Universität für Bodenkultur Wien

‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur'
Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in (Nieder-)Österreich

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades Dr.nat.techn.
an der Universität für Bodenkultur Wien

Erstellt und eingereicht im Rahmen des
Doktoratskollegs Nachhaltige Entwicklung (dokNE) von
Karl-Michael Höferl

Betreuer:
ao.Univ.Prof. Dr.nat.techn. Dipl.-Ing. Andreas Muhar
Berater:
Prof. Dipl.-Ing. Mag. Dr.nat.techn. Michael Pregernig
Univ.-Prof. Mag. Dr. phil. Peter Weichhart

Begutachtung:
Univ.-Prof. Mag. Dr. phil. Peter Weichhart
Prof.(apl.) Dr. phil. Andrea Dorothea Bührmann

Wien, Februar 2010

Die vorliegende Forschungsarbeit wurde im Rahmen des Doktoratskollegs Nachhaltige Entwicklung (dokNE) an der Universität für Bodenkultur Wien erstellt. Das Doktoratskolleg wurde finanziert von der Universität für Bodenkultur (BOKU), dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (Forschungsprogramm proVISION), dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, den Ländern Niederösterreich und Steiermark sowie der Stadt Wien.

Das Doktoratskolleg für Nachhaltige Entwicklung (dokNE) war das erste, an der Universität für Bodenkultur durchgeführte Doktoratskolleg, das nach einer knapp dreijährigen Laufzeit Anfang 2010 abgeschlossen wurde. Schwerpunktthemen des Kollegs waren Raumentwicklung, Lebensqualität, Tourismus sowie Klima- und Umweltschutz. Zu diesen Themen wurden 17 Dissertationsprojekte entwickelt und von interdisziplinären BetreuerInnenteams begleitet. Die Hauptaufgabe der DoktorandInnen war die Durchführung eines Dissertationsprojektes, wobei 17 individuelle Projekte mit unterschiedlich ausgeprägter interdisziplinärer Vernetzung bearbeitet wurden.

Diese Arbeit widme ich meiner Frau Kathrin
und meiner Großmutter Maria.

Die Forschung schreitet voran, wenn jemand einen Weg sieht […],
und ein paar andere Leute mit großer Entscheidungsfreiheit beschließen,
ihm Glauben zu schenken.

(ECO, 1995:57)

Danksagung

Vor allen Anderen möchte ich meiner Frau Kathrin danken, da sie mich auch in schwierigen Zeiten in meiner wissenschaftlichen Arbeit bestärkte und an ihrer teilhaben ließ.

Bei meinem Betreuer Prof. Muhar möchte ich mich vor allem für sein Vertrauen in meine Person und meine Einbindung in das Doktorratskolleg ‚Nachhaltige Entwicklung' bedanken. Prof. Weichhart und Prof. Pregernig danke ich für ihre jahrelange Unterstützung. Auch in kritischen Phasen standen sie mir mit ihrem Wissen und Ratschlägen stets kollegial zur Seite. Allen dreien möchte ich danken, dass sie mir nicht nur in fachlicher Hinsicht halfen, diese Arbeit zu meistern.

Prof. Bührmann und Prof. Diaz-Bone danke ich, dass sie mir in ihren Seminaren die Welt der Diskurse eröffneten.

Hofrat DI Michael Maxian förderte durch sein Wissen und seine Unterstützung meine Arbeit ungemein. Auch allen InterviewpartnerInnen möchte ich für ihre Zeit und ihre Offenheit danken.

Dr. Harald Beutl, Dr. Pamela Mühlmann, Mag. Anja Bauer, DI Judith Feichtinger, Mag. Kathrin Lais, und Dr. Walter Seher danke ich für die Zeit, die sie mit mir und meiner Arbeit verbrachten. Allen Beteiligten am Doktoratskolleg ‚Nachhaltige Entwicklung' danke ich für ihr freundschaftliches Entgegenkommen sowie ihre fachliche und organisatorische Unterstützung. Die Zeit im Doktoratskolleg bildete den Höhepunkt meiner Arbeit an dieser Dissertation.

Weiters möchte ich mich bei allen MitarbeiterInnen des Instituts für Landschaftsentwicklung, Erholungs- und Naturschutzplanung dafür bedanken, dass sie mich in ihrer Mitte aufnahmen und meinen Alltag bereicherten.

Abschließend danke ich all jenen Menschen, welche durch ihre Publikationen meine Sicht der Dinge veränderten.

Zusammenfassung

Seit den Hochwassern 2002 wird der vorsorgende Umgang mit Hochwasser verstärkt in der raumplanerischen Diskussion aufgegriffen. Dabei wird die Herbeiführung eines solchen Umgangs primär mit der inhaltlichen Verfeinerung raumplanerischer Instrumente verbunden. Unbeachtet in der bisherigen planungswissenschaftlichen Diskussion Österreichs findet sich parallel dazu die Forderung, das vorherrschende Sicherheitsdenken in eine ‚umfassende Risikokultur' überzuführen. Diese Forderung geht davon aus, dass die Wahrnehmung von Gefahren und die daraus resultierenden Vorsorgestrategien durch rahmende Werte und Interpretationsmuster - kurz kulturelle Rahmungen - beeinflusst werden und werden können. Hier setzt die Arbeit an und geht der Frage nach, wie solche kulturellen Rahmungen und deren Einfluss auf raumplanerische Praktiken zum Umgang mit Hochwasser untersucht werden können. Die dabei entwickelte Forschungsperspektive wird zur Untersuchung der raumplanerischen Hochwasservorsorge in Niederösterreich genutzt. Abschließend wird den planungstheoretischen und –praktischen Implikationen dieser Forschungsperspektive und den damit gewonnen Erkenntnissen nachgegangen.

Im konzeptionell-theoretischen Teil der Arbeit wird eine diskursanalytische Forschungsperspektive zur Analyse von kulturellen Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser aufbereitet. Diese sozialkonstruktivistische Perspektive wird im empirischen Teil der Arbeit zur Analyse von Diskursen und Praktiken zum Umgang mit Hochwasser in der Raumplanung Niederösterreichs und deren Veränderungen zwischen 1990 und 2009 genutzt. Methodisch wird dabei auf inhaltsanalytische sowie lexikalische Auswertungen ausgewählter textlicher und planlicher Unterlagen, transkribierter ExpertInneninterviews sowie sekundärstatistische Auswertungen zurückgegriffen. Zur Kontextualisierung dieser Analyse wird die zeitgleich auf Bundesebene stattfindende diskursive Bedeutungsproduktion zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser untersucht.

Innerhalb des Untersuchungszeitraumes konnten dabei bundesweit zwei und innerhalb Niederösterreichs drei dominante kulturelle Rahmungen rekonstruiert werden. Zwischen diesen Rahmungen auf Bundes- und Landesebene konnten teilweise erhebliche Unterschiede festgestellt werden. Auf beiden Ebenen konnte jedoch folgende Entwicklung nachgezeichnet werden: Ausgehend von einer öffentlichen und disziplinär geprägten Aufgabe entwickelte sich die raumplanerische Hochwasservorsorge hin zu einem oberflächlich als kooperativ und interdisziplinär gerahmten Prozess. Neben weiteren Annahmen zur Analyse wurde auch die Vorstellung der Entwicklung raumplanerischer Hochwasservorsorge als ‚disaster driven process' evaluiert. Dabei konnte anhand der Hochwasser 1997 und 2002 gezeigt werden, dass erst die diskursive Einbettung von Hochwasserereignissen, nicht jedoch deren bloße physische Existenz, über Veränderungen im Umgang mit Hochwasser entscheidet.

Planungstheoretisch ermöglicht die verwendete, diskursanalytische Forschungsperspektive eine vertiefte Reflexion der Entwicklung von Handlungsempfehlungen und der damit verbundenen (Selbst-)Positionierungen der ErstellerInnen solcher Empfehlungen. Zusätzlich kann durch diese Perspektive ein Beitrag zur Überwindung der Natur-Kultur Dichotomie in der sozialwissenschaftlichen Hazardforschung geleistet werden. Die planungspraktische Verwertung des Wissens über Diskurse zur Beeinflussung raumplanerischer Hochwasservorsorge in Niederösterreich wird am Beispiel des Umgangs mit Restrisiken gezeigt.

Abstract

Since the floods in 2002 the preventive management of natural hazards found entrance into the Austrian debate on spatial planning. There the accomplishment of such a preventive management is mainly focussed on the refinement of formal instruments. Unregarded by this debate within Austrian spatial planning the claim of transforming the actual safety thinking into a culture of risk can be found. This claim is based on the assumption, that the perception of risks and heron based prevention strategies are structured and can be influenced by cultural frames, consisting of basal values and patterns of interpretation. Motivated by this assumption the question how such cultural frames and their influence on flood prevention strategies within the field of spatial planning can be investigated is raised in this thesis. The hereby developed research approach is used to investigate such frames and their influence in Lower Austrian spatial planning. As a conclusion the theoretical and practical implications of this research approach and its findings are discussed.

To investigate the influence of cultural frames on flood prevention policies in the field of spatial planning a discourse analytic research perspective is prepared in the conceptual part of this thesis. This socio-constructivist perspective is used in the empirical part to investigate changes between 1990 and 2009 in the discourses and practices for handling floods within Lower Austrian spatial planning. Thereby content analytical and lexicometric methods for the analysis of selected textual and graphical documents (plans) are supplemented by statistical evaluations. The investigation of simultaneous discourses on the handling of floods at a nationwide level is used to contextualize this analysis.

Using this approach two dominant cultural frames on the national level and three dominant cultural frames in Lower Austria were reconstructed between 1990 and 2009. Between these Lower Austrian and nationwide frames considerable differences are detectable. However the following narrative can be found on both levels: Starting as a public and disciplinary task flood prevention within spatial planning developed into a superficial as cooperative and interdisciplinary framed process. Beside other assumptions for the analysis the hypothesis of the development of flood prevention strategies as a ‘disaster driven process’ was evaluated. On the basis of the floods in 1997 and 2002 it can be shown that not just the mere physical existence of floods, but their discoursive embedding and assignment of meaning decides about changes in prevention strategies.

From a theoretical point of view the used discourse analytical approach enables a deepened reflexion of the development of recommendations and the therewith associated positioning of their developers. Furthermore this approach can be seen as a contribution to overcome the nature-culture dichotomy within hazard research. As a showcase for the practical application of knowledge about cultural frames the transformation of the handling of residual risks in Lower Austrian spatial planning is discussed.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ... 1

1.1 Motivation zu dieser Arbeit ... 1

1.2 Forschungsperspektive und Forschungsfragen ... 2

1.3 Forschungsdesign ... 3

1.4 Zum Aufbau dieser Arbeit ... 4

2 Der planerische Umgang mit Hochwasser in Österreich aus unterschiedlichen Perspektiven ... 6

2.1 Die physische und wirtschaftliche Dimension von Hochwasserereignissen in Österreich ... 6

2.1.1 Hochwasser als Teil einer multiplen natürlichen Gefährdung ... 6

2.1.2 Die räumliche Dimension der Gefährdung durch Hochwasser in Österreich ... 9

2.2 Die administrativ-organisatorische Dimension des Umgangs mit Hochwasser in Österreich ... 11

2.2.1 Die Bundeswasserstraßenverwaltung / via donau ... 12

2.2.2 Die Bundeswasserbauverwaltung (BWV) ... 13

2.2.3 Der forsttechnische Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV) ... 14

2.2.4 Die Europäische Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken ... 14

2.2.5 Raumplanung und deren Umgang mit Hochwasser in Österreich ... 15

2.3 Risikokultur als eine eingeforderte kulturelle Rahmung des Umgangs mit (Hochwasser-)Gefahren ... 19

2.3.1 Die ‚Culture of Risk and Prevention' in der internationalen Entwicklungspolitik ... 20

2.3.2 Die planungspolitische Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' ... 20

2.3.3 Risikokultur als Gegenstand der Risiko- und Hazardforschung ... 23

2.3.4 Risikokultur als planungspolitische Forderung in Österreich ... 26

2.4 Ein erster Rückblick mit Ausblick ... 28

2.4.1 Kulturelle Rahmung als unbewusster Hintergrund ‚praxisorientierter' Handlungsempfehlungen ... 29

2.4.2 ‚Reframing' als stille Dissonanzbewältigung in der raumplanerischen Diskussion ... 30

2.4.3 Der Wert einer auf kulturelle Rahmungen fokussierten Forschungsperspektive ... 31

3 Die Untersuchung kultureller Rahmungen und deren Auswirkungen auf das raumplanerische Handlungssystem ... 33

3.1 Begriffliche und theoretische Grundlagen zum Konzept des Dispositivs ... 34

3.1.1 Der Diskurs als ein nach Formationsregeln strukturiertes Aussagensystem ... 35

3.1.2 Die Erweiterung des Diskurses zum Dispositiv ... 38

3.2 Dispositivanalyse als Forschungsstil ... 41

3.2.1 Die Vorannahmen zur Analyse ... 42

3.2.1.1 Die Abgrenzung der Untersuchungsgegestände ... 44

3.2.1.1.1 Die Abgrenzung der niederösterreichischen Dispositive ... 45

3.2.1.1.2 Die Abgrenzung der bundesweiten Meta-Diskurse ... 45

3.2.1.2 Die Untersuchungsfragen zur Analyse der Meta-Diskurse bzw. Dispositive ... 46

3.2.1.2.1 Die Untersuchungsfragen zur Analyse der niederösterreichischen Dispositive ... 46

3.2.1.2.2 Die Untersuchungsfragen zu den bundesweiten Meta-Diskursen ... 49

3.2.2 Die methodische Umsetzung der Analyse ... 50

3.2.2.1 Der Analyseprozess zur Rekonstruktion der bundesweiten Meta-Diskurse ... 52

3.2.2.2 Der Analyseporzess zur Rekonstruktion der niederösterreichen Dispostive ... 56

3.2.2.3 Der Analyseprozess zur Gegenüberstellung der niederösterreichischen Dispositive und bundesweiten Meta-Diskurse ... 60

4 Die bundesweiten Meta-Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser ... 61

4.1 Die Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 62
4.1.1 Die Entfremdung, das Vergessen und die technische Machbarkeit ... 62
4.1.2 Die faktenbasierte Sensibilisierung der Raumplanung ... 64
4.1.2.1 Die Gefährdungsermittlung durch die WLV ... 65
4.1.2.2 Die Gefährdungsermittlung durch die BWV ... 68
4.1.2.3 Sicherheit als tolerable Gefährdung ... 69
4.1.3 Die Institutionalisierung der faktenbasierten Sensibilisierung ... 71
4.1.4 Die Gefährdung natürlicher Lebensgrundlagen ... 72
4.1.5 Rekonstruierte Deutungsmuster ... 74
4.2 Die Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung ... 77
4.2.1 Von einer unberechenbaren Natur und fehlbarer Technik ... 77
4.2.2 Die Konsequenzen der Bedrohung durch eine unberechenbare Natur ... 78
4.2.3 Die Ermittlung der Gefährdung durch eine unberechenbare Natur ... 81
4.2.3.1 Die Gefährdungsermittlung durch die BWV ... 82
4.2.3.2 Die Gefährdungsermittlung durch die WLV ... 83
4.2.3.3 Sicherheit als Abwägung von Gefährdung und Entwicklungsmöglichkeit ... 83
4.2.4 Die Minimierung von Schäden als öffentlich-private Koproduktion ... 85
4.2.4.1 Raumplanung als Partner in einer gefahrenbezogenen Schadensvorsorge ... 86
4.2.4.1.1 Bauliche Schutzmaßnahmen als Bestandteil einer gefahrenbezogenen Schadensvorsorge ... 88
4.2.4.1.2 Nicht-bauliche Schutzmaßnahmen als Bestandteil einer gefahrenbezogenen Schadensvorsorge ... 88
4.2.4.2 Schutzgutbezogene Schadensvorsorge und -vorbereitung ... 90
4.2.5 Rekonstruierte Deutungsmuster ... 91

5 Der Umgang mit Hochwasser in der niederösterreichischen Raumplanung ... 96

5.1 Das Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 97
5.1.1 Die Grunderzählung einer unbewussten, ökologischen Selbstgefährdung ... 97
5.1.2 Die örtliche Raumplanung und das sorglose Besiedeln falscher Standorte ... 100
5.1.3 Die Gefährdung durch Hochwasser als vierfaches Konzept ... 101
5.1.4 Die brüchige Einbindung von Evidenzen der BWV und WLV in raumplanerische Modellpraktiken ... 107
5.1.5 Weitere rekonstruierte raumplanerische Modellpraktiken ... 111
5.1.6 Die Einflechtung nachhaltiger Entwicklung und des anthropogenen Klimawandels ... 114
5.1.6.1 Nachhaltigkeit als Sinnbild der ökologischen Grunderzählung ... 115
5.1.6.2 Der Treibhauseffekt als diskursive Ausblendung ... 115
5.1.7 Rekonstruierte Deutungsmuster ... 116
5.2 Das Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit ... 120
5.2.1 Von der Feststellung, dass Hochwasserabfluss ist nicht alles ist ... 121
5.2.2 Vorbeugender Hochwasserschutz als zweidimensionales Konzept ... 123
5.2.3 Die Verlegung von Flächennutzungen als marginalisierter und isolierter Diskursstrang ... 124
5.2.4 Die Rekonzeptualisierung der Baulandeignung ... 127
5.2.5 Rekonstruierte raumplanerische Modellpraktiken ... 132
5.2.5.1 Rekonstruierte Modellpraktiken der örtlichen Raumplanung ... 132
5.2.5.2 Rekonstruierte Modellpraktiken der überörtlichen Raumplanung ... 135
5.2.6 Die Einflechtung nachhaltiger Entwicklung und des anthropogenen Klimawandels ... 138

5.2.6.1 Hochwasserschutz und nachhaltige Entwicklung als wechselseitige, diskursive Ausschließung ... 138
5.2.6.2 Der anthropogene Klimawandel und Klimaschutz als diskursive Ausblendungen ... 139
5.2.7 Rekonstruierte Deutungsmuster ... 141
5.3 Das Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung ... 144
5.3.1 Hochwasser als nicht zähm-, aber intensivierbare Natur ... 145
5.3.1.1 Restrisiko als Integrationsmotiv ... 146
5.3.1.2 Hochwasser als Symptom des anthropogenen Klimawandels und letztlich einer nicht nachhaltigen (Raum-)Entwicklung ... 147
5.3.2 Hochwasserschutz als Verbundkonzept zweier Perspektiven ... 148
5.3.2.1 Gefahrenbezogene Schadensvorsorge und -abwehr ... 148
5.3.2.2 Schutzgutbezogene Schadensvorsorge, Schadensvorbereitung und Schadensbewältigung ... 153
5.3.3 Erweiterung und Problematisierung bestehender Konzepte der Gefährdung ... 157
5.3.4 Rekonstruierte Modellpraktiken ... 164
5.3.4.1 Rekonstruierte Modellpraktiken der örtlichen Raumplanung ... 164
5.3.4.2 Rekonstruierte Modellpraktiken der überörtliche Raumplanung ... 171
5.3.5 Rekonstruierte Deutungsmuster ... 174

6 Die Reflexion der Analyseergebnisse ... 178

6.1 Zum Verhältnis der bundesweiten Meta-Diskurse und der niederösterreichischen Dispositive ... 178
6.2 Die Bedeutung der Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' in den niederösterreichischen Dispositiven ... 181
6.3 Diskursive Ereignisse und die Hypothese des ‚disaster driven Process' ... 183
6.4 Dominante Subjektpositionierungen in den niederösterreichschen Dispositiven und deren Implikationen ... 185
6.5 Die Berücksichtigung von Hochwasserereignissen in den niederösterreichischen Dispositiven ... 188
6.6 Die Einbindung nachhaltiger Entwicklung und des anthropogenen Klimawandels in den niederösterreichischen Dispositiven ... 191

7 Where to go from here ... 194

7.1 Dispositivanalyse als Weg zu einer Außensicht auf raumplanerische Schadensvorsorge ... 195
7.2 Dispositivanalyse als Grundlage kooperativer Bedeutungsproduktion und Handlungsstrukturierung ... 198
7.3 Dispositivanalyse als methodischer Beitrag zu einer sozial-ökologisch orientierten Hazardforschung ... 201
7.4 Ein abschließender Rückblick mit Ausblick ... 203

8 Quellenverzeichnis ... 205

8.1 Literaturverzeichnis ... 205
8.2 Amtliche Quellen ... 219
8.3 Sonstige Quellen ... 220

9 Anhang ... 221

9.1 Anhang 1: Überblick über raumordnungsrechtliche Regelungen zum Umgang mit Hochwasser in den österreichischen Bundesländern ... 221

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das verwendete Forschungsdesign ... 3
Abbildung 2: Aggregierte natürliche Risken in europäischen Regionen ... 7
Abbildung 3: Zeitliche Verteilung von Naturereignissen größeren Ausmaßes im Zeitraum 1980 bis 2009 in Österreich ... 8
Abbildung 4: Minimaler geschätzter finanzieller Schaden europäischer NUTS2-Regionen im Falle eines 100jährlichen Hochwasserereignisses ... 9
Abbildung 5: Verkehrswerte hochwassergefährdeter Wohnimmobilien je km² Bau- und Verkehrsfläche sowie Bundesland ... 10
Abbildung 6: Auszahlungen aus dem Katastrophenfonds an die Bundesländer je km² Dauersiedlungsraum ... 10
Abbildung 7: Die Unterscheidung zwischen Risiko-, Hazard- und Katastrophenforschung ... 23
Abbildung 8: Kulturelle Prototypen und deren Perspektiven auf Risiken im kulturell-soziologischen Ansatz der Risikoforschung ... 25
Abbildung 9: Umfang und Phasen eines integrierten Hochwassermanagements ... 27
Abbildung 10: Das Dispositiv als Forschungsperspektive und –stil ... 33
Abbildung 11: Das Foucaultsche Diskursverständnis als ein nach Formationsregeln strukturiertes Aussagensystem ... 36
Abbildung 12: Elemente des Dispositivs zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser ... 39
Abbildung 13: Das verwendete dispositive Beziehungsgefüge ... 42
Abbildung 14: Die bundesweiten Meta-Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Österreich als Kontext der bundeslandweiten Dispositive ... 44
Abbildung 15: Das hypothetisches Schema zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen ... 47
Abbildung 16: Das gewählte Analysedesign ... 50
Abbildung 17: Die zeitliche Ausdehnung der rekonstruierten Diskursformationen auf Bundesebene ... 61
Abbildung 18: Die anthropogene und ökologische Schutzdimensionen der ökologischen Grunderzählung ... 63
Abbildung 19: Risk Assessment Policies legitimierter Akteursgruppen in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 65
Abbildung 20: Die Konzeptionierung roter und gelber Gefahrenzonen der BWV entlang der Dimensionen Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit ... 69
Abbildung 21: Die raumplanerische Hochwasservorsorge als sequentieller Prozess ... 75
Abbildung 22: Häufigkeit der Verwendung der Begriffe Klimawandel, Treibhauseffekt und Treibhausgas in den bundesweiten Meta-Diskursen ... 79
Abbildung 23: Häufigkeit der Verwendung des Gegenstands Restrisiko in den bundesweiten Meta-Diskursen ... 79
Abbildung 24: Raumplanung als Teil eines nachhaltigen Hochwasserschutzes ... 86
Abbildung 25: Informationen zu Möglichkeiten der baulichen Eigenvorsorge ... 91
Abbildung 26: Hochwassermanagement als gesamtgesellschaftliche, zyklische Aufgabenstellung ... 95
Abbildung 27: Die zeitliche Anordnung der in Niederösterreich zwischen 1990 und 2009 rekonstruierbaren Dispositive ... 96
Abbildung 28: Ausgewählte Hochwasserereignisse in Niederösterreich nach verursachten Schadensfällen und gemeldeten Schadenssummen ... 97
Abbildung 29: Fließgewässer als unterdrückte und gestörte Ökosysteme ... 98
Abbildung 30: Renaturierung als Akt ökologischer Planung ... 99
Abbildung 31: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der BWV im Zeitraum 1990 bis 1997 in Niederösterreich ... 106
Abbildung 32: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der WLV im Zeitraum 1990 bis 1997 in Niederösterreich ... 107
Abbildung 33: Die örtliche Raumplanung als Ort der größtmöglichen Konzentration entscheidungsrelevanten Wissens ... 111

Abbildung 34: Regionale Raumordnungsprogramme und sonstige Regionalplanungen im Zeitraum 1990 bis 1997 und ihr Bezug zur Hochwasservorsorge 112
Abbildung 35: Die graphische Kategorisierung von Gefährdungen durch Hochwasser in Flächenwidmungsplänen durch die NÖ Planzeichenverordnung 1977 113
Abbildung 36: Das Modell des ‚Inverted Decisionism' 117
Abbildung 37: Schematische Darstellung des pseudo-entwicklungsplanerischen Zugangs 117
Abbildung 38: Häufigkeit der Bezugnahme auf den Gegenstand Retention vor dem Hintergrund der in Niederösterreich eingetretenen Hochwasserereignisse 122
Abbildung 39: Die räumliche Dimension der Verlegung von Flächennutzungen in Niederösterreich 125
Abbildung 40: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der BWV im Zeitraum 1997 bis 2002 in Niederösterreich 128
Abbildung 41: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der WLV zwischen 1997 und 2002 in Niederösterreich 130
Abbildung 42: Gefahrenzonenplan als Covertitel des Journals 'Raumordnung aktuell' zu den Hochwasserereignissen 1997 130
Abbildung 43: Gefahrenzonen und Überflutungsbereiche nach den Empfehlungen zur Ergänzung der Planzeichenverordnung 1977 135
Abbildung 44: Regionale Raumordnungsprogramme zwischen 1997 und 2002 und ihr Bezug zur Hochwasservorsorge 136
Abbildung 45: Nennungen des Gegenstands Klimaschutz in der landespolitischen und hochwasserbezogenen Auseinandersetzung zwischen 1990 und 2009 in Niederösterreich 140
Abbildung 46: Das Modell des verfeinerten pseudo-entwicklungsplanerischen Zugangs 141
Abbildung 47: Nennungen des Gegenstands Restrisiko in der landespolitischen und fachbezogenen Diskussion zwischen 1990 und 2009 in Niederösterreich 146
Abbildung 48: Beispielhafte materielle Vergegenständlichungen individueller Eigenvorsorge 155
Abbildung 49: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der BWV zwischen 2002 und 2009 in Niederösterreich 159
Abbildung 50: Der Gegenstand des Restrisikos in Äußerungsformen der BWV 160
Abbildung 51: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der WLV zwischen 2002 und 2009 in Niederösterreich 163
Abbildung 52: Überflutungs-, Retentionsgebiete und Gefahrenzonen als Inhalte von Flächenwidmungsplänen 166
Abbildung 53: Retentionsflächen als definitorische Leerstellen bei der Ausweisung von Grünland Freihalteflächen 168
Abbildung 54: Die informelle Umdeutung veralteter Evidenzen der Hochwassergefährdung 170
Abbildung 55: Regionale Raumordnungsprogramme zwischen 2002 und Oktober 2009 und ihr Bezug zur Hochwasservorsorge 173
Abbildung 56: Das Modell der beschränkt entwicklungsplanerischen Perspektive 175
Abbildung 57: Das Modell der kooperativen Perspektive auf überörtlicher Ebene 176
Abbildung 58: Die bundesweiten Diskursformationen sowie die niederösterreichischen Dispositive zwischen 1990 und 2009 178
Abbildung 59: Das Konzept des Interdiskurses nach Link 180
Abbildung 60: Diskursive Ereignisse und deren Beziehung zur Hypothese von Schadensvorsorge als ‚disaster driven process' 183
Abbildung 61: Das Versagen von Schutzdämmen als Interaktion von diskursexterner Materialität und Dispositiv 185
Abbildung 62: Das hypothetische Schema zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen 188
Abbildung 63: Die Berücksichtigung von Hochwasserereignissen im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung 190
Abbildung 64: Die Berücksichtigung von Hochwasserereignissen im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit bzw. der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung 191
Abbildung 65: Disaster Resilience bzw. Katastrophenresistenz als Bestandteile nachhaltiger Entwicklung 192

Abbildung 66: Planungstheoretische und –praktische Erkenntnisse aus der verfolgten Forschungsperspektive und deren Analyseergebnissen 194
Abbildung 67: DispositivreflexiveRaumplanungswissenschaftlerInnen und deren Diskursteilnahme über Handlungsempfehlungen 196
Abbildung 68: Das Kulturrisiko von Handlungsempfehlungen 197
Abbildung 69: DispositivreflexiveRaumplanungswissenschaftlerInnen als TeilnehmerInnen kooperativer Bedeutungsproduktion und Handlungsstrukturierung 199
Abbildung 70: Der raumplanerische Umgang mit Hochwasser als sozial-ökologische Interaktion..... 202

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Das Beziehungsgefüge Raumplanung, Bundeswasserstraßenverwaltung, BWV und WLV zum Umgang mit Hochwasser in Österreich ... 12
Tabelle 2: Mögliche Inhalte von Gefahrenzonenplänen der BWV ... 13
Tabelle 3: Gefahrenzonen des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung ... 14
Tabelle 4: Erklärungsschema der nominellen Raumplanung Österreichs ... 16
Tabelle 5: Handlungsoptionen der Raumplanung im Umgang mit Hochwasser und sonstigen Naturgefahren ... 17
Tabelle 6: Ein Überblick über Bestimmungen zum Umgang mit Hochwasser in den Raumplanungsgesetzten der Bundesländer ... 18
Tabelle 7: Eine Gegenüberstellung der Paradigmen Gefahrenabwehr und Risikokultur ... 22
Tabelle 8: Kultur als Gruppenzugehörigkeit sowie als koordinierende Rahmung der Bedeutungsproduktion ... 29
Tabelle 9: Die Struktur des Korpus zur Analyse der bundesweiten Meta-Diskurse ... 53
Tabelle 10: Die Kodeklassen zur Oberflächenanalyse der bundesweiten Meta-Diskurse ... 54
Tabelle 11: Zur Rekonstruktion der Formationsregeln genutzte Phänomenstrukturen der bundesweiten Meta-Diskurse ... 54
Tabelle 12: Die Struktur des Korpus zur Untersuchung der niederösterreichischen Dispositive ... 56
Tabelle 13: Verwendete Kodeklassen zur Oberflächenanalyse der niederösterreichischen Dispositive ... 57
Tabelle 14: Zur Rekonstruktion der Formationsregeln genutzte Phänomenstrukturen der niederösterreichischen Dispositive ... 58
Tabelle 15: Ergänzende ExpertInneninterviews zur Untersuchung der niederösterreichischen Dispositive ... 59
Tabelle 16: Dimensionen der zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteure in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 64
Tabelle 17: Das Kriterienset zur Kategorisierung und Abgrenzung von Wildbachgefahren durch die WLV ... 67
Tabelle 18: Die Evaluation der Tolerabilität von Hochwassergefährdungen in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 70
Tabelle 19: Legitimierte Akteure und deren Umgang mit gefährdeten natürlichen Lebensgrundlagen in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 73
Tabelle 20: Rekonstruierte Deutungsmuster in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 74
Tabelle 21: Dimensionen der zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteure in der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung ... 80
Tabelle 22: Begriffe und Gegenstände von Risk Assessment Policies der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung ... 81
Tabelle 23: Die Evaluation der Tolerabilität von Hochwassergefährdungen in der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung ... 85
Tabelle 24: Rekonstruierte Deutungsmuster in der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung ... 91
Tabelle 25: Dimensionen der zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteure im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 103
Tabelle 26: Risk Assessment und die Evaluationspolitiken im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 105
Tabelle 27: Rekonstruierte Modellpraktiken im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 114
Tabelle 28: Rekonstruierte Deutungsmuster im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ... 116
Tabelle 29: Dimension der zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteursgruppen im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit ... 127
Tabelle 30: Risk Assessment Policies und die Evaluation von Gefährdungen im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit ... 131

Tabelle 31: Rekonstruierte Modellpraktiken zur örtlichen Raumplanung im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit 132
Tabelle 32: Rekonstruierte Modellpraktiken zur regionalen Raumplanung im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit 135
Tabelle 33: Rekonstruierte Deutungsmuster im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit 141
Tabelle 34: Dimensionen der zur Gefahrenabschätzung legitimierten Akteursgruppen im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung 157
Tabelle 35: Risk Assessment Policies und die Evaluation von Gefährdungen im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung 163
Tabelle 36: Rekonstruierte Modellpraktiken der örtlichen Raumplanung im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung 164
Tabelle 37: Rekonstruierte überörtliche Modellpraktiken im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung 171
Tabelle 38: Rekonstruierte Deutungsmuster im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung 175
Tabelle 39: Die Gegenüberstellung der Deutungsmuster niederösterreichischer Dispositive und der bundesweiten Meta-Diskurse 179
Tabelle 40: Bundesweit formulierte Entwicklungsforderungen zu einer Risikokultur und deren Überlappungen mit Deutungsmustern der niederösterreichischen Dispositive 182
Tabelle 41: Dominante Subjektpositionierungen in den niederösterreichischen Dispositiven 186
Tabelle 42: Risk Assessment Policies von BWV, WLV und Raumplanung sowie darauf aufbauende raumplanerische Risikoevaluationspolitiken in Niederösterreich zwischen 1990 und 2009 189
Tabelle 43: Die Einbindung nachhaltiger Entwicklung und des anthropogenen Klimawandels in den niederösterreichischen Dispositiven 192
Tabelle 44: Zielbestimmungen zu Naturgefahren in den Raumordnungsgesetzen Österreichs 221
Tabelle 45: Festlegungen zur Vorsorge gegen Hochwasser und sonstige Naturgefahren der Landes- und Regionalplanung in Österreich 222
Tabelle 46: Prozesstypen und Aussageniveaus des schutzwasserwirtschaftlichen Raumentwicklungsplanes 223
Tabelle 47: Erkenntlich- und Ersichtlichmachungen zu Hochwasser und sonstigen Naturgefahren in Flächenwidmungsplänen 224
Tabelle 48: Kriterien der Baulandeignung in den Landesraumordnungsgesetzen und deren Vollzug 226
Tabelle 49: Hochwasserbezogene Sonderregelungen für Baulandwidmungen in den Landesraumplanungsgesetzten Österreichs 226
Tabelle 50: Regelungen zum Umgang mit durch Hochwasser bedrohtem und unbebautem Widmungsbestand 227
Tabelle 51: Widmungsverbote bzw. -beschränkungen im Grünland 228

Abkürzungsverzeichnis

APA	Austria Presse Agentur
BGBl	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaf
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
B-VG	Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz
BWV	Bundeswasserbauverwaltung (BMLFUW)
HWRL	EU-Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken
KRRK	Kleinregionales Rahmenkonzept
NÖ	Niederösterreich
NÖ LAK	Niederösterreichische Landesakademie
ÖIR	Österreichisches Institut für Raumplanung
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖWAV	Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband
RIWA-T	Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung
ROG	Raumordnungsgesetz
SREP	Schutzwasserwirtschaftlicher Raumentwicklungsplan
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWW	Schutzwasserwirtschaft (Synonym zu: BWV - Bundeswasserbauverwaltung)
WHG	Deutsches Bundesgesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
WLV	Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung (BMLFUW)
WRG	Wasserrechtsgesetz 1959
WRRL	EU-Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik
ZAMG	Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik.

1 Einleitung

1.1 Motivation zu dieser Arbeit

Seit den Hochwassern 2002 wurde der vorsorgende Umgang mit Hochwasser und Naturgefahren verstärkt in der öffentlichen und raumplanerischen Diskussion aufgegriffen und durch die Hochwasser der Folgejahre erneut angefacht. Eine zentrale Rahmung dieser Diskussionen bildet dabei die vermutete Intensivierung zukünftiger Hochwasser durch den anthropogenen Klimawandel.

Innerhalb der raumplanerischen Diskussion werden dabei die Schäden der Hochwasser 2002, zuletzt auch jene der Hochwasser im Juni 2009, als Indiz einer ineffektiven Erfüllung des Ziels einer vorausschauenden Gestaltung und Sicherung des Lebensraumes interpretiert. Die Ursachen dieser Zielverfehlung werden dabei einerseits in unzulänglichen Instrumenten zur Schadenvorsorge und andererseits in deren mangelnder Umsetzung gesehen (vgl. ÖROK, 2005c:32f.). Um diesen Problemen zu begegnen, fokussiert sich die planungswissenschaftliche Diskussion vor allem die Evaluation der inhaltlichen Beschaffenheit sowie der Umsetzung bestehender Instrumente. Als Endpunkte solcher Evaluationen stehen meist Empfehlungen der Planungswissenschaft und –beratung an die Planungspraxis zur inhaltlichen Veränderung von Instrumenten bzw. zur deren vermehrter Anwendung (vgl. SEHER, 2004; HADER, 2005; KANONIER, 2005; ÖIR, 2005; KRITZER, 2006; ROCKENSCHAUB, 2006; LUMASEGGER, MANHART und MICHOR, 2008; SEHER, 2008).

Neben dieser instrumentellen Perspektive wurde nach den Hochwassern 2002 vor allem durch die österreichische Schutzwasserwirtschaft eine aus der sozialwissenschaftlichen Hazardforschung entnommene Perspektive aufgegriffen: Die Wahrnehmung und der darauf aufbauende vorsorgende Umgang mit Hochwasserereignissen werden dabei nicht als alleiniges Produkt wertneutraler, wissenschaftlich belegter Kausalitäten verstanden. Vielmehr wird der vorsorgende Umgang mit Hochwasser als ein auch durch individuelle und kollektive Werte, Erfahrungen, Interpretationsmuster etc. - kurz einer kulturellen Rahmung - geformter Prozess verstanden (vgl. SJÖBERG, 2006:694; RENN, 2008b:358). Dieser Sichtweise folgt die vor allem durch Schutzwasserwirtschaft sowie dem Forsttechnischen Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung vertretene Forderung, das vorherrschende Sicherheitsdenken bzw. die damit erzielbare Gefahrenabwehr in eine neue und umfassende ‚Risikokultur' überzuführen (vgl. BMLFUW, 2003b:6; BMLFUW, 2005a:14ff.). Losgelöst von den mit dieser Forderung verbundenen Inhalten wird dabei explizit eine Veränderung von Werten und Interpretationsmustern eingefordert, um so Veränderungen im vorsorgenden Umgang mit Hochwasser zu bewirken.

Dieser nicht auf konkrete Instrumente sondern auf rahmende Werte und Interpretationsmustern gerichtete Zugang fand dabei vereinzelt auch Eingang in die raumplanerische Diskussion, wo eine *„neue Kultur im Umgang mit Naturgefahren wie Hochwässern*" (ÖROK, 2005c:13) als notwendig beschrieben wird. Dieser Zugang raumplanerische Schadensvorsorge nicht nur über die Verfeinerung von Instrumenten, sondern auch über zugrundeliegende Werte und Sichtweisen zu verstehen und zu beeinflussen, wurde bislang in der planungswissenschaftlichen Diskussion in Österreich nicht aufgegriffen.

Hier will die vorliegende Arbeit ansetzen und die kulturellen Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser und deren Auswirkungen auf das raumplanerische Hand-

lungssystem[1] in den Mittelpunkt des Interesses rücken. Der vorsorgende raumplanerische Umgang mit Hochwasser wird dabei nicht (nur) als wissenschaftlich wertneutrale Diskussion über die Verfeinerung von Instrumenten verstanden. Vielmehr wird durch die Berücksichtigung des kulturellen Unterbaus dieser Diskussion der raumplanerische Umgang mit Hochwasser als ein durch Werte und Interpretationsmuster, kurz einer kulturellen Rahmung geformtes und formbares *„Wissen-Praxisfeld“* (BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:61) verstanden. Dabei geht diese Arbeit der Frage nach, wie solche Rahmungen und deren Einfluss auf Instrumente und Praktiken zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser untersucht werden können und setzt diese Erkenntnisse bundesweit und vertiefend für das Bundesland Niederösterreich um. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse zu kulturellen Rahmungen und deren Einfluss auf das raumplanerische Handlungssystem werden danach hinsichtlich ihrer planungstheoretischen und -praktischen Bedeutsamkeit diskutiert.

1.2 Forschungsperspektive und Forschungsfragen

Die in dieser Arbeit vertretene Forschungsperspektive lässt sich aus fach-[2], wissenschafts-[3] und erkenntnistheoretischer[4] Sicht wie folgt charakterisieren:

Aus fachtheoretischer Sicht folgt diese Arbeit der sozialwissenschaftlichen Hazardforschung, um der Bedeutung des *„cultural context of risk taking“* (RENN, 2008a:53) für den vorsorgenden raumplanerischen Umgang mit Hochwasser nachzugehen. Aus wissenschaftstheoretischer Sicht kann die vertretene Forschungsperspektive als diskurs- und dispositivanalytisch (vgl. JÄGER, 2006; BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008) bezeichnet werden. Bedingt durch diese Ausrichtung wird die vertretene Forschungsperspektive letztlich aus erkenntnistheoretischer Sicht dem Sozialkonstruktivismus (vgl. BERGER und LUCKMANN, 1994) zugeordnet.

Um in dieser Forschungsperspektive den Einfluss kultureller Rahmungen auf das raumplanerische Handlungssystem und den möglichen planungstheoretischen und –praktischen Mehrwert dieser Perspektive zu untersuchen, werden folgende Forschungsfragen behandelt:

A) Wie können kulturelle Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser und deren Beeinflussung des raumplanerischen Handlungssystems empirisch untersucht werden?

B) Welche kulturellen Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser können zwischen 1990 und 2009 bundesweit festgestellt werden?

C) Im Rahmen der exemplarisch am Bundesland Niederösterreich umgesetzten, empirischen Untersuchung kultureller Rahmungen und deren Auswirkungen auf das raumplanerische Handlungssystem werden folgende Forschungsfragen behandelt:

   C1) Welche kulturellen Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser können zwischen 1990 und 2009 im Bundesland Niederösterreich festgestellt werden?

   C2) Welche Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten können in den kulturellen Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser auf Bundesebene und im Bundesland Niederösterreich im Zeitraum 1990 bis 2009 festgestellt werden?

[1] Handlungssystem wird in weiterer Folge als ein auf die zielgerichtete Steuerung und Koordination von Aktivitäten bezogenes politisch-administratives System aus Organisationen und Institutionen verstanden (vgl. BLOTEVOGEL, 1997:43).

[2] Eine Sichtweise bezogen auf Postulate über bestimmte fachliche Objektbereiche.

[3] Eine Sichtweise bezogen auf Postulate über wissenschaftliche Erkenntnismodelle.

[4] Eine Sichtweise bezogen auf Postulate über die Möglichkeit der Erkenntnis selbst.

C3) Welche Auswirkungen hatten und haben diese kulturellen Rahmungen auf das raumplanerische Handlungssystem zum Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich?

C4) Warum und wodurch wurden die kulturellen Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser in Niederösterreich zwischen 1990 und 2009 Veränderungen unterzogen?

D) Welche Rückschlüsse können aus den Forschungsfragen A bis C sowohl für die planungstheoretische als auch die planungspraktische Auseinandersetzung zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser gezogen werden?

1.3 Forschungsdesign

In einer groben Betrachtung zerfällt die vorliegende Arbeit in einen konzeptionell-theoretischen und einen empirischen Teil. Im Rahmen des konzeptionell-theoretischen Teils wird eine diskursanalytische Forschungsperspektive zur Untersuchung kultureller Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser und deren Auswirkungen auf das raumplanerische Handlungssystem aufbereitet. Dieser diskursanalytische Zugang wird danach bundesweit und vertiefend für das Bundesland Niederösterreich empirisch umgesetzt und die daraus gewonnen Erkenntnisse aus planungstheoretischer und –praktischer Sicht reflektiert.

Das Forschungsdesign dieser Arbeit lässt sich anhand der in Abbildung 1 überblicksartig dargestellten fünf Phasen wie folgt beschreiben:

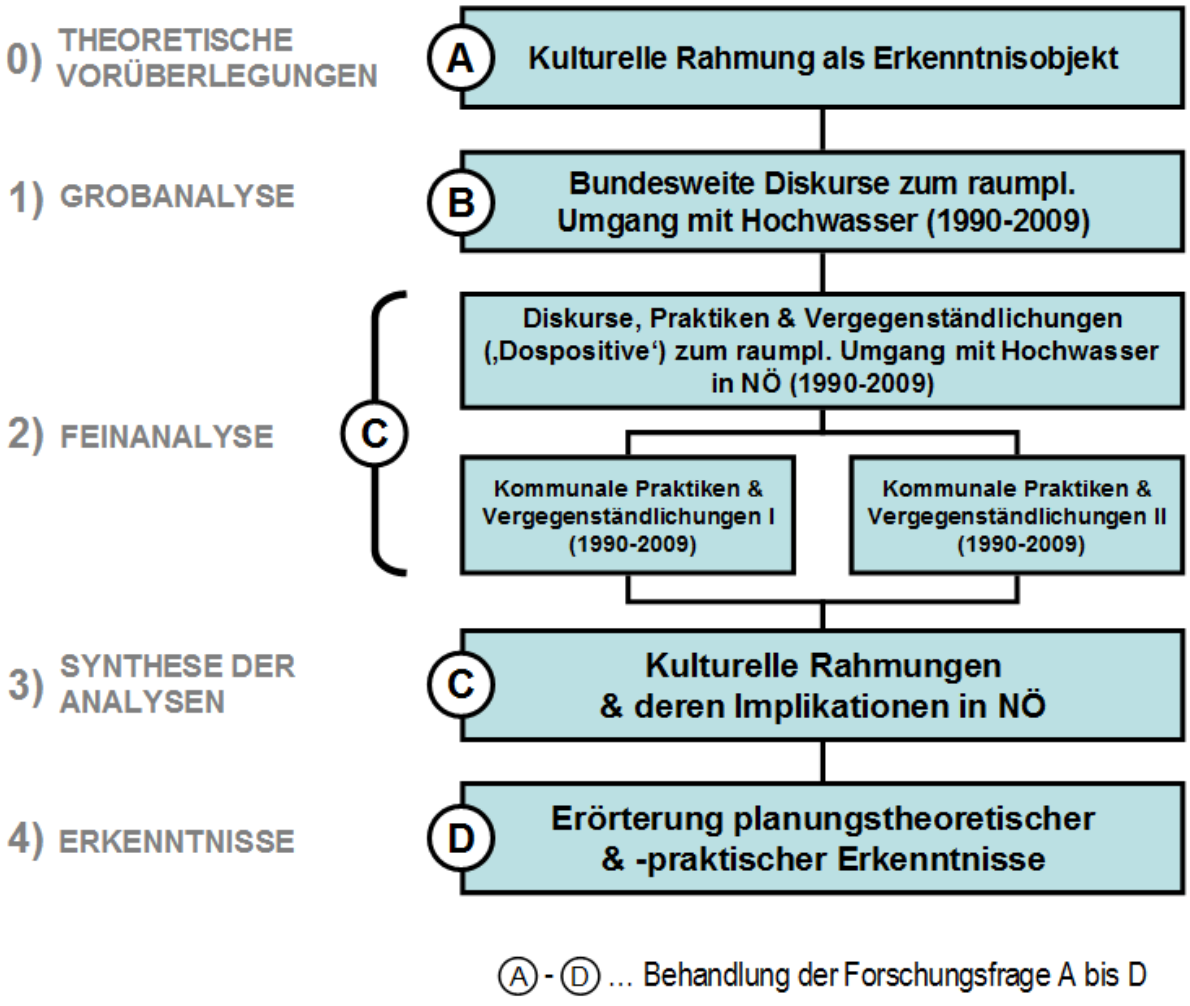


Abbildung 1: Das verwendete Forschungsdesign
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Vor dem Hintergrund einer einleitenden Darstellung der Ausgangssituation werden theoretisch-konzeptive Überlegungen angestellt, um den vorsorgenden raumplanerischen Umgang mit Hochwasser nicht nur als wissenschaftlich wertneutrale Diskussion über die Verfeinerung von Instrumenten zu verstehen (vgl. Punkt 0 in Abbildung 1). Als Möglichkeit auf den kulturellen Unterbau dieser Diskussion zu fokussieren und den raumplanerischen Umgang mit Hochwasser als ein durch Werte und Interpretationsmuster geformtes und formbares *„Wissen-Praxisfeld“* (BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:61) zu erschließen, werden der Zugang der Diskurs- und Dispositivanalyse aufbereitet.

Bedingt durch die kompetenzrechtliche Zuordnung des Politikfelds Raumplanung an die Bundesländer wird zur Kontextualisierung der Feinanalyse eines ausgewählten Bundeslandes eine Grobanalyse dominanter kultureller Rahmungen zwischen 1990 bis 2009 auf Bundesebene vorgelagert. Dabei wird die vor allem im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) geführte Diskussion zwischen den Raumplanungsabteilungen der Bundesländer, der Planungswissenschaft sowie der Schutzwasserwirtschaft zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser zwischen 1990 bis 2009 diskursanalytisch untersucht (vgl. Punkt 1 in Abbildung 1). Die Rekonstruktion dieser Diskurse erfolgt anhand textlicher Unterlagen der ÖROK, der Länder, Beiträgen im Journal RAUM, Gutachten etc. und folgt dabei einer an der Grounded Theory (vgl. STRAUSS und CORBIN, 1996) orientierten ‚interpretativen Analytik (vgl. DIAZ-BONE, 2006:[24]ff.; KELLER, 2007a:[13]f.). Der dabei verwendete Analyseraster orientiert sich an den durch Foucault angeregten diskursiven Formationsregeln (vgl. DIAZ-BONE, 1999:125; BAURIEDL, 2007:[41]). Die Feinanalyse kultureller Rahmungen und deren Auswirkungen auf das raumplanerische Handlungssystem zum Umgang mit Hochwasser wird dispositivanalytisch und bedingt durch die Datenverfügbarkeit am Beispiel Niederösterreich für den Zeitraum 1990 bis 2009 umgesetzt (vgl. Punkt 2 in Abbildung 1). Im Unterschied zur Grobanalyse werden dabei auch Praktiken, also (in)formelle Handlungsvorgaben, und durch sie hervorgebrachte Vergegenständlichungen, beispielsweise Flächenwidmungen und Gebäude, in die Analyse eingebunden. Dazu wird einerseits auf text- und planliche Unterlagen der Landesregierung, Protokolle des Landtages, Transkripte halbstrukturierter ExpertInneninterviews und andererseits auf text- und planliche Unterlagen zweier ausgewählter Gemeinden zurückgegriffen. Die durchgeführte Dispositivanalyse folgt dabei der bereits erwähnten ‚interpretativen Analytik’ mit dem Ziel einer genealogische Sichtweise auf dominante Arrangements aus kulturellen Rahmungen, Praktiken und Vergegenständlichungen zu erzielen. Anschließend werden die dabei gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst, Unterschiede bzw. Ähnlichkeiten zwischen den bundesweiten und niederösterreichischen kulturellen Rahmungen herausgearbeitet und Annahmen zur Analyse einer Evaluation unterzogen (vgl. Punkt 3 in Abbildung 1). Die verwendete Forschungsperspektive und deren Analyseergebnisse werden abschließend bezüglich ihrer planungstheoretischen und -praktischen Bedeutsamkeit bewertet (vgl. Punkt 4 in Abbildung 1).

Eine detailliertere Darstellung des Forschungsdesigns und der damit verbundenen methodischen Vorgehensweise findet sich in Kapitel 3.

1.4 Zum Aufbau dieser Arbeit

Kapitel 1 gibt einen Überblick über die Motivation zu dieser Arbeit, deren Forschungsperspektive sowie -design und die verfolgten Forschungsfragen.

In Kapitel 2 werden die Rahmenbedingungen des vorsorgenden Umgangs mit Hochwasser durch die Raumplanung in Österreich aufbereitet. Ausgehend von der Behandlung physischer und wirtschaftlicher Dimensionen von Hochwassern in Österreich wird ein Überblick über die administrativ-organisatorische Dimension des vorsorgenden Umgangs mit Hochwasser gege-

ben. Dieser Überblick wird ergänzt um Einblicke in die planungswissenschaftliche bzw. -politische Diskussion der Bedeutsamkeit von Werten, Einstellungen, Interpretationsmustern etc. im Umgang mit (Natur-)Gefahren am Gegenstand der Risikokultur. Hieraus abgeleitet wird der Wert einer planungswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit kulturellen Rahmungen dargelegt.

Kapitel 3 widmet sich der Aufbereitung einer dispositivanalytischen Forschungsperspektive. Dabei wird auf theoretisch-konzeptioneller Ebene einerseits die Interpretation kultureller Rahmungen als Effekte diskursiver Bedeutungsproduktion dargelegt. Andererseits wird die Vernetzung dieser Bedeutungsproduktion mit darauf abgestimmten Praktiken und daraus resultierenden Vergegenständlichungen zu Dispositiven behandelt. Abschließend werden Annahmen, Untersuchungsfragen und methodische Aspekte zur empirischen Grob- und Feinanalyse behandelt.

In Kapitel 4 werden als Ergebnis der Grobanalyse zwei zwischen 1990 und 2009 bundesweit rekonstruierbare Diskurse zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser in der Raumplanung Österreichs präsentiert.

In Kapitel 5 werden als Ergebnis der Feinanalyse drei zwischen 1990 und 2009 rekonstruierbare Dispositive zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser in der niederösterreichischen Raumplanung präsentiert.

In Kapitel 6 werden die Ergebnisse der Analysen aus Kapitel 4 und 5 einer Reflexion unterzogen. Neben der Verhältnisbestimmung der bundes- und niederösterreichweit im Zeitverlauf feststellbaren kulturellen Rahmungen werden dabei (Vor-)Annahmen zur Analyse evaluiert und ausgewählte Entwicklungen und Strukturierungen der niederösterreichischen Dispositive zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser kommentiert.

Im abschließenden Kapitel 7 wird die planungswissenschaftliche und –praktische Bedeutsamkeit der gewählten Forschungsperspektive und der damit erzielten Analyseergebnisse erörtert. Den Schlusspunkt bildet die Beschreibung des festgestellten weiteren Forschungsbedarfs.

2 Der planerische Umgang mit Hochwasser in Österreich aus unterschiedlichen Perspektiven

In den folgenden Subkapiteln wird versucht aus unterschiedlichen Perspektiven das Phänomen Hochwasser und dessen (raum-)planerische Handhabung in Österreich zu beleuchten. Den Beginn dieses Überblicks bildet die Darstellung der physischen und wirtschaftlichen Dimension von Hochwasserereignissen in Österreich, sowie der räumlichen Struktur der Hochwassergefährdung in Österreich. Ergänzend dazu wird die administrativ-organisatorische Dimension des vorsorgenden Umgangs mit Hochwasser in Österreich dargestellt. Danach wird die kulturelle Dimension des vorsorgenden Umgangs mit Hochwasser aus planungspolitischer und -wissenschaftlicher Perspektive anhand der Entwicklungsforderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' behandelt. Abschließend wird die Berücksichtigung dieser kulturellen Dimension in der raumplanungswissenschaftlichen Diskussion Österreichs diskutiert.

2.1 Die physische und wirtschaftliche Dimension von Hochwasserereignissen in Österreich

Als Hintergrund der empirischen Analysen soll ein Überblick über die im Zeitraum 1980 bis 2009 in Österreich eingetretenen natürlichen Schadensereignisse, speziell Hochwasserereignisse, deren wirtschaftlichen Konsequenzen und räumliche Verteilung gegeben werden. Die Zeitspanne 1980 bis 2009 wurde gewählt, um den Untersuchungszeitraum der weiteren Analysen – 1990 bis 2009 - in einen erweiterten zeitlichen Kontext zu stellen.

2.1.1 Hochwasser als Teil einer multiplen natürlichen Gefährdung

Im Rahmen des ESPON Projekts ‚The Spatial Effects and Management of Natural and Technological Hazards in Europe' (ESPON, 2006) wird das Risiko europäischer NUTS3-Regionen gegenüber Naturgefahren grob abgeschätzt. Risiko wird dabei als Produkt der Interaktion von Gefahreneinwirkung und einem beeinträchtigten System verstanden und zehnstufig ordinal skaliert. Der Aspekt der Gefahreneinwirkung, die ‚Intensity of Hazard', wird dabei mit Stand 2002 als gewichtetes und klassifiziertes Aggregat bisheriger Ausprägungen von 10 ausgewählten natürlichen Gefahrenquellen[5] abgebildet (ebd.:20ff). Der Verletzlichkeit der einzelnen Regionen, der ‚Degree of vulnerability', wird dabei als gewichtetes Produkt aus regionaler Wertschöpfung, Wohnbevölkerung, Landnutzung und nationaler Wertschöpfung abgebildet (ebd.:82ff). Diese vor allem auf einen inner-europäischen Vergleich ausgerichtete Bewertung lässt dabei nur relative Aussagen über ermittelte Risiken zu. Abbildung 2 zeigt die Gefährdung der europäischen NUTS3-Regionen graphisch.

Österreichischen Regionen wird ein im zentraleuropäischen Vergleich gesehen tendenziell niedriges Risikoniveau zugeordnet. Neben der eher trivialen Erkenntnis, dass Ballungsräume, wie Wien, Linz oder Salzburg, ein höheres Risiko gegen Naturgefahren aufweisen zeigt sich ein leichtes West-Ost Gefälle des aggregierten Gesamtrisikos. Eine mögliche Erklärung dafür kann im Auftreten alpiner Naturgefahren wie Lawinen im Westen Österreichs gesehen werden.

[5] Folgende Naturgefahren wurden für die ESPON-Studie ausgewählt: Lawinen, Trockenheit, Erdbeben, Extremtemperaturen, Hochwasser, Waldbrände, Hangrutschungen, Stürme (Sommer und Winter), Zyklone, Tsunamis und Vulkanausbrüche.

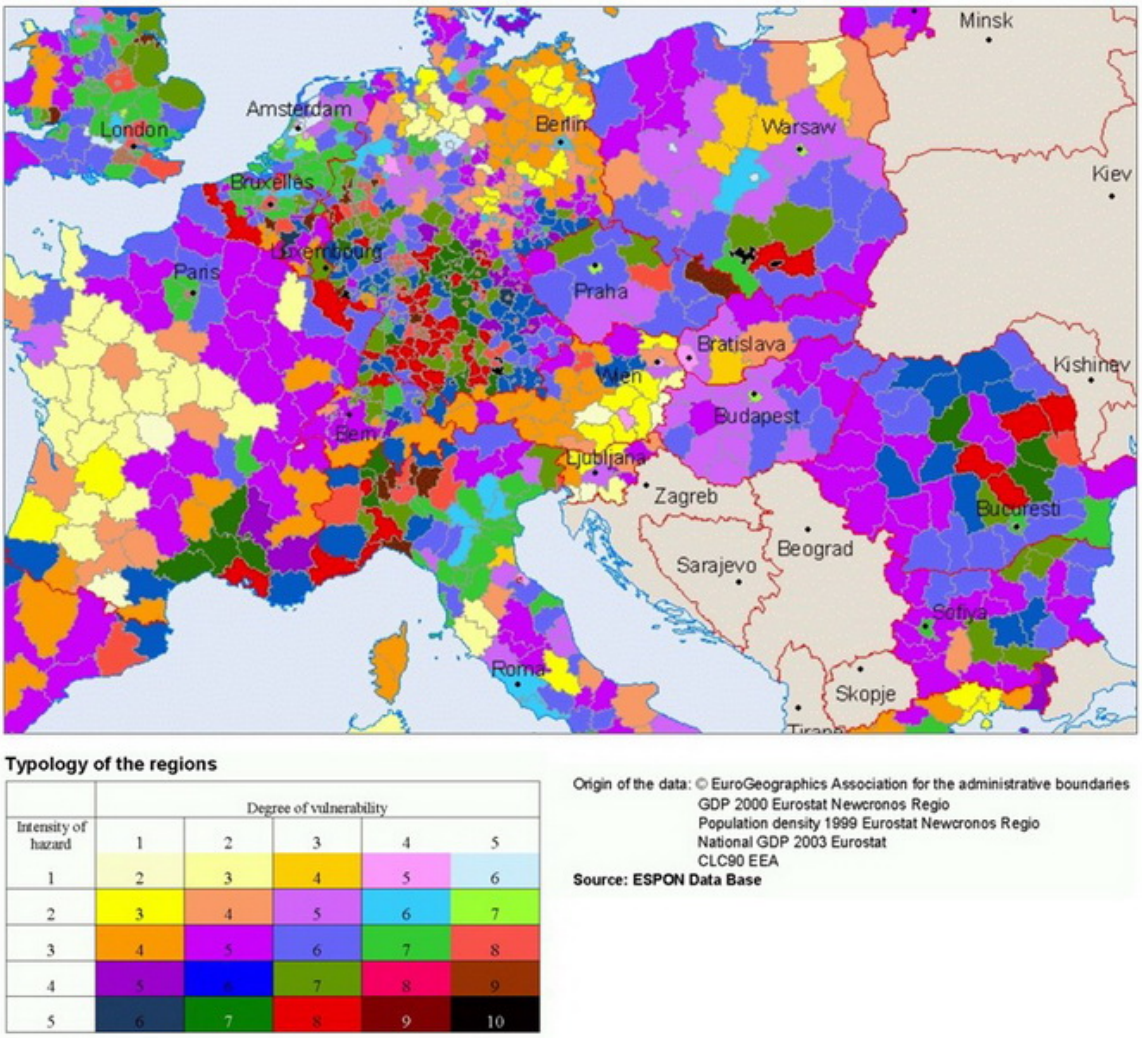


Abbildung 2: Aggregierte natürliche Risken in europäischen Regionen
(Quelle: ESPON, 2006:91)

Wie sich dieses Risiko gegenüber Naturgefahren in Österreich seit 1980 realisierte kann Abbildung 3 entnommen werden. Darin wird das Verteilungsmuster eingetretener Naturgefahren und der durch sie verursachten, öffentlichen Kompensationszahlung aus dem Katastrophenfonds in Österreich dargestellt. Daten zu den eingetretenen Naturereignissen wurden dafür aus der ‚Emergency Events Database EM-DAT' der WHO (CRED, 2009) bezogen, da zum Zeitpunkt Juni 2009 eine Zusammenschau entsprechender Daten in Österreich nicht verfügbar ist. Diese Datengrundlage weist eine relativ grobe Auflösung auf, wodurch tendenziell Schadensereignisse geringeren Ausmaßes[6] unberücksichtigt bleiben. Dieser systematische Fehler wird jedoch der überblicksartigen Aussage wegen in Kauf genommen. Die Auszahlungen aus dem österreichischen Katastrophenfonds stellen dabei den Bundesanteil zur Deckung von Schäden durch Naturgefahren im Privatvermögen bzw. im Vermögen von Gebietskörperschaften dar, welche um Mittel der Länder ergänzt werden[7]. Die Grundlagendaten hierzu stammen aus einer Sonderauswertung des Bundesministeriums für Finanzen (BMF, 2008) und konnten nur für den Zeitrahmen 1995 bis 2008 bezogen werden.

[6] Eingang in die EM-DAT Datenbank finden Ereignisse, welche mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllt: a) Zehn oder mehr Getöteten, b) 100 oder mehr Betroffene, c) Ausrufung des Notstandes aufgrund des Ereignisses oder d) ereingisbedingte Anfrage um internationale Hilfe (vgl. EM-DAT, 2008).

[7] Die genauen Regelungen zu Mittelbereitstellung und Verwendung können dem Katastrophenfondsgesetz (KATFG 1996) und dessen Folgegesetzen entnommen werden.

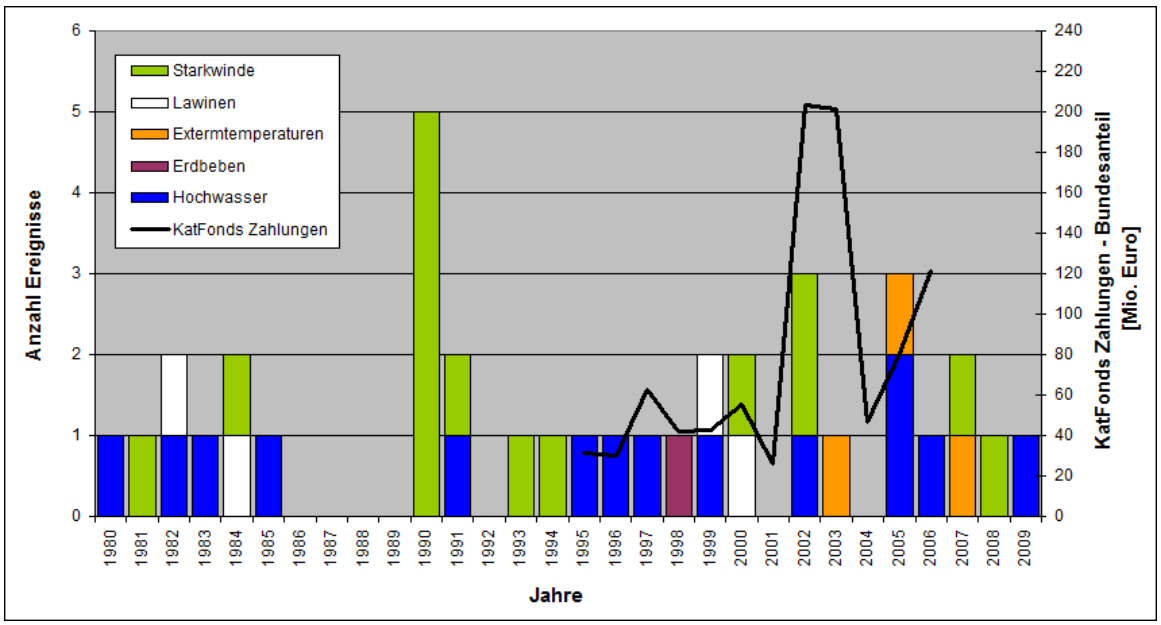


Abbildung 3: Zeitliche Verteilung von Naturereignissen größeren Ausmaßes im Zeitraum 1980 bis 2009 in Österreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: BMF, 2008; CRED, 2009)

In der Periode 1980 bis 1989 traten Schadensereignisse vor allem in der ersten Hälfte ein. Dominant erwiesen sich dabei Hochwasser in Salzburg, Steiermark, Ober- und Niederösterreich sowie Lawinen im Westen Österreichs, vor allem in Tirol. Die Periode 1990 bis 1999 war vor allem durch bundesweite Sturmschäden und Hochwasser in Vorarlberg, Salzburg, Ober-, Niederösterreich und Wien geprägt. Das in dieser Periode angeführte Erdbeben in Kärnten (Arnoldstein) erscheint wenig nachvollziehbar, da dazu keine Belege in einer vertiefenden Recherche im APA Pressearchiv und Berichten der Zentralanstalt für Meteorologie (ZAMG) gefunden werden konnten. In diese Zeitspanne fällt das Lawinenereignis von Galtür im Februar 1999, welches fachlich (z.B. WEISS, 2000) und medial große Aufmerksamkeit erregte. Ab 2000 dominieren neuerlich Hochwasser in Salzburg, Ober- und Niederösterreich, Steiermark und Wien sowie bundesweit Sturmschäden. Diese Hochwasserereignisse regten dabei einen intensiven öffentlichen und fachlichen Austausch (vgl. Kapitel 2.3.4) zum Umgang mit Hochwasser an. Die angeführten Schäden durch Extremtemperaturen wurden erstmals ab 2000 erfasst, wodurch der Eindruck einer ‚neu' aufgetauchten Gefährdung entsteht. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Ereignisse auch in den Jahren vor 2003 auftraten, jedoch nicht protokolliert wurden.

Bei der Entwicklung der durch diese Ereignisse verursachten Bundeszahlungen zur Kompensation erlittener Schäden fällt der markante Sprung in den Jahren 2002 und 2003 ins Auge, welcher auf die Hochwasserereignisse 2002 zurückgeführt werden kann. Gesamt wurden hier je Jahr ca. 200 Mio. € Bundesmittel an die Länder ausbezahlt; der Großteil davon zur Deckung privater Schäden. Die 2005 und 2006 gestiegenen Auszahlungen lassen sich ebenfalls auf Hochwasserereignisse zurückführen, bleiben absolut gesehen mit ca. 100 Millionen € je Jahr jedoch deutlich hinter den Zahlungen des Jahres 2002 zurück. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung bei der Antragsstellung und -abwicklung ist anzunehmen, dass auch im Jahr 2007 erhöhte Schadenszahlungen für die Hochwasserereignisse 2006 geleistet wurden.

Unter Berücksichtigung der den verwendeten Daten anhaftenden Unschärfe erscheint ein Zwischenfazit nicht ungewagt: Die in der Zeitspanne 1980 bis 2009 in Österreich eingetretenen Naturereignisse größeren Ausmaßes[6] setzen sich zum Großteil - ca. 75% - aus Hochwasser und Sturmschäden zusammen. Lawinen stellen demgegenüber einen kleinen Teil der Naturer-

eignisse größeren Ausmaßes[6] dar, verursachten 1980 bis 2009 aber nahezu dreimal mehr Getötete (105) als Hochwasserereignisse (38) (vgl. CRED, 2009). Im Gegenzug stellen Hochwasser die kostspieligsten Naturereignisse in Österreich dar. Die Gesamtschaden der Hochwasserereignisse 2002 wird beispielsweise auf rund 3,1 Mrd. € eingeschätzt (vgl. ZENAR, 2003:146). Abgesehen von der Zeitspanne 1986 bis 1990 weisen die eingetreten Hochwasserereignisse eine annähernd kontinuierliche zeitliche Verteilung auf.

2.1.2 Die räumliche Dimension der Gefährdung durch Hochwasser in Österreich

Einen räumlich differenzierten Einblick in die Gefährdung von Siedlungen und sonstigen menschlichen Werten in Österreich bietet die Studie ‚An assessment of weather-related risks in Europe: maps of flood and drought risks' des Europäischen Joint Research Centers (GENOVESE et al., 2007). Dabei wird auf NUTS2-Ebene anhand eines europaweiten hydrologischen Modells, Landnutzungsdaten und Schadensfunktionen (vgl. ebd.:10ff) eine grobe Abschätzung minimaler und maximaler Schäden durch Hochwasser mit bestimmten Wiederkehrenswahrscheinlichkeiten vorgenommen:

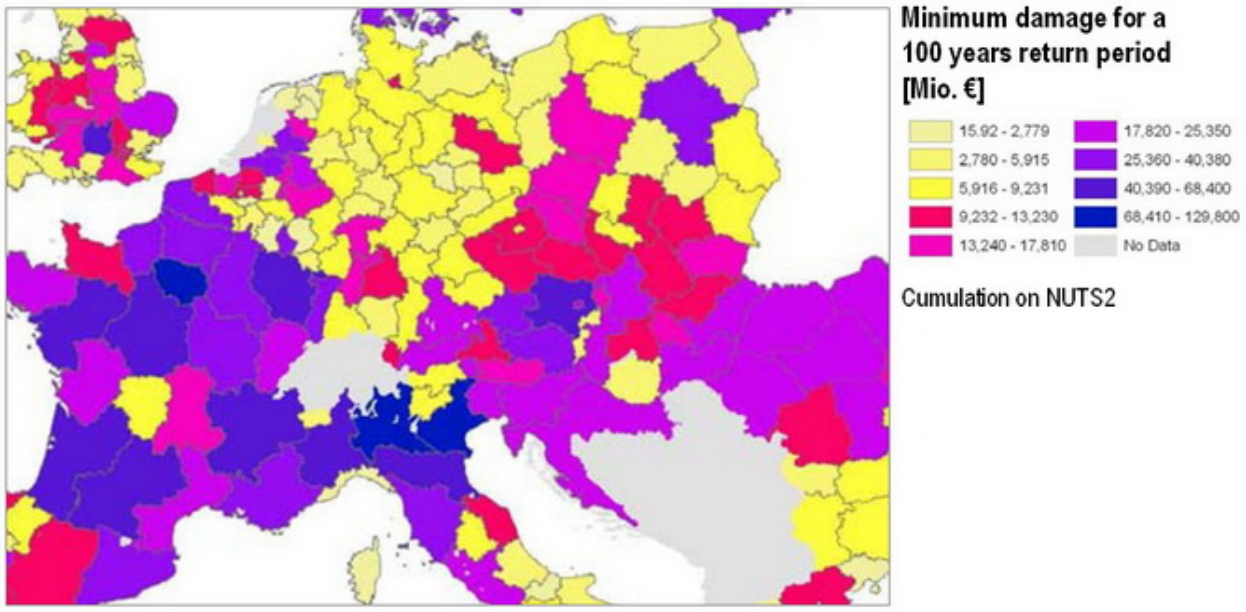


Abbildung 4: Minimaler geschätzter finanzieller Schaden europäischer NUTS2-Regionen im Falle eines 100jährlichen Hochwasserereignisses
(Quelle: GENOVESE et al., 2007:97)

Im Rahmen dieser relativ groben Analyse werden Nieder- und Oberösterreich sowie die Steiermark als jene Bundesländer mit den absolut gesehen höchsten potentiellen Schäden von 25 Mio. € und mehr ausgewiesen. Für die westlichen Bundesländer werden geringere Absolutbeträge - zwischen 9 und 17 Mio. € - angeführt.

Einen detaillierteren Blick auf die Ausgesetztheit der Bundesländer gegenüber Hochwasser ermöglich die von Prettenthaler, Amrusch und Habsburg-Lothringen (2008) bundesweit für das Bezugsjahr 2001 durchgeführte Schätzung der Werte von Wohnimmobilien im Abflussbereich 30, 100 und 200jährlicher Hochwasserereignisse. Eine Normalisierung der Verkehrswerte von Immobilien in diesen Abflussbereichen anhand der jeweiligen Bau- und Verkehrsfläche (vgl. UBA, 2009) eines Bundeslandes ermöglicht dabei die Eliminierung von Größeneffekten zwischen den Bundesländern. Abbildung 5 zeigt die Ergebnisse dieser Normalisierung differenziert nach Abflussbereichen.

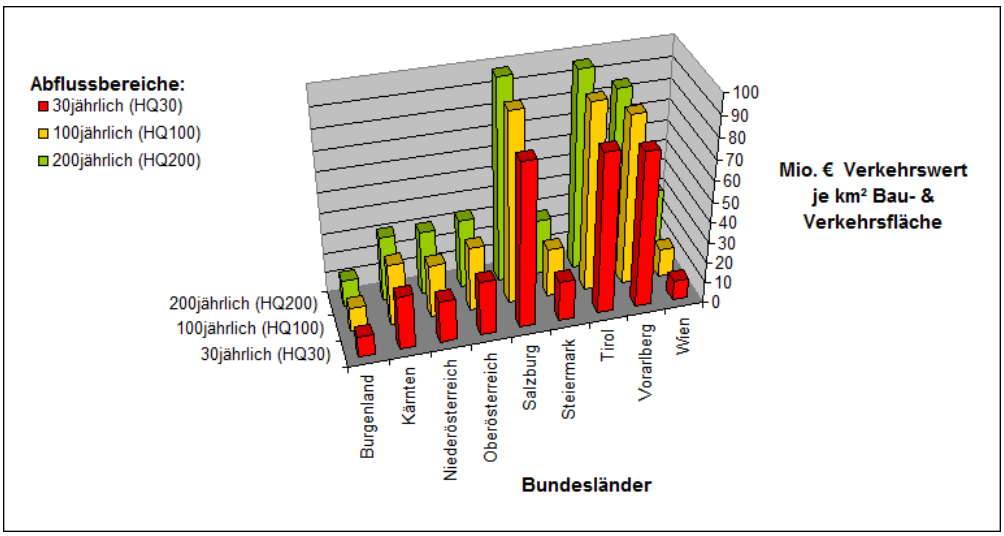


Abbildung 5: Verkehrswerte hochwassergefährdeter Wohnimmobilien je km² Bau- und Verkehrsfläche sowie Bundesland
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: PRETTENTHALER, AMRUSCH und HABSBURG-LOTHRINGEN, 2008:49ff; UBA, 2009)

Dabei zeigt sich, dass vor allem die Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg, bedingt durch deren geringen Dauersiedlungsraum, hohe Wertkonzentrationen bereits im Abflussbereich 30jährlicher Hochwasser aufweisen. Bundesländer wie Nieder-, Oberösterreich, Kärnten oder Steiermark weisen in diesen Abflussbereichen eine deutlich geringe Wertkonzentration auf. Als Hypothese lässt sich daraus ableiten, dass diese Bundesländer durch ihre Größe hohe absolute Schadenszahlen erreichen. Bezogen auf die vorhandene Bau- und Verkehrsflächen innerhalb des Dauersiedlungsraums werden Bundesländer wie Salzburg, Tirol oder Vorarlberg aber intensiver von Hochwasserereignissen getroffen.

Diese Hypothese scheint sich in einer Betrachtung der Auszahlungsintensitäten, verstanden als auf die Bau- und Verkehrsflächen bezogenen bundesseitigen Kompensationszahlungen aus dem Katastrophenfonds zu bestätigen:

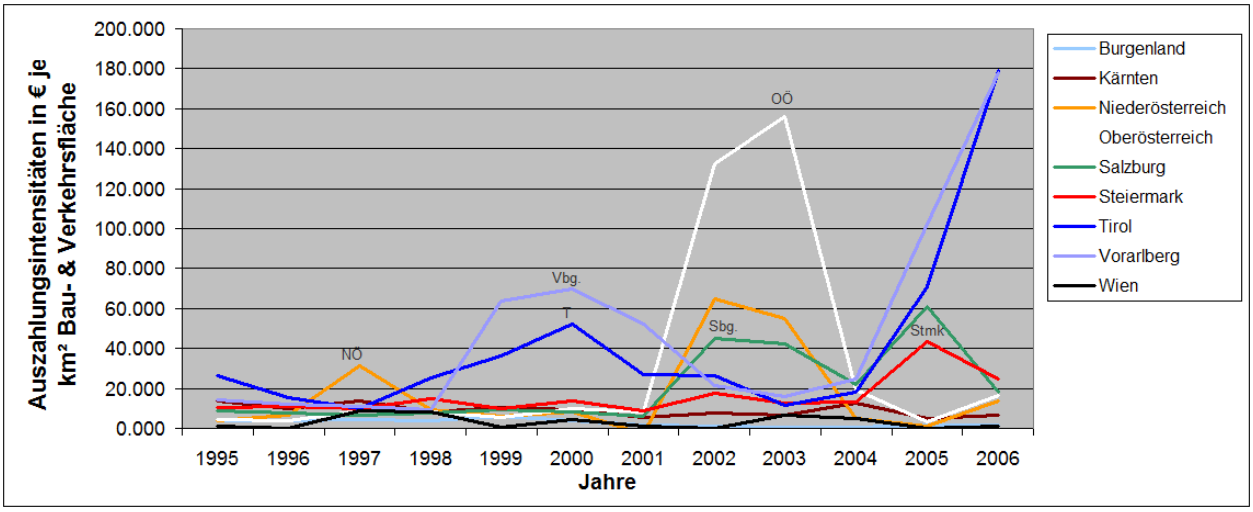


Abbildung 6: Auszahlungen aus dem Katastrophenfonds an die Bundesländer je km² Dauersiedlungsraum
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: BMF, 2008)

Obwohl absolut gesehen die Hochwasser 2002 die höchsten jährlichen Auszahlungen aus dem Katastrophenfonds verursachten (vgl. Abbildung 3), wurden dabei nicht die höchsten Auszahlungsintensitäten erzielt. Die Bundesländer Ober- und Niederösterreich erhielten 2002 absolut den Großteil der Auszahlungen. Bezogen auf die Bau- und Verkehrsflächen erhielt Niederös-

terreich 2002 und 2003 ähnliche Auszahlungsintensitäten wie Vorarlberg aufgrund der Hochwasser und Lawinen 1999 und 2000. Schließt man eine strategische Bevorzugung des Bundeslandes Oberösterreich bei Zahlungen aus dem Katastrophenfonds aus, wurde dieses Bundesland durch die Hochwasser 2002, trotz seiner zu Niederösterreich vergleichbaren Wertkonzentrationen in Abflussgebieten (vgl. Abbildung 5), am schwersten geschädigt. Dass Niederösterreich durch die ein 100jährliches Abflussereignis bei weitem überschreitenden Hochwasserereignisse 2002 (vgl. ZENAR, 2003:30) vergleichbare Auszahlungsintensitäten wie Salzburg im Rahmen eines ca. 50jährilichen Ereignisses 2005 erhielt (vgl. AMT DER SBG. LANDESREGIERUNG, 2009), kann als Effekt der in Abbildung 5 dargestellten unterschiedlichen Wertkonzentrationen in den Abflussräumen dieser Bundesländer gesehen werden. Die in den westlichen Bundesländern vorhandenen hohen Wertkonzentrationen in Abflussräumen können auch als Erklärung der bisher höchsten Auszahlungsintensitäten an die Bundesländer Tirol und Vorarlberg im Zuge der Hochwasser 2005 dienen.

2.2 Die administrativ-organisatorische Dimension des Umgangs mit Hochwasser in Österreich

Die folgende Kurzdarstellung der administrativ-organisatorischen Struktur der österreichischen Hochwasservorsorge dient zur Rahmung der weiteren Ausführungen dieser Arbeit und nicht der allumfassenden Darstellung öffentlicher Schadenvorsorge gegenüber Hochwasserereignissen. Solch umfassende Darstellungen finden sich beispielsweise bei Rudolf-Miklau (2009).

Bedingt durch die in der österreichischen Bundesverfassung verankerte Kompetenzverteilung erfolgt die Organisation der öffentlichen Vorsorge gegen Naturgefahren nicht auf Grundlage eines einheitlichen Naturgefahrenrechtes (vgl. KHAKZADEH, 2007:55; HOLUB und FUCHS, 2009:524ff.). Historisch bedingt verfolgen in Österreich drei bundesstaatliche Verwaltungseinheiten das (Teil-)Ziel[8] der Bemessung und baulichen Begegnung von Hochwassergefahren (vgl. BMLFUW, 2006c:36f):

- Die Bundeswasserstraßenverwaltung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (Abteilung IV W3 - Bundeswasserstraßen) mit ihrem privatrechtlich organisierten operativen Arm der ‚via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH'.
- Die Bundeswasserbauverwaltung (BWV) des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Abteilung VII 5 – Schutzwasserwirtschaft).
- Der Forsttechnische Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV) des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Abteilung IV5 - Wildbach- und Lawinenverbauung).

Die Bereitstellung baulicher Schutzmaßnahmen, beispielsweise Dämme oder Rückhaltebecken, durch diese Verwaltungseinheiten wird oftmals als ‚aktiver' Hochwasserschutz bezeichnet (BMLFUW, 2006e:56). Ergänzend dazu bilden ‚passive' Maßnahmen (ebd.:59) der, in die Kompetenz der Bundesländer fallenden, Raumplanung, wie die Freihaltung von Überflutungsflächen von Bebauung, einen Teil der öffentlichen Hochwasservorsorge in Österreich. Diese raumplanerischen Maßnahmen können dabei auf örtlicher und/oder überörtlicher Ebene regional bzw. landesweit gesetzt werden. Darüber hinaus obliegt es den

[8] Die Verwaltungseinheiten WLV und Bundeswasserstraßenverwaltung verfügen über Hochwasserschutz hinausgehende Zielkataloge (vgl. BMLFUW, 2006c:36, 2006f:4f).

Ländern, Bezirken und Gemeinden zur Bewältigung eingetretener Hochwasserschäden ‚Katastrophenschutzpläne' auszuarbeiten (vgl. z.B. §14 NÖ KHG).

Überblicksartig lässt sich die Struktur der Organisation öffentlicher Hochwasservorsorge in Österreich vereinfacht als Mischform bundes- (Bundeswasserstraßenverwaltung, BWV und WLV) und landesrechtlicher (Raumplanung) Kompetenzbereiche wie folgt darstellen (vgl. ÖROK, 2005c:46ff; HOLUB und FUCHS, 2009:524ff):

	Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken ▼	▼	▼	▼	
Teil-aspekt	Bundeswasser-straßenverwaltung via donau	Bundeswasserbau-verwaltung (BWV)	Wildbach- & Lawinen-verbauung (WLV)	Raumplanung	
				Überörtlich	Örtlich
Zuständig für:	Hochwasserschutz an Donau, March und Thaya	Hochwasserschutz an allen anderen Gewässern (Bundesflüsse, Grenzgewässer)	Hochwasserschutz an Wildbächen und Maßnahmen in deren Einzugsgebieten	Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten bei der Standortwahl für Raumordnungsmaßnahmen	
Rechtsgrundlagen Richtlinien	- Wasserrechtsgesetz - Wasserbautenförderungsgesetz - RIWA-T	- Wasserrechtsgesetz - Wasserbautenförderungsgesetz - RIWA-T	- Forstgesetz - VO Gefahrenzonenpläne - Techn. Richtlinien WLV - Richtlinie „Hinderungsgründe" - Wasserrechtsgesetz	- Je Bundesland: - Raumordnungsgesetz - Nebengesetze & Verordnungen (z.B. PlanzeichenVO)	(Bauordnung)
Instrumente	- HQ30 Ausweisung - Schutzwasserwirtschaftliche Grundsatzkonzepte (HQ30/100/tw. 300) - Gefahrenzonenpläne Flussbau	- HQ30 Ausweisung - Schutzwasserwirtschaftliche Grundsatzkonzepte (HQ30/100/tw. 300) - Gefahrenzonenpläne Flussbau	Gefahrenzonenpläne WLV	- Landesentwicklungsprogramm - Regionale Entwicklungsprogramme - Sektorale Raumordnungsprogramme	- Örtl. Entwicklungskonzept - Flächenwidmungsplan - Bebauungsplan
Räuml. Bezug	(vorwiegend) regional	(vorwiegend) regional	(vorwiegend) kommunal	regional	kommunal
Admin. Zuständigkeit	Bundesminister VIT	- Landeshauptmann - Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	Landesregierung	Kommune

Tabelle 1: Das Beziehungsgefüge Raumplanung, Bundeswasserstraßenverwaltung, BWV und WLV zum Umgang mit Hochwasser in Österreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2008 in Überarbeitung von ÖROK, 2005c:47)

Nachfolgend werden die in Tabelle 1 grob charakterisierten Verwaltungseinheiten sowie die angeführte EU-Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (‚EU-Hochwasserrichtlinie') eingehender behandelt.

2.2.1 Die Bundeswasserstraßenverwaltung / via donau

Bedingt durch die Bedeutung von Donau, March und Thaya für die Schifffahrt fallen diese Flüsse (‚Wasserstraßen') in den Verantwortungsbereich der Bundeswasserstraßenverwaltung. Diese Zuordnung schließt dabei auch den Hochwasserschutz entlang dieser Flüsse ein.

Aufgrund der im Bereich des Hochwasserschutzes vorhandenen inhaltlichen und methodischen Überschneidungen zwischen Bundeswasserstraßenverwaltung und der BWV wird an dieser Stelle auf die Beschreibung der BWV verwiesen.

2.2.2 Die Bundeswasserbauverwaltung (BWV)

Auf Basis des Wasserrechts- und Wasserbautenförderungsgesetzes plant die BWV Hochwasserschutzmaßnahmen und teilfinanziert[9] deren Umsetzung bzw. Wartung entlang von Flüssen, welche

- nicht in den Zuständigkeitsbereich der Bundeswasserstraßenverwaltung fallen und
- nicht mittels einer Verordnung durch den jeweiligen Landeshauptmann (vgl. §98 Abs5 FORSTGESETZ 1975) als Wildbäche im Sinne des Forstgesetzes gekennzeichnet sind.

Das Ausmaß und die Qualität des öffentlich bereitzustellenden Hochwasserschutzes wird dabei über die ‚Technischen Richtlinien der Bundeswasserbauverwaltung RIWA-T' festgelegt (vgl. BMLFUW, 2006e:15):

- Für Siedlungen, und bedeutende Wirtschafts- und Verkehrsanlagen ist ein Schutz gegen Hochwasserereignisse mit 100jährlicher Häufigkeit (HQ100) anzustreben.
- Für Anlagen von geringerer Bedeutung, wie niederrangige Straßen, ist ein Schutz gegen Ereignisse mit einer 30jährlich Häufigkeit (HQ30) anzustreben.
- Land- und forstwirtschaftlichen Flächen wird kein spezielles Schurzbedürfnis zugeordnet.

Abgestimmt auf diese Regelungen wird ein 100jährliches Hochwasserereignis als Bemessungsgröße von Schutzbauten für Siedlungen festgelegt (vgl. HOLUB, 2006:9). Zur Abschätzung der Hochwassergefährdung von Gemeinden entlang eines Flussabschnittes werden seitens der BWV, genauer durch sie beauftragte Ziviltechniker, entweder Abflussuntersuchungen zur Kennzeichnung der Anschlaglinien 30, 100 und teilweise 300jährlicher Hochwasserereignisse oder Gefahrenzonenpläne erstellt. Letztere können folgende Inhalte aufweisen (vgl. BMLFUW, 2006d):

Bezeichnung der Gefahrenzone	Beschreibung
HQ30-Zone ('Zone wasserrechtlicher Bewilligungspflicht')	In dieser nach § 38 Abs. 3 WRG abzugrenzenden Zone bedürfen alle Baumaßnahmen einer wasserrechtlichen Bewilligung.
Rote Zone ('Bauverbotszone')	Flächen die aufgrund der voraussichtlichen Schadenswirkungen des Bemessungsereignisses (HQ100) zur Nutzung als Siedlungsraum nicht geeignet sind.
Rot-gelbe Zone ('Retentions-, Abfluss- und wasserwirtschaftliche Vorrangszone')	All jene Flächen, die für den Hochwasserabfluss notwendigen oder eine wesentliche Funktion für den Hochwasserrückhalt (aufgrund der zu erwartenden Auswirkungen bei abflussbeeinträchtigenden Maßnahmen) des Gewässers haben.
Gelbe Zone ('Gebots- und Verbotszone')	Alle verbleibenden Abflussflächen zwischen der Roten bzw. Rot-Gelben Zone und der Anschlaglinie des HQ100 Bemessungsereignisses
Blaue Zone ('wasserwirtschaftliche Bedarfszone')	Flächen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen (und Sicherung deren Funktion) sowie Flächen zur besonderen Bewirtschaftung
Gefahrenbereich bis HQ300 ('Hinweisbereich')	Flächen zwischen den Anschlaglinien des HQ100 Bemessungs- und einem HQ300 Ereignis (gelbe Schraffur) einschließlich des dadurch ausgelösten Versagens vorhandener schutzwasserbaulicher Anlagen (rote Schraffur)

Tabelle 2: Mögliche Inhalte von Gefahrenzonenplänen der BWV
(Quelle: Eigene Erstellung, 2008 unter Überarbeitung von BMLFUW, 2006d:3ff.)

[9] Zu Details der Kostentragung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sei auf bestehende Literatur (z.B. BMLFUW, 2006c:37) verwiesen.

Innerhalb der BWV werden diese Pläne zur Abstimmung schutzwasserwirtschaftlicher sowie im Sinne der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, 2000) gewässerökologischer Ziele und Aufgaben entlang eines Flussabschnittes im Rahmen von Gewässerentwicklungskonzepten bzw. Regionalstudien genutzt. Regionalstudien sollen dabei einen *„Schwerpunkt auf die Abstimmung schutzwasserwirtschaftlicher Maßnahmen mit der Raumordnung und anderen Planungen“* (BMLFUW, 2006c:16) setzen. Aus Sicht der Raumplanung nehmen Abflussuntersuchungen und Gefahrenzonenpläne die Stellung von *„Gutachten mit Prognosecharakter“* (KHAKZADEH, 2007:56) ein, ohne per se eine rechtsverbindliche Wirkung zu entfalten.

2.2.3 Der forsttechnische Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV)

Auf Basis des Forstgesetzes und seiner Folgeverordnungen zu Gefahrenzonenplänen widmet sich die WLV unter anderem der Ermittlung von Gefährdungen durch Wildbäche sowie der Planung und Umsetzung von Schutzmaßnahmen. Wildbäche und deren Einzugsgebiete werden auf Basis des Forstgesetztes (vgl. §98 Abs5 FORSTGESETZ 1975) mittels Verordnung durch den Landeshauptmann festgestellt.

Wie im Fall der BWV werden im Rahmen von Gefahrenzonenplänen Aussagen zur Gefährdung von Flächen getroffen. Im Gegensatz zur Vorgehensweise der BWV werden diese Pläne gemeindebezogen erstellt. Die Bewertung der Gefährdung selbst berücksichtigt häufige (10jährliche) und seltene (150jährliche) Ereignisse. Gefährdungen durch Wildbäche und Lawinen werden dabei planlich nicht unterschieden. Gefahrenzonenpläne der WLV können folgende Inhalte aufweisen:

Bezeichnung der Gefahrenzone	Beschreibung
Rote Zone	Eine ständige Besiedlung ist nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich.
Gelbe Zone	Eine ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist beeinträchtigt. Eine Bebauung kann nur unter Einhaltung von Auflagen durchgeführt werden.
Blaue Vorbehaltsbereiche	Diese Flächen sind als Standorte für technische oder biologische Schutzmaßnahmen freizuhalten oder erfordern eine besondere Bewirtschaftung.
Braune Hinweisbereiche	Flächen, welche durch andere Naturgefahren als Wildbäche und Lawinen bedroht werden (z.B. Hangrutschungen, Steinschlag)
Violette Hinweisbereiche	Flächen deren momentaner Zustand erhalten werden muss, da diese natürliche Schutzelemente darstellen (z.B. Hochwasserrückhalteräume)

Tabelle 3: Gefahrenzonen des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2008 unter Überarbeitung von BMLFUW, 2006a:o.S.)

Analog zur BWV dienen diese Pläne als Grundlage zur Ausarbeitung und Umsetzung baulicher Schutzmaßnahmen in ‚Detailprojekten'. Im Rahmen von Pilotprojekten durchgeführter Regionalstudien der WLV, welche mehrere Gemeinden umfassen, wird versucht zu einer Dringlichkeitsreihung von Maßnahmen in stark gefährdeten Regionen zu gelangen und diese mit anderen Fachplanungen wie der Raumplanung abzustimmen (vgl. BMLFUW, 2006f:20).

2.2.4 Die Europäische Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken

Diese 2007 erlassene, europäische Richtlinie zielt auf die Schaffung europaweiter Standards und grenzüberschreitender Koordination in der Handhabung von Hochwasserrisiken ab. Unter Koordination des BMLFUW wird diese Richtlinie ab November 2009 (vgl. Art17 Abs1 HWRL) schrittweise in österreichisches Recht umgesetzt. Diese rechtliche Umsetzung betrifft dabei die zuvor behandelten Verwaltungseinheiten Bundeswasserstraßenverwaltung, BWV und WLV

(vgl. WEBER, 2009:o.S.). Die bis 2015 dauernde, zum Stand Juli 2009 in Österreich öffentlich aber noch nicht näher dargelegte[10], Umsetzung soll dabei drei Phasen durchlaufen (vgl. HWRL, 2007:30ff.):

- Bis Dezember 2011 ist auf Basis vorhandener Daten eine vorläufige Bewertung des Hochwasserrisikos in österreichischen Flusseinzugsgebieten vorzunehmen. Aufbauend auf die ‚Hochwasserrisikozonierung Austria –HORA' (BMLFUW, 2009a) sollen dabei Einzugsgebiete für die *„ein potenzielles signifikantes Hochwasserrisiko besteht"* (Art5 Abs1 HWRL) ermittelt werden.
- Für Flusseinzugsgebiete sind bis Dezember 2013 Hochwassergefahren und -risikokarten zu erstellen. Hochwassergefahrenkarten sollen dabei Überflutungsgebiete für Hochwasserereignisse niedriger, mittlerer (≥ 100 Jahre) und hoher Wahrscheinlichkeit, sowie Wassertiefen und Fließgeschwindigkeiten beinhalten. Hochwasserrisikokarten sollen darauf aufbauend Informationen über durch diese Hochwasserereignisse nachteilig betroffene EinwohnerInnen, wirtschaftliche Tätigkeiten, Schutzgebiete und bedeutende Verschmutzungsquellen beinhalten.
- Bis Dezember 2015 zu erstellende Hochwasserrisikomanagementpläne sollen *„angemessene Ziele"* (Art7 Abs2 HWRL) zur Minderung potentiell negativer Folgen für menschliche Werte durch nicht-bauliche Maßnahmen sowie die Verminderung der Hochwassereintretenswahrscheinlichkeit durch bauliche Maßnahmen beinhalten. Durch die Schwerpunktsetzung auf Vermeidung und Vorsorge soll die raumplanerische Freihaltung von Abflussflächen bzw. die Absicherung von Retentionsflächen in diesen Managementplänen berücksichtigt werden (vgl. Art7 Abs3 HWRL).

Bedingt durch die bereits erwähnte geringe Informationsdichte zu Details der Richtlinienumsetzung in Österreich gestalten sich Aussagen zu möglichen Auswirkungen auf Planungsprodukte der BWV und WLV bzw. das Beziehungsgefüge zwischen Bundeswasserstraßenverwaltung, BWV, WLV und Raumplanung schwierig. Im Rahmen des 12. Raumordnungsberichtes der Österreichischen Raumordnungskonferenz ÖROK findet sich dazu der vage Hinweis, dass *„besonders auf flusseinzugsgebietsbezogene Planungen, die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit und die Abstimmung der Maßnahmen - national und international - zu achten sein"* (ÖROK, 2008b:72) wird.

2.2.5 Raumplanung und deren Umgang mit Hochwasser in Österreich

Raumplanung als *„Tätigkeit […], die die Grundlagen dafür schafft, daß seitens der öffentlichen Hand auf die Entwicklung der räumlichen Verhältnisse aufgrund von politischen Vorgaben (gesetzlich geregelten Zielen und Verfahrensvorschriften) Einfluß genommen"* (SCHINDEGGER, 1999:30) wird, ist kompetenzrechtlich den österreichischen Bundesländern zugeordnet. Die in Österreich vorhandenen Hinweise auf Bundesebene zu einer raumplanerischen Vorsorge gegen Hochwasser, wie der Verweis auf die Erhaltung von Hochwasserrückhaltegebieten (vgl. ÖROK, 2002a:97) im Österreichischen Raumentwicklungskonzept ÖREK, nehmen dadurch die Stellung unverbindlicher Empfehlungen ein.

[10] Zum Stand Jänner 2010 referenzieren BWV und WLV in Publikationen wie deren gemeinsamen Jahresbericht 2008 zwar auf die grundsätzliche Umsetzung der Hochwasserrichtlinie (vgl. BMLFUW, 2009c:26), Details zu deren österreichischer Umsetzung finden sich dabei jedoch nicht.

Tabelle 4 zeigt überblicksartig die auf Basis der Landesraumordnungsgesetze[11] den Planungsträgern Land und Gemeinde zur Verfügung stehenden raumplanerischen Instrumente und deren mögliche materiellen Inhalte:

Gebiets-körperschaft	Planungsebene	rechtliche Grundlage	Raumplanungsinstrumente	materielle Inhalte
Bund	Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK		-	Empfehlungen
Land	Landesplanung Regionalplanung Raumordnung	Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetz	- Landesraumordnungs- bzw. Landesentwicklungsprogramme - Überörtliche Raumordnungsprogramme - Regionale und sektorale Raumordnungsprogramme	- Überörtliche Entwicklungszielsetzungen - Maßnahmenkataloge zur Verwirklichung
Gemeinde	Örtliche Raumplanung	Raumordnungs- bzw. Raumplanungsgesetz	Örtliches Entwicklungskonzept	Zielsetzung- und Maßnahmenkatalog
			Flächenwidmungsplan	Darstellung der angestrebten Landnutzung
			Bebauungsplan	Festsetzung baulicher Bedingungen

Tabelle 4: Erklärungsschema der nominellen Raumplanung Österreichs
(Quelle: Eigene Überarbeitung, 2009 von SEMSROTH, 2001:111)

Entlang des verfassungsrechtlich bestimmten ‚eigenen Wirkungsbereichs' (Art.118 Abs.3 Z9 B-VG) von Gemeinden wird diesen die örtliche und den Landesregierungen die überörtliche Raumplanung zugeordnet, welche Teilausschnitte (‚Regionalplanung') oder das gesamte Landesgebiet (‚Landesplanung') umfassen kann. Dem von Schindegger (1999:28ff bzw. 194) aufgestellten Begriffssystem folgend, ermöglicht die Planungsebene der Raumordnung Landesregierungen im Rahmen der Raumordnungspolitik Ziele raumplanerischen Handelns sowie Instrumente zu deren Verfolgung in Raumordnungsgesetzten zu verankern bzw. zu verändern. Die Vorsorge gegen Hochwasser wird dabei raumordnungspolitisch in nahezu allen Bundesländern über das Ziel der *„Vermeidung von Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung [… durch] Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten bei der Standortwahl für Raumordnungsmaßnahmen"* (§1 Abs.2 Z1 lit i NÖ ROG) verankert.

Bedingt durch die Landeskompetenz variieren diese Zielformulierungen und die damit verbundenen raumplanerischen Instrumente innerhalb der einzelnen Bundesländer (vgl. ÖROK, 2005b:81ff). Trotz dieser Streuung lassen sich in Österreich die in Tabelle 5 angeführten, generellen raumplanerischen Handlungsoptionen zum Umgang mit Hochwasser und Naturgefahren ausmachen. Dabei wird die bisher dargestellte nominelle Sichtweise auf Raumplanung in zweifacher Weise erweitert. Einerseits werden Aspekte ‚funktionaler Raumplanung' (vgl. LENDI, 1988:67), also von Planungen welche nicht in den formalrechtlichen Kompetenzbereich der Raumplanung fallen, aber raumwirksame Folgen aufweisen, beispielsweise Planungen der BWV sowie der WLV, werden dabei als ‚Fachplanungen' zusammengefasst. Andererseits werden als ‚unterstützende Instrumente' weiterführende, oftmals informelle Maßnahmen und Instrumente ohne rechtliche Vorgaben hinsichtlich Planungsprodukten oder Beteiligten (vgl. BEUTL, 2008:17) zur Unterstützung raumplanerischer Vorsorge gegen Hochwasser angeführt.

[11] Aus Gründen der Einfachheit werden die durchwegs unterschiedlich bezeichneten Rechtsregelungen, wie beispielsweise das Burgenländische Raumplanungsgesetz oder das Kärntner Gemeindeplanungsgesetz, einheitlich als Landesraumordnungsgesetze bezeichnet.

<table>
<tr><th colspan="2">Handlungsoptionen</th><th>Maßnahmen der Raumplanung</th><th>Maßnahmen der Fachplanungen</th><th>Unterstützende Instrumente</th></tr>
<tr><td colspan="2">Langfristige Mitigationsmaßnahmen</td><td>z.B. Berücksichtigung des Grundsatzes der Reduktion von Treibhausgasen bei der Planung von Siedlungs- & Transportsystemen</td><td>- Strategien zur Reduktion von Treibhausgasen (z.B. Optimierung des ÖPNV)
- Förderung des Einsatzes regenerativer Energieträger</td><td>- Kyoto-Protokoll
- Vereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasen
- Steuersystem</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Nicht-bauliche (‚passive') Vorsorge</td><td>Verringerung der Schädigungsintensität</td><td>Erhaltung natürlicher Schutzelemente auf regionale & örtlicher Ebene (z.B. Bannwälder, Retentionsflächen)</td><td>- Abflussuntersuchungen & Gefahrenzonenpläne (BWV, WLV)
- Wiederaufforstungen (WLV)
- Angepasste landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen</td><td rowspan="3">- Interkommunale Kooperation (Gemeinde)
- Fiskalische (Ausgleichs-)Instrumente z.B. Finanzausgleich (Gemeinde, Bund)
- Informationsmanagement (Raumplanung, BWV, WLV)</td></tr>
<tr><td>Verringerung des Schädigungspotentials</td><td>Freihaltung von Abflussräumen auf regionaler & örtlicher Ebene (‚Baulandeignung')</td><td>Angepasste Situierung sektoraler Infrastrukturen</td></tr>
<tr><td colspan="2">Bauliche (‚aktive') Vorsorge</td><td>Absicherung von Flächen für Schutzinfrastrukturen auf (regionaler &) örtlicher Ebene</td><td>- Bemessung, Konstruktion & Finanzierung baulicher Schutzmaßnahmen (BWV, WLV)
- Bauliche Auflagen im Bauverfahren (Gemeinde)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Reaktive Maßnahmen (Bewältigung, Regeneration & Vorbereitung)</td><td>Regeneration: Siehe nichtbauliche & bauliche Prävention</td><td>Katastrophenschutz- bzw. -einsatzpläne (Gemeinde)</td><td>- Informationen zur Bewusstseinbildung (BWV & WLV)
- Informationen über Katastropheneinsatzpläne (Gemeinde)</td></tr>
</table>

Tabelle 5: Handlungsoptionen der Raumplanung im Umgang mit Hochwasser und sonstigen Naturgefahren
(Quelle: Eigene Erstellung, 2008 in Überarbeitung von ESPON, 2006:169)

Die Handlungsoption der langfristigen Mitigationsmaßnahmen dient als Rahmung der weiteren Handlungsoptionen und zielt auf eine Reduktion negativer Auswirkungen des anthropogen verursachten Klimawandels ab, welcher als Ursache für eine Intensivierung von Hochwasserereignissen angesehen wird (vgl. KROMP-KOLB, 2007; PATEK, 2007). Im Bereich der nichtbaulichen (‚passiven') Prävention finden sich Maßnahmen auf regionaler und örtlicher Ebene, einerseits zur Erhaltung natürlicher Schutzelemente wie Retentionsflächen und andererseits zur baulichen Freihaltung von Abflussräumen. Letzteres findet in die Raumplanungsgesetzte nahezu aller Bundesländer in Form von Kriterien zur Ausweisung von Baulandflächen Eingang. Zur Gruppe der baulichen, (‚aktiven') Prävention zählen Maßnahmen zur baulichen Freihaltung von Flächen, welche für zukünftige Schutzbauwerke, beispielsweise Dämme, benötigt werden. Um solche aktiven und passiven Maßnahmen entlang eines Flusslaufes aufeinander abzustimmen, werden als unterstützende Instrumente informelle Kooperationen zwischen betroffenen Gemeinden eingefordert (vgl. SEHER, 2004; ÖROK, 2005c:15; BMLFUW, 2009b:o.S.). Reaktive raumplanerische Maßnahmen zur akuten Bewältigung von Hochwasserereignissen finden sich keine. Im Rahmen des Wiederaufbaus (‚Regeneration') nach einem Ereignis kommen somit die zuvor genannten raumplanerischen Handlungsoptionen zum Einsatz.

Diese grundsätzlichen Handlungsoptionen finden letztlich auf unterschiedliche Art und Weise Anwendung in der raumplanerischen Hochwasservorsorge der Bundesländer. Tabelle 6 gibt dazu einen groben Überblick über raumplanerische Ziele, Instrumente und deren Ausformung bzw. Umsetzung in den einzelnen Bundesländern. Da eine detailliertere Darstellung der Regelungen in den einzelnen Bundesländern den Rahmen dieses Überblickes sprengen und keinen elementaren Beitrag zu den Forschungsfragen diese Arbeit liefern würde, sei für einen solchen Überblick auf Anhang 1 im Kapitel 9.1 verwiesen. Die dort vorgenommene detaillierte Gegenüberstellung der einzelnen landesrechtlichen Regelungen lehnt sich strukturell an die Arbeit von Kanonier (2005) an.

Ebenen und Instrumente	Bundesländer								
	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Zielebene									
Grundsätze und Ziele raumplanerischen Handelns	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Landesraumordnungsplan, Landesentwicklungskonzept, Stadtentwicklungsplan: Grundsätzliche Entwicklungsziele	X	---	✓	✓	✓	~	✓	X (✓a)	X
Regionalebene									
Regionale Entwicklungsprogramme bzw. –konzepte: Ersichtlichmachungen, Widmungsbeschränkungen	~	X (✓b)	~	~	✓	✓	~	X	X
Sachprogramme: Ersichtlichmachungen, Widmungsbeschränkungen	---	X	X	---	X	✓	X	---	---
Kommunale Ebene									
Örtliches Entwicklungskonzept: Grundsätzliche Entwicklungsziele	~	~	~	~	~	~	~	~	---
Flächenwidmungsplan: Baulandeignung, Ersichtlichmachung	~	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	X
Bebauungsplan: Räumliche Verteilung von Baukörpern	~	~	~	~	~	~	~	~	---

--- … Instrument liegt im Bundesland nicht vor
✓ … Berücksichtigung der Vorsorge gegen Hochwasser gegeben
~ … Berücksichtigung der Vorsorge gegen Hochwasser eingeschränkt gegeben
x … Berücksichtigung der Vorsorge gegen Hochwasser nicht gegeben
a … Innerhalb des Regionalplanungsprojektes ‚Vision Rheintal' (AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG, 2006)
b … Innerhalb des Pilotprojektes ‚SREP . Schutzwasserwirtschaftlicher Raumentwicklungsplan' (AMT DER KÄRTNER LANDESREGIERUNG, 2007)

Tabelle 6: Ein Überblick über Bestimmungen zum Umgang mit Hochwasser in den Raumplanungsgesetzten der Bundesländer
(Quelle: Eigene Überarbeitung, 2009 von MANHART und MICHOR, 2008:39)

Auf der Ebene der raumordnungsrechtlichen Ziele und grundsätzlichen Entwicklungsziele der Landesraumordnung greifen nahezu alle Bundesländer den Schutz vor Naturgefahren auf. Innerhalb der Regionalplanung wird die raumplanerische Vorsorge gegen Hochwasser in den Bundesländern durchwegs unterschiedlich gehandhabt. Vorarlberg und Wien treffen auf dieser Ebene keine Aussagen zu Naturgefahren und Hochwasser. Andere Länder, beispielsweise Niederösterreich, nutzen regionale Grünzonen zur Verringerung des Schadenspotentials durch Verhinderung einer baulichen Nutzung dieser Zonen. Die Länder Salzburg und Steiermark nutzen ebenfalls regionale Grünzonen bzw. Siedlungsgrenzen, jedoch mit einem klaren formellen Bezug auf das Ziel der Prävention von Hochwasser. Als einziges Bundesland nutzt die Steiermark auch die Möglichkeit eines regionalen Sachprogramms, um die Verbauung der Abflussräume 100jährlicher Hochwasser zu verhindern. Eine Sonderstellung nimmt das pilothaf-

te, regionale Planungsinstrument des ‚Schutzwasserwirtschaftlichen Raumentwicklungsplanes SREP' in Kärnten ein. Dieses zielt auf einen Abgleich zwischen schutzwasserwirtschaftlichem Raumbedarf, wie Retentionsflächen oder Flächen für Schutzbauwerke, und raumplanerischen Entwicklungsvorstellungen in den betroffenen Gemeinden eines Flussabschnittes ab (vgl. AMT DER KÄRTNER LANDESREGIERUNG, 2007).

Auf kommunaler Ebene greifen alle Länder mit Ausnahme Wiens die Hochwasservorsorge anhand des Instrumentes Flächenwidmungsplan auf. Kanonier (2005:96f bzw. 110f) verweist auf die Möglichkeit auch in örtlichen Entwicklungskonzepten und Bebauungsplänen die Vorsorge gegen Hochwasser und Naturgefahren aufzugreifen, worauf jedoch in keinem Landesraumordnungsgesetz explizit eingegangen wird. Die Ausweisung von Baulandflächen wird in nahezu alle Bundesländer mit Aussagen zur ‚natürlichen Eignung' dieser Flächen verbunden. Diese Eignung wird dabei meist durch eine Referenz auf Hochwasser bestimmter Jährlichkeiten und Gefahrenzonen verbunden, wobei in den einzelnen Bundesländern dazu unterschiedliche Zugänge verfolgt werden. Beispielsweise schließt Niederösterreich Flächen innerhalb roter und gelber Gefahrenzonen der WLV bzw. innerhalb von Abflussräumen 100jährlicher Hochwasser als Bauland aus. Vorarlberg referenziert dazu hingegen auf Flächen innerhalb roter Gefahrenzonen der BWV und WLV. Nahezu alle Landesraumordnungsgesetze verfügen über diverse Ausnahmen von dieser ‚natürlichen Eignung', beispielsweise werden in Niederösterreich, der Steiermark und Tirol bestehende Ortsgebiete von dieser Regelung ausgenommen. Ergänzend dazu finden sich in den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Tirol Regelungen zum Umgang mit durch Naturgefahren bedrohten, unbebauten Baulandwidmungen.

2.3 Risikokultur als eine eingeforderte kulturelle Rahmung des Umgangs mit (Hochwasser-)Gefahren

Seit Mitte der 1990er Jahre fand der Begriff und die Forderung zur Ausbildung einer Risikokultur Eingang in die internationale sowie deutschsprachige Auseinandersetzung zum Umgang mit technischen und/oder natürlichen Gefahren. Unabhängig von den jeweils damit verbundenen Bedeutungszuschreibungen und Implikationen wurde und wird dabei die Wahrnehmung und der darauf aufbauende, vorsorgende Umgang mit Gefahren nicht nur als Ergebnis naturwissenschaftlicher Erwägungen gesehen. Vielmehr wird der vorsorgende Umgang mit Gefahren dabei auch als ein durch individuelle und kollektive Werte, Sichtweisen, Erfahrungen etc. bestimmter und formbarer Prozess verstanden.

Zur inhaltlichen Thematisierung des Begriffs Risikokultur lassen sich überblicksartig in der planungswissenschaftlichen und –praktischen Diskussion drei unterschiedliche Diskussionsstränge ausmachen:

- Der Strang der ‚Culture of Risk and Prevention' in der internationalen Entwicklungspolitik (vgl. UN-IDNDR, 2000; WCDR, 2005).
- Der Strang der planungspolitischen Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' (vgl. PLANAT, 1998).
- Der Strang der Risikokulturen als Gegenstand der Risiko- und Hazardforschung (vgl. DOUGLAS und WILDAVSKY, 1982; GOTTSCHALK-MAZOUZ, 2007).

Obwohl diese drei Zugänge durchwegs unterschiedliche Akzente in der Auslegung des Begriffes Risikokultur setzen, ist ihnen ein grundsätzliches Verständnis von Risikokultur als rahmende Art und Weise der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Handhabung von Naturgefahren gemeinsam.

Nachfolgend werden diese drei Stränge ausführlicher behandelt. Hierauf bezugnehmend wird die österreichische Auseinandersetzung zum Thema Risikokultur als hochwasserfixierte Form der planungspolitischen Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' vorgestellt.

2.3.1 Die ‚Culture of Risk and Prevention' in der internationalen Entwicklungspolitik

Ausgehend von der 1994 durch die UN verabschiedeten ‚Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World' (vgl. UN-ISDR, 1994) findet sich in allen entwicklungspolitischen Dokumenten der UN zum Umgang mit Risiken die Zielsetzung der Ausformung einer ‚culture of risk'. Bedingt durch die globale Aussagequalität dieser strategischen Politikdokumente fokussieren diese zumeist auf natürliche und technische Gefahren und deren gesellschaftliche Handhabung. Die Zielsetzung einer ‚culture of risk' wird in diesen Politikdokumenten synonym auch als ‚culture of prevention', ‚culture of resilience' oder ‚culture of disaster reduction' bezeichnet. Grundsätzlich wird dabei ein langfristig vorausschauender gesellschaftlicher Umgang mit Gefahren und daraus resultierenden Risiken eingefordert *„based on anticipation rather than cure"* (UN, 2004:33).

Im Rahmen des ‚Hyogo Framework for Action 2005-2015' (WCDR, 2005) wird die allgemeine Zielsetzung *„building a culture of safety and resilience"* (ebd.:69) als einer von fünf Haupthandlungsfeldern im Umgang mit Risiken angeführt. Dabei wird eine ‚culture of risk reduction' aus der allgemeinen Forderung nach einem vorausschauendem Umgang mit Risiken herausgelöst und vor allem an den Begriff der Risikokommunikation gebunden. Die Kultur eines vorausschauenden Umgangs mit Risiken wird dabei an die Verbreitung von Informationen über Bedrohungen, Verletzlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten in der Gesellschaft und die Beteiligung Betroffener an Risikomanagemententscheidungen gebunden. Als Grundannahme dabei dient die Überlegung, dass nur eine informierte und dadurch sensibilisierte Gesellschaft präventive Maßnahmen setzen kann (vgl. UN, 2007:7). Durch Informationsmanagement, Aus- und Weiterbildung soll so ein gesellschaftliches Bewusstsein zum Umgang mit Risiken geschaffen werden:

> *„Public awareness activities foster changes in behaviour leading towards a culture of risk reduction. This involves public information, dissemination, education, radio or television broadcasts and use of printed media, as well as the establishment of information centres and networks and community and participation actions."* (UN-ISDR, 2007:59)

Diese Fokussierung auf die Schaffung gesellschaftlichen Bewusstseins durch Informationsbereitstellung und Kommunikation findet sich auch in der 2002 durch den Europarat verabschiedeten ‚Resolution on Risk Culture' (EUROPARAT, 2002) wieder.

Als erwünschter Effekt einer ‚culture of risk reduction' wird durch die Vereinten Nationen die normative Forderung *„disaster risk reduction is understood as every citizen's responsibility"* (UN-ISDR, 2007:14) angeführt. Dabei wird betont, dass Vorsorge nur gesamtgesellschaftlich betrieben werden kann und soll. Die Kooperation öffentlicher Einrichtungen mit Betroffenen bzw. die Koordination öffentlicher und privater Maßnahmen zur vorausschauenden Begegnung von Risiken bilden dabei faktische Notwendigkeiten (vgl. WCDR, 2005:70f.; UN, 2009:5).

2.3.2 Die planungspolitische Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur'

Die planungspolitische Diskussion rund um die Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' wird im deutschen Sprachraum Ende der 1990er Jahre durch die Schweizer Platt-

form für Naturgefahren angestoßen (vgl. PLANAT, 1998). Im Gegensatz zur internationalen Diskussion um eine ‚culture of risk' liegt hier der inhaltliche Fokus explizit auf Naturgefahren. Die zentrale Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr[12] zur Risikokultur' wurde dabei als Bestandteil einer Strategie zur Verbesserung des Schutzes vor Naturgefahren in der Schweiz entwickelt (vgl. PLANAT, 1998, 2002). Trotz einer Fokussierung auf die Themenbereiche Hochwasser und Lawinen (vgl. PLANAT, 2004a, 2005) inkludiert der thematische Umfang dieser Strategie auch die Vorsorge gegen Massenbewegungen und Erdbeben. In den Folgejahren wurde diese Entwicklungsforderung auch in der bundesdeutschen und österreichischen Auseinandersetzung aufgegriffen (vgl. DKKV, 2003; BMLFUW, 2004a; DKKV, 2004; HEINRICHS und GRUNENBERG, 2007). Bedingt durch die eingetretenen Hochwasserereignisse des letzten Jahrzehnts erfolgt dabei meist eine Fokussierung dieser Entwicklungsforderung auf den präventiven Umgang mit Hochwasser (vgl. HEINRICHS und GRUNENBERG, 2009:47ff).

Das vorherrschende Paradigma der Gefahrenabwehr wird dabei als reaktiver, linearer und technischer Zugang verstanden, welcher darauf abzielt bestimmte Gefahren, beispielsweise 100jährliche Hochwasser, von Siedlungsräumen abzuwenden (vgl. PLANAT, 1998:8; DKKV, 2003:10). Dieser als rückwärtsgewandt (vgl. PLANAT, 1999:13) bezeichnete Zugang wird dabei mit einer Reihe von Kritikpunkten verbunden:

- Der rein gefahrenbezogene Fokus führt zu einer Vernachlässigung der Entwicklung eines wachsenden Schadenspotentials und der damit verbundenen gesellschaftlichen Verletzbarkeit (vgl. GREIVING, 2001:120f.). Diese einseitige Sichtweise wird dabei einer risikogerechten Betrachtung nicht gerecht, in welcher Risiko als Interaktion von Gefährdung sowie gefährdeten und verletzlichen (‚vulnerablen') Elementen verstanden wird (vgl. DKKV, 2003:15; ROUX et al., 2003:6).
- Die in der gefahrenbezogenen Sichtweise vorhandene Fokussierung auf häufige, und die Nichtberücksichtigung ‚seltener' Schadensereignisse wird als Ursache des ‚safe-developement-paradox' (vgl. BURBY, 2006:173) bzw. von ‚risk-transference' (vgl. ETKIN, 1999:70) gesehen. Diese beiden letztgenannten Phänomene referenzieren auf das durch technische Schutzbauten vermittelte Gefühl der Sicherheit, welches eine Steigerung des dadurch geschützten Schadenspotentials, beispielsweise der Gebäude hinter einem Damm, bewirkt. Bei Überschreitung des Bemessungsereignisses dieser Schutzinfrastruktur kommt es dadurch zu höheren Schäden als ohne diese Infrastruktur (vgl. WAGNER, 2008:775).
- Die technischen und ökonomischen Grenzen dieses Zugangs bedingen eine Fokussierung auf häufige Ereignisse (‚Bemessungsereignisse'). Die dabei durch seltene Ereignisse oder technisches Versagen erzeugten Restrisiken erteilen dem Anspruch einer ‚absoluten' Sicherheit durch Gefahrenabwehr eine Absage (vgl. PLANAT, 1998:6; PLAPP, 2003:68; MERZ und EMMERMANN, 2006:270).
- Die Ermittlung der gesellschaftlichen Bewertung und Akzeptanz von bzw. Maßnahmenfindung zu Restrisiken erfordert eine öffentliche Auseinandersetzung und Beteiligung (‚Risikokommunikation'). Eine solche Beteiligung erscheint innerhalb einer technik-orientierten, disziplinären Gefahrenabwehr nicht leistbar (vgl. DKKV, 2003:57; PLANAT, 2004b:49f).
- Der isolierten Erfüllung von Schutzzielen durch Einzeldisziplinen wird eine geringere Leistungsfähigkeit als einer interdisziplinären und zwischen den Phasen der Prävention, Bewälti-

[12] Synonym wird dazu auch der Begriff des ‚Sicherheitsdenkens' verwendet (vgl. DKKV, 2003:10; LAUWE und RIEGEL, 2007:4).

gung und Wiederinstandsetzung koordinierten Maßnahmenplanung zugeordnet (vgl. DKKV, 2003:19; PLANAT, 2004b:24).

Als Antwort auf diese Kritikpunkte wird die Perspektive der Risikokultur angeboten:

„Mit dem Begriff der ‚Risikokultur' ist dabei der ganzheitliche Umgang aller beteiligten Akteure und der Gesellschaft als Ganzes mit Sicherheitsfragen gemeint. Der Begriff bringt zum Ausdruck, dass der Unsicherheit mit einem risikoorientierten Denken begegnet werden soll. ‚Kultur' spricht den bewussten und kommunikativen Umgang mit dem Risiko aus Naturgefahren an." (PLANAT, 2004b:4)

Diese präskriptiv formulierte Risikokultur soll dabei unter Nutzung von Risikokommunikation[13] (vgl. PLANAT, 2004b:49ff; LAUWE und RIEGEL, 2007:4) zu einer gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz eines *„Leben[s] mit dem Risiko"* (PLATE und BARTELS, 2001:11) beitragen. Risikokommunikation wird dabei als diskussionsartiger Austausch von Informationen, Meinungen, Bewertungen und Wahrnehmungen über Risiken zwischen Behörden, Betroffenen, wissenschaftlichen und operativen ExpertInnen verstanden (vgl. DIKAU und WEICHSELGARTNER, 2005:181; RENN, 2008b:201ff). Die damit angestrebte gesellschaftliche Sensibilisierung gegenüber Gefährdungen, Verwundbarkeiten, Restrisiken und Handlungsmöglichkeiten soll dazu genutzt werden, um bewusste Entscheidungen im Trade-off zwischen erzielbarer Sicherheit und deren gesellschaftlichen Kosten zu treffen (vgl. DKKV, 2003:57; PLANAT, 2004b:49ff). Dieser Trade-off wird in letzter Konsequenz als mögliche Absage an ein einheitliches Sicherheitsniveau gesehen, da höhere Verwundbarkeiten in einer risikobezogenen Sichtweise auch höhere Schutzmaßnahmen rechtfertigen (vgl. PETRASCHEK, 2008:26; WAGNER, 2008:775). Diese Vorgehensweise wird als Absicherung eines risikogerechten, öffentlichen und privaten Mitteleinsatzes gesehen.

Die angestrebte Beteiligung der ‚Gesellschaft als Ganzes' an Risikomanagementmaßnahmen wird dabei mit der Verpflichtung des Einzelnen zur Eigenvorsorge, beispielsweise baulichen Adaptionen von Gebäuden oder privater Zusatzversicherungen, verbunden (vgl. WHG:§31a Abs2; MARKAU, 2003:189f; PLANAT, 2004b:11f).

Zusammenfassend wird das Paradigma der Risikokultur dem der Gefahrenabwehr wie folgt gegenübergestellt:

	Bisher: Gefahrenabwehr	In Zukunft: Risikokultur
Zentrale Frage	„Wie können wir uns schützen?"	„Welche Sicherheit zu welchem Preis?"
Erfasste Ereignisse	Häufige	Häufige und seltene
Stellenwert der Gefahren	Nicht bekannt	Bekannt, Bewertung berücksichtigt
Maßnahmenplanung	Fachtechnisch	Interdisziplinär
Vergleich von Maßnahmen	Kaum möglich	Wirksamkeit vergleichbar erfasst, Akzeptanz berücksichtig
Steuerung des Mitteleinsatzes	Sektorell	Aktiv, Prioritätensetzung aus Gesamtschau
Sicherheit	Für die heutige Generation hoch in einzelnen Sektoren	Hohe Solidarität mit künftigen Generationen, ausgewogen für das Gesamtsystem

Tabelle 7: Eine Gegenüberstellung der Paradigmen Gefahrenabwehr und Risikokultur
(Quelle: PLANAT, 1998:8)

[13] Stellenweise wird hierzu synonym der Begriff ‚Risikodialog' verwendet (vgl. PLANAT, 2004b:26; MERZ und EMMERMANN, 2006:270f).

2.3.3 Risikokultur als Gegenstand der Risiko- und Hazardforschung

Ausgangspunkt dieser akademisch geführten Auseinandersetzung zum Begriff Risikokultur bildet die Einsicht, den Umgang mit Risiken als mehrdimensionales Konzept und nicht als bloße Konsequenz aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenswirkung auszulegen (vgl. WEICHSELGARTNER, 2001:22ff.; PLAPP, 2003:7ff.; IRGC, 2008:20ff.; RENN, 2008a:57ff.). Verglichen zur planungspolitischen Behandlung erweist sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff der Risikokultur vor allem im deutschen Sprachraum als im Umfang bescheiden.

Die in weiterer Folge vorgenommene Unterscheidung zwischen Risiko- und Hazardforschung verfolgt dabei das Ziel, die zur Thematisierung von Risikokultur relevanten wissenschaftlichen Hintergründe und Erkenntnisziele dieser beiden Perspektiven darzulegen[14]. Hierzu wird auf die von Plapp (2003:80f.) vorgenommene Unterscheidung zurückgegriffen:

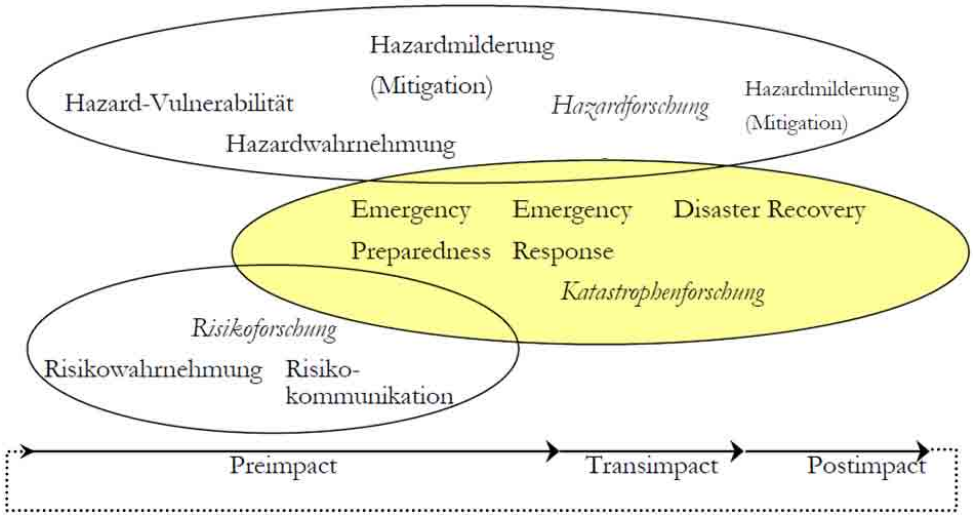


Abbildung 7: Die Unterscheidung zwischen Risiko-, Hazard- und Katastrophenforschung
(Quelle: Eigene Überarbeitung, 2009 von PLAPP, 2003:81)

Beide Perspektiven werden dabei schwerpunktmäßig der Phase vor dem Eintritt eines Schadensereignisses (‚Preimpact') zugeordnet. Im Falle der Risikoforschung bildet die Art und Weise der Wahrnehmung und Kommunikation zukünftig möglicher Ereignisse den Mittelpunkt des Interesses (vgl. PLAPP, 2003:77). Dem gegenüber bildet das Erfassen eingetretener und zukünftiger Ereignisse und deren Auswirkungen auf das tatsächliche Verhalten von Menschen, wie die Untersuchung von Anpassungs- und Vorsorgestrategien (‚Mitigation'), den Mittelpunkt des Interesses der Hazardforschung (vgl. ebd.:80).

Risikokultur in der Tradition der Hazardforschung

Im Anschluss an die planungspolitische Behandlung von Risikokultur im deutschen Sprachraum finden sich einige wenige Ansätze zur konzeptionellen Erschließung dieses Begriffes in der unter anderem durch Geipel (1992) und Egli (1996) geprägten Tradition der Hazardforschung. Die meisten Ansätze fokussieren dabei auf das Themenfeld der Hochwasservorsorge und verstehen den gesellschaftlichen Umgang mit dieser Gefährdung als kulturell formbar und geprägt (vgl. ERA-NET CRUE, 2005:o.S.; HEINRICHS und GRUNENBERG, 2007:8ff.). Kultur wird dabei abstrakt als ein *„recht diffuse[s]"* (DKKV, 2002:91) Arrangement aus Werten, Sicht-

[14] Für eine vertiefte Behandlung dieser Differenzierung sei auf Felgentreff und Dombrowsky (2008) oder Tierney, Lindell und Perry (2001:22ff.) verwiesen.

weisen, Normen und Verhaltensweisen verstanden (vgl. GEGENHUBER und ORTNER, 2006:11). Fürst beispielsweise charakterisiert solche Arrangements als ideologie-, interessensbesetzt, politisiert und selektiv (vgl. 2006:58). Belege zu einer näheren Konzeptualisierung bzw. Untersuchung solcher Arrangements finden sich dabei jedoch nicht. Trotz dieser abstrakten Abhandlung finden sich oftmals Verweise auf die Bedeutsamkeit solcher kulturellen Arrangements. Diese Arrangements werden dabei meist mit der Erschwernis bzw. der Gefährdung des Transfers von kontextbezogenen Lösungsstrategien sowie Instrumenten zur Schadensvorsorge verbunden (vgl. UN, 2004:21f; MIDIR, 2007; IRGC, 2008:6f). Prozesse des Risikomanagements und der Risikokommunikation werden dadurch als Produkte ihres kulturellen Kontextes gesehen.

Gottschalk-Mazouz (2007) liefert eine weiterführende, hochwasserbezogene Konzeptualisierung von Risikokultur, welche bislang jedoch keine merkliche Rezeption erfuhr. In Anlehnung an Hubig (2006) werden dabei drei Ebenen einer Kultur unterschieden: Eine materielle Sachebene, welche alle kulturell verfügbaren Gegenstände, wie beispielsweise Dämme oder Retentionsflächen, umfasst. Eine Informationsebene, welche das kulturell verfügbare Wissen und Informationen umfasst. Und letztlich eine normative Sozialebene, welche die kulturell verfügbaren Normen, Institutionen und Organisationen umfasst. Entwickelt sich ein risikobezogenes und kollektives Denksystem zwischen *„(kategorisch abzuwehrenden) Gefahren und Sicherheit",* welches sich entlang dieser drei Ebenen ausformt, *„lässt sich von einer ausgebildeten Risikokultur reden"* (GOTTSCHALK-MAZOUZ, 2007:17f). In dieser normativen Lesart ermöglicht also erst eine kollektive Änderung des Denkens, der Praktiken, Organisationen sowie materieller Artefakte eine Entwicklung von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur. Dieser normativen Lesart stellt Gottschalk-Mazouz eine deskriptive Lesart von Risikokultur gegenüber, welche jeden Umgang mit Gefährdung als Risikokultur auffasst. In dieser Lesart bilden das Paradigma der Gefahrenabwehr und ein gänzlicher Fatalismus gegenüber Naturgefahren Risikokulturen. Die zuvor dargestellte normative Lesart kann dabei über das Konzept der drei kulturellen Ebenen als Spezialfall der weiter gefassten deskriptiven Lesart von Risikokultur verstanden werden.

Risikokultur in der Tradition der Risikoforschung

Selten findet sich im deutschen Sprachraum eine theoretische Auseinandersetzung mit Risikokultur in der Tradition des ‚kulturell-soziologischen' Ansatzes[15] der Risikoforschung. Die vorhandenen Anwendungen dieses Ansatzes weisen oftmals einen Fokus auf die klimawandelbedingte Intensivierung von Naturgefahren auf (vgl. JAEGER, 1998:46ff.; FÜRST, 2006:61; ZINN, 2006:[9]ff.). Dieser vor allem im englischen Sprachraum verbreitete Zugang fokussiert dabei nicht auf Risikokultur als planungspolitische Forderung, sondern zielt auf die Darlegung und Kategorisierung gesellschaftlicher Faktoren der Risikowahrnehmung, -selektion und -bewertung ab. Risikokultur wird dabei als ein sozial strukturierend wirkendes Bündel von *„interests[,] values […] and the shared meanings of terms, cultural artefacts, and natural phenomena among groups"* (RENN, 2008a:61) verstanden.

Markau (2003:27) fasst diesen zu Beginn der 1980er entwickelten und oftmals auch als ‚Cultural Theory' bezeichneten Zugang wie folgt zusammen: Ziel dieses Zugangs bildet die Ermittlung des akzeptierten bzw. akzeptablen Risikos und der Faktoren durch die dazu Meinungsdominanzen und Polarisierungen innerhalb sozialer Einheiten entstehen. Risiko wird

[15] Aus Platzgründen wird auf eine weiterführende Unterscheidung verschiedener, für die Behandlung des Themas Risikokultur jedoch nicht relevanter, Ansätze der Risikoforschung verzichtet und auf die Literatur verwiesen (z.B. WEICHSELGARTNER, 2001; PLAPP, 2003; RENN, 2008a).

dabei als Konstrukt aus zahlreichen gesellschaftlichen Faktoren, wie öffentlicher Meinung, sozialstruktureller Position oder übergreifenden Wertvorstellungen, gesehen.

Die Analyse der in einer Risikokultur vorhandenen und von ihren Mitgliedern geteilten Bedeutungen von Begriffen, Gegenständen und natürlichen Phänomenen stützt sich dabei auf die von Douglas (1973) entwickelte strukturale ‚Grid-Group' Analyse (vgl. DOUGLAS und WILDAVSKY, 1982:138f). Diese versucht anhand folgender zwei Dimensionen kulturelle Prototypen der Wahrnehmung von und darauf aufbauender Handlungsstrategien zu Risiken abzuleiten:

- Eine Dimension bildet die Gruppenzugehörigkeit (‚group'), welche als Grad der Abgrenzung von Kollektiven und der Bindung seiner Mitglieder an diese Gruppe verstanden wird.
- Die zweite Dimension bildet der Grad der sozialen Differenzierung (‚grid'), welcher als Ausgeprägtheit von Regeln und formalen Hierarchien verstanden wird.

Durch die starke und schwache Ausprägung dieser beiden Dimensionen können fünf unterschiedliche *„cultural groups in society with specific positions on risk topics as well as corresponding attitudes and coping strategies"* (RENN, 2008a:61) - vier Reinformen und eine Mischform - unterschieden werden:

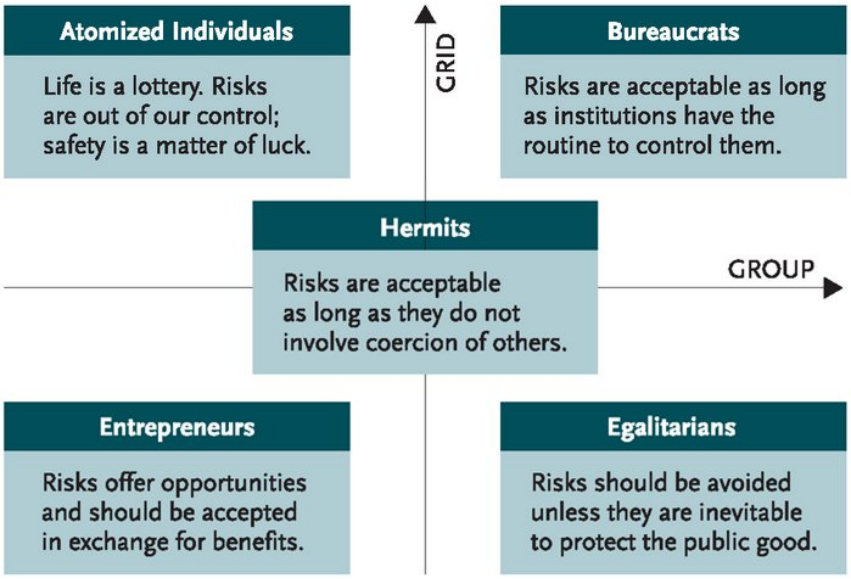


Abbildung 8: Kulturelle Prototypen und deren Perspektiven auf Risiken im kulturell-soziologischen Ansatz der Risikoforschung
(Quelle: RENN, 2008a:62)

Die Spannweite dieser prototypischen Risikokulturen reicht von marktindividualistischen ‚Entrepreneurs', fatalistischen ‚Atomized Individuals' über die an Verteilungsgerechtigkeit orientierten ‚Egalitarians' bis zu den streng hierarchisch strukturierten ‚Bureaucrats'. Als Mischform dieser Prototypen werden die selbstbestimmten ‚Hermits' als mögliche Vermittler zwischen den restlichen Prototypen gesehen (vgl. RENN, 2008a:62).

Als zentraler Kritikpunkt an diesem Zugang wird dessen spärliche empirische Umsetzung genannt, wodurch eine empirische Überprüfung dieser kulturellen Prototypen bis heute als nicht gänzlich erbracht angesehen wird (vgl. SJÖBERG, 1998; 2000).

Die in der deutschsprachigen Diskussion anzutreffenden Einflechtungen dieser sozialstrukturellen Perspektive werden zur theoretischen Begründung kulturell bedingter Unterschiede im Umgang mit Risiken in einer pluralen, postmodernen Gesellschaft genutzt (vgl. FÜRST,

2006:61). Ein expliziter Bezug auf die fünf Archetypen des Grid-Group Schemas bzw. Ansätze zu deren empirischer Untersuchung findet sich dabei nicht.

2.3.4 Risikokultur als planungspolitische Forderung in Österreich

Die in Österreich seit ca. 2002 geführte Auseinandersetzung um den Begriff der Risikokultur schließt an die planungspolitische Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' an und fokussiert nahezu ausschließlich auf die Gefahrenquelle Hochwasser. Referenzen auf die Behandlung von Risikokulturen in der internationalen Entwicklungspolitik bzw. in der Risiko- und Hazardforschung finden sich dabei nicht.

Vor dem Hintergrund der Hochwasserereignisse 2002 und jenen der Folgejahre wird vor allem durch BWV, WLV und die sie beratenden Wissenschaften ab 2002 in Analogie zur Schweiz und Deutschland Risikokultur als planungspolitische Forderung aufgegriffen. Zentrale Aussage ist dabei das vorherrschende Sicherheitsdenken, welches perspektivisch auf eine absolute Abwehr von Gefahren abzielt, in eine ‚umfassende' Risikokultur überzuführen, welche auf Risikominimierung und Akzeptanz verbleibender Restrisiken abzielt (vgl. BMLFUW, 2003b:6; BMLFUW, 2003a:5ff., 2004a:o.S.; HABERSACK, STIEFELMEYER und BÜRGEL, 2006:27f.). Diese anzustrebende Kultur im Umgang mit Hochwassergefahren wird dabei mit Eigenschaften wie holistisch, integral oder interdisziplinär versehen (vgl. BMLFUW, 2005b:143f.; BMLFUW, 2006f:7).

Zur Absage an ein ‚absolutes Sicherheitsdenken' finden sich die in der schweizerischen und bundesdeutschen Auseinandersetzung genannten Kritikpunkte (vgl. Kapitel 2.3.2). Vor allem die Unvermeidbarkeit von Restrisiken - das Auftreten von Ereignissen jenseits der Bemessungskriterien von Schutzinfrastrukturen und das mögliche Versagen von Schutzinfrastrukturen vor dem Erreichen dieser Bemessungskriterien - wird als Triebfeder zur Ausformung einer Risikokultur genannt (vgl. BMLFUW, 2003a:5; BMLFUW, 2005b; ÖROK, 2005c; KHAKZADEH, 2007:57).

In der hochwasserfixierten österreichischen Betrachtung wird Risikokultur keiner direkten Definition unterzogen. Risikokultur wird vielmehr abstrakt als ein *„anderer Umgang mit Risiken"* (SCHMID, 2008:25) gesehen, welcher das Trägermedium für ein ‚integriertes Hochwassermanagement' bildet. Ein solches Hochwassermanagement zielt auf ‚nachhaltigen' Hochwasserschutz ab, welcher auf der gesellschaftlich bewussten und dialogischen Auseinandersetzung mit folgenden Fragen beruht (vgl. BMLFUW, 2005b:143):

- Was kann (‚Risikoanalyse') und darf (‚Risikobewertung') passieren?
- Wie kann verbleibenden Restrisiken begegnet werden (‚Risikoakzeptanz')?

Risikokommunikation wird dabei als zentraler Prozess innerhalb einer Risikokultur verstanden, welcher ein problembewusstes Handeln ermöglicht (vgl. ebd.:144):

> *„Kultur steht in einem engen Zusammenhang mit Wissen und Kommunikation. Es wäre den Menschen wohl kaum zumutbar, eine gemeinsame Kultur zu entwickeln, wenn man ihnen das erforderliche Wissen vorenthielte und kein Informationsaustausch stattfinden würde."* (BMLFUW, 2003b:6)

Durch die gesamtgesellschaftliche Reichweite der anzustrebenden Risikokultur umfasst der Prozess der Risikokommunikation alle Phasen und Akteure eines integrierten Hochwassermanagements (vgl. Abbildung 9).

Die dialogische Erörterung der oben genannten Fragen über alle Phasen eines integrierten Hochwassermanagements (vgl. Abbildung 9 Mitte) wird somit zur Aufgabe einer risikosensibili-

sierten Gesellschaft. Diese Aufgabe wird mit der Koordination von BürgerInnen, PlanerInnen und EntscheidungsträgerInnen zur Entwicklung ‚synergistischer' Maßnahmenbündel verbunden (vgl. BMLFUW, 2005b:144). Dabei wird die Eigenvorsorge Privater (vgl. BMLFUW, 2005b:144; HABERSACK, STIEFELMEYER und BÜRGEL, 2006:29), wie die bauliche Adaptionen von Gebäuden, und Aktivitäten der Raumplanung (vgl. BMLFUW, 2005b:143, 2007a:14) als wichtige Bestandteile solcher Maßnahmenbündel betont.

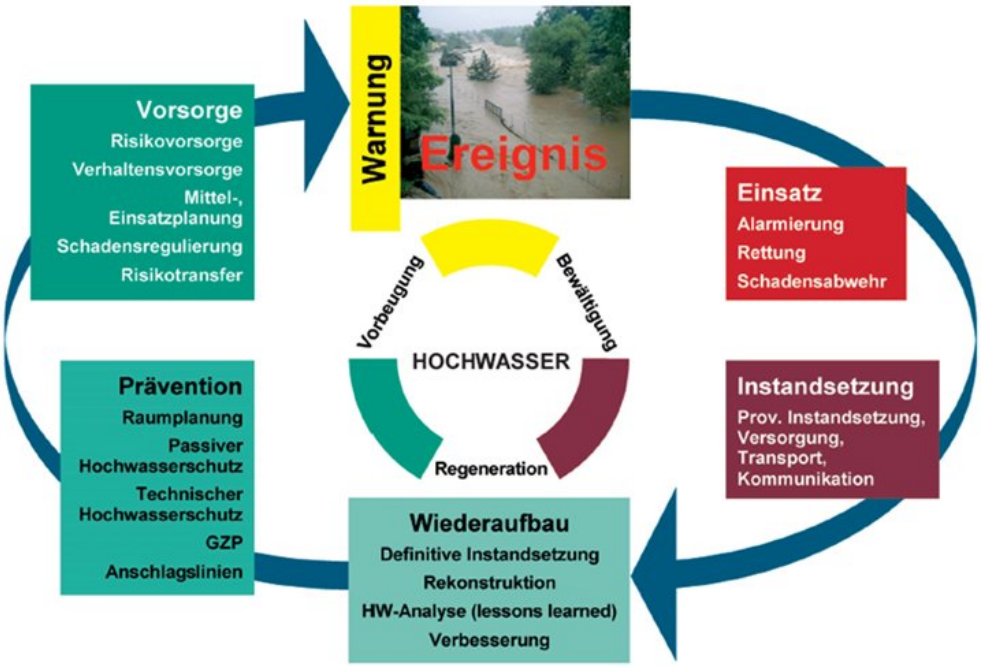


Abbildung 9: Umfang und Phasen eines integrierten Hochwassermanagements
(Quelle: BMWLF, 2005:142)

Die darin eingebettete raumplanungspolitische und –wissenschaftliche Diskussion findet und fand vor dem Hintergrund eines traditionellen Verständnisses von Raumplanung als vorausschauende und planmäßige Gestaltung von Gebieten zur Sicherung des Lebensraums statt (vgl. KANONIER, 2005:84). Die 2002 und in den Folgejahren realisierten Hochwasserschäden werden dabei als Indiz des Auseinanderfallens der Zielvorstellung hochwassersicherer Siedlungsräume und realem raumplanerischen Steuerungsvermögen verstanden (vgl. ÖIR, 2005:7; ÖROK, 2008b:74). Die in Reaktion auf die Hochwasserereignisse 2002 erstellten Vorschläge zur Verminderung dieses Auseinanderfallens (vgl. BMLFUW, 2005b:107ff.; ÖROK, 2005c:14ff.; BMLFUW, 2009b:149ff.) referenzieren dabei vereinzelt auf die Forderung nach einer neuen „*Kultur im Umgang mit Naturgefahren wie Hochwässern*" (ÖROK, 2005b:I). Eine weiterführende Auseinandersetzung mit dem Begriff der Risikokultur innerhalb der raumplanerischen Diskussion kann dabei jedoch nicht ausgemacht werden. Folgende Punkte legen jedoch die Vermutung nahe, dass die Erkenntnisse der schutzwasserwirtschaftlichen Risikokultur-Diskussion als Rahmung übernommen wurden:

- Das Vorhandensein der Forderung nach einer abgestimmten Vorgehensweise aller beteiligten Fachstellen (vgl. ÖROK, 2003:o.S., 2005a:o.S., 2008a:13; BMLFUW, 2005b:104ff).
- Die raumplanerische Selbstwahrnehmung als Teil eines integralen Hochwassermanagements (vgl. AMT DER KÄRTNER LANDESREGIERUNG, 2007:2f.);
- Der Verweis auf die Notwendigkeit einer umfassenden Risikokommunikation, um das Gefahrenbewusstsein der Bevölkerung zu heben (vgl. ÖROK, 2005a:o.S.; ÖROK, 2008a:15f).

Die vor allem von Raumplanungswissenschaft[16] und -beratung[17] geführte raumplanungsinterne Diskussion rund um diese ‚neue Kultur' im Umgang mit Hochwasser fokussiert dabei auf vorhandene Bestimmungen der Landesraumordnungsgesetze (vgl. SEHER, 2004; HADER, 2005; KANONIER, 2005; ÖIR, 2005; KRITZER, 2006; ROCKENSCHAUB, 2006; LUMASEGGER, MANHART und MICHOR, 2008; SEHER, 2008). Ergänzend dazu thematisieren einige Arbeiten die überörtliche Koordination nicht-baulicher Maßnahmen zwischen Gemeinden (vgl. BMLFUW, 2008) sowie zwischen Raumplanung, BWV und WLV (vgl. MANHART und MICHOR, 2008).

2.4 Ein erster Rückblick mit Ausblick

An dieser Stelle eine kurze Reflexion der bisherigen Ausführungen: In kurzen Zügen wurde die Bedeutung von Hochwasser als Naturgefahr mit weitreichenden, nach Bundesländern unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Schadenspotentialen in Österreich dargestellt. Abseits der akuten Bewältigung von Hochwasserereignissen durch Blaulichtorganisationen, wie Feuerwehr und Bundesheer, wurde vor allem die Organisation der öffentlichen Schadensvorsorge durch die Verwaltungseinheiten Bundeswasserstraßenverwaltung, BWV und WLV sowie kommunale und regionale raumplanerische Aktivitäten behandelt. Diese öffentliche Hochwasservorsorge basiert dabei auf einer Aufgabenzuteilung baulicher (‚aktiver') Maßnahmen, beispielsweise die Errichtung von Dämmen, an den Verbund aus Bundeswasserstraßenverwaltung, BWV und WLV. Komplementär dazu werden nicht-bauliche (‚passive') Maßnahmen, wie die Freihaltung von Abfluss- und Retentionsflächen, (größtenteils) der Raumplanungskompetenz der Bundesländer zugeordnet.

In der aktuellen Diskussion zur Erbringung dieser baulichen und nicht-baulichen Vorsorge gegen Hochwasser konnte die durch BWV und WLV propagierte Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' ausgemacht werden. Diese Forderung fand in weiterer Folge auch Eingang in die raumplanerische Diskussion. Unabhängig von den inhaltlichen Dimensionen dieser Entwicklungsforderung lässt ihr alleiniges Vorhandensein folgende Rückschlüsse zu:

Zunächst findet der Wunsch nach einer neuen Kultur im Umgang mit Hochwasser seinen Gegenpol in einer als defizitär verstandene Kultur der ‚Gefahrenabwehr' bzw. dem ‚Sicherheitsdenken'. Der Begriff der Kultur wird dabei in der Auseinandersetzung synonym zu jenem des Paradigmas gebraucht, was sich in der Konnotation dieser Entwicklungsforderung als ‚Paradigmenwechsel' (vgl. DKKV, 2003:13; PLANAT, 2004b:7; HEINRICHS und GRUNENBERG, 2007:9; KUHLICKE und STEINFÜHRER, 2007:92; LAUWE und RIEGEL, 2007:4; RUDOLF-MIKLAU, 2009:40f) manifestiert. Diese Begriffsverwendung zielt dabei jedoch nicht auf die Einforderung wissenschaftlicher Revolutionen im Kuhnschen Sinne (1981) ab. Vielmehr wird damit ein Überdenken und Umgestalten der bisherigen Kultur, verstanden als *„Konstellation von Meinungen, Werten, Methoden usw., die von den Mitgliedern einer gegebenen Gemeinschaft geteilt werden"* (KUHN, 1981:168), zum planerischen Umgang mit Hochwasser verstanden.

Das vorhandene Verständnis von Kultur als Paradigma fasst dabei sowohl die ‚Gefahrenabwehr' als auch deren proklamierten Nachfolger ‚Risikokultur' in einem deskriptiven Sinn als kognitive und handlungsleitende Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser

[16] Dieser Begriff wird in weiterer Folge im Sinne Blotevogels als *„alle raumbezogenen Wissenschaften, die – auf analytischer Grundlage – mit der Planung von Räumen zu tun haben"* (2008:21) verstanden.

[17] Hierunter werden die Leistungen der BWV, WLV und/oder privater Planungsbüros und –institute innerhalb der nationalen Forschungsprojekte FloodRisk I und II sowie transnationaler EU-Projekte verstanden.

auf. Rahmung wird dabei in Anlehnung an das vor allem durch Goffman (1980) geprägte, mittlerweile weite Feld der ‚frame analysis' (vgl. REIN und SCHÖN, 1993; HAJER und LAWS, 2006:265ff; SHMUELI, 2008) wie folgt verstanden:

> *„Framing is a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading and acting."*
> (REIN und SCHÖN, 1993:146)

Diese Funktion von Kultur als koordinierender Rahmen der Bedeutungsproduktion beschreibt Hall (1992) in seinen Auslegungen des Begriffs Kultur, im Gegensatz zur Vorstellung von Kultur als Gruppenzugehörigkeit (vgl. Zeile ‚Traditional' in Tabelle 8), als ‚Co-ordinated management of meaning':

Theoretical perspective	Form	Function	Locus
'Traditional'	Culture as Community, based on a shared group membership	Identity function: Culture serves as a (normative) performance script for the individual's life	In the visible and implicit expressions of identity and belonging
Co-ordinated management of meaning	Culture as conversation: A shared set of social values and norms	Grammar function: Culture helps to organize and interpret social interaction and communication	In the individual's head and mind and in 'objectivations' of social meaning

Tabelle 8: Kultur als Gruppenzugehörigkeit sowie als koordinierende Rahmung der Bedeutungsproduktion
(Quelle: HALL, 1992:52)

In dieser Perspektive wird Kultur typischerweise als Menge von Werten und Normen verstanden (‚Form') welche zur Organisation sozialer Interaktionen genutzt werden (‚Function'). Den Ort der Verankerung und Umsetzung dieser Werte und Normen (‚Locus') bilden die Einstellungen der Mitglieder einer Gemeinschaft und die Manifestation dieser Werte in deren Handlungen und daraus hervorgehenden Objekten.

Der eingeforderte (Paradigmen-)Wechsel ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' kann dadurch als Aufforderung gelesen werden, diesen koordinierenden, kulturellen Rahmen neu zu setzen, ihn zu ‚reframen'.

2.4.1 Kulturelle Rahmung als unbewusster Hintergrund ‚praxisorientierter' Handlungsempfehlungen

Wie am Ende von Kapitel 2.3.4 erwähnt, werden im Rahmen der planungspolitischen Forderung nach einer ‚neuen Kultur' im Umgang mit Hochwasser in Österreich meist allgemeine Zielsetzungen und daraus abgeleitete raumordnungsrechtliche Regelungen thematisiert. Je nach Schwerpunktsetzung werden dabei Teile bzw. die Gesamtheit dieser raumordnungsrechtlichen Regelungen und/oder deren Umsetzungen in Fallbeispielen einander gegenübergestellt und/oder einer Bewertung unterzogen. Auf Basis dieser Gegenüberstellungen bzw. Bewertungen werden letztlich Rückschlüsse für Empfehlungen zur Veränderung raumordnungsrechtlicher Ziele, Regelungen und/oder begleitende informelle Maßnahmen getroffen. Diese weit verbreitete Vorgehensweise folgt dabei der Vorstellung von Raumplanungswissenschaft und -beratung als Produzenten ‚praxisbezogener' Empfehlungen zur Verbesserung *„politisch legitimierter Interventionen in laufend stattfindende Veränderungen räumlicher Verhältnisse"* (SCHINDEGGER, 1999:106).

Die im vorigen Kapitel an der Forderung einer ‚neuen Kultur' im Umgang mit Hochwasser festgemachten Sichtweise von Kultur als Rahmung, als „*way of selecting, organizing, interpret-*

ing, and making sense of a complex reality" (REIN und SCHÖN, 1993:146) findet dabei nur hintergründig Eingang. Durch Fokussierung auf praxisorientierte Handlungsempfehlungen wird die kulturelle Rahmung als mehr oder minder unbewusster Ermöglichungszusammenhang zur Verbindung zu lösender, ‚selbstevidenter' Probleme mit ‚richtigen' und daher empfohlenen Lösungen genutzt. Probleme und Lösungen werden dabei in der Tradition realistischer Erkenntnistheorie (vgl. BLOTEVOGEL, 1997:47ff) unabhängig von kulturellen Rahmungen als objektiv gegeben sowie feststellbar verstanden. Kulturelle Rahmung als unbewusster Ermöglichungszusammenhang kann dabei als das von ExpertInnen geteilte Ensemble von Meinungen, Werten, Methoden etc. angesehen werden. Dieses Ensemble selbst wird in der raumplanerischen Diskussion jedoch nicht thematisiert, vielmehr gilt die Aufmerksamkeit dessen instrumenteller Ver- bzw. Anwendung zur Hervorbringung und Lösung ‚selbstevidenter' Problemstellungen. In der Diktion Schöns (1983:21ff.) kann eine solche instrumentelle Zuordnung von Mittel zu Zweck als ‚technical rationality' bezeichnet werden. Sharp und Richardson bringen diesen instrumentellen Zugang wie folgt auf den Punkt:

> *„When research is focussed on achieving direct policy change through making arguments to a practitioner audience, it may not be appropriate to engage in the theoretical and epistemological arguments that underlie such research."*
> (SHARP und RICHARDSON, 2001:194f.)

2.4.2 ‚Reframing' als stille Dissonanzbewältigung in der raumplanerischen Diskussion

Durch die in der raumplanerischen Diskussion in Österreich verfolgten, instrumentellen Perspektive tritt die Auseinandersetzung mit der eingeforderten ‚neuen Kultur' im Umgang mit Hochwasser und das sie ermöglichende kulturelle Reframing gänzlich in den Hintergrund. So weit sogar, dass Aussagen zum Stand des eingeforderten kulturellen Reframings nicht getroffen werden (können). Aus einer instrumentellen Perspektive heraus erscheinen, gemäß dem vorigen Zitat von Sharp und Richardson, solche Aussagen auch sekundär, da der Fokus auf der Rationalität zur Zusammenführung ‚selbstevidenter' Probleme durch Hochwasser und deren Lösungen liegt.

Damit sei jedoch nicht gesagt, dass dieses eingeforderte, kulturelle Reframing nicht stattfindet. Beispielsweise kann die seit 2002 stattfindende raumplanerische Behandlung des Themas Restrisiko, welche in älteren Beiträgen gänzlich ausgeblendet wurde (vgl. ÖROK, 1986a, 1986b), als Effekt eines solchen Reframings gelesen werden. Diese Veränderungen werden dabei aber in der raumplanerischen Diskussion scheinbar nicht als bewusste kulturelle Reframings vollzogen. An keiner Stelle der Diskussion rückt die eingeforderte ‚neue' bzw. die ‚alte' kulturelle Rahmung und deren Unterschiede in den Mittelpunkt des raumplanungswissenschaftlichen bzw. -praktischen Interesses. Diese Rahmungen liegen scheinbar außerhalb der Aufmerksamkeit der vorherrschenden instrumentellen Perspektive. Innerhalb dieser instrumentellen Perspektive äußern sich kulturelle Reframings in Form eines im Hintergrund ablaufenden Prozesses kognitiver Dissonanzbewältigung. Diese kognitive Dissonanz (vgl. FESTINGER, 1957:4ff.) entsteht dabei durch die Wahrnehmung eines teilweisen Unvermögens auf Hochwasserereignisse in Sinne raumordnungsrechtlicher Zielsetzungen vorsorgend einzuwirken (vgl. MEYER-CECH, 2002:48; KANONIER, 2005:84). Um dieser Spannung zu begegnen, gilt es durch Veränderungen der kulturellen Rahmung und dessen instrumenteller Ver- und Anwendung eine *„internally coherent constellation of facts, values, and action implications"* (HAJER und LAWS, 2006:257) wiederherzustellen. Diese Dissonanzverringerung ist dabei jedoch weder Erkenntnisgegenstand noch Selbstzweck, sondern wird primär als funktionale Notwendigkeit

gesehen. Erst durch diese Dissonanzverringerung kann wieder eine widerspruchsfreie, instrumentelle Rationalität zur Lösung neuer ‚selbstevidenter' Probleme im Umgang mit Hochwasser angeboten werden. Diese laufende Anpassung der ‚Sicht der Dinge' ist dabei an eine realistische Erkenntnisperspektive gebunden, da es von einer stets verbesserten Abbildung und Verständnisses von Hochwasser im Sinne eines *„rational and progressive promise of planning"* (FLYVBJERG, 2004:284) ausgeht.

Kulturelles Reframing manifestiert sich somit als eine im Hintergrund ablaufende Strategie zur planerischen Dissonanzbewältigung, welche eine evolutionäre Anpassung ‚der Sicht der Dinge' bewirkt. Dieses per se nicht thematisierte Reframing äußert sich letztlich indirekt im Aufgreifen bestimmter Themenfelder, welche zuvor nicht Teil der Diskussion waren, und damit verbundener Ziel- und Maßnahmensetzungen.

2.4.3 Der Wert einer auf kulturelle Rahmungen fokussierten Forschungsperspektive

Um nicht missverstanden zu werden: In den nachfolgenden Ausführungen geht es nicht darum, der von Raumplanungswissenschaft bzw. –beratung zum Umgang mit Hochwasser vertretenen instrumentellen Perspektive Unwissenschaftlichkeit zu unterstellen bzw. die Qualität der dabei erbrachten Beiträge in Abrede zu stellen. Eine solche Auslegung ist nicht beabsichtigt und sei an dieser Stelle zurückgewiesen. Vielmehr ist es Ziel, Gründe für eine alternative Forschungsperspektive auf den raumplanerischen Umgang mit Hochwasser aufzubereiten.

Den Ausgangspunkt dazu bildet die beschriebene realistische Erkenntnisperspektive in der raumplanerischen Diskussion zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser. Darin oftmals unbewusst eingebunden ist die Vorstellung, welche *„„Expert(inn)en' als der Gesellschaft beratend zur Seite gestellt versteht, deren Glaubwürdigkeit von der Verlautbarung von ‚Wahrheiten' abhängt*" (EGNER, 2008:338). Der daran geknüpften Auffassung von einer raumplanungswissenschaftlichen Diskussion zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser als wertneutralen, wissenschaftlichen Prozess wird dabei jedoch sowohl in der sozialwissenschaftlichen Risikoforschung (vgl. FISCHHOFF, 1995:138f; RENN, 2008a:52; RENN, 2008b:2ff) als auch im Forschungsfeld der Umweltpolitikwissenschaften (vgl. FEINDT und OELS, 2005:162; HAJER und VERSTEEG, 2005:176) eine Absage erteilt.

Der Erkenntnis von Risikowahrnehmung und -management als durch individuelle und kollektive Einstellungen, Werte, Erfahrungen etc. getriebene Prozesse folgend, bietet sich eine konstruktivistische Erkenntnisperspektive an:

> *„Es gibt da ‚draußen in der Welt' zwar Risiken, aber wir ‚sehen' die Wirklichkeit durch eine Art selbst errichteten, konstruierten Filter, den wir durch unser soziales Umfeld erlernen. Nach dieser konstruierten Sicht richten wir unser Handeln aus."* (PLAPP, 2003:18)

In dieser konstruktivistischen Perspektive können die in der raumplanerischen Diskussion zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser diskutierten Probleme und deren Lösungsansätze als Produkte kulturell strukturierter Wahrnehmungs-, Lern- und Denkprozesse verstanden werden. Will man aus dieser Perspektive den raumplanerischen Umgang mit Hochwasser thematisieren, so scheint die explizite Behandlung kultureller Rahmung unausweichlich. Verglichen mit der realistisch-instrumentellen Perspektive kommt es damit auch zu einem Wechsel des Erkenntnisgegenstandes selbst. Nicht mehr der objektiv gesehen kürzeste und rationalste Weg zur Lösung eines Problems, sondern die kulturellen Prinzipien und Mechanismen zur Konstruktion ‚relevanter' Probleme und deren ‚richtige' Lösungen selbst bilden dabei den Erkenntnisgegenstand (vgl. SCHÖNWANDT und JUNG, 2007:774). Damit ändert sich auch die Position der

RaumplanungswissenschaftlerInnen. Es geht nun nicht darum, in einer Binnensicht als sachkundiger Vermittler bzw. Berater zwischen raumordnungsrechtlichem Handlungsrahmen, dessen Evaluierung und politischen EntscheiderInnen aufzutreten. Durch Einnahme einer Außenperspektive soll die Beschaffenheit dieser Binnensicht selbst in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt werden. Dieser Schwenk der forschenden Aufmerksamkeit bewirkt damit einen ‚epistemologischen Bruch' (vgl. BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:37) mit der realistisch-instrumentellen Perspektive.

Die oftmals von Raumplanungswissenschaft und –beratung vertretene, realistische Perspektive erweist sich dazu jedoch als wenig hilfreich, zielt diese doch primär auf die instrumentelle Nutzung, nicht jedoch auf eine Darlegung und Diskussion ihrer kulturellen Rahmung selbst ab. Hierdurch lassen sich Fragen zur Begründung, Fortschritt und Auswirkungen neu gesetzter kulturellen Rahmungen nicht beantworten. Fasst man als Aufgaben raumplanungstheoretischer Auseinandersetzungen die kritische (Selbst-)Reflexion raumplanerischen Handelns (vgl. BLOTEVOGEL und GREIVING, 2004:o.S.) und daraus die Ableitung von Entwicklungsrichtungen raumplanerischer Handlungssysteme[18] auf, so erscheint die bisherige Auseinandersetzung einigermaßen unbefriedigend.

Um diesen nicht zuletzt planungsethisch relevanten Aufgaben (vgl. LENDI, 2000:17, 2003:3f) zu begegnen, wird eine konstruktivistische Forschungsperspektive zur Außensicht auf kulturelle Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser vorgeschlagen (vgl. FLYVBJERG, 2004:290ff; HAJER und VERSTEEG, 2005:176ff). Das Ziel einer solchen Perspektive ist es *„to open up dominant frames by challenging their appropriations of interpretation that presents a particular way of linking facts, values and actions as natural and self-evident"* (HAJER und LAWS, 2006:258f). Eine solche Offenlegung kultureller Rahmungen soll dazu genutzt werden, die durch sie ermöglichte soziale Konstruktion der raumplanerischen Handhabung von Hochwasser im Zeitverlauf zu rekonstruieren. Rückblickend auf die in Kapitel 2.3 behandelten Auslegungen von Risikokultur würde eine solche Rekonstruktion dem deskriptiven Verständnis von Risikokultur nach Gottschalk-Mazouz (2007:18) entsprechen.

Im nachfolgenden Kapitel soll dieser Forschungsperspektive und dem damit verbundenen Forschungsstil im Detail nachgegangen werden.

[18] Zur besseren Unterscheidung von dessen kultureller Rahmung wird darunter ein auf die zielgerichtete Steuerung und Koordination von Aktivitäten bezogenes politisch-administratives System aus Organisationen und Institutionen verstanden (vgl. BLOTEVOGEL, 1997:43). Der ursprünglich von Parsons und Tolman (1951) geprägte Begriff des Handlungssystems ist demgegenüber weitreichender und umfasst kulturelle Rahmungen als Teil des politisch-administrativen Systems.

3 Die Untersuchung kultureller Rahmungen und deren Auswirkungen auf das raumplanerische Handlungssystem

Wie zuvor ausgeführt bildet die Einnahme einer analytischen Außenperspektive auf die kulturelle Rahmung und deren Auswirkung auf das raumplanerische Handlungssystem den Kernpunkt des verfolgten Forschungszugangs. Dieser soll die in Österreich vorherrschende realistische Perspektive auf den raumplanerischen Umgang mit Hochwasser um eine konstruktivistische ergänzen. Dabei wird das im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Risikoforschung vertretene Verständnis von Risikowahrnehmung und –handhabung als soziale Konstruktion (vgl. IRGC, 2005:31f.; RENN, 2008a:52) übernommen. Ziel dieses Forschungszugangs ist es dabei nicht, in einer Binnensicht als sachkundiger Vermittler bzw. Berater zwischen raumordnungsrechtlichen Rahmen, dessen Evaluierung und politischen EntscheiderInnen aufzutreten. Durch das versuchte Einnehmen einer analytischen Außenperspektive wird vielmehr diese kulturell gerahmte Binnensicht selbst zum Erkenntnisgegenstand.

Der dazu gewählte Forschungszugang greift auf das Konzept des Dispositivs zurück (vgl. JÄGER, 2006:108ff.; CABORN, 2007; BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008). Die Wahl dieses Konzeptes für die empirische Untersuchung kultureller Rahmungen der raumplanerischen Handhabung von Hochwasser kann als Antwort auf Forschungsfrage A (vgl. Kapitel 1.2) dieser Arbeit gesehen werden.

Die weitere Darlegung dieser Forschungszugang orientiert sich an der von Bührmann und Schneider (2008:14ff.) vorgeschlagenen Unterscheidung zwischen Forschungsperspektive und Forschungsstil:

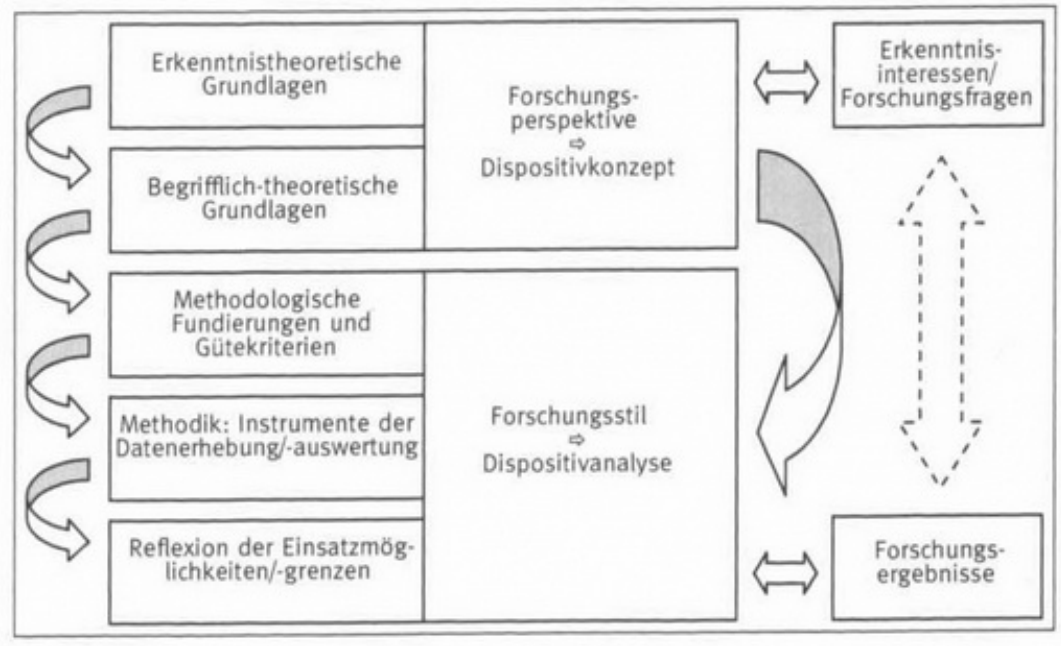


Abbildung 10: Das Dispositiv als Forschungsperspektive und –stil
(Quelle: BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:16)

Zunächst werden die mit der Forschungsperspektive des Dispositivs verbundenen begrifflich-theoretischen Grundlagen behandelt, um die grundsätzliche Erkenntnisorientierung der weiteren Arbeit darzulegen und zu begründen. Danach werden die Auswirkungen dieser begriff-

lich-theoretischen Grundlagen auf die Gestaltung des Forschungsprozesses, des Forschungsstils, behandelt.

3.1 Begriffliche und theoretische Grundlagen zum Konzept des Dispositivs

Aufgabe des verfolgten Forschungszugangs ist es einen Einblick in die im Zeitverlauf vorhandenen kulturellen Rahmungen des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser zu ermöglichen. In einer konstruktivistischen Erkenntnisperspektive entzieht sich kulturelle Rahmung als *„kollektive[s…] Gedächtnis an Werten, Normen, Codes, Regeln und Interpretationsmustern“* (IBERT, 2008:7) des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser jedoch einer direkten kausalen Rückführung auf die ‚Welt an sich' (vgl. KELLER, 1998:35). In Anerkennung dieser Situation verweist Keller auf die Bedeutung von Diskursen zur Hervorbringung kultureller Rahmungen:

> *„Dieses Wissen*[19] *ist nicht auf ein ‚angeborenes' kognitives Kategoriensystem rückführbar, sondern auf gesellschaftlich hergestellte symbolische Systeme (Ordnungen). Diese symbolischen Ordnungen werden in Diskursen gesellschaftlich produziert, legitimiert und transformiert.“* (KELLER, 1998:35*)*

Der Begriff des Diskurses präsentiert sich dabei als ein nicht einfacher, weist er doch eine erhebliche Bedeutungsvielfalt auf (vgl. BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:14f.). Das in der deutschsprachigen Raumplanungswissenschaft dominante Verständnis von Diskurs entspricht dem eines Synonyms für Diskussion. Dieses Verständnis fußt in der Theorie des kommunikativen Handelns (vgl. HABERMAS, 1981), welche im Rahmen des ‚Communicative Turns' (vgl. HEALEY, 1992, 1996) eine weite Verbreitung in der raumplanerischen Diskussion erfuhr. In dieser normativ-diskursethischen Perspektive werden *„Diskurse als rationale Argumentationsprozesse, d.h. als kommunikative Veranstaltungen, die spezifischen Kriterien des argumentativen Austauschs folgen“* (KELLER, 2006:130) verstanden. Wie Keller (ebd.) ausführt, lässt sich demgegenüber beispielsweise das Diskursverständnis der auf Gesprächs- und Konversationsanalyse ausgerichteten soziolinguistischen ‚discourse analysis' unterscheiden[20].

Im Gegensatz zu diesen Zugängen wird in weiterer Folge der Begriff Diskurs in der Tradition Foucaults interpretiert (vgl. FOUCAULT, 1994; DIAZ-BONE, 2006:[14]ff.; KELLER, 2006:130ff.). Diskurs wird so als überindividuelles Ordnungskonzept, ein *„way of seeing“* (HAJER, 2005:300) verstanden. Ordnungssystem wird dabei als “*ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices”* (ebd.) verstanden.

Die Analyse solcher Ordnungssysteme zielt einerseits auf die Konstitution des darin vorhandenen Wissens und andererseits auf die Prozesse zu dessen Reproduktion und Transformation im Zeitverlauf ab (vgl. DIAZ-BONE, 1999:124). Dieser Zusammenhang von Wissen - dem Inhalt - und Macht zu dessen Definition, Reproduktion oder Veränderung - dem Prozess - bildet dabei ein zentrales Merkmal des Foucaultschen Diskursverständnisses:

---

[19] Keller subsumiert Werte, Normen, Interpretationsmuster etc. unter dem Begriff des Wissens. Er verweist damit darauf, dass unsere Wahrnehmungen, Empfindungen und die Art und Weise wie wir handeln durch den Filter sozial konstruierten Wissens hindurch stattfinden (vgl. KELLER, 2006:115).

[20] Detailliertere Ausführungen zu unterschiedlichen Konzeptionen von Diskurs finden sich beispielsweise bei Keller (2007a:[9]) und Macdonnel (1986).

> *„Es geht dabei nicht im erkenntnistheoretischen Sinne um den Wahrheitsstatus des Wissens, sondern um Wissen als Effekt von Macht - Macht im Sinne einer sich auf unterschiedlichste Ressourcen stützenden Macht der Definition.“* (KELLER, 2006:127)

Macht wird dabei primär als produktive Ressource zur Strukturierung zeitlich begrenzter Bündelungen von Bedeutung und somit Wissen verstanden. Als Ergebnis dieser Strukturierung tritt Macht auch repressiv auf, da nur bestimmte Wissensbestände Eingang in diese Bündelungen finden, andere nicht. Macht dient dabei der Strukturierung und Abgrenzung sozial akzeptierter und damit ‚wahrer' Bedeutungen und Formen der Wissensproduktion (vgl. FEINDT und OELS, 2005:164). Dieser Konnex zwischen Macht und Wissen führt zu der Erkenntnis, dass in Diskursen erzeugte Objekte, Begriffe und Konzepte, beispielsweise ‚passiver Hochwasserschutz', als *„continuously contested in a struggle about their meaning, interpretation and implementation“* (HAJER und VERSTEEG, 2005:176) angesehen werden. Hajer bringt diese Sichtweise auf den Punkt, indem er Existenz, Bedeutung und Handhabung ‚sauren Regens' an den Streit um mögliche Antworten auf die Frage *„how one makes sense of dead trees?“* (HAJER, 2005:299) bindet. Übertragen auf den raumplanerischen Diskurs zum Umgang mit Hochwasser könnte man diesen als kontinuierliche Antwortsuche auf die Frage sehen, wie man überfluteten Siedlungsgebieten Sinn verleiht. In Anlehnung an Jäger (2006:96) führen Antworten auf diese Frage zu einem Strom zeitlich begrenzter Bündelungen von Wissen durch die Zeit, welcher individuelles und kollektives Handeln strukturiert und dadurch strukturiert wird.

Die angestrebte Untersuchung dieses diskursiv hervorgebrachten Wissens zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser kann aufgrund seines Zugangs zu Wissen als Machteffekt und nicht als Abbild von Wahrheit als anti-realistisch beschrieben werden (vgl. HAJER und VERSTEEG, 2005:176). Zugleich erweist sich eine solche konstruktivistische Perspektive als anti-deterministisch, da nicht davon ausgegangen wird, dass das physikalische Ereignis Hochwasser von sich aus automatisch bestimmten Lösungen einfordert (vgl. HAJER, 2006:290). Bedingt durch diese Eigenschaften wird in der neueren planungstheoretischen Diskussion stellenweise (vgl. SHARP und RICHARDSON, 2001; FÜRST, 2006:61) die Anwendung Foucaultscher Diskursanalyse zur Untersuchung und Hinterfragung von ‚real-life' Rationalitäten in Planungsprozessen[21] eingefordert (vgl. FLYVBJERG und RICHARDSON, 2002:50):

> *„Die empirische Analyse von Planungsdiskursen ermöglicht vertiefte Einblicke in die Praxis der Planung, d.h. sie ermöglicht Antworten auf die Frage, wie Planung ‚wirklich' funktioniert.“* (BLOTEVOGEL und GREIVING, 2005:19ff.)

Diskurse bilden dabei jedoch nicht eine jedes individuelle Handeln determinierende Struktur, sondern vielmehr das Ergebnis strukturierter und strukturierender Aktivitäten von AkteurInnen (vgl. BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:31). Es obliegt den AkteurInnen die in Diskursen angebotenen Ordnungssysteme und Interpretationsangebote anzunehmen, zu reproduzieren bzw. zu versuchen diese gemäß ihrer individuellen strategischen Ziele zu transformieren oder abzulehnen (vgl. KELLER, 2004:206f.).

3.1.1 Der Diskurs als ein nach Formationsregeln strukturiertes Aussagensystem

In einer solchen Foucaultschen Perspektive lassen sich Diskurse zur raumplanerischen Handhabung von Hochwasser als zeitlich und räumlich (vgl. BAURIEDL, 2007:[6]) begrenzte

[21] Auch wenn man dafür die vermeidlich bedrohliche *„dark side of planning theory“* (FLYVBJERG und RICHARDSON, 2002:59) betreten muss.

Bündelungen von Aussagen und ihnen zugrundeliegenden Formationsregeln auffassen (vgl. DIAZ-BONE, 1999:123ff.; KELLER, 2006:133; BAURIEDL, 2008:[41]ff.).

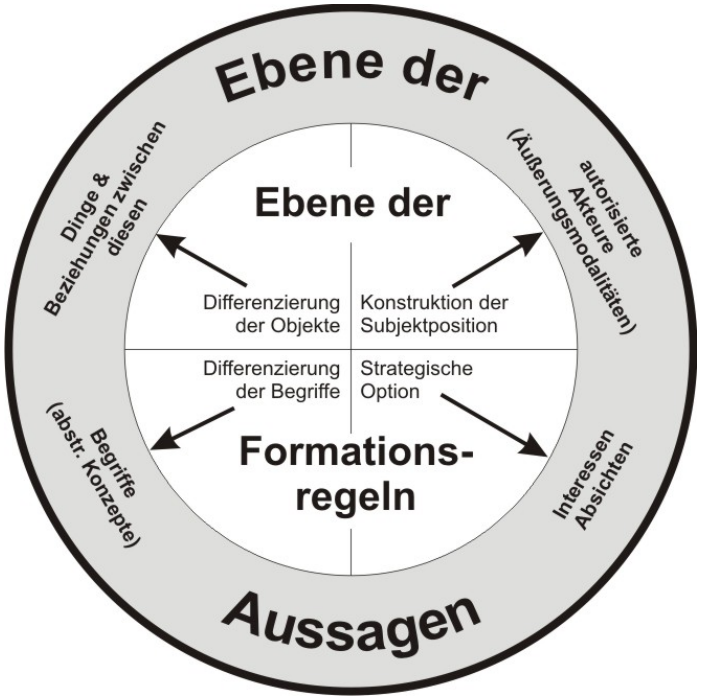


Abbildung 11: Das Foucaultsche Diskursverständnis als ein nach Formationsregeln strukturiertes Aussagensystem
(Quelle: Eigene Überarbeitung, 2009 von BAURIEDL, 2007:[41])

Abbildung 11 zeigt dabei das angenommene Beziehungsgefüge zwischen der Ebene der Aussagen und der sie hervorbringenden Ebene der Formationsregeln. Die Summe aller zugänglichen Informationen zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser bildet dabei die Ebene der Aussagen. Als zugängliche Informationen werden dabei auf den raumplanerischen Umgang mit Hochwasser bezogene Schriften und Empfehlungen der ÖROK, wissenschaftliche Artikel, Pläne, Raumplanungsgesetzte, Studien, Sitzungsprotokolle oder Transkripte von Interviews etc. verstanden. Dabei wird angenommen, dass dieses Textmaterial von ‚seriösen Sprechakten' (vgl. KELLER, 2007b:44) durchsetzt ist. Solche ‚seriösen Sprechakte' bilden unter Anwendungen der strukturierenden Formationsregeln das in einem Diskurs sinnvoll Sagbare ab. Diese Formationsregeln bilden gewissermaßen den Ermöglichungszusammenhang der *„gemäß einer Art uniformer Anonymität allen Individuen, die in einem diskursiven Feld sprechen"* (FOUCAULT, 1994:92f.) auferlegt ist bzw. von diesen getragen wird. Nach Diaz-Bone (2006:[14]) weisen Formationsregelen folgende drei Eigenschaften auf:

- Sie setzen implizit Klassifikationen und Beziehungen zwischen Objekten und Begriffen voraus.
- Sie werden von legitimierten AkteurInnen unter Nutzung akzeptabler Modi der Äußerung genutzt.
- Sie bewegen sich im Denkraum eröffneter thematischer Verknüpfungen, Denkperspektiven und Absichten.

Die in ‚seriösen Sprechakten' enthaltene Strukturierungsleistung der Formationsregeln ist damit also keine auf die Ebene der Aussagen bezogene grammatikalische, sondern eine umfassendere kognitiv-semantische. Gemäß der konstruktivistischen Erkenntnisposition wird dabei die Bedeutung von Objekten, Begriffen und die auf sie zurückgreifenden abstrakten

Konzepte weder als per se gegeben noch als etymologisch ableitbar aufgefasst (vgl. WEICHHART, 2007:202). Bedeutungen werden somit nicht als objektiv, also ‚vordiskursiv', gegeben verstanden:

> *„[D]enn erst dadurch, dass im Diskurs Konzepte aufeinander bezogen, umschrieben und gebraucht werden, erhalten sie eine Bedeutung und treten an der Oberfläche des Aussagensystems als ‚Begriffe' auf. Ebenso verhält es sich mit den Objekten. Denn erst dadurch, dass Sachverhalte nicht nur als Dinge verhandelt, sondern auch mit Wertungen verknüpft werden, in Klassifikationen untereinander relationiert und mit Begriffen verknüpft werden, erhalten sie einen Sinn und erhalten so im Diskurs den Wissensstatus von ‚Dingen'"* (DIAZ-BONE, 2006:[14])

Etwas verwirrend mag letztlich das Verständnis von Subjektpositionen, also legitimierten Sprechern, in einem Diskurs und deren Äußerungsformen als Bestandteil der Formationsregeln wirken. Hierzu ein kurzes Beispiel:

Zur einer durch Kommunen und Landesregierungen anerkannten Abbildung der Gefährdung durch Hochwasser ist in Österreich nur ein bestimmter Personenkreis legitimiert (‚legitimierte Akteure'). Diese Personengruppe trifft Aussagen zur Gefährdung auf bestimmet Art und Weise, beispielsweise in Form von Gefahrenzonenplänen (‚Äußerungsmodalität'). Diese Äußerungen thematisieren dabei bestimmte Objekte wie gelbe und rote Gefahrenzonen (‚Dinge') und verbinden diese mit Begriffen wie ‚Jährlichkeit', ‚ständige Benützung für Siedlungszwecke' oder ‚unverhältnismäßig hoher Aufwand'. Die Hervorbringung dieser Dinge und Begriffe durch legitimierte Akteure basiert dabei auf konzeptuellen Überlegungen wie Hochwassergefährdung grundsätzlich zu strukturieren ist (‚abstrakte Konzepte'). Letztlich wird mit der Äußerung von Aussagen zur Hochwassergefährdung innerhalb von BWV und WLV das Ziel der Ableitung und Reihung von Hochwasserschutzmaßnahmen verfolgt (‚Interessen, Absichten').

Gemäß der am Ende des vorigen Kapitels beschriebenen Eigenschaft von Diskursen als Ergebnis strukturierter und strukturierender Aktivitäten von AkteurInnen, bilden diskursive Subjektpositionierungen jedoch keine unumstößlichen Rollenzuordnungen für AkteurInnen. So können über den Prozess *„was von alledem*[22] *von Individuen wie […] angeeignet und in Alltagshandeln umgesetzt wird*" (BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:69) auch durch AkteurInnen widerspenstige, nicht diskurskonforme Subjektivierungen (Selbstpositionierungen) vorgenommen werden.

Die von Foucault angeregte Analyse solcher Aussagensysteme zielt dabei lediglich sekundär auf deren inhaltliche Aussagen ab. Ziel einer solchen Analyse bildet vielmehr die abduktive Rekonstruktion der Formationsregeln eines Diskurses anhand der durch sie ermöglichten ‚seriösen Aussagen' (vgl. DIAZ-BONE, 2006:[19]). Umfasst diese Rekonstruktion einen längeren Zeitraum, so können dabei festgestellte Änderungen von Formationsregeln, wie beispielsweise neue Objekte, Begriffe, Konzepte, Subjektpositionen etc., als Indikatoren einer Transformation des untersuchten Diskurses dienen (vgl. FEINDT und OELS, 2005:165). Das angestrebte Nachvollziehen der zeitlichen Veränderung der kulturellen Rahmung raumplanerischer Hochwasservorsorge entspricht somit einer kritisch-genealogischen Sichtweise auf den Diskurs zur raumplanerischen Hochwasservorsorge. Genealogisch dahingehend, dass im Zeitverlauf unterscheidbare, dominante Formationsregeln des raumplanerischen Aussagesystems zur Hochwasservorsorge erschlossen werden sollen. Kritisch dahingehend, dass diese

[22] Gemeint sind hier die diskursgenerierten Subjektpositionierungen.

Kette aufeinanderfolgender dominanter Formationsregeln nicht als Produkt einer evolutionären Weiterentwicklung, sondern als diskontinuierliche Abfolge verstanden wird.

3.1.2 Die Erweiterung des Diskurses zum Dispositiv

Das bis jetzt behandelte Verständnis kultureller Rahmung als Summe der Formationsregeln eines Diskurses zwar einerseits die diskursanalytische Erschließung solcher Ordnungssysteme. Die strukturierende Wirkung solcher Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser auf das administrativ-politische Handlungssystem wird damit jedoch noch nicht ermöglicht. Diskurse als strukturierende Aussagensysteme versehen beispielsweise das Objekt des ‚hochwassergefährdeten Widmungsbestandes' mit Bedeutung. Sie erzeugen dabei aber nicht Widmungsfestlegungen, welchen diese Bedeutung zugeschrieben wird.

Etwas vereinfacht gesagt, können Diskurse zwar sprechen, aber nicht handeln (vgl. JÄGER, 2006:97). Diese Aussage basiert auf einer oftmals diskutierten methodischen Annahme zur Diskursanalyse (vgl. 2006:96ff.; WRANA und LANGER, 2007): Diskurse als Ordnungssysteme entsprechen dem durch Formationsregeln Sagbarem und Gesagtem. Dieser sprachlichen (‚diskursiven') Praktik werden nicht-sprachliche (‚nicht-diskursive') Praktiken gegenübergestellt. Durch solche nicht-diskursive Praktiken können letztlich Vergegenständlichungen erzeugt werden. Das zuvor gebrachte Beispiel der diskursiv, also sprachlich zum ‚hochwassergefährdeten Widmungsbestand' erhobenen Widmungsfestlegung lässt erahnen, dass diese Trennung in Diskurs, Tätigkeit und Ergebnis eher analytisch als funktional zu verstehen ist. Bildet doch die diskursiv mit Bedeutung versehene Widmungsfestlegung als symbolische Vergegenständlichung das Ergebnis einer Praktik, nämlich der Erstellung eines Flächenwidmungsplanes. Dabei kann vermutet werden, dass sich diese Praktik auf diskursiv erzeugte und strukturierte Bedeutungen und Ordnungen, beispielsweise dem Gegenstand der ‚natürlichen Baulandeignung' eines Standortes, stützt.

Um solche *„Effekte […] diskursiv erzeugte[r] und vermittelte[r] Wissensanordnungen auf die (nicht-diskursiven) Praktiken in den betreffenden Praxisfeldern wie auch die (Rück-)Wirkung dieser Praktiken auf die diskursiven […] Wissenspolitiken selbst"* (BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:55) zu untersuchen, wird eine Erweiterung des Diskurskonzeptes vorgenommen. Solch ein erweitertes, von Foucault (1978:119ff.) als Dispositiv bezeichnetes, Konzept stellt das Ensemble aus diskursiven Ordnungssystem, nicht-diskursiven Praktiken und den dadurch ermöglichten und daraus resultierenden Vergegenständlichungen in den Mittelpunkt der Betrachtung (vgl. JÄGER, 2006:108ff.; BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2007; CABORN, 2007; KELLER, 2007a:[42]ff.):

> *„[Dispositive] bezeichnen mithin komplexe Ausschnitte einer historisch gewordenen Sozialwelt mit ihrem (je typischen) Sagen und Tun, ihren spezifischen symbolischen Sichtbarkeiten wie materialen Vergegenständlichungen ([… die] uns umgebenden, sinnlich-material erfassbaren Alltagsdingen […]) und den in all diesem erscheinenden, machtvollen Regeln ihrer ‚Wahr'-Nehmung, ihrer Gestaltung, ihres Gebrauchs."*
> (BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:68*)*

Ziel der Analyse solcher Dispositive ist jedoch nicht eine bloße Aufzählung obig angeführter Elemente, sondern vielmehr *„das Netz, das zwischen diesen Elementen geknüpft werden kann"* (FOUCAULT, 1978:119f) und wird. Dieses Netz kann dabei als lebensweltliche Ausdehnung der diskursiven Formationsregeln auf nicht-diskursive Praktiken und die durch sie hervorgebrachten Vergegenständlichungen verstanden werden. Oder anders formuliert: Der in den diskursiven Formationsregeln enthaltene Macht-Wissen Zusammenhang wird in Dispositiven zu einem

Macht-Wissen-Tätigkeit-Vergegenständlichung Komplex. Dispositive bilden somit *„Mittel, durch die die Diskurse die Welt und Wirklichkeit nach ihrem Bilde gestalten – oder dies zumindest versuchen“* (KELLER, 2006:136). Da davon auszugehen ist, dass eine solche Gestaltung nicht ziellos erfolgt, wird Dispositiven eine dominant strategische Funktion zugeordnet (vgl. FOUCAULT, 1978:119f). Dispositive können somit als *„Ensemble der Mittel, Mechanismen und Maßnahmen, die zur Bearbeitung eines bestimmten Handlungsproblems eingerichtet werden“* (KELLER, 2006:136) beschrieben werden.

Jäger fasst ein solches dispositives Ensemble zusammen als *„prozessierenden Zusammenhang von Wissen, welches in Sprechen/Denken – Tun – Vergegenständlichungen“* (JÄGER, 2006:108) eingeschlossen ist. Dieser prozessierende Zusammenhang lässt sich in Anlehnung an Jäger (ebd.) wie folgt veranschaulichen:

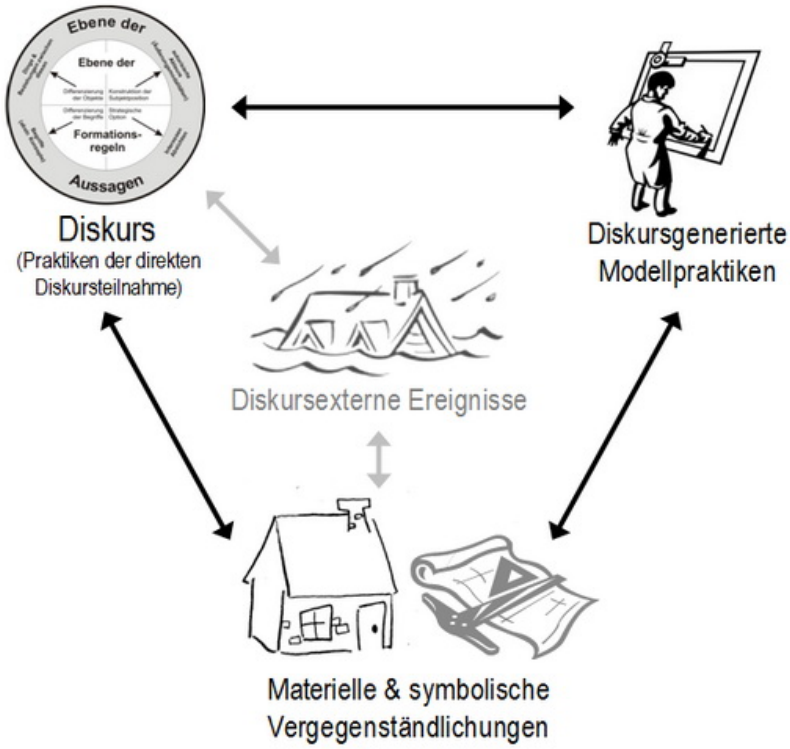


Abbildung 12: Elemente des Dispositivs zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser
(Quelle: Eigene Überarbeitung, 2008 von JÄGER, 2006:109)

Der raumplanerische Umgang mit Hochwasser wird dadurch als Ergebnis der Interaktion von vier Sphären konzeptioniert:

- Diskursexterne bzw. diskursive Ereignisse:
  Hochwasserereignisse werden in diesem schematischen Beziehungsgefüge als ‚diskursexterne Ereignisse' verortet. Diese Bezeichnung soll verdeutlichen, dass sich Hochwasserereignisse unabhängig von den auf sie gerichteten Diskursen und Dispositiven physisch ereignen. Dies soll aber nicht dahingehend verstanden werden, solche Ereignisse als vordiskursiv, also als Träger naturgegebener Eigenschaften und Bedeutungen zu sehen. Erkenntnistheoretisch gesehen, stellen solche physischen Phänomene ‚Widerstände' der Wahrnehmung dar (vgl. GLASERSFELD, 2006:19ff.), welche diskursiv mit bestimmten Bedeutungen, Begrifflichkeiten und Problematisierungen verbunden werden. Neben physischen Phänomenen können aber auch beispielsweise institutionelle Regelungen anderer Dispositive als diskurs-externe gesehen werden. Exemplarisch sei hierzu die EU Richtlinie

über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (HWRL, 2007) erwähnt, welche schwerlich als Effekt eines österreichischen Dispositivs zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser bezeichnet werden kann. Trotzdem wirkt diese Richtlinie strukturierend auf österreichische Dispositive ein.

Manche dieser Ereignisse bewirken aufgrund ihres Ausmaßes, Dauer etc. eine nachträgliche Veränderung der auf sie gerichteten Diskurse und Dispositive. Man könnte sagen, sie werden diskursiviert, wodurch sie von diskurs-externen zu diskursiven Ereignissen werden (vgl. JÄGER, 2006:100).

- Diskurse und Praktiken direkter Diskursteilnahme:
  Zu dem in Kapitel 3.1.1 beschriebenem Verständnis von Diskurs als ein nach Formationsregeln strukturiertes Aussagensystem sei an dieser Stelle noch ein methodischer Einschub angebracht. Angeregt durch Wrana und Langer (2007) wird im Rahmen dieser Arbeit von der Annahme, alles Sprachliche gleich diskursiven und alles nicht-sprachliche gleich nicht-diskursiven Praktiken zu setzen, abgegangen:

  „Praktiken sind vielmehr nicht einfach diskursiv oder nicht-diskursiv, sondern enthalten […] das Diskursive in unterschiedlicher Weise“ (WRANA und LANGER, 2007:[62])

  Um dieser Perspektive Rechnung zu tragen, wird auf die von Keller (2005:250ff.) angeregte Unterscheidung zwischen ‚Praktiken direkter Diskursteilnahme' und ‚diskursgenerierter Modellpraktiken' zurückgegriffen. Hinter diesen komplexen Bezeichnungen steht letztlich die Einsicht, dass Diskurse wie Handlungen aus sprachlichen und nicht-sprachlichen Praktiken bestehen (vgl. BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2007:[15]). Praktiken direkter Diskursteilnahme umfassen dabei jeden an Formationsregeln orientierten Sprachgebrauch um als SprecherIn in einem Diskurs aufzutreten. Zusätzlich umfassen sie aber auch die physische Produktion von Texten, Studien etc. durch diese SprecherIn. Praktiken direkter Diskursteilnahme zielen also auf eine Reproduktion bzw. Transformation von Diskursen und deren Formationsregeln ab.

- Diskursgenerierte Modellpraktiken:
  Anders als Praktiken direkter Diskursteilnahme zielen diskursgenerierte Modellpraktiken nicht auf eine Diskursteilnahme legitimierter SprecherInnen oder gar eine Diskurstransformation ab. Sie sind vielmehr normative Handlungsprogramme, die diskursive Wissens(an-)ordnungen reproduzieren. Diskursgenerierte Modellpraktiken können somit als strategische Effekte dominanter Formationsregeln und Mittel zu deren Institutionalisierung in einem Themen- bzw. Politikfeld (vgl. HAJER, 2006:281) verstanden werden. AkteurInnen werden dadurch normative Skripts in Form (in-)formeller Institutionen und organisationelle Infrastrukturen zur lebensweltlichen Umsetzung diskursiv erzeugter Bedeutungen und Problemlösungen angeboten. Dabei können diskursgenerierte Modellpraktiken AkteurInnen unterschiedliche taktisch-kreative Auslegungsspielräume offenlassen oder nicht. Solche Modellpraktiken können sich einerseits auf sprachliche Praktiken, wie Prozeduren zur Ermittlung der ‚natürlichen' Baulandeignung von Standorten beziehen. Andererseits können sich Modellpraktiken auch auf nicht-sprachliche Praktiken, wie die Kennzeichnung von Überflutungsflächen in Flächenwidmungsplänen, beziehen (vgl. KELLER, 2005:250ff.).

- Materielle und symbolische Vergegenständlichungen:
  Bedingt durch die Fokussierung dieser Arbeit auf den raumplanerischen Umgang mit Hochwasser werden zwei Typen der durch Modellpraktiken hervorgebrachten Vergegenständlichungen unterschieden. Diese Unterscheidung erscheint notwendig, da raumplanerisches Handeln nicht direkt zu physisch-materiellen Vergegenständlichungen, wie beispielsweise

Gebäuden, führt. Die Widmung eines Standortes als Bauland, verstanden als Ergebnis einer diskursgenerierten Modellpraktik, bewirkt nicht zwangsläufig, dass dort auch Gebäude errichtet werden. Erachtet man Entwicklungskonzepte, Widmungsfestlegungen und Bebauungspläne als Ergebnisse raumplanerischer Modellpraktiken wird klar, dass sich diese Ergebnisse von materiellen Vergegenständlichungen, wie Gebäuden, unterscheiden. Um diesem Unterschied Rechnung zu tragen, werden Ergebnisse raumplanerischer Modellpraktiken als ‚symbolische' Vergegenständlichungen zusammengefasst. Symbolisch deshalb, da sie oftmals auf zukünftige, noch nicht eingetretene, Zustände verweisen. Vergegenständlichung, da ihnen trotz ihrer physischen Inexistenz der Status eines benenn- und behandelbaren Gegenstandes zuerkannt wird.

Zuletzt noch eine kurze Anmerkung zur Bedeutung von Raum und Vergegenständlichungen innerhalb der hier vorgestellten dispositiven Forschungsperspektive. Wie Bauriedl (2007:[3]) ausführt, liegt dem Foucaultschen Diskursverständnis eine Vorstellung von Raum als rein physische Trägerschicht von Objekten ohne rückkoppelnder Bedeutung für den Diskus zugrunde. Diese Lesart von Raum folgt dem Konzept des ‚Containerraums' (vgl. WARDENGA, 2002:4) Demgegenüber wird durch Einbeziehung von Vergegenständlichungen und deren Raumbezogenheit in das dispositive Ordnen und Handeln Raum als formbare und ambivalente Konzeption verstanden:

Einerseits bildet Raum über die in ihm gesetzten Relationen zwischen materiellen und symbolischen Vergegenständlichungen den Rahmen des Problematisier- und Behandelbaren. Somit strukturiert Raum Dispositive. Andererseits treten die gesetzten Relationen zwischen materiellen und symbolischen Vergegenständlichungen im Raum auch als Produkt dispositiven Platzierens und Positionierens zu Tage. Somit strukturieren Dispositive den Raum.

Im Falle der Nutzung von Räumen kann somit davon ausgegangen werden, dass Vergegenständlichungen nicht gänzlich durch diskursgenerierte Modellpraktiken, sondern auch durch physische Gegebenheiten vor Ort bestimmt werden (vgl. BAURIEDL, 2007:[32]). Letztlich können materielle und symbolische Vergegenständlichungen ‚verdiskursiviert' werden, indem diese in ex-post stattfindenden Diskursen aufgegriffen und so beispielsweise problematisiert werden.

3.2 Dispositivanalyse als Forschungsstil

Durch Neuanordnung der in Abbildung 12 grob dargestellten und zuvor beschriebenen Elemente einer dispositiven Forschungsperspektive wurde das in Abbildung 13 dargestellte dispositive Beziehungsgefüge für die weiteren Analysen erstellt.

Dieses Beziehungsgefüge orientiert sich dabei an gängigen Modellvorstellungen (DIAZ-BONE, 1999:123ff.; BAURIEDL, 2007:[41ff.]; BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:92ff.) zu Diskursen und Dispositiven. Dabei soll die von Diaz-Bone (1999:125) übernommene Darstellung mittels konzentrischer Kreise keinerlei Gradienten der Bedeutung der angeführten Elemente zum Ausdruck bringen. Ziel dieser Darstellung ist es vielmehr, einen Überblick über die im weiteren Verlauf der empirischen Analyse verwendeten Begrifflichkeiten zu geben und diese zueinander in Beziehung zu setzen und von einander abzugrenzen.

Die nachfolgenden Subkapitel dienen der Dokumentation methodischer Überlegungen zur Untersuchung solcher Dispositive zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in einem ausgewählten Bundesland Österreichs. Ausgehend von Vorannahmen zur Analyse wird dabei der Analyseprozess mit den darin verwendeten Methoden, Untersuchungsebenen und -dimensionen dargestellt.

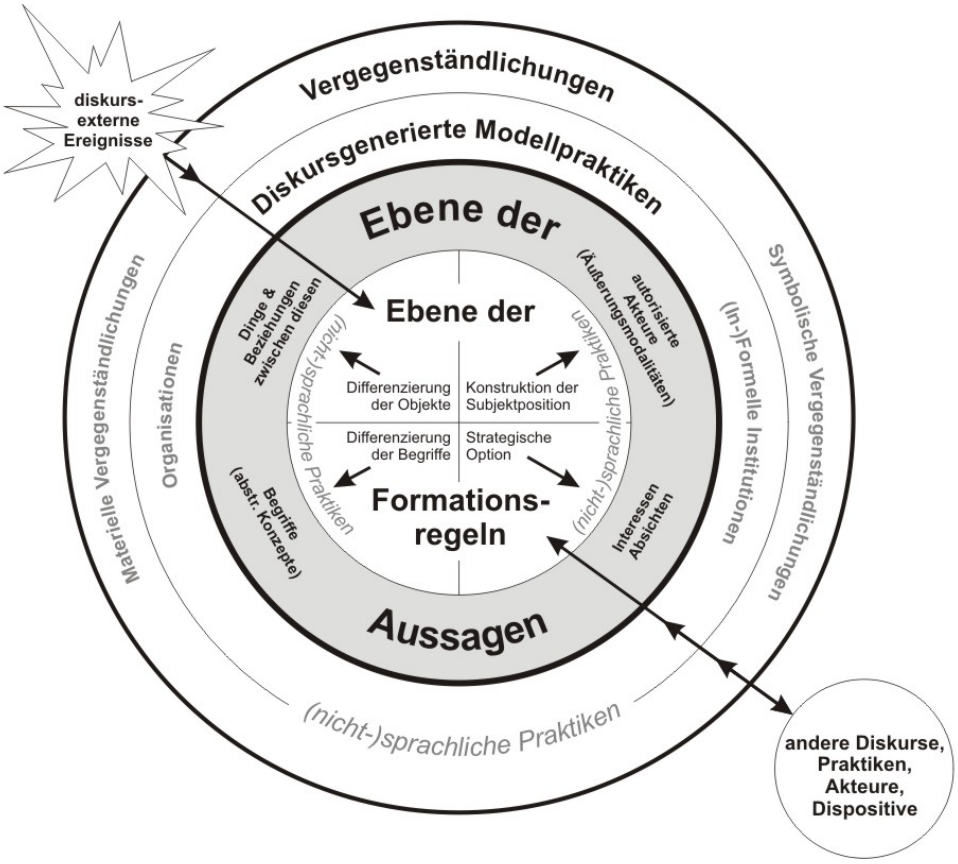


Abbildung 13: Das verwendete dispositive Beziehungsgefüge
(Quelle: Eigene Erstellung, 2008 in Anlehnung an DIAZ-BONE, 1999:125)

3.2.1 Die Vorannahmen zur Analyse

Vorannahmen dienen der Abklärung des Erkenntnisinteresses der angestrebten Dispositivanalyse. Diese von Diaz-Bone auch als ‚diskursive Metaphysik' (2006:[41]) bezeichnete Feld zielt auf die Identifikation und Dokumentation vermuteter diskursiver und nicht-diskursiver Praktiken und darauf bezogener Forschungsfragen ab. Diese trivial anmutende Aufforderung zur Formulierung von Forschungsfragen erweist sich für das Feld der Diskurs- und Dispositivanalyse jedoch als konstitutiv. Konstitutiv daher, da Diskurse und Dispositive per se nicht losgelöst von einem bestimmten Themenfeld untersucht werden können - sie werden vielmehr erst durch ein solches geschaffen. Mit anderen Worten: Ohne einer einleitenden Theorieformierung zu Effekten diskursiver und nicht-diskursiver Praktiken, wie beispielsweise Denkweisen oder institutionellen Handlungsmustern, ist es unmöglich ‚einen' Diskurs oder ‚ein' Dispositiv zu untersuchen (vgl. DIAZ-BONE, 2006:[20]).

Die in den vorangehenden Kapiteln dargelegte Konzeptionierung des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser als Dispositiv kann dabei als eine solche Theorieformierung gesehen werden. Ziel dieser Theorieformierung ist dabei die Behandlung der im Rahmen dieser Arbeit verfolgten Forschungsfrage B (vgl. Kapitel 1.2). Diese Forschungsfrage zielt auf die Identifikation von deskriptiven Risikokulturen[23] zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in einem österreichischen Bundesland und deren Veränderungen im Zeitverlauf ab.

[23] Gemäß dem Verständnis von Gottschalk-Mazouz (2007:17f).

Um bei der Behandlung von Forschungsfrage B dem zuvor erwähnten Beziehung zwischen Erkenntnisinteresse und der Abgrenzung des zu untersuchenden Dispositives zu entsprechen, wurden drei Arbeitsschritte durchlaufen. Angelehnt an die Empfehlungen zur Durchführung von Diskursanalysen von Diaz-Bone (2006:[19]ff.), Keller (2006:137ff.) sowie Hajer (2006:281ff.) wurde auf Basis einer einführenden Materialsichtung das zu untersuchende Dispositiv abgegrenzt und Forschungsfragen zur Dispositivanalyse aufgestellt.

Im Rahmen dieser einführenden Materialsichtung wurde versucht, einen Überblick über den österreichweiten raumplanerischen Umgang mit Hochwasser und dessen grobe Entwicklung seit ca. 1985 zu gewinnen. Ergänzend dazu wurde versucht, einen Überblick über das Beziehungsgefüge zwischen BWV, WLV, Bundeswasserstraßenverwaltung und Raumplanung zu gewinnen. Basis dafür bildete ein Korpus an hochwasserfokussierten Unterlagen der ÖROK (Schriftenreihe, Empfehlungen, Tagungsunterlagen), der Raumplanungsabteilungen der Länder, Tagungsmaterialien zum Thema Raumplanung und Hochwasser, nationale Forschungsberichte (FloodRisk I und II sowie diverse EU-Projekte), sowie diverse Materialien (Jahresberichte, Broschüren etc.) der BWV, WLV und Bundeswasserstraßenverwaltung. Ergänzend dazu wurden drei narrative Interviews (vgl. BORTZ und DÖRING, 2006:316ff.) zum Umgang mit Hochwasser in den Raumplanungen der Länder und den Beziehungen zwischen Raumplanung und BWV, WLV und Bundeswasserstraßenbauverwaltung geführt. Die Auswahl der Partner für diese unstrukturierten Interviews erfolgte nach der Sichtung des Textmaterials. Letztlich wurden Interviews mit einem Vertreter der Planungspraxis (Raumplanungsabteilung des Landes Niederösterreich), einem Vertreter der Raumplanungswissenschaft (Schwerpunkt Naturgefahren) und einem akademischen Vertreter der Schutzwasserwirtschaft geführt.

Basierend auf dieser ersten Materialsichtung wurden folgende für das Analysedesign zentralen Vorannahmen getroffen:

- Die Dispositive der einzelnen Bundesländer zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser unterscheiden sich voneinander und müssen daher getrennt voneinander untersucht werden. Diese Vorannahme wird dadurch begründet, dass die Diskussionen und Handlungssysteme der einzelnen Bundesländer zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser und Naturgefahren generell unterschiedliche Strukturierungen und Schwerpunktsetzungen aufweisen. Vor dem Hintergrund der bereits in Kapitel 2.2.5 erwähnten kompetenzrechtlichen Zuordnung des Aufgabenbereichs Raumplanung an die Bundesländer und das damit verbundene Wegfallen einer Bundesraumplanung in Österreich erscheinen diese Unterschiede wenig verwunderlich.
- Um den Rahmen und das Zeitbudget dieser Arbeit nicht zu sprengen, werden die Dispositive eines ausgewählten Bundeslandes zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser untersucht.

  Aus pragmatischer Sicht ermöglicht diese Einengung der Untersuchung deren Umsetzung innerhalb des verfügbaren Zeitrahmens dieser Arbeit. Basierend auf der einführenden Materialsichtung wurde das Bundesland Niederösterreich für die weiteren Analysen ausgewählt. Die Wahl Niederösterreichs wird dabei inhaltlich durch die Vielzahl von Hochwasserereignissen seit 1990 und deren dominante Stellung innerhalb der eingetretenen Naturgefahren in diesem Bundesland (vgl. BMLFUW, 2005b:93; vgl. RUDOLF-MIKLAU, 2009:18) begründet. Darüber hinaus erleichtert die Nähe Niederösterreichs zum Forschungsstandort Wien die praktische Umsetzung des Analyseprozesses.
- Die bundesweiten Meta-Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser bilden einen relevanten Kontext bei der Ausformung der Dispositive in den Bundesländern.

  Trotz der erwähnten Inexistenz einer Bundesraumplanung konnte während der einführenden

Materialsichtung eine Auseinandersetzung zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser auf Bundesebene festgestellt werden. Diese vor allem im Rahmen der ÖROK von VertreterInnen der Raumplanungsabteilungen der Bundesländern, BWV, WLV und der Raumplanungswissenschaft betriebene Wissens- und Bedeutungsproduktion werden als bundesweite Meta-Diskurse interpretiert. Diese Meta-Diskurse zielen dabei jedoch nicht direkt auf die in den Bundesländern vorhandenen Dispositive, sondern primär auf abstraktere Muster des Umgangs mit Hochwasser an der Schnittstelle zwischen Raumplanung, BWV, WLV und Bundeswasserstraßenverwaltung ab. Dadurch bestimmen diese Meta-Diskurse zwar nicht direkt die Ausformung von Dispositiven in den Bundesländern. Es wird jedoch angenommen, dass aufgrund der Beteiligung der Bundesländer an diesen Meta-Diskursen diese einen relevanten Kontext bei der Ausformung von Dispositiven in den einzelnen Bundesländern darstellt.

- Um eine kontextsensitive Untersuchung der niederösterreichischen Dispositive zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser zu gewährleisten, müssen auch die bundesweiten Meta-Diskurse untersucht werden.
  Um der Frage nachgehen zu können, welche Ähnlichkeiten zwischen den bundesweiten Meta-Diskursen und den niederösterreichischen Dispositiven zum Umgang mit Hochwasser bestehen, wird folgendes grobe Beziehungsgefüge angenommen:

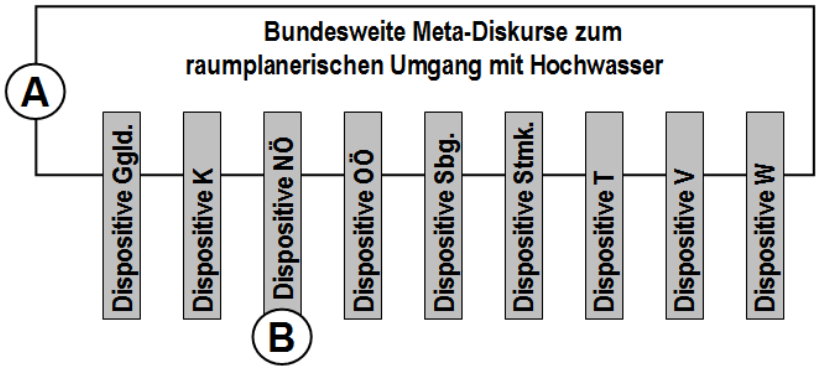


Abbildung 14: Die bundesweiten Meta-Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Österreich als Kontext der bundeslandweiten Dispositive
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Der Analyse der niederösterreichischen Dispositive (vgl. Punkt B in Abbildung 14) wird so die Analyse der bundesweiten Meta-Diskurse (vgl. Punkt A in Abbildung 14) vorgelagert. Anhand eines Abgleichs dominanter Deutungsmuster der bundesweiten Meta-Diskurse und der niederösterreichischen Dispositive erfolgt letztlich die Einschätzung der Relevanz des bundesweiten Diskurses für Niederösterreich (vgl. Kapitel 3.2.2).

In den folgenden Subkapiteln wird die Abgrenzung der zu untersuchenden bundesweiten Meta-Diskurse und der niederösterreichischen Dispositive, sowie die damit verbundenen Forschungs- und Untersuchungsfragen vorgestellt. Da die Untersuchung der Relevanz der bundesweiten Meta-Diskurse als Kontext der niederösterreichischen Dispositive nicht den primären Fokus dieser Arbeit bildet, wird die Untersuchung der niederösterreichschen Dispositive dabei zuerst behandelt.

3.2.1.1 Die Abgrenzung der Untersuchungsgegestände

Auf Basis der einführenden Materialsichtung wurde versucht die zu untersuchenden Dispositive und die bundesweiten Meta-Diskurse thematisch abzugrenzen. Doch diese Abgrenzung wirft das Problem der ‚Grenzziehung' (KELLER, 2006:139) bei Diskurs- und

Dispositivanalysen auf. Dieses Problem ergibt sich aus der Frage, welche Materialien (Texte, Pläne etc.) zur Untersuchung der niederösterreichischen Dispositive und der bundesweiten Meta-Diskurse verwendet werden sollen und wie diese Auswahl begründet wird. Mit anderen Worten soll durch eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes und –zeitraumes eine Rahmung für die später stattfindenden Korpusbildungen[24] gesetzt werden. Zur Abgrenzung der zu untersuchenden niederösterreichischen Dispositive und der bundesweiten Meta-Diskurse wurden die von Keller (2006:137ff.) vorgeschlagenen Dimensionen von Diskursen genutzt.

3.2.1.1.1 Die Abgrenzung der niederösterreichischen Dispositive

Die Abgrenzung der niederösterreichischen Dispositive fußt auf folgenden vier Dimensionen:

- Die thematische Dimension:
  Die zu untersuchenden Dispositive fokussieren auf die Berücksichtigung von Hochwasserereignissen innerhalb des Raumplanungssystems Niederösterreichs. Diese Berücksichtigung basiert dabei auf der in Kapitel 2.2.5 beschriebenen und in Tabelle 5 dargestellten raumplanerischen Handlungsoptionen.
- Die akteursbezogene Dimension:
  Die zu untersuchenden Dispositive umfassen AkteurInnen der ‚Raumplanung im engeren Sinn' nach Schindegger (1999:32 bzw. 194), also AkteurInnen der Landes- und Regionalplanung, sowie der örtlichen Raumplanung inklusive privater PlanerInnen und GemeindevertreterInnen. Weiters umfassen die Dispositive die über die Thematik Hochwasser funktional mit der ‚Raumplanung i.e.S.' verbundenen AkteurInnen der BWV, WLV und Bundeswasserstraßenverwaltung, AkteurInnen der niederösterreichischen Raumplanungspolitik und beratende raumplanungswissenschaftliche AkteurInnen.
- Die ‚bühnenbezogene' Dimension:
  In einer den Diskurstypen nach Link (2007:230ff.) folgenden Unterscheidung von Diskursen können die in den zu untersuchenden Dispositiven eingebetteten Diskurse als ‚Spezialdiskurse' bezeichnet werden. Spezialdiskurse behandeln dabei die Wissensproduktion in einem wissenschaftlich-fachlichen Umfeld, im Gegensatz zu Elementardiskursen, welche auf die Produktion gesellschaftlichen Alltagswissens abzielen. Einen dritten möglichen Typus bilden Interdiskurse, welche der Transformation von Fach- in Alltagswissen dienen.
- Die zeitbezogene Dimension:
  Die zu untersuchenden Dispositive zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich werden nicht als statisches Arrangement, sondern als zeitliche Abfolge unterschiedlicher Arrangements verstanden. Dieses Verständnis legt den Fokus der Untersuchung auf die Analyse einer Zeitspanne und den darin rekonstruierbaren Dispositiven zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich. Die Festlegung der Zeitspanne dieser längsschnitt-orientierten (‚diachronen') Analyse erfolgte anhand pragmatischer Überlegungen. Um das vorhandene Zeitbudget dieser Arbeit nicht zu sprengen, wurde für die weiterführenden Analysen die Zeitspanne 1990 bis 2009 gewählt. Darüber hinaus erwies sich die Verfügbarkeit von Unterlagen, wie Plandokumenten, Rechtsvorschriften etc., vor 1990 im Rahmen der einführenden Materialsichtung als problematisch.

3.2.1.1.2 Die Abgrenzung der bundesweiten Meta-Diskurse

Die Abgrenzung der bundesweiten Meta-Diskurse fußt auf folgenden vier Dimensionen:

[24] In der diskursanalytischen Diktion wird hierunter die Auswahl der zur weiterführenden Analyse verwendeten Unterlagen verstanden (vgl. DIAZ-BONE, 2006:[22]).

- Die thematische Dimension:
  Die bundesweiten Meta-Diskurse fokussieren auf raumplanerische Beiträge zu einer Vorsorge gegen Hochwasser in Österreich.
- Die akteursbezogene Dimension:
  Die bundesweiten Meta-Diskurse umfassen AkteurInnen der Raumplanungsabteilungen der Bundesländer, der Raumplanungs- und Fachwissenschaften und private PlanerInnen. Weiters umfassen die Meta-Diskurse AkteurInnen der BWV, WLV und Bundeswasserstraßenverwaltung.
- Die ‚bühnenbezogene' Dimension:
  Wie aus der akteursbezogenen Dimension der Meta-Diskurse hervorgeht, fokussieren diese auf eine fachliche Wissensproduktion und können damit im Sinne Links (2007:230ff.) als ‚Spezialdiskurse' bezeichnet werden.
- Die zeitbezogene Dimension:
  Um eine parallele Analyse der bundesweiten Meta-Diskurse zu den niederösterreichschen Dispositiven zu ermöglichen, wird auch hier dessen zeitliche Entwicklung von 1990 bis 2009 untersucht.

3.2.1.2 Die Untersuchungsfragen zur Analyse der Meta-Diskurse bzw. Dispositive

Zur Analyse der niederösterreichischen Dispositive werden die Forschungsfragen C1, C3 und C4 (vgl. Kapitel 1.2) zur Strukturierung der forschungspraktischen Umsetzung einer Verfeinerung durch Untersuchungsfragen unterzogen. Analog dazu wird bei der Analyse der rahmenden Meta-Diskurse auf Bundesebene die Forschungsfrage B - „Welche Diskurse zum raumplanerische Umgang mit Hochwasser können zwischen 1990 und 2009 bundesweit festgestellt werden?" - anhand von Untersuchungsfragen verfeinert.

Die Forschungsfrage C2, welche auf eine Gegenüberstellung der bundesweiten Meta-Diskurse und der niederösterreichischen Diskurse abzielt, nimmt innerhalb der Forschungsfragen eine Sonderstellung ein. Dies deshalb, da eine Behandlung dieser Forschungsfrage auf der Beantwortung der zuvor genannten Forschungsfragen B, C1, C3 und C4 aufbaut. Die methodische Vorgehensweise zur Beantwortung dieser Forschungsfrage C2 wird deshalb in Kapitel 3.2.2 dargestellt.

3.2.1.2.1 Die Untersuchungsfragen zur Analyse der niederösterreichischen Dispositive

Anhand hypothetischer Überlegungen zu möglichen diskursiven Strukturierungen wurden zu den einzelnen Forschungsfragen folgenden Untersuchungsfragen formuliert:

Die Forschungsfrage C1: Welche Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser können zwischen 1990 und 2009 im Bundesland Niederösterreich festgestellt werden?

Zentrale Rahmung dieser Forschungsfrage bildet die Annahme, dass hochwasserbedingte Schädigungen menschlicher Werte durch die Raumplanung Niederösterreichs als unerwünscht interpretiert werden. Weiters wird angenommen, dass die Reaktion der Raumplanung Niederösterreichs auf solche Schädigungen innerhalb des in Abbildung 15 dargestellten hypothetischen Schema abläuft.

Dieses, auf Burton, Kates und White (1993:101) zurückgehende, Schema findet sich u.a. bei Fleischhauer (2004:50f.) Greiving und Fleischhauer (2006:77), Pohl (2008:54) oder etwas abgewandelt im Rahmen des Risk Governance Frameworks des International Risk Governance Councils (RENN und GRAHAM, 2005:13) wieder. Die darin vorgenommene Positionierung von

Gefährdungen, daraus abgeleiteten Risiken, deren Evaluation und daraus abgeleiteten Präventionsmaßnahmen zueinander wird als abstrakt inhaltliche Strukturierung der zu untersuchenden Diskurse übernommen.

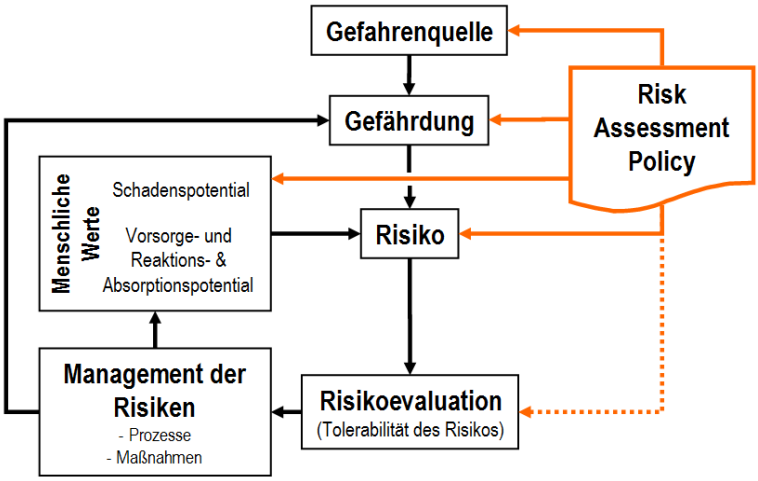


Abbildung 15: Das hypothetisches Schema zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 in Überarbeitung von GREIVING und FLEISCHHAUER, 2006:77)

Zeitgleich wird zu diesem Schema angenommen, dass die diskursive Hervorbringung von Hochwassergefährdungen bzw. -risiken über ‚Risk Assessment Policies' strukturiert werden. Diese Politiken zur Ermittlung von Evidenzen zu Gefährdungen und Risiken können in Anlehnung an Millstone (2009:631) Strukturierungen auf drei Ebenen bedingen:

- Auf substantieller Ebene, worunter beispielsweise die Auswahl der zu beachtenden Gefahrenquellen und deren Effekte, oder auch die Entscheidung darüber, welche Art von Evidenz als zulässig und valide angesehen werden, fällt.
- Auf prozeduraler Ebene, worunter die Abgrenzung der als legitim und valide angesehen Methoden zur Ermittlung von Gefährdungen und Risiken fällt.
- Auf evaluativer Ebene, worunter die Art und Weise der legitimen und validen Interpretation der ermittelten Evidenzen durch deren Erzeuger und die dafür notwendigen Annahmen fällt.

Weiters wird angenommen, dass die so ermittelten Gefährdungen und Risiken im Rahmen der Risikoevaluation einer Abschätzung deren Tolerabilität, Relevanz und Dringlichkeit für den Prozess des Risikomanagements unterzogen werden.

Diese Annahmen nehmen jedoch noch keine empirisch diskursiven Setzungen, wie Begrifflichkeiten, Objektivierungen, autorisierte AkteurInnen und Interessen, vorweg. Vielmehr werden dadurch mögliche abstrakte Bezugspunkte von Diskursen zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser genannt. Die Annahme des Schemas zur Berücksichtigung von Schadensereignissen und dessen im Bereich der Hazardforschung klassischen Begrifflichkeiten bzw. basalen Beziehungen kann somit als Schnittstelle zwischen diskus- und dispositivanalytischen Forschungsstil und Hazardforschung gesehen werden.

Basierend auf diesen Vorannahmen, werden folgende Untersuchungsfragen zur Forschungsfrage C1 gestellt:

- Welche fach- bzw. raumplanerischen Risk Assessment Policies können für Hochwassergefährdungen und -risiken im Untersuchungszeitrum rekonstruiert werden?

- Welche Formen der fach- bzw. raumplanerischen Evaluation von Gefährdungen bzw. Risiken können rekonstruiert werden? Wie werden dadurch raumplanerisch ‚relevante' Gefährdungen bzw. Risiken durch Hochwasser erzeugt?
- Mit welchen Problematisierungen, Lösungsansätzen und Subjektpositionierungen werden die beiden ersten Punkte verbunden? Wie werden diese Verbindungen konstruiert und welche strategischen Ziele damit verfolgt?

Diese Detailfragen werden dabei um die Überprüfung zweier aus der einführenden Materialsichtung abgeleiteten Hypothesen ergänzt:

Hypothese 1: Die raumplanerische Vorsorge gegen Hochwasser bildet einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung.

Im Rahmen der einführenden Materialsichtung wurde vor allem in internationalen Beiträgen die Hypothese vorgefunden, dass Schadensvorsorge, wie die raumplanerische Vorsorge gegenüber Hochwasser, einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leistet. Diese Hypothese findet sich in einer Vielzahl internationaler Politikdokumente (vgl. UN, 2002:20; WISNER und ADAMS, 2002:18ff.; WCDR, 2005:3ff.). Im Rahmen der ‚International Strategy for Disaster Reduction' der Vereinten Nationen findet sich beispielsweise ein Verständnis von *„disaster reduction as an integral component of sustainable development"* (UN, 2004:12). Auch in der internationalen wissenschaftlichen Diskussion wird Schadensvorsorge nicht nur als Eigenschaft, sondern als konstitutiver Grundsatz nachhaltiger Entwicklung gesehen (vgl. MONDAY, 2002; TURNER et al., 2003; UNU-EHS, 2007:14ff.). Diese Hypothese scheint vor allem in der raumplanungswissenschaftlichen Diskussion in Deutschland aufgegriffen worden zu sein, wo Fleischhauer (2003:151ff.) aufbauend auf Greiving (2002:38f.) die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung um eine vierte, jene der Katastrophenresistenz, erweiterte.

Um der Frage nachzugehen, ob und wie sich diese Hypothese auch in den Diskursen zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich wiederfindet, wurde folgende Untersuchungsfrage zur Analyse formuliert:

- Wie werden in den Diskursen zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich Verbindungen zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung hergestellt?

Hypothese 2: Der anthropogene Klimawandel bedingt eine Intensivierung von Schadensereignissen.

Die zweite aus der einführenden Materialsichtung in die weitere Analyse übernommene Hypothese behandelt die Intensivierung von Naturgefahren wie Hochwasserereignissen durch den anthropogenen Klimawandel. Diese Hypothese konnte in einer Reihe von Untersuchungen und Politikdokumenten (vgl. AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2004b; BMLFUW, 2005b; ÖROK, 2008b; BMLFUW, 2009b) vorgefunden werden. Dabei wird durch die anthropogene Veränderung des Klimas und der damit kausal verbundenen Intensivierung von Niederschlägen (vgl. KROMP-KOLB, 2007:7) auf eine Intensivierung von Naturgefahren geschlossen.

Um der Frage nachzugehen, ob und wie sich diese vermutete Intensivierung auch in den Diskursen zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich wiederfinden, wurde folgende Untersuchungsfrage zur Analyse formuliert:

- Wie werden in den Diskursen zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich Verbindungen zum Gegenstand des anthropogenen Klimawandels hergestellt?

Die Forschungsfrage C3: Welche Auswirkungen hatten und haben diese Diskurse auf das raumplanerische Handlungssystem zum Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich?

Im Gegensatz zur Forschungsfrage C1 wurden hier keinerlei strukturierende Vorannahmen getroffen. Die Beantwortung dieser Forschungsfrage stützt sich auf folgende Untersuchungsfragen:

- Wie fanden und finden welche raumplanerisch ‚relevanten' Gefährdungen bzw. Risiken durch Hochwasser Eingang in Modellpraktiken?
- Wie wurden und werden die so konstituierten raumplanerischen Modellpraktiken als ‚geeignete' Vorsorgemaßnahmen positioniert? Welche Begriffs- und Objektkombinationen wurden und werden dafür verwendet?
- Mit welchen symbolischen bzw. materiellen Vergegenständlichungen wurden und werden diese raumplanerischen Modellpraktiken wie verbunden?

Die Forschungsfrage C4: Warum und wodurch wurden die Dispositive zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich zwischen 1990 und 2009 Veränderungen unterzogen?

Ausgehend von der einführenden Materialsichtung wurde zu dieser Forschungsfrage die Hypothese der Anpassung raumplanerischer Vorsorgestrategien als ‚disaster driven process' (vgl. GREIVING, FLEISCHHAUER und WANCZURA, 2005:C-1; vgl. GREIVING, FLEISCHHAUER und WANCZURA, 2006:745; BMLFUW, 2009b:140) übernommen. Gemäß dieser Hypothese werden Veränderungen im raumplanerischen Handlugssystem primär durch Schadensereignisse und deren wirtschaftlichen Konsequenzen eingefordert. Die solchen Schadensereingissen direkt nachgelagerten Zeiträume, die ‚windows of opportunity' (vgl. KUHLICKE und DRÜNKLER, 2004:169f.; DOWNTON et al., 2005:141), werden dabei mit einer erhöhten Bereitschaft zur Veränderung des raumplanerischen Handlungssystems verbunden. Die Einbindung dieser Hypothese im Rahmen der diachronen Forschungsperspektive führt zur folgender Annahme:

Eingetretene Hochwasserereignisse innerhalb des Untersuchungszeitraumes können als Markierungen möglicher diskursiver Brüche und damit Veränderungen gelesen werden. Um dieser Annahme nachzugehen, wurde folgende Untersuchungsfrage zur Analyse formuliert:

- Wie werden eingetretene Hochwasserereignisse verdiskursiviert? Welche Begriffs- und Objektkombinationen wurden und werden dafür verwendet?

Die zweite Untersuchungsfrage zur Forschungsfrage C4 greift die in den Kapitel 2.3.2 und 2.3.4 behandelte Entwicklungsforderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' auf und versucht dazu übereinstimmende Strukturierungen in den rekonstruierten Dipositiven aufzufinden. Diese Evaluation der Strukturierungsmacht dieser Entwicklungsforderung schlägt sich in folgender Untersuchungsfrage nieder:

- Welche Sichtweisen und Kritikpunkte der Entwicklungsforderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' (vgl. Kapitel 2.3.2 und 2.3.4) können in den rekonstruierten Dispositiven Niederösterreichs rekonstruiert werden?

3.2.1.2.2 Die Untersuchungsfragen zu den bundesweiten Meta-Diskursen

Ausgangspunkt zur Untersuchung der bundesweiten Meta-Diskurse bildet Forschungsfrage B: Welche Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser können zwischen 1990 und 2009 bundesweit festgestellt werden?

Bedingt durch die Ähnlichkeit zur Forschungsfrage C1 - Welche Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser können zwischen 1990 und 2009 im Bundesland Niederösterreich festgestellt werden? - werden die zu dieser Forschungsfrage getroffenen Vor-

annahmen und Untersuchungsfragen übernommen. Es wird jedoch vermutet, dass die Aussagen und Formationsregeln der bundesweiten Meta-Diskurse abstrakter gestaltet sind als jene der niederösterreichischen Dispositive. Damit präsentieren sich die Untersuchungsfragen zur Forschungsfrage B wie folgt:

- Welche fach- bzw. raumplanerischen Risk Assessment Policies können für Hochwassergefährdungen und -risiken im Untersuchungszeitrum rekonstruiert werden?
- Welche Formen der fach- bzw. raumplanerischen Evaluation von Gefährdungen bzw. Risiken können rekonstruiert werden? Wie werden dadurch raumplanerisch ‚relevante' Gefährdungen bzw. Risiken durch Hochwasser erzeugt?
- Mit welchen Problematisierungen, Lösungsansätzen und Subjektpositionierungen werden die beiden ersten Punkte verbunden? Wie werden diese Verbindungen konstruiert und welche strategischen Ziele damit verfolgt?
- Wie werden in bundesweiten Meta-Diskursen zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser Verbindungen zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung hergestellt?
- Wie werden in bundesweiten Meta-Diskursen zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser Verbindungen zum Gegenstand des anthropogenen Klimawandels hergestellt?

3.2.2 Die methodische Umsetzung der Analyse

Zur Untersuchung der in den Vorannahmen zur Analyse (vgl. Kapitel 3.2.1) unterschiedenen Ebenen der bundesweiten Meta-Diskurse und der niederösterreichischen Dispositive zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser wurde folgendes zweistufiges Analysedesign gewählt und mit Hilfe der Analysesoftware Atlas.ti und AntConc umgesetzt:

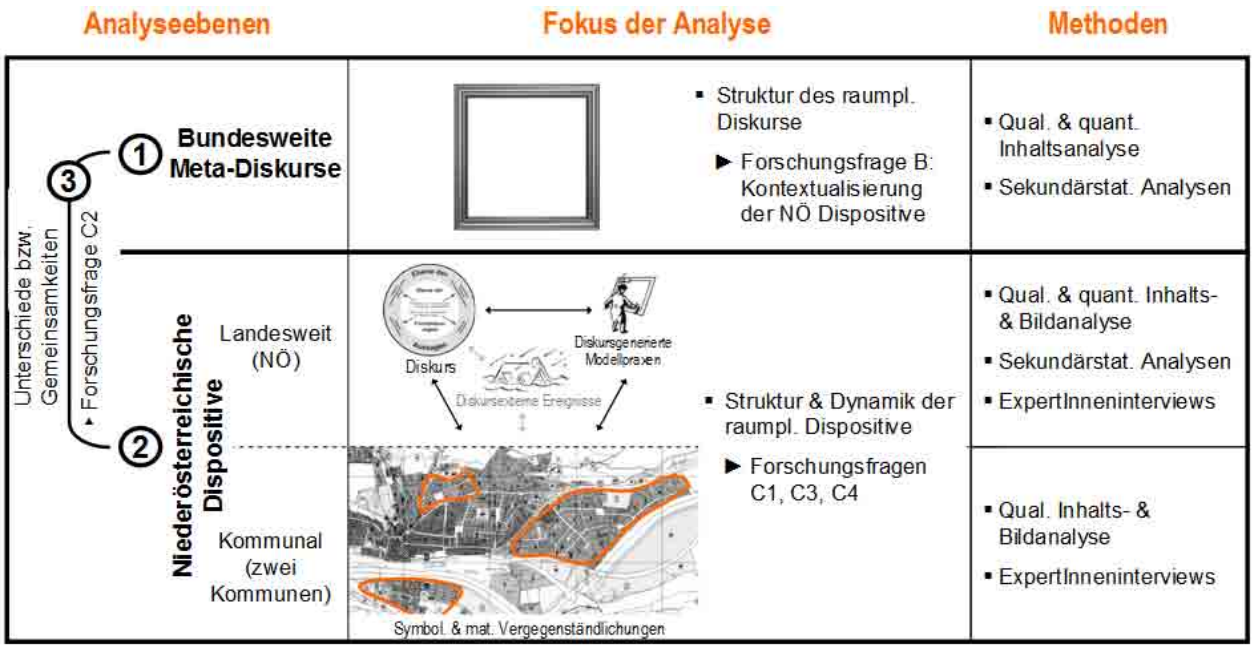


Abbildung 16: Das gewählte Analysedesign
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Um den Kontext der niederösterreichischen Dispositive zum Umgang mit Hochwasser darzustellen, erfolgt in einem ersten Schritt (vgl. ① in Abbildung 16) die Analyse der bundesweiten Meta-Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser. Abgrenzung und Fragen zur Analyse dieser Ebene wurden in den Kapiteln 3.2.1.1.2 bzw. 3.2.1.2.2 behandelt.

Darauffolgend (vgl. ② in Abbildung 16) werden die niederösterreichischen Dispositive zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser gemäß der in Kapitel 3.2.1.1.1 vorgestellten Abgrenzung bzw. der in Kapitel 3.2.1.2.1 dargestellten Forschungsfragen C1, C3 und C4 untersucht. Wie aus Abbildung 16 hervorgeht, werden dabei zwei unterschiedliche räumliche Dimensionen behandelt. Dies fußt in der Annahme, dass die Rekonstruktion diskursgenerierter Modellpraktiken anhand deren kommunaler, regionaler und landesweiter Umsetzungen erfolgen soll. Gestützt auf die Vermutung, dass die Mehrzahl der diskursgenerierten Modellpraktiken in Niederösterreich sich auf Kommunen als Akteure beziehen, wird ein geschichteter Korpus zur Untersuchung der Dispositive verwendet. Neben landesweiten Unterlagen werden dabei auch Planungsunterlagen ausgewählter Kommunen zur Analyse verwendet. Bedingt durch das beschränkte Zeitbudget dieser Arbeit wurde der Umfang dieses kommunalen Subkorpus auf zwei niederösterreichsche Kommunen beschränkt. Dabei wurde versucht, Kommunen zu wählen, welche innerhalb des Untersuchungszeitraumes von erheblichen Hochwasserereignissen betroffen waren und über ein gutes Angebot kommunaler Planungsunterlagen verfügen. Auf Basis dieser Kriterien wurden die Kommunen St. Veit an der Gölsen und Hadersdorf-Kammern ausgewählt. Ziel der Dispositivanalyse ist es dabei jedoch nicht, die Entwicklung des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser im Kontext dieser beiden Kommunen darzustellen oder kausal zu erklären. Vielmehr werden diese Kommunen im weiteren Verlauf der Untersuchung als Arenen zur Untersuchung diskursiver Modellpraktiken und deren symbolischen bzw. materiellen Vergegenständlichungen genutzt. In einem letzten Untersuchungsschritt (vgl. ③ in Abbildung 16) wird zur Beantwortung der Forschungsfrage C2 in einer Gegenüberstellung der bundesweiten Meta-Diskurse und der niederösterreichischen Dispositive auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Strukturierung des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser in diesen Ebenen geschlossen.

Da die ersten beiden Schritte dieses Analysedesigns durch ihre diskursanalytische Ausrichtung einer ‚interpretative Analytik' (vgl. DIAZ-BONE, 2006:[24]ff.; KELLER, 2007a:[13]f.; BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:87f.) folgen, soll hier kurz eine methodologische Standortbestimmung dieser Vorgehensweise vorgenommen werden. Nach Diaz-Bone und Schneider (2004:465) zielt eine solche ‚interpretative Analytik' nicht auf eine klassisch inhaltsanalytische Vorgehensweise, beispielsweise nach Mayring (1997), ab. Nicht die Strukturierung von Textmaterialien nach vorgegebenen Bedeutungen oder das Auffinden ‚neuer' Bedeutungen steht dabei im Mittelpunkt, da hierbei primär auf die Ebene der Aussagen (vgl. Abbildung 11) abgezielt wird. Den Mittelpunkt der Analyse bildet die abduktive Rekonstruktion von Formationsregeln und die durch sie ermöglichte ‚Praxis des Bedeutens' (vgl. DIAZ-BONE und SCHNEIDER, 2004:465).

Bedingt durch diese Grundausrichtung wurden in Anlehnung an Keller mehrere im Rahmen der Grounded Theory vorgeschlagenen Arbeitsschritte zur Analyse übernommen[25] (2007a:[31ff.]):

- Das theorieorientierte Sampling des Textkorpus sowie dessen Erweiterung:
  Auf Basis der an die Analyse gestellten Untersuchungsfragen wird auf die zu untersuchenden Unterlagen, wie Texte und Pläne, geschlossen. Mit anderen Worten wird die Zusam-

[25] Eine kritische Auseinandersetzung darüber, welche im Rahmen der Grounded Theory vorgeschlagenen Arbeitsschritte für eine ‚interpretative Analytik' übernommen werden können findet sich beispielsweise bei Diaz-Bone und Schneider (2004). Um den Rahmen der methodischen Überlegungen nicht zu sprengen, wird von einer detaillierteren Darstellung dieser Auseinandersetzung Abstand genommen.

menstellung der zur Analyse verwendeten Untersuchungskorporas sowie deren Erweiterungen im Rahmen der Analyse aus den Untersuchungsfragen heraus begründet.

- Das Prinzip der minimalen bzw. maximalen Kontrastierung:
  Um im Rahmen der Analyse auf die Bandbreite rekonstruierbarer Aussagen, Konzepte, Begriffe etc. zu schließen, wurde nach deren erstmaliger Feststellung im Untersuchungskorpus nach gleichlautenden bzw. kontrastierenden Stellen gesucht.
- Das Kriterium zur Sättigung der Analyse:
  Die Analyse wurde als gesättigt angesehen, wenn trotz gezielter Erweiterungen der Untersuchungskorporas keine neuen interpretativen Erkenntnisse zu den gestellten Untersuchungsfragen gewonnen werden konnten.
- Verwendung von Kodes, Kommentaren, Memos und Netzwerken:
  Die eigentliche Arbeit an den Texten der Untersuchungskorporas basierte auf der Kennzeichnung von Textabschnitten mit Kodes, deren Bedeutung und Reichweite mittels Kommentaren näher dargelegt wurde. Ergänzend dazu wurden Memos genutzt, um Vermutungen über diskursive Formationsregeln, Theorien oder sonstige Ideen während der Analyse festzuhalten bzw. weiterzuentwickeln. Parallel zu diesen klassischen Instrumenten wurden nicht-hierarchische Netzwerke genutzt um Codes, Kommentare, Memos und Textstellen zu bestimmten Thematiken bzw. Konzepten zueinander in Beziehung zu setzen (vgl. DIAZ-BONE und SCHNEIDER, 2004:473f.).
- Anwendung offenen, axialen und selektiven Kodierens und deren Zusammenführung in Netzwerken:
  Um Strukturen in Aussagen offenzulegen wurde eine Mischung aus offenem und axialem Kodieren verwendet. Axiales Kodieren, da auf Basis der einführenden Materialsichtung und der daraus abgeleiteten Untersuchungsfragen zur Analyse ein vorläufiges Kodierparadigma[26] aufgestellt wurde. Offenes Kodieren, da dieses vorläufige Kodierparadigma im Rahmen der Bearbeitung der Untersuchungskorporas Erweiterungen unterzogen wurde. Letztlich wurde durch selektives Kodieren und die Erstellung von Netzwerken versucht, auf Formationsregeln, Konzepte, Begrifflichkeiten, Modellpraktiken und deren Vergegenständlichungen zu schließen.

In den folgenden Subkapiteln wird die methodische Vorgehensweise zur Umsetzung der einzelnen Analyseschritte im Detail behandelt.

3.2.2.1 Der Analyseprozess zur Rekonstruktion der bundesweiten Meta-Diskurse

Basierend auf den zuvor beschriebenen Grundsätzen einer interpretativen Analytik wurden folgende von Diaz-Bone angeregten (2006:[19]ff.) Arbeitsschritte durchlaufen:

a) Einführende Materialsichtung:

Auf Basis der dabei gewonnen Erkenntnisse wurden Vorannahmen zur Analyse der bundesweiten Meta-Diskurse aufgestellt (vgl. Kapitel 3.2.1), eine Abgrenzung dieser Meta-Diskurse vorgenommen (vgl. Kapitel 3.2.1.1.2) und Untersuchungsfragen formuliert (vgl. Kapitel. 3.2.1.2.2).

b) (Provisorische) Korpuserstellung:

[26] Bedingt durch die verfolgten Untersuchungsfragen wurde dabei von einer Strukturierung dieses Paradigmas an klassischen Kategorien der Gorunded Theory Abstand (vgl. STRAUSS und CORBIN, 1996:56ff.) genommen.

Ausgehend von der einführenden Materialsichtung und den Untersuchungsfragen wurde ein provisorischer Untersuchungskorpus erstellt. Provisorisch deshalb, da im Rahmen der diskursanalytischen Auswertung der Korpus anhand der Untersuchungsfragen teilweise erweitert wurde. Dieser erweiterte Korpus, welcher 97 Dokumente mit ca. 2.600 Seiten umfasst, wurde aus folgenden Dokumenttypen zusammengestellt:

Dokumenttyp	Dokumente
Unterlagen der ÖROK	Schriftenreihe, Empfehlungen, Raumordnungsberichte, Raumordnungskonzepte 1991, 2001, Tagungsunterlagen inkl. Vortragsmaterialien etc.
Beiträge der Bundesländer	Jahresberichte etc.
Bundesweite Tagungen	Tagungsunterlagen (ÖIR, ÖWAV etc.) inkl. Vortragsmaterialien
Unterlagen der BWV, WLV & Bundeswasserstraßenverwaltung	Jahresberichte, technische Richtlinien etc.
Journal RAUM	Jahrgänge 1991-2008
Bundesweite bzw. internationale Forschungstätigkeit	Berichte zu EU-Forschungsprojekten; wiss. Berichte, Studien & Abschlussarbeiten (Diplomarbeiten & Dissertationen); Studien & Endberichte zur Forschungsinitiative FloodRisk I & II, ausgewählte Artikel aus dem Journal ‚Land & Raum' etc.
Sonstiges	Ministeraussendungen BMLUFW, Nachhaltigkeits- & Klimaberichte des Bundes, Europäisches Raumordnungskonzept EUREK, Dokumente des Europarates zur Raumplanungspolitiken (CEMAT) etc.

Tabelle 9: Die Struktur des Korpus zur Analyse der bundesweiten Meta-Diskurse
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

c) Oberflächenanalyse zur Herausarbeitung einer diskursiven ‚Phänomenstruktur':

Im Rahmen der Oberflächenanalyse liegt der Fokus auf der Art und Weise der Konstruktion des raumplanerischen Umgangs mit Hochwasser als relevantes Problemfeld. Dabei wurde dem Zugang Kellers (2007a:[27]ff.) gefolgt und über die Phänomenstruktur auf die sie hervorbringenden diskursiven Formationsregeln geschlossen. Ausgangspunkt dazu bildet die Überlegung, dass Diskurse in der Erzeugung ihres Themas entlang von Formationsregeln unterschiedliche Dimensionen dieses Themas betonen und diese somit als spezielle Gestalt, mit einer speziellen Phänomenstruktur, hervorbringen (ebd.).

Diese Phänomenstruktur fußt dabei in der in Abbildung 13 dargestellten Ebene der Aussagen, kann jedoch nicht gänzlich mit dieser gleichgesetzt werden. Grund dafür ist der Versuch hier bereits erste allgemeine Muster der *„Benennung von Merkmalen, kausalen Zusammenhängen […] und ihre Verknüpfung mit Zuständigkeiten (Verantwortung), Problemdimensionen, Wertimplikationen, moralischen und ästhetischen Wertungen, Folgen, Handlungsmöglichkeiten"* (KELLER, 2007a:[26]) herauszuarbeiten. Um die spezifischen inhaltlichen Ausführungen dieser Dimensionen der Diskursstrukturierung zu untersuchen, wurden auf Basis einer ersten offenen Korpussichtung und den Untersuchungsfragen die in Tabelle 10 angeführten Dimensionen der Phänomenstruktur als Kodeklassen angenommen.

In einer Mischung aus offenem und axialem Kodierens wurden die Kodeklassen validiert sowie gegenbenenfalls erweitert und die im Zeitverlauf rekonstruierbaren, inhaltlichen Ausformungen dieser Dimensionen der Phänomenstruktur ermittelt. Auf Basis einer vergleichenden Betrachtung dieser Phänomenstrukturen und deren Veränderungen über den Untersuchungszeitraum hinweg, wurden erste Hypothesen über Zeitpunkte möglicher diskursiver Veränderungen aufgestellt. Zur Unterstützung dieser Hypothesenbildung wurde auf Häufigkeitsauswertungen des Kodesystems sowie lexikalische Häufigkeiten ausgewählter Schlüsselbegriffe zurückgegriffen.

Dimension der Phänomenstruktur	Zugeordnete Fragestellungen
Ursachen	Warum wird was als problematisch dargestellt?
Handlungsbedarf Problemlösung	Was wird wie als adäquate Antwort auf diese Problemstellungen dargestellt?
Verantwortung (Zuständigkeit)	Wem wird warum die Verantwortung zur Erbringung dieser Antworten zugeordnet?
Selbstpositionierung	Wie positionieren sich AkteurInnen der Raumplanung zu diesen Zuschreibungen?
Fremdpositionierung	Wie positionieren AkteurInnen der Raumplanung andere Akteure gegenüber diesen Zuschreibungen?
Wertbezug	Welche Wertungen werden wie mit diesen Zuschreibungen verbunden bzw. gesetzt?
Nachhaltigkeit	Wie das Konzept der nachhaltigen Entwicklung konstituiert und positioniert?
Klimawandel	Wie wird der Gegenstand des antrhopogenen Klimawandels konstituiert und positioniert?
Verhältnis Siedlung – Natur*	Wie wird das Verhältnis wird zwischen Siedlungen und Flussräumen konstituiert und positioniert?

* … im Rahmen der Oberflächenanalyse ergänzte Kodeklasse

Tabelle 10: Die Kodeklassen zur Oberflächenanalyse der bundesweiten Meta-Diskurse
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

d) Detailanalyse (ausgewählter Materialien) zur Rekonstruktion der Formationsregeln:

Geleitet durch die Untersuchungsfragen wurden auf Basis der rekonstruierten Phänomenstrukturen Hypothesen zu möglichen diskursiven Formationsregeln formuliert. Hierzu wurde eine detailliertere Untersuchung der zuvor ermittelten Kodeklassen verwendet. Die tendenzielle Zuordnung von Kodegruppen zu Formationsregeln folgte folgendem Schema:

Formationsregeln	Schwerpunktmäßig genutzte Dimensionen der Phänomenstruktur
Objekte & Beziehungen zwischen diesen WAS wird konstruiert?	- Ursachen - Handlungsbedarf / Problemlösung - Nachhaltigkeit & Klimawandel - Verhältnis Siedlung – Natur
Begriffe & Konzepte WIE erfolgt diese Konstruktion?	- Ursachen - Handlungsbedarf / Problemlösung - Nachhaltigkeit & Klimawandel - Verhältnis Siedlung – Natur - Wertbezug
Subjektpositionen, autorisierter Akteure' WER führt diese Konstruktion durch bzw. wird dadurch positioniert?	- Verantwortung - Selbst- & Fremdpositionierung
Interessen WARUM erfolgt diese Konstruktion?	- Wertbezug - Handlungsbedarf / Problemlösung - Verantwortung

Tabelle 11: Zur Rekonstruktion der Formationsregeln genutzte Phänomenstrukturen der bundesweiten Meta-Diskurse
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Nach dem Formulieren von Hypothesen zu möglichen Formationsregeln wurde versucht, zu diesen korrespondierende Aussagen im Untersuchungskorpus zu finden. Hierzu wurde erneut eine Mischung aus offenem und axialem Kodieren verwendet. Beispielsweise wurden eigene Kodekategorien zur Untersuchung umfangreicherer Objekte, Begriffe oder Konzepte, beispiels-

weise jenes der ‚natürlichen Baulandeignung', eingeführt. Dabei wurde versucht stets mehrere Hypothesen zu Ergebnissen und Inhalten von Formationsregeln zu entwickeln und deren Validität anhand des Textkorpus zu überprüfen. Die Rückbindung dieser rekonstruierten Formationsregeln and Objekte, Begriffe, Konzepte, AkteurInnen und Interessen wurde mittels Netzwerken in der Software Atlas.Ti umgesetzt, welche im Laufe der Analyse entwickelt wurden.

Weiters wurden die im vorigen Schritt aufgestellten Hypothesen zu Zeitpunkten diskursiver Veränderungen detaillierter anhand von Veränderungen in den rekonstruierten Formationsregeln untersucht. Hierdurch wurden letztlich diskursive Bruchstellen zeitlich verortet und dabei der Bedeutung von Hochwasserereignissen als diskursive Ereignisse nachgegangen.

e) Fertigstellung der Rekonstruktion:

Die Untersuchung der Vernetzung der Formationsregeln und der durch sie hervorgebrachten Objekte, Begriffe, Konzepte etc. zu einem konsistenten Narrativ erfolgte anhand zweier von Keller vorgeschlagener Analysegegenstände. Einerseits anhand der Rekonstruktion von grundlegenden Deutungsmustern, andererseits durch Rekonstruktion der ‚Story Line' einer diskursiven Formation. Der Begriff der Diskursformation wird dabei verwendet, um auf den für einen bestimmten Abschnitt des Untersuchungszeitraumes existenten Diskurses und dessen Formationsregeln zu verweisen. Die Identifikation dieser Abschnitte folgt dabei den im vorigen Schritt rekonstruierten diskursiven Bruchstellen. Zur Untersuchung der grundlegenden Deutungsmuster und ‚Story Lines' im Detail:

- Die Rekonstruktion grundlegender Deutungsmuster:
  Hierunter werden Interpretationsmuster verstanden *„in de[nen] Interpretamente mit Handlungsorientierungen, Regeln u.a. verbunden werden"* (KELLER, 2007a:[21]). Diese größeren narrativen Elemente verbinden dabei einzelne Begriffe, Konzepte und Objekte über Argumentationsketten und Werthaltungen mit Teilen der Phänomenstruktur, wie Ursachen oder Problemlösungen. Deutungsmuster werden dabei oftmals entlang von Symbolen, Metaphern oder Bildern ausgeformt, durch welche bestimmte Kausalgeschichten transportiert werden. Der auch in der aktuellen öffentlichen Auseinandersetzung zum Umgang mit Hochwasser auffindbare Slogan *„Den Flüssen mehr Raum geben"* (vgl. DER STANDARD, 2009) kann als Beispiels eines solchen Deutungsmusters gelesen werden.
  Die Ableitung dieser Deutungsmuster erfolgte dabei auf Basis der Dimensionen der Phänomenstruktur sowie den rekonstruierten Formationsregeln. Dazu werden Hypothesen zu möglichen Argumentantionsketten der Verflechtung dieser Elemente aufgestellt und iterativ in einer Mischung aus offenenm und axialem Kodieren am Korpus validiert.
- Die Rekonstruktion der ‚Story Line' einer diskursiven Formation:
  Hierunter wird eine durch die strukturierende Leistung des Diskurses geschaffene Erzählung verstanden, welche Objekte, Begriffe, Konzepte, Akteure, Interessen, Deutungsmuster und Teiler der Phänomenstruktur auf spezifische Weise miteinander in Beziehung setzt (vgl. KELLER, 2007a:[28]). Die ‚Story Line' formuliert gewissermaßen den roten Faden eines Diskurses, wodurch dieser erst zu einem *„zusammenhängenden, darstell- und erzählbaren Gebilde"* (KELLER, 2007a:[29]) wird. Ähnlich zu Deutungsmustern werden auch hier Kausal- und Moralgeschichten als narrativer ‚Kitt' zwischen den zuvor genannten Bestandteilen verwendet.
  Im Rahmen der Analyse wurden je diskursiver Formation Hypothesen zu möglichen ‚Story Lines' formuliert. Anhand einer Validierung der dabei angenommenen Kausal- bzw. Moralgeschichten am Untersuchungskorpus wurde letztlich je diskursiver Formation auf eine zentrale ‚Story Line' geschlossen.

3.2.2.2 Der Analyseporzess zur Rekonstruktion der niederösterreichen Dispostive

Ähnlich zur Analyse der bundesweiten Meta-Diskurse wurden folgende an Diaz-Bone (2006:[19]ff.) angelehnten Arbeitsschritte zur Rekonstruktion der niederösterreichischen Dispositive durchlaufen:

a) Einführende Materialsichtung:

Auf Basis der dabei gewonnen Erkenntnisse wurden Vorannahmen zur Analyse dieser Dispositive (vgl. Kapitel 3.2.1), eine Abgrenzung der Dispositive vorgenommen (vgl. Kapitel 3.2.1.1.1) und Untersuchungsfragen formuliert (vgl. Kapitel. 3.2.1.2.1).

b) (Provisorische) Korpuserstellung:

Basierend auf diesen Festlegungen wurde ein provisorischer Untersuchungskorpus erstellt. Wie bereits in der Einleitung zu Kapitel 3.2.2.2 und in Abbildung 16 dargestellt, wurde zur Untersuchung der niederösterreichischen Dispositive ein geschichteter Untersuchungskorpus erstellt. Im Rahmen der weiteren Analyseschritte wurde dieser Korpus anhand der Untersuchungsfragen stellenweise erweitert. Dieser erweiterte Untersuchungskorpus, welcher aus 335 Dokumenten und ca. 30.000[27] Seiten besteht, wurde aus aus folgenden zwei Teilen und Dokumenttypen gebildet:

Subkorpus	Dokumenttyp	Dokumente
Landesweiter Korpus	Unterlagen der Raumplanungsabteilung	Dokumente zur Landesplanung, regionale & sektorale Raumordnungsprogramme, Leitfäden, Tätigkeitsberichte etc.
	Beiträge aus Zeitschriften der NÖ Raumplanungsabteilung	Jahrgänge 1988-1998 ‚Raumordnung aktuell' Jahrgänge 1999-2003 ‚Raum&Ordnung' Jahrgänge 2007-2009 ‚RAUMDIALOG'
	Tagungsunterlagen zu Veranstaltungen	Vortragsunterlagen zur jährlichen Tagung ‚Ortsplanung miteinander', Vorträge bundesweit (ÖROK etc.) mit Fokus Niederösterreich etc.
	Unterlagen der ÖROK	Beiträge Niederösterreichs zu den Raumordnungsberichten
	Unterlagen des Landtages	Transkripte zu Landtagssitzungen 1990-2009, Erläuterungsmaterialien & Stellungnahmen zu Änderungen des NÖ ROG, Korrespondenzen des Bauausschusses des NÖ Landtags
	Unterlagen der BWV, WLV & Bundeswasserstraßenverwaltung	Tätigkeitsberichte, (Abfluss-)Studien, interne technische Richtlinien etc.
	Sonstige Landespolitiken	NÖ Nachhaltigkeitsstrategie, NÖ Klimaprogramm etc.
	Sonstiges	Div. Artikel zum raumpl. Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich
	Interviewtranskripte	BWV, Sachverständige Regionalplanung, Sachverständige örtliche Raumplanung
Kommunaler Korpus	Textliche Planungsdokumente	Örtliche Raumordnungsprogramme, Erläuterungsberichte zum Flächenwidmungsplan
	Pläne	Flächenwidmungspläne, Abflussuntersuchungen, Gefahrenzonenpläne, regionale Raumordnungsprogramme etc.
	Interviewtranskripte	OrtsplanerInnen
	Sonstiges	Korrespondenz PlanerIn-Gemeinde-Raumplanungsabteilung (Vor-Gutachten etc.), Mitschriften zu Besprechungen der PlanerInnen etc.

Tabelle 12: Die Struktur des Korpus zur Untersuchung der niederösterreichischen Dispositive
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

[27] Ca. 95% dieses Umfanges gehen auf Sitzungsprotokollen des niederösterreichischen Landtages zurück, welche sich stets auf ganze Landtagsitzungen beziehen und damit viel für die Analyse irrelevanten Text enthalten. Berücksichtigt man dies bei der Ermittlung des Korpusumfangs beläuft sich dieser auf ca. 2.000 Seiten Text.

c) Oberflächenanalyse zur Herausarbeitung einer diskursiven ‚Phänomenstruktur':

Wie im Fall der bundesweiten Meta-Diskurse wurde auch hier über die Phänomenstruktur (vgl. KELLER, 2007a:[27]ff.) auf die sie hervorbringenden diskursiven Formationsregeln geschlossen. Um dabei zunächst die diskursiv hervorgebrachte Phänomenstruktur zu untersuchen, wurden auf Basis einer offenen Textsichtung und den Untersuchungsfragen folgende Dimensionen der Phänomenstruktur als Kodeklassen angenommen:

Dimension der Phänomenstruktur	Zugeordnete Fragestellungen
Ursachen	Warum wird was als problematisch dargestellt?
Handlungsbedarf Problemlösung	Was wird wie als adäquate Antwort auf diese Problemstellungen dargestellt?
Verantwortung (Zuständigkeit)	Wem wird warum die Verantwortung zur Erbringung dieser Antworten zugeordnet?
Selbstpositionierung	Wie positionieren sich Akteure der Raumplanung zu diesen Zuschreibungen?
Fremdpositionierung	Wie positionieren Akteure der Raumplanung andere Akteure gegenüber diesen Zuschreibungen?
Wertbezug	Welche Wertungen werden wie mit diesen Zuschreibungen verbunden bzw. gesetzt?
Modellpraktiken	Welche Modellpraktiken werden auf kommunaler, regionaler bzw. landesweiter Ebene positioniert? Welche symbolischen bzw. materiellen Vergegenständlichugnen resutlieren aus diesen Modellpraktiken?
Nachhaltigkeit	Wie das Konzept der Nachhaltigkeit konstituiert und positioniert?
Klimawandel	Wie wird das Konzept des Klimawandels konstituiert und positioniert?
Verhältnis Siedlung – Natur*	Wie wird das Verhältnis wird zwischen Siedlungen und Flussräumen konstituiert und positioniert?

* ... im Rahmen der Oberflächenanalyse ergänzte Kodeklasse

Tabelle 13: Verwendete Kodeklassen zur Oberflächenanalyse der niederösterreichischen Dispositive
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Ergänzend zur Oberflächenanalyse der bundesweiten Meta-Diskurse wurde dabei eine Kodeklasse zur diskursiven Hevorbringung und Positionierung von Modellpraktiken eingeführt. In einer Mischung aus offenem und axialem Kodieren wurden die Kodeklassen validiert sowie gegenbenenfalls erweitert und die im Zeitverlauf rekonstruierbaren inhaltlichen Ausformungen dieser Dimensionen der Phänomenstruktur ermittelt. Auf Basis einer vergleichenden Betrachtung dieser Phänomenstrukturen und deren Veränderungen über den Untersuchungszeitraum von 1990 bis 2009 hinweg, wurden erste Hypothesen über Zeitpunkte möglicher diskursiver Veränderungen angestellt. Analog zur Analyse der Meta-Diskurse wurde zur Unterstützung dieser Hypothesenbildung auf Häufigkeitsauswertungen des Kodesystems sowie auf lexikalische Häufigkeiten ausgewählter Schlüsselbegriffe zurückgegriffen.

d) Detailanalyse zur Rekonstruktion der Formationsregeln und diskursgenerierten Modellpraktiken:

Anhand der Untersuchungsfragen wurden auf Basis der rekonstruierten Phänomenstrukturen Hypothesen zu möglichen diskursiven Formationsregeln formuliert. Wie bei der Analyse der bundesweiten Meta-Diskurse wurde dabei eine detailliertere Untersuchung der vorigen Kodegruppen verwendet. Die tendenzielle Zuordnung von Kodegruppen zu Formationsregeln folgte diesem Schema:

Formationsregeln	Schwerpunktmäßig genutzte Dimensionen der Phänomenstruktur
Objekte & Beziehungen zwischen diesen WAS wird konstruiert?	- Ursachen - Handlungsbedarf / Problemlösung - Nachhaltigkeit & Klimawandel - Verhältnis Siedlung – Natur - Symbolische & materielle Vergegenständlichungen
Begriffe & Konzepte WIE erfolgt diese Konstruktion?	- Ursachen - Handlungsbedarf / Problemlösung - Nachhaltigkeit & Klimawandel - Verhältnis Siedlung – Natur - Wertbezug - Modellpraktiken
Subjektpositionen, autorisierter Akteure' WER führt diese Konstruktion durch?	- Verantwortung - Selbst- & Fremdpositionierung - Modellpraktiken
Interessen WARUM erfolgt diese Konstruktion?	- Wertbezug - Handlungsbedarf / Problemlösung - Verantwortung

Tabelle 14: Zur Rekonstruktion der Formationsregeln genutzte Phänomenstrukturen der niederösterreichischen Dispositive
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Anhand von aufgestellten Hypothesen zu möglichen Formationsregeln wurden im Untersuchungskorpus dazu korrespondierende Aussagen gesucht. Hierzu wurde erneut eine Mischung aus offenem und axialem Kodieren verwendet. Die Rückbindung der dabei gewonnen Formationsregeln an Objekte, Begriffe, Akteure, Interessen und Konzepte - insbesondere jene der nachhaltigen Entwicklung und des Klimawandels - wurde mittels Netzwerken in Atlas.Ti umgesetzt, welche im Laufe der Analyse (weiter-)entwickelt wurden.

Diese Netzwerke wurde danach genutzt, um die Hervorbringung der im vorigen Schritt grob umrissenen Modellpraktiken zu untersuchen. Dazu wurden Hypothesen zu möglichen Arrangements aus Formationsregeln, Objekten, Begriffen, Konzepten, Akteuren und Modellpraktiken aufgestellt und anhand des Textmaterials validiert. Dabei erwiesen sich vor allem symbolische Vergegenständlichungen in Form von Planinhalten, beispielsweise die Einführung der Widmungskategorie ‚Grünland-Freihaltefläche', als brauchbare erste Anhaltspunkte zur Rekonstruktion solcher Arrangements.

Anhand von laufend weiterentwickelten Netzwerken zu den Arrangements aus diskursiven Formationsregeln, Modellpraktiken und (vor allem) symbolischen Vergegenständlichungen konnte eine iterative Aufstellung, Überprüfung und Modifikation von Hypothesen zu Modellpraktiken erzielt werden. Weiters wurden die im vorigen Schritt aufgestellten Hypothesen zu Zeitpunkten diskursiver Veränderungen detaillierter, anhand von Veränderungen in den rekonstruierten Formationsregeln, untersucht. Ergänzend dazu wurden Hypothesen zur zeitlichen Veränderung von Modellpraktiken anhand von wechselnden Formationsregeln und symbolischen Vergegenständlichungen formuliert und validiert. Hierdurch konnten letztlich Bruchstellen zwischen den Dispositiven im Untersuchungszeitraum 1990 bis 2009 zeitlich verortet und die Bedeutung von Hochwasserereignissen als diskursive Ereignisse untersucht werden.

e) Ergänzende ExpertInneninterviews:

Während der Detailanalyse stellte sich heraus, dass trotz Erweiterungen des Untersuchungskorpus zu einigen Hypothesen und Untersuchungsfragen keine befriedigenden Ergebnisse erzielt werden konnten. Um die Analyse in diesen Bereichen gezielt zu vertiefen, wurden insgesamt sechs problemzentrierte ExpertInneninterviews (vgl. BORTZ und DÖRING, 2006:314f.) geführt. Die Auswahl der ExpertInnen sowie die Zusammenstellung der individuellen Leitfäden zu diesen Gesprächen wurde dabei durch die jeweilig unklaren

- Dimensionen der Phänomenstruktur;
- bzw. Hypothesen zu Formationsregeln, Begriffen, Konzepten, AkteurInnen, Interessen etc.;
- bzw. Hypothesen zu Beziehungen zwischen Formationsregeln, Modellpraktiken und (vor allem) symbolischen Vergegenständlichungen

bestimmt. Tabelle 15 bietet dazu einen Überblick über die ausgewählten InterviewpartnerInnen:

Nummer	InterviewpartnerInnen
0	Ingenieurkonsulent/in für Landschaftsplanung
1	Sachverständige/r Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abteilung Wasserwirtschaft
2	2 Sachverständige Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik - Regionalplanung
3	Ingenieurkonsulent/in für Raumplanung (komm. Fallbeispiel)
4	Ingenieurkonsulent/in für Raumplanung (komm. Fallbeispiel)
5	Sachverständige/r am Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik - Örtliche Raumplanung

Tabelle 15: Ergänzende ExpertInneninterviews zur Untersuchung der niederösterreichischen Dispositive
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Durch die Erweiterung des Untersuchungskorpus um die Transkripte dieser Interviews und deren Einarbeitung in die Detailanalyse konnte eine befriedigende Validierung der offenen Hypothesen sowie Beantwortung der jeweiligen Untersuchungsfrage erzielt werden.

f) Fertigstellung der Rekonstruktion:

Analog zur Analyse der bundesweiten Meta-Diskurse wurde versucht die Vernetzung der diskursiven Formationsregeln mit den durch sie hervorgebrachten Modellpraktiken und deren symbolische bzw. materielle Vergegenständlichungen in Form elementarer Deutungsmuster und ‚Story Lines' zu rekonstruieren. Diese Rekonstruktion erfolgte getrennt für jedes dispositive Arrangement. Der Begriff des dispositiven Arrangements wird dabei verwendet, um auf den für einen Abschnitt des Untersuchungszeitraumes existente Arrangement aus Diskurs, Modellpraktiken und daraus resultierenden Vergegenständlichungen zu verweisen. Die Abgrenzung dieser dispositiven Arrangements folgte dabei den rekonstruierten diskursiven und modellpraktischen Bruchstellen.

Die Rekonstruktion der grundlegenden Deutungsmuster und ‚Story Lines' in den niederösterreichischen Dispositiven folgt dabei jener im Fall der bundesweiten Meta-Diskurse (vgl. Punkt e in Kapitel 3.2.2.1).

3.2.2.3 Der Analyseprozess zur Gegenüberstellung der niederösterreichischen Dispositive und bundesweiten Meta-Diskurse

Zur Beantwortung der Forschungsfrage C2, welche Ähnlichkeiten und Unterschiede die Einbettung der niederösterreichschen Dispositive in die bundesweiten Meta-Diskurse bewirkte und bewirkt wurde auf zwei Dimensionen dieser Untersuchungsebenen zurückgegriffen:

Einerseits wurde versucht, anhand eines Vergleichs der rekonstruierten Bruchstellen im bundes- sowie landesweiten Diskurs zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser einen groben, zeitbezogenen Vergleich der dadurch abgrenzbaren, diskursiven Formationen auf Bundesebene und der Dispositive in Niederösterreich vorzunehmen.

Ergänzend von diesem Vergleich der zeitlich verorteten Bruchstellen wurde eine Gegenüberstellung der rekonstruierten Deutungsmuster der bundesweiten Meta-Diskurse und der niederösterreichischen Dispositive zur Identifikation von Ähnlichkeiten diskursiver Strukturierungen genutzt. Dies deshalb, da Deutungsmuster, trotz der unterschiedlichen Analysetiefen auf diesen beiden Untersuchungsebenen, einen Vergleich elementarer Kausalgeschichten und in ihnen eingelassene Objekte, Begriffe und Subjektpositionierungen ermöglichen.

Die Ergebnisse dieser Gegenüberstellung können Kapitel 6.1 entnommen werden.

4 Die bundesweiten Meta-Diskurse zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser

Die nachfolgenden Ausführungen zu den bundesweit rekonstruierten Diskursformationen weisen den Charakter von Idealtypen im Sinne Webers (1995) auf. Idealtypisch daher, da sie von der Mehrzahl an Aussagen in einem bestimmten Zeitraum getragen werden, es aber durchaus möglich ist gegenteilige Einzelaussagen zu finden. Somit sei an dieser Stelle auf die Gefahr etwaiger unzulässiger Schlussfolgerungen, wie ‚alle Diskursteilnehmer dachten dass …', verwiesen. Weiters sei noch gesagt, dass die hier vorgestellten Diskursformationen nicht dem Zweck einer Ideologiekritik dienen. Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es, einen Einblick in die diskursive Bedeutungsproduktion zu geben und nicht die ‚wahre' Bedeutung bzw. den Wert von Aussagen zu erörtern.

Bei der Rekonstruktion der bundesweiten Meta-Diskurse konnten zwischen 1990 und 2009 zwei hegemoniale Diskursformationen identifiziert werden:

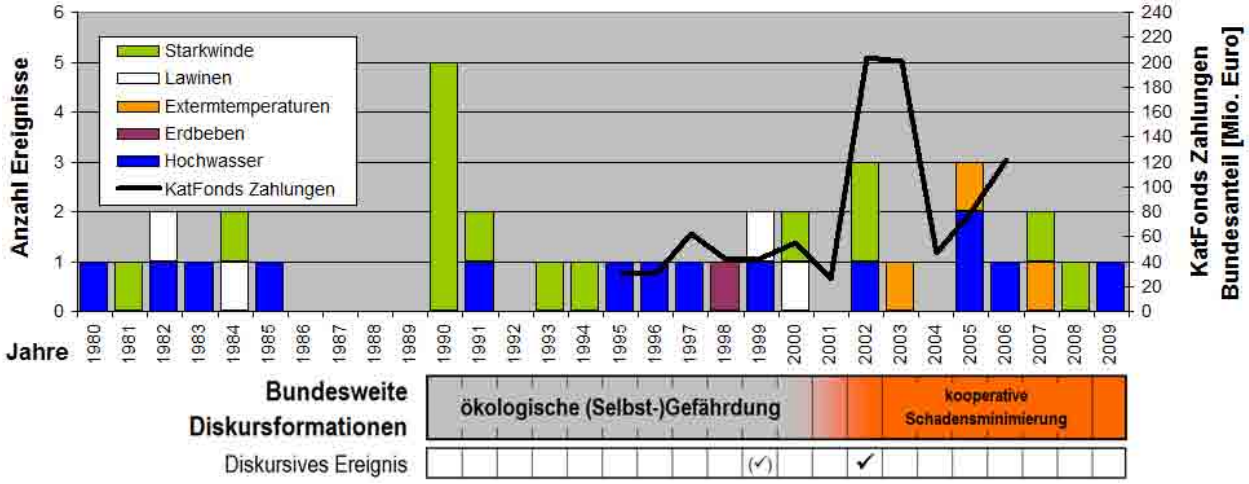


Abbildung 17: Die zeitliche Ausdehnung der rekonstruierten Diskursformationen auf Bundesebene
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die Ältere dieser beiden Diskursformationen erstreckt sich dabei vom Beginn des Untersuchungszeitraumes bis ca. zum Jahr 2002. Diese wird in weiterer Folge als Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung bezeichnet. Über die Verdiskursivierung der Hochwasser des Sommers 2002 wird diese Diskursformation einer Transformation unterzogen. Die hieraus hervorgehende und bis 2009 andauernde Diskursformation wird als Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung bezeichnet.

Diese beiden Diskursformationen konnten als Monopolisten der Auseinandersetzung zur raumplanerischen Vorsorge gegen Hochwasser rekonstruiert werden. Zwischen 1990 und 2009 konnten sich zu diesen Diskursen keine Gegen- bzw. Paralleldiskurse etablieren. Dadurch konnte kein Wettstreit zwischen unterschiedlichen Diskursformationen um die Deutungsmacht über ein Themenfeld, wie beispielsweise in einer Arbeit Bauriedls (2007) zur Nachhaltigkeitsdebatte, festgestellt werden. Das diskursive Ereignis der Hochwasser 2002, welches als Ansatzpunkt für konkurrierende Diskurse hätte dienen können, führte jedoch erneut zu einer hegemonialen Diskursformation und nicht zur Ausformung eines oder mehrer Gegen- bzw. Paralleldiskurse.

4.1 Die Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung

Durch ein gesellschaftliches Vergessen der ökosystemaren Wirkungszusammenhänge in Flussräumen wird einerseits der Naturraum Fluss durch Flussverbauungen in seiner ökologischen Funktion beeinträchtigt. Andererseits folgt aus diesem Vergessen eine Besiedlung hochwassergefährdeter Flächen, was nicht nur zu einer Gefährdung menschlicher Werte, sondern auch zu einer erneuten Beeinträchtigung des Ökosystems Flussraum führt.

Entlang einer ökologischen Grunderzählung wird so die Renaturierung von Flüssen als Instanz eines umfassenderen Schutzes natürlicher Lebensgrundlagen verstanden. Das Verfolgen einer ökologischen und damit nachhaltigen Raumentwicklung erfordert dabei ein Mehr an Wissen über das ökosystemare Wirkungsgefüge Flussraum. Dieses Mehr an Wissen wird mit der Berücksichtigung des naturwissenschaftlich orientiertem Faktenwissen der WLV und BWV auf Ebene der örtlichen Raumplanung verbunden. Diese Faktenbasiertheit bewirkt letztlich einen Zugang, in welchem ‚sichere' Siedlungsstrandorte als räumliches Gegenteil von Gefährdungszonen der WLV und BWV positioniert werden. Da dieser Vorrang der Natur bei bestehenden Siedlungen und in knappen alpinen Siedlungsräumen nicht eingehalten werden kann, werden hier Gefährdungszonen durch leistungsfähige technische Schutzbauten an den Siedlungsbestand angepasst.

4.1.1 Die Entfremdung, das Vergessen und die technische Machbarkeit

Das grundlegende Problem des gesellschaftlichen Umgangs und der raumplanerischen Vorsorge gegen Hochwasser wird hier als selbstverschuldetes Wissensdefizit über ökologische Systemzusammenhänge verstanden. Dieses selbstverschuldete Unwissen wird dabei entlang zweier Stränge begründet und als Ursache einer selbstverstärkenden Schieflage in der Interaktion zwischen Gesellschaft und Natur verstanden:

> *„[Früher] wurden Regeln gefunden, die das Risiko auf ein tragbares Ausmaß reduzierten. Dieser Steuerungsmechanismus ging in den letzten Jahren weitgehend verloren. Dies hatte zwei Gründe:*
> *- Die Entfremdung des Menschen von der Natur. […]*
> *- Die Zunahme der Möglichkeiten durch den technischen Fortschritt. Der Glaube des ‚Alles ist machbar' wurde aus dem sozioökonomischen Bereich in den Umgang mit der Natur übernommen."* (ÖROK, 1986b:9)

Entlang der Entfremdung von der Natur und den zunehmenden (bau-)technischen Möglichkeiten wird so letztlich auf ein Vergessen und Verdrängen natürlicher Gefährdungspotentiale geschlossen. Als Symbol der damit kausal verbundenen Schieflage in der Interaktion von Gesellschaft und Natur dienen die „*(insbesondere im alpinen Raum) riskanten Besiedlungs- und Nutzungstendenzen"* (ÖROK, 1992:45). Der ‚alpine' Raum wird dabei als ein empfindliches Ökosystem konzipiert, in welchem unökologische gesellschaftliche Verhaltensmuster schneller als anderswo zur Gefährdung von Natur und Mensch führt.

In einem Zirkelschluss wird die so erzeugte gesellschaftliche Selbstgefährdung zum Grundstein der Gefährdung der Natur, verstanden als Bereitsteller natürlicher Lebensgrundlagen. Die zuvor erwähnten Besiedlungs- und Nutzungsformen werden dadurch als zweifach riskant konzipiert. Einerseits riskant für NutzerInnen, welche sich unbewussten bzw. verdrängten Gefährdungen aussetzen. Andererseits riskant für das Ökosystem Natur, welches durch die Versiegelung von Flächen und die unnatürliche Verbauung von Flüssen aus ihrem ökologischen Gleichgewicht gebracht wird.

Von dieser zweiteiligen und wechselseitig verklammerten Lesart der Gefährdung von Mensch und Natur wird auf eine Lösung dieser Problemsituation geschlossen. Bedingt durch die monokausale Positionierung des Unwissens über ökosystemare Systemzusammenhänge steht dabei die Beseitigung dieses Unwissens durch eine zweifache Ökologisierung im Vordergrund. Die Begegnung der gesellschaftlichen Selbstgefährdung wird dazu als faktenbasierte Sensibilisierung der Raumplanung gegenüber der Bedrohung durch Hochwasser inszeniert. Ausgehend von BWV und WLV wird das dazu benötigte Wissen zum Ökosystem Fluss(raum) mit deren naturwissenschaftlich orientierten Gefährdungsmittlungen gleichgesetzt. Zeitgleich wird zur Begegnung der Gefährdung der Natur die ökologische Wiederinwertsetzung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen angestrebt. Für Flussräume wird dies mit dem Verzicht bzw. dem Rückbau harter Flussverbauungen verbunden und unter dem Begriff der Renaturierung zusammengefasst. Grundannahme hinter dieser zweifachen Ökologisierung ist die Existenz einer Gesellschaft, der das Wissen zum rechten, also ökologischen, Umgang mit diesem System abhanden gekommen ist. Durch ein Mehr an Wissen über das Wirkungsgefüge Natur soll eine ökologische Verhaltensrationalität aufgebaut werden, der sich ein ökologisch aufgeklärte Gesellschaft mit ihren Subsystem Siedlung nahezu geodeterministisch unterwirft.

In dieser ökologischen Grunderzählung konnte eine räumliche Differenzierung rekonstruiert werden. Die Schutzgut Gesellschaft wird dabei mit Siedlungsräumen verbunden, wo durch das Vorhandensein bestehender menschlicher Werte die technische Verbauung von Flüssen und die Errichtung von Schutzinfrastrukturen legitimiert wird (vgl. rechte Hälfte von Abbildung 18). Dies bewirkt eine mehrdeutige Positionierung von Technik in dieser Diskursformation. Einerseits wird Technik in Form von Flussverbauungen als gegen die Natur gewandt und als Symbol unökologischen Verhaltens verortet. Andererseits werden technische Schutzbauten wie Dämme als Instanzen einer zum Wohle von Siedlungen eingesetzten und uneingeschränkt leistungsfähigen Technik positioniert. Die Schutzgut Natur, insbesondere das ökosystemare Wirkungsgefüge Flussraum, wird dabei in Räumen abseits der Siedlungen gesehen. Diese Räume werden so durch den Prozess der Renaturierung zu Arenen der Wiederherstellung bzw. der Erhaltung ökologisch intakter Gewässerräume (vgl. linke Hälfte von Abbildung 18).



Erhaltung ökologischer intakter Gewässer – ein neuer Aufgabenschwerpunkt für die Bundeswasserbauverwaltung



Hochwasserschutz für Siedlungen – auch künftig eine der zentralen Aufgaben der Schutzwasserwirtschaft

Abbildung 18: Die anthropogene und ökologische Schutzdimensionen der ökologischen Grunderzählung
(Quelle: ÖROK, 1996:108f.)

4.1.2 Die faktenbasierte Sensibilisierung der Raumplanung

Die faktenbasierte Sensibilisierung der Raumplanung gegenüber Gefährdungen durch Hochwasser konnte als Wechselspiel zweier Subjektpositionen rekonstruiert werden. Auf der einen Seite die Akteursgruppe der Produzenten, welche das eingeforderte Faktenwissen bereitzustellen hat. Auf der anderen Seite die Gruppe der Rezipienten, welche dieses Faktenwissen für ihre Zwecke nutzt. Die legitime Produktion von Faktenwissen wird dabei der WLV und BWV zugeordnet. Aufgrund deren naturwissenschaftlich orientierter Methodik und formalrechtlicher Stellung wird diesen Verwaltungseinheiten die Fähigkeit zugeordnet, das Ökosystem Flussraum, seine Hochwasserereignisse und die damit verbundenen Gefährdungen zu kategorisieren, zu quantifizieren und räumlich anzubilden. Positioniert als ein Rezipient dieses Wissens liegt es damit an der Raumplanung dieses Wissen in ihren Grundlagenerhebungen und Entscheidungsfindungen zu integrieren:

> *„Unterlagen wie die Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung oder […] Gefahrenzonenpläne der Bundeswasserbauverwaltung, in denen, abgestützt auf wissenschaftliche Methoden, natürliche Gefährdungen gebietsbezogen und abgestuft nach ihrer möglichen Wirksamkeit aufgezeigt werden, [stellen] außerordentlich wichtige Vorleistungen für die Raumplanung dar.“* (ÖROK, 1986b:92)

Diese so erzielte Verbreiterung der raumplanerischen Wissensbasis folgt einem linearen Denkmuster wonach neues problembezogenes Wissen hervorgebracht wird, ohne dabei unbeabsichtigte Nebeneffekte, wie neue Problemstellungen, aufzuwerfen. Zur Hervorbringung dieses neuen Wissens zu hochwasserbezogenen Gefährdungen, welche Risiken gleichgesetzt werden, konnten zwei legitimierte Akteurspositionen rekonstruiert werden:

Dimensionen	Zur Gefährdungsabschätzung legitimierte Akteure	
	WLV	BWV [a], Ingenieurbüros
Rolle	Naturwissenschaftlicher Ermittler & baulicher ‚Bewältiger' alpiner Naturgefahren	- Naturwissenschaftlicher Ermittler baulicher ‚Bewältiger' flussabschnittsbezogener Hochwassergefährdung - Experten zum Ökosystem Flussraum
Positionierung	- Baulicher Beschützer vor alpinen Naturgefahren - Partner zur Bewahrung knapper (alpiner) Siedlungsräume vor Einschränkungen	- Baulicher Beschützer von Siedlungsräumen vor Hochwasserereignissen - Ökologischer Gestalter und Betreuer des Flussraumes
Äußerungsmodus	Flächenabgrenzungen von Gefährdungskategorien in prognostischen Fachgutachten je Kommune	- Flächenabgrenzungen von Abflussereignissen in prognostischen Fachgutachten je Flussabschnitt - [marginalisiert: Flächenabgrenzungen von Gefährdungskategorien in prognostischen Fachgutachten je Flussabschnitt]
Äußerungsform	- Gefahrenzonenplan: Gefahrenzonen	- Abflussuntersuchungen: Anschlaglinien - [marginalisiert: Gefahrenzonenplan]

a … inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 16: Dimensionen der zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteure in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Zunächst zur Unterscheidung der in Tabelle 16 enthaltenen Dimensionen. Die Dimension der Rolle fokussiert auf inhaltliche Verantwortungszuschreibungen bei der Gefährdungsabschätzung, welche aus Fremd- und Selbstpositionierungen rekonstruiert wurden. Die Dimension der Positionierung beschreibt dagegen die Subjektpositionierung einer Akteursgruppe innerhalb der

Diskursformation und gibt damit Aufschluss über deren strategische Positionierung. Das Konzept der Rolle wird so als taktisch-inhaltlicher Teil, das Konzept der Positionierung als strategischer Teil der diskursiven Akteursformierung gesehen. Während die Dimension Äußerungsmodus auf den Charakter von Äußerungen zu Gefährdungen abzielt, fokussiert die Äußerungsform auf Vergegenständlichungen dieser Äußerungsmodi.

Aufgrund der kleinräumigeren Ausrichtung der WLV auf Gebiete mit hoher Reliefenergie und die Integration von Lawinen in deren Überlegungen, wird dieser Akteur als Partners zur Absicherung knapper alpiner Siedlungsgebiete platziert. Im Gegenzug wird die BWV als vor- bzw. außeralpiner Gestalter größerer Fließgewässer und baulicher Beschützer von Siedlungsräumen vor Hochwasserereignissen verstanden.

Zur Produktion von hochwasserbezogenen Gefährdungen durch BWV und WLV konnten folgende Risk Assessment Policies rekonstruiert werden:

Gegenstand [a]	Akteursgruppen und deren Risk Assessment Policies	
	WLV	BWV [b], Ingenieurbüros
Gefahrenquelle	- Wildbäche gem. Abgrenzungen der WLV bzw. Verordnungen der Länder - ca. 150- sowie 10jährliche Ereignisse	- Sonstige Gewässer
Gefährdung	- Gefahrenzonenplan: + gelbe & rote Zone + [ausgeblendet: blaue Zone]	- Abflussuntersuchung: + HQ30, HQ100 - [marginalisiert - Gefahrenzonenplan: + gelbe & rote Zone]
Schadenspotential	[ausgeblendet: Staudruckwerte auf umflossene Objekte]	-
Vorsorge-, Reaktions- & Absorptionspotential	-	-
Risiko	= Gefährdung	= Gefährdung
Tolerabilität	- Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerable bei Auflagen]	- [marginalisiert - Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: ‚ständige Benützung beeinträchtigt']

a ... Diese entsprechen den Elementen des in Kapitel 3.2.1.2.1 hypothetisch angenommen Schemas zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen.

b ... inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Abbildung 19: Risk Assessment Policies legitimierter Akteursgruppen in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Als Gemeinsamkeit der Risk Assessment Policies von WLV und BWV konnte deren Orientierung an der Gefahrenquelle rekonstruiert werden. Die so kategorisierten Hochwassergefährdungen werden dabei nicht betroffenen menschlichen Werten gegenübergestellt, da diese nicht Eingang in die Abgrenzung von Gefahrenzonen bzw. Abflussberechnungen finden. Aufgrund des in Kapitel 3.2.1.2.1 gewählten Verständnis von Risiko als Interaktion menschlicher Werte mit Gefährdungen (vgl. BIRKMANN, 2008:9f.; FELGENTREFF und GLADE, 2008:24f.), können diese Äußerungsformen als Darstellung von Gefährdungen, nicht jedoch als Darstellung von Risiken gelesen werden.

4.1.2.1 Die Gefährdungsermittlung durch die WLV

Eine diskursiv dominante Position nimmt die Äußerungsform des Gefahrenzonenplans ein, welcher als naturwissenschaftlich fundierte Abbildung der Gefährdung durch Wildbäche, Muren und Lawinen positioniert wird. Dabei wird anhand der Analyse bisheriger Ereignisse, Gesprä-

chen mit der Bevölkerung und der Untersuchung von Geologie, Vegetation und der Extrapolation von Niederschlagsverhältnissen *„mit Einschränkungen“* (ÖROK, 1986b:61) auf die Kennwerte eines ca. 150jährlichen Abflussereignisses geschlossen. Anhand dieser Kennwerte und topographischer Daten wird durch grobe mathematische Abschätzungen, welche durch Begehungen und vor Ort überprüft und konkretisiert werden, auf die räumliche Ausbreitung *„aller Möglichkeiten […] eines Bemessungsereignisses“* (BMLF, 1994a:1) geschlossen. Dieser Prozess wird vor allem durch die WLV als anspruchsvoller, erfahrungsbasierter Vorgang positioniert:

> *„[Diese] Zusammenschau zahlreicher quantitativer und qualitativer Sachverhalte [… erfordert …] ein reichliches Maß an Erfahrung“* (ÖROK, 1986a:62)

Anhand dieser Positionierung kann die Ermittlung des ca. 150jährlichen Bemessungsereignisses als pseudo-aktuarischer[28] Zugang verstanden werden. Einerseits wird dabei versucht anhand vergangener Ereignisse auf die Eintrittswahrscheinlichkeit zukünftiger Ereignisse zu schließen. Andererseits wird durch lückenhafte Zeitreihen bzw. das Ausbleiben von Ereignissen eine erfahrungsbasierte Abschätzung legitimiert. Die Wahl eines 150jährlichen Bezugsereignisses konnte dabei als eine innerhalb des Spezialdiskurses der WLV vorgenommenen Abwägung des Schutzes gegen das ‚größte denkbare' Ereignis und der gesellschaftlichen Akzeptanz damit verbundener Einschränkungen des Siedlungsraumes rekonstruiert werden:

> *„Am einfachsten wäre es gewesen, der Forderung vieler Fachleute und der Wissenschaft nachzukommen und das größte denkbare Ereignis den Abgrenzungen der Gefährdungsbereiche zugrunde zu legen. Eine Verantwortung für Personenschäden wäre dann den für die Gefahrenzonenplanung Verantwortlichen kaum mehr anzulasten gewesen. Gleichzeitig wäre damit die Gefahrenzonenplanung politisch undurchsetzbar geworden, da die Bevölkerung der Planung zu Recht die Zweckmäßigkeit einer jahrhunderte langen Besiedlung solcherart gefundener Gefahrenzonen entgegenzuhalten hätte.“* (ÖROK, 1986b:62)

Über die räumliche Abgrenzung dieses ca. 150jährlichen Bezugsereignisses wird auf die erste von drei räumlichen Kategorisierungen geschlossen. ‚Weiße' Flächen, werden dabei als räumliches Gegenteil des Ausbreitungsraums dieses Bezugsereignisses definiert und über diese Eigenschaft als sicherer Siedlungsraum definiert. Der Ausbreitungsraum des Bezugsereignisses selbst wird anhand eines Kosten-Nutzen Kalküls in zwei weitere Kategorien unterteilt. Dabei wird der Aufwand der Absicherung des Ausbreitungsraumes für Siedlungs- oder Verkehrszwecke erfahrungsbasierten Schadenswirkungen des Bezugsereignisses und ‚häufigen' Ereignissen gegenübergestellt. ‚Häufige' Ereignisse werden dabei durch die WLV aufgrund von Erfahrungswerten als 10jährliche Ereignisse interpretiert.

Zur Umsetzung dieses Kosten-Nutzen Kalküls wird zunächst anhand von in der Vergangenheit eingetretenen Schadensereignissen und die durch sie an Gebäuden verursachten Schäden auf zu berücksichtigende qualitative Eigenschaften von Schadensereignissen geschlossen. Tabelle 17 zeigt die durch ExpertInnen der WLV auf Basis ihres Erfahrungswissens ausgewählten Ereigniseigenschaften. Anhand des vorhandenen Erfahrungswissens der ExpertInnen der WLV werden danach zu jeder dieser Eigenschaften Grenzwerte festgelegt, ab welchen Ausprä-

[28] Der Begriff aktuarisch wird dabei aus dem von Renn (2008a:51, 2008b:70f.) aufgestellten Klassifikationsschema der Ermittlung von Wahrscheinlichkeiten übernommen. Aktuarisch wird dabei als Zugang beschrieben, in welchem anhand von Daten über eingetretene Ereignisse mittels Extrapolation auf die Wahrscheinlichkeit des Eintritts solcher Ereignisse in Zukunft geschlossen wird.

gungen dieser Eigenschaften Schäden an Gebäuden gar nicht, oder nur unter unverhältnismäßig hohem Aufwand auf ein ebenfalls festzusetzendes geeignetes Maß reduziert werden können.

Kriterien	Zonen	Bemessungsereignis	Häufiges Ereignis (1 - 10 jährl)
1) Stehendes	WR	Wassertiefe >= 1,5m	Anschlaglinie HQ10 > 50cm, HQ 1 > 20cm
Wasser	WG	Wassertiefe < 1,5m	Anschlaglinie HQ10 < 50cm, HQ 1 < 20cm
2) Fließendes	WR	Höhe d. Energielinie >= 1,5m	HQ10: Höhe d. Energielinie >= 0,25m
Wasser	WG	Höhe d. Energielinie < 1,5m	HQ10: Höhe d. Energielinie < 0.25m
3) Erosions-	WR	Tiefe >= 1,5m	Erosionsrinnen möglich
rinnen	WG	Tiefe < 1,5m	Abfluß ohne Erosionsrinnen, daher sh. Nr. 2!
4) Geschiebe-	WR	Ablagerungshöhe >= 0,7m	Geschiebeablagerung möglich
ablagerungen	WG	Ablagerungshöhe < 0,7m	keine Geschiebeablagerung, daher sh. Nr. 2!
5) Nachböschung inf.	WR	Oberkante d. Nachbö.-Bereiche	—
Tiefen-/Seitenschurf	WG	Sicherheitsstreifen	
6) Mur- und	WR	Rand der ausgeprägten	—
Erdströme		Murablagerungen	
7) Rückschreitende	WR	mögliches Ausmaß	keine Beurteilung
Erosion	WG	Kriterien Pkt. 3 und 5 beachten	

WR ... Rote Gefahrenzone | WG ... Gelbe Gefahrenzone

Tabelle 17: Das Kriterienset zur Kategorisierung und Abgrenzung von Wildbachgefahren durch die WLV
(Quelle: BMLF, 1994a:4)

Das in Tabelle 17 angeführte Kriterienset bildet das Endprodukt dieser durch ExpertInnen der WLV vorgenommen Festlegung von Eigenschaften, den diesen Eigenschaften zugeordneten Schadensausmaßen sowie dem abgeschätzten Aufwand zu deren Reduktion bzw. Vermeidung. Diese Kategorisierung der Gefährdung durch Wildbäche bildet den Kern der Risk Assessment Policy der WLV, welche bis 1994 jedoch durch einzelne Sektion der WLV inhaltlichen Veränderungen unterzogen wurde. Durch ihre 1994 vorgenommene Überführung in eine formelle, bundesweit einheitliche Modellpraxis (vgl. BMLF, 1994a) übt sie auf den Spezialdiskurs der WLV eine stark strukturierende Wirkung aus.

Die Kategorisierung in ‚sichere' Flächen, rote und gelbe Gefahrenzonen erweist sich dadurch als qualitative (Kriterienauswahl) und quantitative (Grenzwerte) Konvention, begründet in der qualitativen Interpretation vergangener Ereignisse, ausgewählter Eigenschaften dieser Ereignisse und der durch ExpertInnen der WLV eingeschätzten Schwere der dadurch verursachten Schäden. Rote Gefahrenzonen werden dabei als jene Teile des Ausbreitungsraumes konzeptioniert, deren Absicherung für Siedlungszwecke gegenüber häufigen Ereignissen oder deren Absicherung für Siedlungszwecke gegenüber dem ca. 150jährlichen Bemessungsereignis technisch nicht möglich ist bzw. mit einem ‚unverhältnismäßig hohen' Aufwand verbunden wird. ‚Unverhältnismäßig hohe' Aufwände werden dabei durch die WLV mit Maßnahmen außerhalb des Siedlungsobjektes sowie außerhalb des Ausbreitungsraumes des ca. 150jährlichen Bemessungsereignisses gleichgesetzt. Flächen deren Absicherung gemäß dem in Tabelle 17 angeführten Kriterienset nicht mit einem ‚unverhältnismäßig hohen' Aufwand verbunden wird, wird der Status gelber Gefahrenzonen zugeordnet. Deren Eignung als Siedlungs- und Verkehrsfläche wird dabei grundsätzlich als beeinträchtigt verstanden und mit der Forderung,

dass diese Raumkategorie *„möglichst nicht als Baugebiet ausgewiesen werden“* (LUZIAN, 2002:76) soll verbunden.

Über die Positionierung der WLV durch die Raumplanungspolitiken der Länder als erfahrener, und kompetenzrechtlich legitimierter Ermittler von Gefahrenzonen wird die inhaltliche Konzeptionierung dieser Zonen marginalisiert. Rote und gelbe Gefahrenzonen werden so zu inhaltlich nicht zu hinterfragende, naturwissenschaftlich fundierte Abbilder der Gefährdung durch Wildbäche. Rote Gefahrenzonen werden dadurch nicht als Teile von Ausbreitungsräumen ca. 150jährlicher und 10jährlicher Ereignisse, sondern als unwirtschaftliche abzusichernde Flächen verstanden.

4.1.2.2 Die Gefährdungsermittlung durch die BWV

Durch die Positionierung der BWV als naturwissenschaftlich orientierter und kompetenzrechtlich legitimierter Ermittler der Ausbreitung von Hochwasserereignissen wird dieser auch die Deutungsmacht über die dazu notwendige Risk Assessment Policy zugeordnet. Zentrale Äußerungsform der BWV bilden Abflussuntersuchungen. Die im Rahmen anlassbezogener schutzwasserwirtschaftlicher Grundsatzkonzepte durchgeführten Abflussuntersuchungen basieren auf einer theoretisch unendlichen, aktuarischen Kategorisierung zukünftiger Hochwasser. Anhand von Zeitreihen zu eingetreten Ereignissen werden dabei mittels statistischer Verteilungsannahmen sowie durch Extrapolation Abflussmengen anhand der Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens in einem bestimmten Zeitintervall kategorisiert. Zur räumlichen Projektion der so ermittelten Abflussmengen wird anhand einzeln eingesessener Höhenprofile des Flussbettes und -raums sowie diverser Berechnungsannahmen[29] auf die Höhenlage des Wasserspiegels geschlossen. Anhand der Verbindung dieser Höhenpunkte in den einzelnen Profilen durch interpolierte Kurven wird auf die räumliche Abgrenzung des Hochwasserereignisses geschlossen. Innerhalb des Spezialdiskurses der BWV wird dabei 30- und 100jährlichen Hochwassern eine zentrale Rolle in Abflussuntersuchungen zugeordnet (vgl. BMLF, 1973:11 bzw. 73; WRG, 1990 §38; BMLF, 1994b:17f.). 30jährliche Hochwasser bilden dabei die Übersetzung des Begriffes ‚Hochwasserabflussgebiet' laut §38 des Österreichischen Wasserrechtsgesetz in das aktuarische Kategorisierungsschema. Diese Konvention zur räumlichen Abgrenzung *„erfahrungsgemäß häufig überflutet[er]“* (§ 38 WRG) Flächen dient der Bestimmung des räumlichen Geltungsbereiches der Bewilligungspflicht der BWV von Bauvorhaben und Geländeveränderungen in der Nähe von Flüssen. Diese Modellpraktik wird mit dem strategischen Ziel der Prüfmöglichkeit von Brücken und sonstigen Bauten und der Verhinderung von Gewässerverunreinigungen verbunden.

Die Kategorie der 100jährlichen Abflussereignisse wird durch die BWV als Bemessungsereignis der zum Schutz von Siedlungen zu planenden und errichtenden Schutzbauten positioniert. Diese Konvention wird dabei durch die BWV anhand von Kosten-Nutzen Überlegungen und ihrer lebensweltlichen Bewährung legitimiert:

> *„Die bisherigen […] Erfahrungswerte haben bei der praktischen Anwendung im allgemeinen einen befriedigenden Hochwasserschutz ergeben“* (BMLF, 1973:73)

Im Gegensatz zu den Gefahrenzonenplänen der WLV werden Abflussuntersuchungen nur indirekt, anhand der Positionierung 100jährlicher Abflussereignisse als Bemessungsereignisse technischer Schutzbauten, durch die BWV einer Bewertung der Tolerabilität von Flächen für Siedlungszwecke unterzogen. Wie die WLV verfügt jedoch auch die BWV über die Äußerungs-

[29] Beispielsweise Annahmen zur Oberflächenbeschaffenheit der Gewässersohle sowie der Uferbereiche.

form des Gefahrenzonenplans, welche einer aktuarischen Konzeptionierung diskreter Gefährdungszonen folgen. Diese ab 1994 über deren Aufnahme in die Richtlinien der Bundeswasserbauverwaltung (BMLF, 1994b) institutionalisierte Äußerungsform wird jedoch diskursiv durch die Raumplanungspolitiken der Länder einer starken Marginalisierung unterzogen. Diese wird pragmatisch über die geringe praktische Verfügbarkeit von Gefahrenzonenplänen der BWV legitimiert.

Diese für einzelne Gemeinden oder Flussabschnitte erstellten Gefahrenzonenpläne unterscheiden drei Klassen der Gefährdung durch ein 100jährliches Abflussereignis. Ausgangspunkt dieser Unterscheidung bildet die Ermittlung des Abflussraums eines 100jährlichen Hochwassers. Innerhalb dieses Abflussraumes werden rote Gefahrenzonen aus dem Gewässerbett selbst und Flächen mit bestimmten Kombinationen aus Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit gebildet:

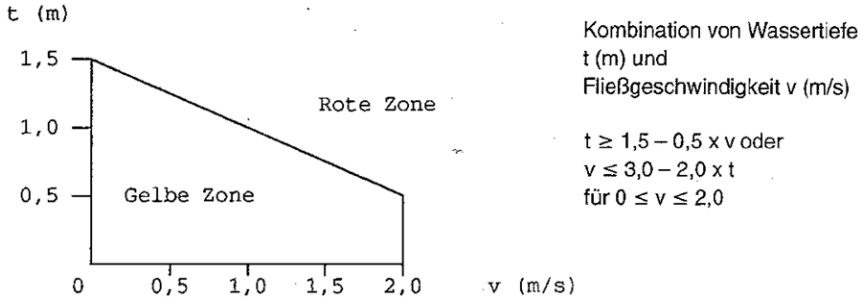


Abbildung 20: Die Konzeptionierung roter und gelber Gefahrenzonen der BWV entlang der Dimensionen Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit
(Quelle: BMLF, 1994b:29f.)

Die Festlegung dieser beiden Dimensionen Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit sowie die dazugehörigen Grenzwerte wird dabei über das gesammelte Erfahrungswissen der ExpertInnen der BWV legitimiert und dadurch als Konvention gerahmt. Innerhalb des Spezialdiskurses der BWV wird ausgehend von dieser Konvention auf die Eignung roter und gelber Gefahrenzonen für Siedlungszwecke geschlossen. Rote Zonen werden dabei als nicht geeignet für Siedlungszwecke verstanden. Gelben Zonen werden mit der Notwendigkeit verbunden *„die Bewirtschaftung und sonstige Flächennutzung den zu erwartenden zeitweisen Überflutungen“* (GREISSEL, 1988:9) anzupassen. Nicht als Gefahrenzonen gekennzeichnete Flächen werden, legitimiert durch die Abwesenheit einer als relevant eingestuften Gefährdung, letztlich als ‚sichere' Siedlungsräume positioniert.

Wie im Fall der Gefahrenzonen der WLV konnte auch hier durch die Positionierung der BWV als naturwissenschaftlich orientierter und kompetenzrechtlich legitimierter Ermittler eine Ausblendung der inhaltlichen Konzeptionierung von Gefahrenzonen rekonstruiert werden. Rote Gefahrenzonen der BWV werden so durch die Raumplanungspolitiken der Länder anhand der Eignungszuschreibungen der BWV als nicht für Siedlungen geeignete Flächen gelesen.

4.1.2.3 Sicherheit als tolerable Gefährdung

Diese Risk Assessment Policies der WLV und BWV werden zu den zentralen Instrumenten der angestrebten Sensibilisierung des raumplanerischen Entscheidungsprozesses gegenüber dem ökosystemaren Wirkungsgefüge Flussraum erhoben. Die Integration dieses Wissens erfolgt dabei ausschließlich über die durch WLV bzw. BWV hervorgebrachten planlichen Äußerungsformen der Gefahrenzonenpläne und Abflussuntersuchungen. Die Einbindung dieser Evidenzen der WLV bzw. BWV in die Raumplanungspolitiken der Länder erfolgt dabei anhand einer Evaluierung der durch WLV und BWV gesetzten Tolerabilitäten:

Dazu werden die Eignungszuschreibungen der WLV und BWV an Gefahrenzonen sowie die indirekt durch die BWV festgelegte Tolerabilität von Hochwassern jenseits des 100jährlichen Bemessungsereignisses als raumplanungsexterne, fachplanerische Hinweise dargestellt. Diese Positionierung fußt einerseits im kompetenzrechtlichen Ausschluss der Landesraumplanungen von der Ermittlung von Gefahrenzonen und Abflussuntersuchungen. Andererseits wird diese Positionierung dadurch legitimiert, dass die raumplanerischen Zielsysteme sich von jenen der WLV und BWV unterscheiden und so ein Überdenken und Einpassen externer Eignungszuschreibungen an Flächen notwendig wird. Tabelle 18 gibt dazu einen Überblick über die Evaluation der Tolerabilität von Hochwassergefährdungen und die dazu legitimierten Akteure:

Legitimierte Akteure der Evaluation	Evaluierte Gefährdungsabschätzungen von	
	WLV	BWV [a]
WLV	- Gefahrenzonenpläne: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerabel bei Auflagen + indirekt: restliche Flächen ‚nicht gefährdet'	-
BWV	-	- Abflussuntersuchungen: + indirekt: Siedlungsräume sind vor Ereignissen ≤ HQ100 zu schützen - [marginalisiert - Gefahrenzonenpläne: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: ‚ständige Benützung beeinträchtigt' + indirekt: restliche Flächen ‚nicht gefährdet']
Raumplanungs-politiken bundesweit	- Gefahrenzonenpläne: + rote Zone: intolerabel (mit Ausnahmen) + gelbe Zone tolerabel (bei Auflagen) + restliche Flächen: ‚nicht gefährdet'	- Abflussuntersuchungen: + Abflussräume ≤ HQ30: intolerabel + Abflussräume > HQ30 & ≤ HQ100: tolerabel (bei Auflagen bzw. mit Ausnahmen) + Abflussräume > HQ100: ‚nicht gefährdet' - [marginalisiert – Gefahrenzonenpläne: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerabel (bei Auflagen) + sonstige Flächen: ‚nicht gefährdet']

a … inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 18: Die Evaluation der Tolerabilität von Hochwassergefährdungen in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Dieses Überdenken und Einpassen konnte als eine rein auf Siedlungsräume fokussierte und an den Gefahrenzonen der WLV orientierter Prozess rekonstruiert werden. Gerahmt durch den Planungsgrundsatz der vorausschauenden Gestaltung von Siedlungsräumen wird dabei die periodische und elementare Zerstörung von Gebäuden als inakzeptabel platziert. Demgegenüber wird kleineren, periodischen Schäden das Attribut akzeptabel zugeordnet. Diese Zuschreibung wird durch ein Kosten-Nutzen Kalkül im Einsatz öffentlicher Mittel legitimiert. Die Vermeidung kleinerer hochwasserbedingter Schäden, beispielsweise durch bauliche Adaptionen an Gebäuden, wird dabei anhand der Zuordnung solcher Maßnahmen an die Eigenverantwortung des Einzelnen als ineffizienter öffentlicher Mitteleinsatz gerahmt.

Im Falle von Gefahrenzonen der WLV bedingt die raumplanerische Evaluation von Eignungszuschreibungen eine klare Intoleranz gegenüber roten Gefahrenzonen als Siedlungsstandorten. Flächen innerhalb gelber Gefahrenzonen werden demgegenüber mit kleineren Schäden verbunden und so für eine Siedlungsnutzung als ‚tolerabel unter Auflagen' platziert.

Die Eigenverantwortung des Einzelnen gegen diese kleineren Schäden drückt sich dabei über baurechtliche Vorschreibungen aus. In diesem Setting wird der Baurechtspolitik, beraten durch die WLV, für den Raumtyp der gelben Gefahrenzonen die Rolle des Anordnungsbefugten zur privaten Eigenvorsorge zugeordnet.

Die in Abflussuntersuchungen der BWV ausgewiesenen Grundstücke innerhalb des Abflussraums 30jährlicher Hochwasser werden durch deren als hoch eingeschätzte Wahrscheinlichkeit von Hochwasser betroffen zu sein, als inakzeptable Siedlungsstandorte dargestellt. Die ambivalente Toleranz hinsichtlich der Gefährdung durch Ereignisse mit einer 30- bis 100jährlichen Eintrittswahrscheinlichkeit konnte als definitorische Leerstelle rekonstruiert werden. Durch solche Gefährdungen betroffene Flächen werden einerseits nicht mit dem Attribut sicher, andererseits aber auch nicht mit dem Attribut intolerabel verbunden. Diese Ambivalenz fußt dabei in einer mangelnden Anschlussfähigkeit der raumplanerischen Evaluation von Eignungszuschreibungen zu Abflussuntersuchungen der BWV. Bedingt durch die Orientierung dieser Evaluation an der dreiteiligen Aussagestruktur von Gefahrenzonenplänen der WLV[30] bieten sich dabei wenig Anhaltspunkte zur Evaluation der Tolerabilität von Abflussereignissen bestimmter Jährlichkeiten und deren Abflussräumen. Die Vermeidung dieser definitorischen Leerstelle wird dabei strategisch mit der Forderung *„Gefahrenzonenpläne für geschlossene Siedlungsgebiete und die Ausweisung der Hochwasserabflussgebiete gemäß Wasserrechtsgesetz (WRG) […] intensiver als bisher“* (ÖROK, 1996:110) bereitzustellen, verbunden.

Allen restlichen Flächen, welche abseits der durch WLV und BWV festgestellten Gefährdungs- bzw. Abflussbereichen 100jährlichen Hochwasser liegen, werden über deren Nicht-Gefährdung als ‚sichere' Siedlungsstrandorte interpretiert. Sicherheit wird damit als Abwesenheit der durch WLV und BWV erzeugten Gefährdungsbereiche konzipiert.

4.1.3 Die Institutionalisierung der faktenbasierten Sensibilisierung

Das durch WLV und BWV erzeugte Wissen zu Gefährdungen durch Hochwasser und das Überdenken und Reinterpretieren deren Tolerabilität durch die Raumplanungspolitiken der Länder bilden als Kernstück der eingeforderten Sensibilisierung raumplanerischen Handelns. Da diese Sensibilisierung nun das Erkennen ‚sicherer' Flächen ermöglicht, können neue Bauflächen abseits intolerabler Gefährdungsbereiche positioniert werden. Diese Vorgehensweise wird mit dem Begriff des passiven Gefahrenschutzes belegt. Konzeptioneller Gegenpart dieser Vorgehensweise bilden jene Fälle, wo ein solches Ausweichen aufgrund des knappen Siedlungsraums in alpinen Lagen bzw. des Siedlungsbestands nicht möglich ist. Diese Fälle werden als Legitimierung baulicher (‚aktiver') Maßnahmen der WLV bzw. BWV und damit einer Veränderung der Gefährdungsbereiche zur ‚Absicherung' der gefährdeten Flächen genutzt.

Dieser zweiteilige Entscheidungsmechanismus ‚Ausweichen möglich (Ja/Nein)?' wird mit zwei strategischen Zielen besetzt: Einerseits der Schaffung eines nachvollziehbaren raumplanerischen Entscheidungsprozesses. Andererseits mit der Schaffung einer administrierbaren Handlungsvorgabe für die kommunale Widmungspraxis. Diese kommunale Widmungspraxis konnte als diskursiver Schwerpunkt rekonstruiert werden. Die Schaffung kommunal administrierbarer Handlungsvorgaben erfolgt dabei entlang zweier Stränge. Einerseits wird die Berücksichtigung des Faktenwissens von WLV und BWV zu Gefährdungen sowie die raumplanerische Evaluation der Tolerabilität dieser Gefährdungen mit der Änderung formalrechtlicher Kriterien der Eignung von Grundstücken für Siedlungszwecke verbunden. Andererseits wird die Berück-

[30] Gemeint ist hier die Unterscheidung in ‚weiße' Flächen sowie rote und gelbe Gefahrenzonen.

sichtigung des Faktenwissens von WLV und BWV mit dessen Darstellung in kommunalen Flächenwidmungsplänen verbunden. Bedingt durch die zuvor beschriebene definitorische Leerstelle zur Deutung von Hochwasserabflussgebieten der BWV wird diesen eine, verglichen zu den Gefahrenzonen der WLV, marginalisierte Position zugeordnet.

Diese Wissensintegration wird als Ausgangspunkt eines linearen Prozesses gesehen, in dem Kommunen anhand fachlicher Befunde der WLV und BWV das Gemeinwohl, verstanden als Schutz menschlicher Werte vor Hochwasser, vertreten. Dabei nutzen Kommunen ihr Planungsermessen, um eine bestmögliche Anpassung der abstrakten Entscheidungsheuristik ‚Ausweichen möglich (Ja/Nein)?' an lokale Gegebenheiten zu erzielen. Diese als rational und altruistisch gerahmte Vorgehensweise wird dabei durch die Raumplanungspolitiken der Länder als Absicherung der volkswirtschaftlichen Effizienz von Folgeinfrastrukturen, wie Straßen, Kläranlagen etc., positioniert. Diese Effizienz wird dadurch begründet, da solche Folgeinfrastrukturen sichere und langfristig bestehende Siedlungsräume versorgen ohne periodisch durch Hochwasser zerstört zu werden. Als zentrales Problem an dieser linearen Vorgehensweise wird das durch Budgetknappheiten und Überlastung begründete, nicht flächige Vorhandensein von Gefährdungsaussagen der WLV und BWV gesehen. Hieraus wird durch die Raumplanungspolitiken der Länder die strategische Forderung nach einer erhöhten Produktivität von WLV und BWV bezüglich Gefährdungsuntersuchungen legitimiert.

Innerhalb der faktenbasierten Sensibilisierung konnten keine Verfechtungen zu den Konzepten der nachhaltigen Entwicklung bzw. des Klimawandels rekonstruiert werden. Als Grund dieser diskursiven Ausschließung konnte eine Ausrichtung dieser Konzepte an der Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen ermittelt werden, worauf am Ende des folgenden Kapitels näher eingegangen wird.

4.1.4 Die Gefährdung natürlicher Lebensgrundlagen

Zuletzt sei nochmals die wechselseitig verklammerte Lesart von gesellschaftlicher und ökologischer Gefährdung aufgegriffen. Die als Effekt der Entfremdung der Gesellschaft von der Natur gesehene Selbstgefährdung wird dabei als Ursache der Degradation natürlicher Lebensgrundlagen positioniert. Bei der Konstitution dieser Degradation nehmen die BWV sowie die Raumplanungspolitiken der Länder die Rolle der Bewahrer bzw. Widerhersteller eines ökologisch ausgeglichenen und leistungsfähigen Naturhaushaltes ein. Diese Positionierungen werden über formalrechtliche Handlungsaufträge zur Sicherung und Erhaltung menschlicher Lebensgrundlagen und einer daraus abgeleiteten Notwendigkeit zur Ausrichtung des eigenen Handelns an ökologischen Prinzipien begründet.

Innerhalb dieser Rollenzuteilung an die BWV sowie die Raumplanungspolitiken der Länder konnte eine räumliche Aufgabenteilung rekonstruiert werden. Die BWV wird dabei als umfassender Manager des Raumtyps ‚Flussraum', präsentiert. An diesen Manager wird die Forderung gestellt lineare Regulierungsmaßnahmen zu reduzieren, *„da sie tiefgreifende Eingriffe in die Gewässer als Lebensraum darstellen und zusätzlich den Hochwasserrückhalt vermindern"* (ÖROK, 1996:109). Durch diese Managerposition wird der BWV die Verantwortung zugeordnet, über bauliche Maßnahmen eine ökologische Wiederinwertsetzung regulierter Flussräume, wie die Reaktivierung flussbegleitender Auwaldsysteme, zu erzielen. Dazu wird die Äußerungsform des auf Flussabschnitte bezogenen Gewässerbetreuungskonzeptes als Sammlung solcher ökologisch orientierter Maßnahmen für Flussabschnitte positioniert. Als Nebeneffekt dieser Re-Ökologisierung wird renaturierten Flussräumen ein verbesserter Hochwasserrückhalt zugeschrieben, welcher über die zusätzlich zum Flussbett vorhandenen renaturierten Begleitflächen

zum Abfluss von Hochwasserereignissen begründet wird. Dieser Effekt wird mit dem Begriff der Fließretention versehen.

In Ergänzung zur BWV zielen die Raumplanungspolitiken der Länder bei allen nicht als Siedlungsraum genutzten Flächen auf eine Erhaltung von Naturraumpotentialen ab, wodurch das ökosystemare Leistungsangebot für den Menschen langfristig erhalten werden soll. Der Gegenstand des Naturraumpotentials wird dazu entlang der Dimensionen des biotischen Ertrags- und Regenerationspotentials, des Erholungs-, Naturschutz-, Rohstoff- und Wasserpotential sowie des klimatischen Regenerationspotential strukturiert (vgl. ÖROK, 1988:2ff., 1992:52ff.). Diese Naturraumpotentiale werden als Schutzgüter interpretiert, welche vor Besiedlung - dem Symbol deren Degradation - zu schützen sind. Als Arena dieser Absicherung vor Besiedlung werden dabei die Regionalplanungen der Bundesländer mit deren ‚regionalen Siedlungsgrenzen', ‚regionalen Grünzonen' und ‚landwirtschaftlichen Vorrangszonen' und positioniert.

Tabelle 19 gibt einen Überblick über den Umgang der BWV sowie der Länder mit einer Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen:

Dimensionen [a]	Legitimierte Akteure	
	BWV [c]	Raumplanungspolitiken der Länder
Rolle	Sicherung bzw. Wiederherstellung ökologisch funktionsfähiger Flussräume	Sicherung bzw. Wiederherstellung eines ökologisch ausgeglichenen und leistungsfähigen Naturhaushalts
Position	Fachplaner für und Bewahrer des Ökosystems Flussraum	Bewahrer natürlicher Legensgrundlagen im Sinne des Gemeinwohl
Äußerungsmodus	- Normative - Planliche Darstellung von Bauvorhaben - Entwicklungskonzepte	- Normative - Planliche Abgrenzung von Schutz- und Eignungszonen - Entwicklungskonzepte
Äußerungsform	- Technische Richtlinien (Grundsätze) - Gewässerbetreuungskonzepte	- Raumplanungsgesetzte (Ziele) - Regionale Raumordnungsprogramme
Gegenstände [b]	- Harte Verbauung - Renaturierung - Rückgebaute Flussräume - [Hochwasserrückhalt]	- Naturraumpotentiale - Schutz vor Besiedlung - Regionale Grünzonen - Landwirtschaftliche Vorrangzonen - Regionale Siedlungsgrenzen - Nachhaltige Raumentwicklung

a ... Eine Beschreibung dieser Dimensionen kann Tabelle 16 in Kapitel 4.1.2 entnommen werden.
b ... Als Gegenstände werden diskursiv hervorgebrachten Objekte verstanden, welche sich in den Äußerungsmodi und –formen wiederfinden
c ... inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 19: Legitimierte Akteure und deren Umgang mit gefährdeten natürlichen Lebensgrundlagen in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Ab Mitte der 1990er konnte eine Ausweitung des Konzeptes der Gefährdung natürlicher Lebensgrundlagen durch das der nachhaltigen (Raum-)Entwicklung rekonstruiert werden. Unter dem strategischen Ziel der Sicherung der Lebensgrundlagen künftiger Generationen werden dabei siedlungsbedingte Einwirkungen auf das Ökosystem aufgegriffen. Als thematische Dimensionen werden dabei durch die Raumplanungspolitiken der Länder vor allem der Flächen- und Energieverbrauch durch Siedlungstätigkeit sowie verkehrsgenerierte Umwelteffekte genutzt. Konzeptionell werden dabei Natur und ihre Naturraumpotentiale als Schutzgüter und Siedlungstätigkeiten als deren Gefährdung positioniert. Durch diese ökozentrierte Rahmung wird das Konzept der nachhaltigen (Raum-)Entwicklung dem Themenbereich Umwelt- und

Naturschutz zugeordnet. Bedingt durch die Zentrierung auf die Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen wird dabei eine negative Beeinträchtigung des Menschen und seiner Werte durch Naturgefahren gänzlich ausgeblendet. Somit wird das Konzept der Vorsorge lediglich auf das Schutzgut Natur und dessen gesellschaftliche Beeinträchtigung bezogen:

> *„Der verantwortungsbewußte, überlegte, möglichst schonende Umgang mit der Natur muß als Verantwortung jedes Einzelnen aufgefaßt und als Gebot der Vernunft und ethischen Verpflichtung zu einem allgemeinen vorsorgenden Handlungsprinzip gemacht werden.“* (KANATSCHNIG und WEBER, 1998:137f.)

Über dieses Konzept der nachhaltigen (Raum-)Entwicklung wird auch der Gegenstand des anthropogenen Klimawandels eingeflochten. Dieser wird als Effekt einer unökologischen Einwirkung der Gesellschaft auf das sie tragende Ökosystem gelesen und kausal mit dem Ansteigen der Meeresspiegel und Temperaturerhöhungen verbunden.

4.1.5 Rekonstruierte Deutungsmuster

Die bisher dargestellte Diskursformation mit ihren Objekten, Begriffen und Subjektpositionierungen wird durch folgende grundsätzliche Deutungsmuster getragen und ermöglicht:

Rekonstruierte Deutungsmuster
Entwicklungsplanerischer Zugang [a]
BürgerInnen als passive KonsumentInnen
Lineare Modernisierung des Planungsprozesses
Isolierende, lineare Sichtweise auf Schadensvorsorge
Absolute Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit [b]
Natur als funktional unveränderbarer Rahmen gesellschaftlichen Handelns
Ökologische Gesinnungsethik

[a] … angelehnt an Selle (1995)
[b] … angelehnt an Weichhart (2007)

Tabelle 20: Rekonstruierte Deutungsmuster in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Entwicklungsplanerischer Zugang

Im Rahmen dieses Deutungsmusters werden planerische Tätigkeiten als Akte einer umfassenden Beeinflussung räumlicher Entwicklung dargestellt. Diese Beeinflussung geschieht durch öffentliche Planungsträger anhand naturwissenschaftlich abgesicherter Evidenzen und gemäß raum- bzw. fachplanerischer Zielvorgaben. Dabei nehmen die Fachdisziplinen WLV und BWV eine zentrale Rolle ein. Aufgrund ihrer Expertise und faktenbasierten Methoden können Gefährdungen durch Hochwasser mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden. Dieses in Plänen kodifizierte Fachwissen wird als Bestandteil der raumplanerischen Bestandserhebung in den Planungsprozess eingespeist und ermöglicht so eine faktenbasierte Entscheidung über die Hochwassergefährdung potentieller Siedlungsstandorte. Bei dieser Entscheidung gilt es dem gemeinwohlorientierten Planungsziel ungefährdeter Siedlungsbereiche unter effizientem Einsatz öffentlicher Mittel zu entsprechen. Daher ist es in der örtlichen Raumplanung rational, die durch WLV bzw. BWV ausgewiesenen und durch die Raumplanungspolitiken der Länder als intolerabel bewerteten, Gefahrenbereiche zu meiden und bestehende Siedlungen durch technische Schutzbauten abzusichern.

BürgerInnen als passive KonsumentInnen

Dem entwicklungsplanerischen Zugang folgend, werden BürgerInnen als passive KonsumentInnen naturwissenschaftlich orientierter und dadurch nachvollziehbarer raumplanerischer Standortentscheidungen verortet. BürgerInnen werden aufgrund ihrer nicht vorhandenen analytischen sowie planerischen Kompetenzen aus dem Planungsprozess ausgeschlossen. Dadurch soll letztlich die Verwässerung bzw. Störung rationaler Standortentscheidungen auf Basis naturwissenschaftlicher Evidenzen zu Gefährdungen verhindert werden. Dieses Deutungsmuster erweist sich als anschlussfähig zu linearen Modernisierungsvorstellungen und zur Rechtslogik einer eindeutigen, überprüfbaren und faktisch fundierten Entscheidungsfindung.

Lineare Modernisierung des Planungsprozesses

In diesem Deutungsmuster wird das raumplanerische Problem der Ausweisung sicherer Siedlungsgebiete als eine Herausforderung an die ingenieurswissenschaftlichen Fachdisziplinen der WLV und BWV dargestellt. Monokausale Ursache des raumplanerischen Entscheidungsproblems bildet dabei das Naturereignis selbst. Durch die Anwendung naturwissenschaftlicher Verfahren können WLV und BWV Eigenschaften dieser Ereignisse, deren Eintrittswahrscheinlichkeiten sowie deren räumliche Ausdehnung ermitteln. Das zu erzeugte eindeutige Mehr an Wissen, welches in Gefahrenzonen und Anschlaglinien kommuniziert wird, führt über ein besseres Verständnis realer Gefährdungslagen zu einem Forschritt in der raumplanerischen Berücksichtigung von Hochwassergefährdungen. Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Ausweitung des Wissens zu einer endgültigen Vermeidung der Bedrohung durch Hochwasser, ohne unerwünschte Nebenfolgen, führt.

Isolierende, lineare Sichtweise auf Schadensvorsorge

Diese lineare Modernisierung des Planungsprozesses erfordert eine an raumplanerischen Zielsetzungen orientierte Integration des Wissens der WLV und BWV. Durch ein sequentielles Anhäufen von Evidenzen der WLV und BWV wird so eine gerichtete Konzentration von Wissen über Gefährdungen durch Hochwasser auf der zentralen Handlungsebene der örtlichen Raumplanung erzielt und dort in Standortentscheidungen integriert:



Abbildung 21: Die raumplanerische Hochwasservorsorge als sequentieller Prozess
(Quelle: ÖROK, 1986b:102)

Eine weiterführende Interaktion zwischen Raumplanung, WLV und BWV jenseits der Übernahme des Faktenwissens aus Gefahrenzonenplänen und Abflussuntersuchungen ist dabei nicht nötig. Vielmehr würde eine weitere gegenseitige Integration bestehende administrative Kompetenzzuteilungen unterlaufen und die Arbeit der in diesen administrativen Einheiten

tätigen FachexpertInnen erschweren. Somit bilden Gefahrenzonenpläne und Abflussuntersuchungen die effizienteste Form des inter-administrativen Austausches zur problemfokussierten Wissenserweiterung auf örtlicher Ebene.

Absolute Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit

Die Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit bildet eine zentrale inhaltliche Rahmung der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung. Diese basiert auf einer klaren Unterscheidbarkeit zwischen Gefährdung und deren Abwesenheit. Risiko wird dabei als Exponiertheit gegenüber Hochwassern und sonstigen Naturgefahren verstanden und den Gefährdungsabschätzungen der WLV und BWV gleichgesetzt. Diesem Risiko steht eine absolute, als Abwesenheit von Gefährdung verstandene, Sicherheit gegenüber. Aus dieser Unterscheidung wird auch das zentrale raumplanerische Handlungsziel im Umgang mit Naturgefahren abgeleitet: Die Herstellung sicherer Siedlungsstandorte, bei deren Nutzung weder Gesundheit, Leben noch die Besitztümer ihrer NutzerInnen durch die von WLV und BWV festgestellten Gefahren bedroht werden.

Aus Sicht der BürgerInnen wird diese Leitdifferenzierung verkürzt, da sie meist nicht in den Planungs- und Entscheidungsprozess einbezogen werden. Durch die rationale raumplanerischen Berücksichtigung feststellbarer Hochwassergefahren werden BürgerInnen so sichere Siedlungsstandorte angeboten. Durch diese öffentliche Vorentscheidung treten für BürgerInnen Hochwasser als von ihnen nicht verursachte Gefahren im Sinne Luhmanns (1991:19ff.) auf.

Natur als funktional unveränderbarer Rahmen gesellschaftlichen Handelns

In diesem Deutungsmuster wird Natur samt ihrer ereignishaften Ausprägung Hochwasser als ein nach ökologischen Gesetzmäßigkeiten organisierter Gegenpart zu kulturellen Leistungen des Menschen, wie Siedlungen, verstanden. Der Mensch kann zwar über die Schnittstellen der Naturraumpotentiale auf bestimmte naturräumliche Leistungen zugreifen bzw. durch Siedlungstätigkeit diese Potentiale vermindern. Eine direkte Beeinflussung von Naturgefahren durch Veränderung, Beschleunigung oder Intensivierung ökologischer Zusammenhänge gelingt ihm dabei aber nicht. So stellt Natur die natürliche Lebensgrundlage des Menschen dar, deren ökologische Gesetzmäßigkeiten vom Menschen nicht beeinflusst werden können. Aus dem Verständnis des Menschen als Teil und Profiteur dieses Ökosystems wird der moralische Imperativ zur Bewahrung der Naturraumpotentiale und damit der natürlichen Lebensgrundlagen abgeleitet.

Ökologische Gesinnungsethik

Die Rahmung der ethischen Verantwortung zur raumplanerischen Bereitstellung sicherer Siedlungsräume folgt der formalrechtlichen Forderung einer umfassenden Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen. Dabei wird in einer ökozentrischen Perspektive Natur als dauerhaft zu erhaltende Lebensgrundlage der Gesellschaft verstanden. Abgeleitet aus dieser Geberstellung des natürlichen Haushalts, werden Forderungen zur Sicherung bzw. Wiederherstellung des Schutzgutes Natur für eine gegenwärtige und zukünftige menschliche Nutzung erhoben. Ein Beispiel dafür bildet die Forderung einer dauerhaften Sicherung von Wasservorkommen, Rohstoffvorkommen oder Erholungsflächen. Dieser Ausrichtung folgend, ist es eine Leitvorgabe raumplanerischen Handelns unökologische und damit auch nicht-nachhaltige Raumentwicklungen zum Schutze der natürlichen Lebensgrundalgen zu verhindern. Sowohl das konsequente Renaturieren sowie das Vermeiden der Gefährdung ökologisch relevanter Abflussgebiete durch Besiedlung folgen dieser Leitvorgabe. Voraussetzung für ein solches Handeln bildet das durch WLV und BWV bereitgestellte Wissen über das ökologische Beziehungsgefüge Flussraum.

4.2 Die Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung

Zentrales Element dieser Diskursformation bildet die Positionierung von Natur als unberechenbares und technisch nicht beherrschbares Element. Durch intrinsische Restrisiken technischer Schutzbauten und die unklare Intensivierung zukünftiger Hochwasserereignisse durch Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels wird der Gegenstand der Sicherheit neu konzipiert. Über die Beschränkung öffentlicher Schadensvorsorge durch Restrisiken, Klimawandel sowie finanzielle Restriktionen wird die Produktion von Sicherheit als eine durch öffentliche Verwaltung und Private zu erbringende Aufgabe gerahmt. Die durch intrinsische Restrisiken nicht ausschließbare und allgegenwärtige Restgefährdung durch Hochwasser legitimiert dabei eine Abwägung zwischen Risiken und Chancen der Nutzung hochwassergefährdeter Standorte. Sichere Siedlungsräume können so anhand einer positiven Relation zwischen Hochwassergefährdung und lukrierbaren Entwicklungsmöglichkeiten identifiziert werden.

Die Begegnung der letztlich verbleibenden Gefährdung durch Restrisiken wird dabei der Eigenvorsorge von BürgerInnen und der Schadensbewältigung durch Blaulichtorganisationen zugeordnet. Um dabei dem Ziel der Schadensminimierung zu genügen, gilt es Hochwasserereignissen mittels Schadensvorsorge, -vorbereitung, -bewältigung und –nachsorge zu begegnen und dabei interdisziplinär abgestimmte Maßnahmenpakete zu entwickeln. Raumplanerische Schadensvorsorge manifestiert sich in der Anordnung von Siedlungen in Bereichen mit tolerablen Hochwassergefährdungen sowie der baulichen Freihaltung von Retentionsflächen. Die Freihaltung von Retentionsflächen wird dabei mit einem interkommunalen finanziellen Ausgleich der Erhöhung des ‚natürlichen' Hochwasserschutzes für flussab gelegene sowie der Verringerung von Entwicklungsmöglichkeiten in flussauf gelegenen Gemeinden verbunden. Anhand einer marktorientierten Logik werden solche interkommunalen Ausgleiche als entwicklungspolitische Win-Win Situationen für daran beteiligte Gemeinden gerahmt.

4.2.1 Von einer unberechenbaren Natur und fehlbarer Technik

Einen Ausgangspunkt dieser Diskursformation bildet das Lawinenereignis von Galtür (Tirol) im Jahre 1999. Obwohl es sich hierbei um kein Hochwasserereignis handelt, wurde zu diesem Ereignis ein Argumentationsstrang geschaffen, welcher zur Deutung der diskursprägenden Hochwasserereignisse 2002 und 2005 übernommen wurden. Naturereignissen wird dabei die Eigenschaft der Unberechenbarkeit zugeschrieben, welche die Leistungsfähigkeit technischer Schutzbauten übersteigen kann:

> *„Schutzverbauungen besitzen Unsicherheiten und sind nur auf ein Naturereignis bis zu einem bestimmten Ausmaß ausgelegt. Über dieses Ausmaß (z.B. ein Ereignis mit einer Wiederkehrswahrscheinlichkeit von 100 Jahren) hinausgehende und untypische Fälle richten trotzdem (und dann oft besonders großen) Schaden an."* (WEISS, 2000:34)

Die durch BWV und WLV bereitzustellenden Schutzbauten werden so als in doppelter Hinsicht beschränkt verstanden: Einerseits schützen sie nicht vor Ereignissen mit großen Jährlichkeiten, andererseits können sie infolge mangelnder Wartung oder zu geringen Berechnungsannahmen bereits bei oder vor deren Bemessungsereignissen versagen. Hieraus wird die Erkenntnis abgeleitet, dass bauliche Schutzmaßnahmen wie *„Deiche und andere technische Hochwasserschutzmaßnahmen keine hundertprozentige Sicherheit garantieren"* (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 1999:78). Das Leistungsvermögen eines aktiven, baulichen Hochwasserschutzes der BWV und WLV wird so als ein beschränktes interpretiert. Um dieser Limitation zu begegnen, wird aus dem schutzwasserwirtschaftlichen Spezialdiskurs das Konzept des passiven Hochwasserschutzes in den raumplanerischen Diskurs eingeflochten. Passi-

ver Hochwasserschutz wird dabei als Bereitstellung von abseits von Siedlungen gelegenen Flächen zum Rückhalt von Hochwasser verstanden. Diese Einflechtung geht mit einer Neubestimmung der Positionierungen von Raumplanung und BWV einher. Beide bilden nun von einander wechselseitig abhängige Produzenten einer kombinierten Schutzstrategie. Dazu werden aktive Schutzmaßnahmen der BWV und passive Schutzmaßnahmen den Raumplanungspolitiken der Länder zugeordnet. Bedingt durch die Hochwasser 2002 und 2005, welche entlang von Flüssen im Zuständigkeitsbereich der BWV stattfanden, wird dabei die Position der WLV marginalisiert und als Zulieferer der BWV konzipiert. Zeitgleich wird der BWV die Aufgabe zugeordnet, die Erkenntnisse der WLV zu ‚Zubringerflüssen' in die Produktion ihrer Gefährdungsabschätzungen einzubinden.

Durch die Verzahnung von Raumplanung und BWV wird die Berücksichtigung von Hochwassern in der Raumplanung als mehrskaliges und interdisziplinäres Koordinations- und Entscheidungsproblem gelesen. Die Problematisierung dieser Aufgabe stützt sich dabei auf unterschiedliche, teilweise divergierende Zielsysteme der beteiligten administrativen Einheiten und nicht flächendeckend vorhandene Evidenzen der BWV.

4.2.2 Die Konsequenzen der Bedrohung durch eine unberechenbare Natur

Über die Eigenschaftszuordnung der Unberechenbarkeit an Hochwasserereignisse werden auch Änderungen in der Konzeptualisierung von Gefährdung vorgenommen. Diese Rekonzeptualisierung äußert sich in einer veränderten Risk Assessment Policy der BWV zur Ermittlung von Hochwassergefährdungen. Durch formalrechtliche Kompetenzzuschreibungen und mangelndes naturwissenschaftliches Methodenwissen verbleibt die Raumplanung dabei in ihrer Rolle des passiven Rezipienten. Aus der Einführung der Eigenschaft der Unberechenbarkeit werden durch BWV, in geringerem Ausmaß auch durch die WLV, in deren Rolle als naturwissenschaftlich orientierte Gefährdungsermittler drei Stränge zur Rekonzeptualisierung des Gegenstands Gefährdung verfolgt:

- Bedingt durch die aktuarische Ermittlung des 100jährlichen Bemessungsereignisses sowie die Erweiterung der dafür genutzten Datengrundlage durch die 2002 eingetretenen Extremwerte wird durch die BWV auf die Notwendigkeit zur Aktualisierung ihrer Berechnungsannahmen geschlossen. Dabei werden die bisherigen Durchflusswerte von Bemessungsereignissen und die damit ermittelten Abflussräume 100jährlicher Hochwasser durch die Extremwerte der Hochwasser 2002 als zu gering positioniert. Bedingt durch die Verortung dieser Problematisierung innerhalb der Risk Assessment Policy der BWV, wird dieser Diskursstrang innerhalb des raumplanerischen Spezialdiskurses nahezu gänzlich ausgeblendet.
- Die Gefährdungsermittlungen von BWV und WLV werden erweitert, um einer zweiteiligen Kausalität der Gefährdung Rechnung zu tragen. Neben ‚natürlichen' Ursachen für Hochwasser wird dabei über Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels auf eine gesellschaftliche (Mit-)Verursachung von Hochwassern geschlossen. Hierzu wird die Kausalverbindung geschaffen, dass *„eine Zunahme [an Hochwasserereignissen] infolge von bereits beobachtbaren Klimaänderungen zukünftig zu erwarten ist"* (ÖWAV, 2004:1). Diese diskursprägende Kausalverbindung wird durch die Positionierung anthropogener CO_2-Emission als Ursache erhöhter Verdunstung und letztlich intensivierter Niederschlagsereignisse legitimiert. Die verglichen zur vorigen Diskursformation ungleich häufigere Verwendung der Begriffe Klimawandel, Treibhauseffekt oder Treibhausgas (vgl. Abbildung 22) kann dabei als Effekt dieser Kausalverbindung gelesen werden.

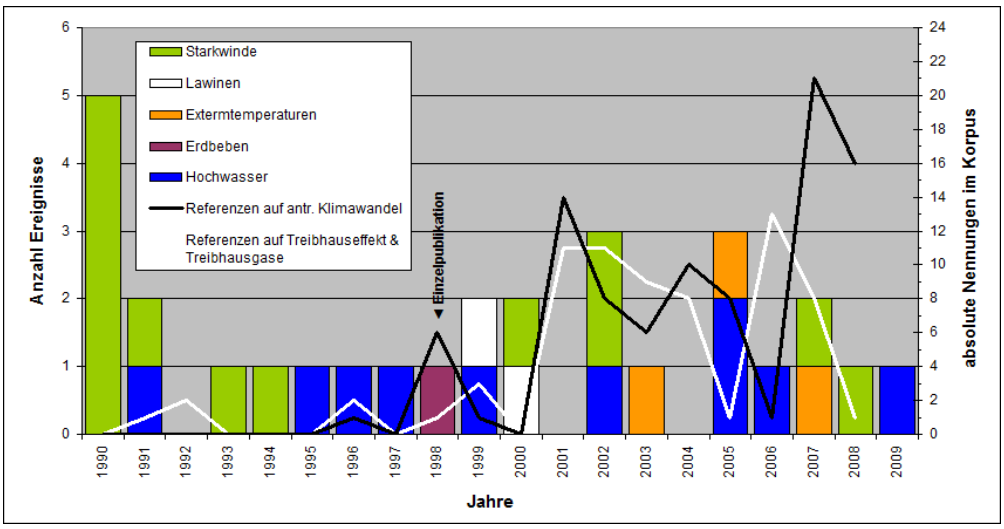


Abbildung 22: Häufigkeit der Verwendung der Begriffe Klimawandel, Treibhauseffekt und Treibhausgas in den bundesweiten Meta-Diskursen
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage Naturgefahren: CRED, 2009)

Als Instrumente zur Ermittlung und damit Berücksichtigung dieses gesellschaftlichen Beitrags zu Gefährdungen durch Hochwasser werden durch BWV und Fachwissenschaften quantitative Klimamodelle zur Abbildung CO_2-bedingter klimatischer Veränderungen genutzt.

- Die Vorgehensweise zur Abschätzung der Gefährdung durch Hochwasser wird um ‚seltene', das 100jährliche Bemessungsereignis der BWV für Schutzbauten übersteigende, Ereignisse ergänzt. Diese Erweiterung wird durch die Hochwasser 2002 legitimiert, welche im aktuarischen Kategorisierungsschema der BWV mit Jährlichkeiten überhab von 1000 Jahren versehen wurden. Durch die BWV wird dabei das Konzept der Gefährdung um den Gegenstand der Restrisiken erweitert. Restrisiken werden dabei als Abbild von Gefährdung trotz bzw. wegen bestehender Schutzmaßnahmen verstanden und als Symbol der Begrenztheit baulicher Schutzmaßnahmen positioniert. Abbildung 23 zeigt anhand der Häufigkeit von Referenzen auf den Gegenstand Restrisiko dessen Einführung in Folge der Hochwasserereignisse 2002:

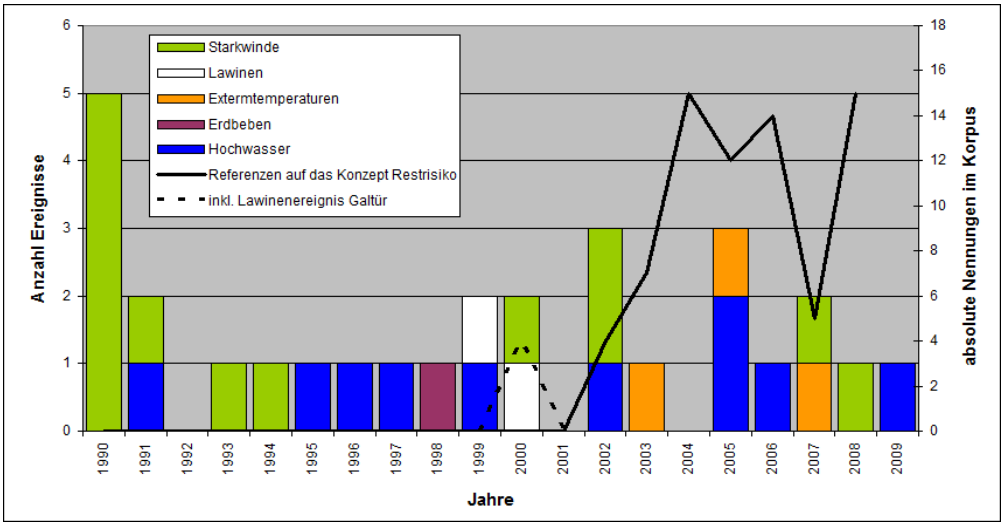


Abbildung 23: Häufigkeit der Verwendung des Gegenstands Restrisiko in den bundesweiten Meta-Diskursen
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage Naturgefahren: CRED, 2009)

Durch die Zuordnung der Hochwasser 2002 in den Kompetenzbereich der BWV wird die Auseinandersetzung zu hochwasserbezogenen Restrisiken klar durch die BWV dominiert.

Diese drei Diskursstränge zur Rekonzeptualisierung von Gefährdung bewirken folgende Subjektpositionierungen, Äußerungsmodi und Äußerungsformen der zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteure:

Dimensionen [a]	Zur Gefährdungsabschätzung legitimierte Akteure			
	WLV	BWV [b]	Fachwissenschaft	Transnationale EU-Forschungsprojekte
Rolle	Naturwissenschaftlicher Ermittler & Bewältiger alpiner Naturgefahren	Einzugsgebietsbezogener, ökologisch-orientierter, integrierender Manager von Hochwasser	Wissenschaftliche Berater von WLV & BWV zu Praktiken & Inhalten	Transnationaler Koordinator & Berater zu Praktiken, Inhalten & Evidenzen
Positionierung	- Ersteller von Evidenzen zu kleinräumigen Gefährdungen durch Wildbäche & Lawinen - Baulicher Beschützer vor alpinen Naturgefahren	- Planungspartner im Bereich passiver Schutzstrategien - Integrator der WLV zu einzugsgebietsbezogenen Planungsansätzen	- Externer Berater zur Verfeinerung bzw. Adaption von bestehenden Heuristiken zur Gefährdungsermittlung (Restrisiken) - Aufklärer der Intensivierung von Hochwasser durch den Klimawandel	- Kooperationsplattform zwischen BWV bzw. WLV, internationalen Behörden & Forschung: Verfeinerung bzw. Adaption von Heuristiken zur Gefährdungsermittlung - Kooperationsplattform zur Aufklärung der Intensivierung von Hochwasser durch den Klimawandel
Äußerungsmodus	Flächenabgrenzungen von Gefährdungskategorien in prognostischen Fachgutachten je Kommune	- Flächenabgrenzungen von Abflussereignissen in prognostischen Fachgutachten je Flussabschnitt bzw. Einzugsgebiet - [marginalisiert: Flächenabgrenzungen von Gefährdungskategorien in prognostischen Fachgutachten je Flussabschnitt]	- Quant. Prognostik zu Niederschlagsereignissen - [marginalisiert: Adaptionen der Risk Assessment Policy]	- Quant. Prognostik zu Niederschlagsereignissen - [marginalisiert: Adaptionen der Risk Assessment Policy]
Äußerungsform	Gefahrenzonenpläne	- Abflussuntersuchungen - [marginalisiert: Gefahrenzonenpläne]	- Studien - Klimamodelle	- Studien - Klimamodelle - Abflussuntersuchungen

a … Eine Beschreibung dieser Dimensionen kann Tabelle 16 in Kapitel 4.1.2 entnommen werden.
b … inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 21: Dimensionen der zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteure in der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2008)

Wie in der vorigen Diskursformation wird die naturwissenschaftlich orientierte Produktion von Evidenzen zu Gefährdungen den Akteuren BWV und WLV zugeordnet. Aufgrund der erwähnten Eigenschaftszuschreibung der Unberechenbarkeit an Hochwasserereignisse greifen diese Akteure auf die Beratung durch Fachwissenschaften, wie Klimatologie und Hydrologie, zurück. Zentrale Gegenstände dieser Beratungen bilden die Konzeptionierung der vermuteten Intensivierung von Hochwasserereignissen durch den anthropogenen Klimawandel sowie die Konzeptionierung von Restrisiken. Das zu diesen Themen durch Fachwissenschaften bereitgestellte Wissen wird dabei in Form von Studien und Vorträgen an die BWV und WLV übergeben. Dem Meta-Akteur der ‚Transnationalen EU-Forschungsprojekte' wird ebenfalls eine beratende Funktion zugeordnet. Dieser Akteur rekrutiert sich aus Mitgliedern der BWV, WLV, ausländischen Verwaltungseinheiten sowie der Fachwissenschaft und nimmt dadurch eine Sonderrolle inner-

halb der legitimierten Akteure der Gefährdungsabschätzung ein. Die Bildung eines solchen Meta-Akteurs wird dabei anhand des grenzüberschreitenden Charakters von Hochwasserereignissen legitimiert. Hieraus wird auf die Notwendigkeit zum transnationalen Abgleich nationaler bzw. regionaler Risk Assessment Policies geschlossen. Auch hier werden die drei Diskursstränge zur Rekonzeptualisierung von Gefährdung aufgegriffen und in Studien und/oder Gewässerbetreuungskonzepten thematisiert.

4.2.3 Die Ermittlung der Gefährdung durch eine unberechenbare Natur

Über die vermutete Intensivierung von Hochwasserereignissen durch den anthropogenen Klimawandel werden vor allem diesbezügliche Evidenzen der Fachwissenschaften sowie aus EU-Forschungsprojekten als neue Bestandteile von Gefährdungsermittlungen der BWV und WLV platziert. Den zentralen Gegenstand dabei bilden quantitative Klimamodelle. Aufgrund der Vielzahl der in diesen Modellen getroffenen Annahmen, sowie deren geringe räumliche Auflösung bleibt daraus gewonnen Evidenzen jedoch der Charakter einer eindeutig quantifizierbaren Größe vorenthalten. Eine direkte Einbindung dieses Wissens in die Risk Assessment Policies der BWV und WLV wird dadurch als nicht zielführend gerahmt. Diese klimabezogenen Evidenzen werden jedoch durch BWV, WLV und den Raumplanungspolitiken der Länder als Belege einer zukünftigen Intensivierung von Niederschlags- und Abflusswerten gedeutet. Neben dieser Berücksichtigung von Auswirkungen des Klimawandels auf Hochwasserereignisse wird durch die Raumplanungswissenschaft und die Raumplanungspolitiken der Länder der BWV, WLV und den die sie beratenden Fachwissenschaften auch die Konzeptionierung und Ermittlung von Restrisiken zugeordnet.

In Vorwegnahme der folgenden Kapitel gibt Tabelle 22 einen Überblick über die rekonstruierten Risk Assessment Policies von BWV, WLV und der Fachwissenschaft:

Gegenstand [a]	Akteursgruppen und deren Risk Assessment Policies		
	BWV [b], Ingenieurbüros	WLV	Fachwissenschaften EU-Forschungsprojekte
Gefahrenquelle	Wildbäche gem. Verordnungen der Länder	Sonstige Gewässer	Anthropogener Klimawandel
Gefährdung	- Abflussuntersuchung: + HQ30, HQ100 + [marginalisiert: HQ300] - [marginalisiert: Gefahrenzonenplan: + gelbe & rote Zone + Restrisiko HQ300: gelb-rote Zone]	- Gefahrenzonenplan: + gelbe & rote Zone + [marginalisiert: blaue Zone]	- Regionale Klimamodelle: + Quant. unklare Intensivierung von Niederschlags- & Abflussmengen
Schadenspotential	-	[ausgeblendet: Staudruckwerte auf umflossene Objekte]	-
Vorsorge- und Reaktionspotential	-	-	-
Risiko	= Gefährdung	= Gefährdung	= Gefährdung
Tolerabilität	- Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: ‚ständige Benützung beeinträchtigt'	- Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerabel unter Auflagen	grundsätzlich intolerabel

a … Diese entsprechen den Elementen des in Kapitel 3.2.1.2.1 hypothetisch angenommen Schemas zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen.

b … inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 22: Begriffe und Gegenstände von Risk Assessment Policies der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

4.2.3.1 Die Gefährdungsermittlung durch die BWV

Durch die Hochwasser 2002 wird das aktuarische Gefährdungskonzept der BWV einer inhaltlichen Erweiterung unterzogen. Angeregt durch das Überschreiten des 100jährlichen Bemessungsereignisses und dem Versagen von Schutzinfrastrukturen während der Hochwasser 2002 wird dazu der Gegenstand des Restrisikos eingeführt. Durch dieses Überschreiten wird das 100jährliche Bemessungsereignisses für Schutzbauten der BWV dabei jedoch nicht in Frage gestellt. Vielmehr wird dieses Bemessungsereignis durch die BWV als inhärenter Produzent von Restrisiken und als optimal positionierter Grenzstein einer Kosten-Nutzen bezogenen Unterscheidung zwischen effizienter und ineffizienter öffentlicher Mittelverwendung positioniert:

> *„[E]in Schutz vor äußerst seltenen Ereignissen (größer als HQ100) ist nicht realisierbar; zum einen ist er unfinanzierbar zum anderen bleibt stets ein Restrisiko“*
> (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2006:13).

Restrisiken werden somit als unvermeidbare Gefährdungen gelesen, deren ohnehin unmögliche Vermeidung zu ineffizienten öffentlichen Investitionen führen würde. Dabei werden Restrisiken werden innerhalb des Spezialdiskurses der BWV entlang zweier Dimensionen konzipiert. Einerseits als Restrisiko im engeren Sinn, welches mit Überflutungen durch das Versagen von Schutzbauten verbunden wird. Andererseits als ‚erhöhtes Risiko', womit das Auftreten von Hochwassern jenseits des 100jährlichen Bemessungshochwassers verbunden wird. Diese Konzeptionierung jedoch vor allem durch die Raumplanungspolitiken der Länder einer Vereinfachung unterzogen. Restrisiko wird dabei als das Eintreten ‚seltener' Ereignisse, jenseits des 100jährlichen Bemessungshochwassers, verstanden. Ein technisches Versagen von Schutzbauten vor deren Bemessungsereignis wird dabei nicht thematisiert, da dies über die laufende Wartung von Schutzbauten als technisch beherrschbares Risiko interpretiert wird.

In der aktuarischen Kategorisierung von Abflussereignissen wird die Gefährdungskategorie Restrisiko als 300jährliches Ereignis verortet. Die Wahl dieser Eintrittswahrscheinlichkeit durch die BWV konnte nicht vollständig rekonstruiert werden. Vermutet wird aber, dass diese Setzung aus dem Wechselspiel zweier pragmatischer Anforderungen Eingang in die Risk Assessment Policy der BWV fand. Einerseits soll ein solches Symbol möglicher Schäden, motiviert durch die Hochwasser 2002, deutlich über dem 100jährlichen Bemessungsereignis liegen. Andererseits sollte kein zu seltenes Ereignis gewählt werden, um so der durch die BWV eingeschätzten gesellschaftlichen Akzeptanz von Restgefährdungen nicht einen ‚weltfremden Sicherheitsanspruch' gegenüberzustellen. Diese Übersetzung des Begriffs Restrisikos in die mathematisch-diskrete Logik des aktuarischen Kategorisierungsschemas kann als Ursache eins inhaltlichen Widerspruchs gelesen werden. So kann nun auch das aktuarische Abbild von Restrisiken beispielsweise durch ein 400jährliches Hochwassers überschritten werden. Das wiederum würde das Konzept des Restrisikos als grundsätzliche Überschreitung des 100jährlichen Bemessungsereignisses in Frage stellen. Die Gleichsetzung von Restrisiken mit 300jährlichen Ereignissen kann aber auch als pragmatischer Lösungsansatz dieses Problems gelesen werden. Dabei bildet die 300jährliche Eintrittswahrscheinlichkeit das statistische und räumliche Abbild der durch die BWV eingeschätzte, gesellschaftliche Akzeptanz zur Berücksichtigung von Restgefährdungen.

Die Abbildung von Restrisiken als 300jährliches Abflussereignis wird dabei durch die BWV und die sie beratenden Fachwissenschaften mit einem zweifach informativen Charakter versehen. Einerseits sollen so Blaulichtorganisationen und der öffentlichen Verwaltung Informationen zur Vorbereitung auf die Abwehr bzw. die Minimierung von Schäden bereitgestellt werden. Andererseits soll auf defizitäre Modellpraktiken der örtlichen Raumplanung hingewie-

sen werden *„da technische Schutzmaßnahmen primär einer Erhöhung der Sicherheit und nicht der Gewinnung von Bauland dienen sollen. Denn durch Intensivnutzungen in ehemaligen Überschwemmungsgebieten wird bei gegebenem Restrisiko (keine absolute Sicherheit) das Schadenspotenzial weiter erhöht“* (ZENAR, 2003:140). Durch die Einbindung von Restrisiken in die Äußerungsform der Abflussuntersuchung werden Gefährdungen anhand der Kategorisierung in 30-, 100- und 300jährliche Ereignisse einer dreiteiligen Lesart unterzogen.

Die gänzlich marginalisierten Gefahrenzonenpläne der BWV folgen der bereits aus der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung bekannten dreiteiligen Kategorisierung von Gefährdung in rote und gelbe Gefahrenzonen sowie ‚weiße' Flächen. Die Marginalisierung dieser Äußerungsform in der raumplanerischer Diskussion wird unter gleichzeitiger Betonung deren inhaltlicher Relevanz durch deren geringe praktische Verbreitung legitimiert.

An dieser Stelle ein kurzer Exkurs: Die Forderung zur Berücksichtigung von Restrisiken findet ab 2006 auch formell Eingang in die Gefahrenzonenpläne der BWV. Dabei werden Restrisiken anhand von Anschlaglinien 300jährlicher Ereignisse in Form gelb bzw. bei vorhandenen Schutzinfrastrukturen als rot schraffierte Gefahrenbereiche integriert. Weiters werden zur Kennzeichnung aus Sicht des Hochwasserabflusses wichtige Retentionsflächen gelb-rote Zonen eingeführt. Diese im Spezialdiskurs der BWV getroffenen Festlegungen fanden jedoch keinen Eingang in den raumplanerischen Diskurs zum Umgang mit Hochwasser. Als Gründe hierfür konnte die, verglichen zum Zeitbedarf der Erstellung eines Gefahrenzonenplans, kurze Existenz dieser Festlegungen und die gänzliche Ausblendung von Restrisiken als raumplanerische Handlungsgröße rekonstruiert werden.

4.2.3.2 Die Gefährdungsermittlung durch die WLV

Wie bei der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung werden durch die WLV hochwasserbezogene Gefährdungen im Rahmen von Gefahrenzonenplänen entlang von roten und gelben Gefahrenzonen und ‚weißen' Flächen einer dreiteiligen Lesart unterzogen. Durch die Hochwasser 2002 und deren Zuordnung in den Kompetenzbereich der BWV wird der Äußerungsform des Gefahrenzonenplans der WLV eine marginalisierte Position zugeordnet. Diese Positionierung wird auch dadurch legitimiert, dass 2002 keine Überforderungen technischer Schutzinfrastrukturen der WLV auftraten. Eine Erweiterung der Risk Assessment Policy der WLV um Restrisiken wird dadurch als nicht notwendig gerahmt. Vielmehr wird grundsätzlich darauf verwiesen, dass auch Flächen, welche nicht innerhalb des Ausbreitungsraumes ca. 150jährlicher Bemessungsereignisse liegen durch ‚seltene' Ereignisse betroffen werden können. Analog zur BWV wird das ca. 150jährliche Bemessungsereignis durch die WLV anhand einer Kosten-Nutzen Logik als Schnittpunkt eines effizienten öffentlichen Mitteleinsatzes und einer gesellschaftlich akzeptablen Gefährdung dargestellt. Diese Positionierung wird als Garant eines *„optimalen Einsatz[es] der zur Verfügung stehenden Mittel“* interpretiert, um *„die Risiken durch Naturgefahren auf ein zumutbares Ausmaß zu senken“* (BMLFUW, 2006f:7).

4.2.3.3 Sicherheit als Abwägung von Gefährdung und Entwicklungsmöglichkeit

Die vor dem Hintergrund einer unberechenbaren Natur durch BWV und WLV erstellten Evidenzen zur Gefährdung werden von den Raumplanungspolitiken der Länder in Form von Abflussuntersuchungen und Gefahrenzonenplänen übernommen. Im Gegensatz zur Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung folgt dabei die Evaluation der Relevanz und Tolerabilität dieser Gefährdungen nicht ausschließlich einer gefahrenbezogenen und auf zu erwatende Schäden fokussierten Perspektive. Aus der Reflexion fast ausnahmslos kommunaler Widmungspraxen wird dazu durch Raumplanungspolitik und Raumplanungswissenschaft auf

die Notwendigkeit einer zweiten, entwicklungsbezogene Perspektive geschlossen. Diese Perspektive fokussiert darauf, für bestehende und zukünftige Siedlungskörper trotz einer Gefährdung durch Hochwasser Entwicklungsmöglichkeiten offenzuhalten. Die damit zweidimensionale raumplanerische Perspektive auf die Evaluation der Tolerabilität von Gefährdungen durch Hochwasser wird dabei vor allem durch die Raumplanungspolitiken der Länder vertreten. Zeitgleich wird durch die Betonung faktisch möglicher Schäden durch die Raumplanungswissenschaft die entwicklungs- der gefahrenbezogenen Perspektive untergeordnet.

Bei der raumplanerischen Evaluation von Evidenzen der WLV wird roten Gefahrenzonen eine grundsätzliche Unvereinbarkeit mit Siedlungsnutzungen zugeschrieben. Diese Intoleranz wird dabei jedoch nur auf den Raumtyp der ‚grünen Wiese' bezogen. Innerhalb bestehender Siedlungskörper nutzen die Raumplanungspolitiken der Länder die entwicklungsbezogene Perspektive um über das teilweise Setzen baulicher Auflagen für Gebäude die Eignung solcher Zonen als Siedlungsstrandorte zu legitimieren. Auch im Fall der gelben Gefahrenzone wird über bauliche Auflagen an neu zu errichtende Gebäude die Nutzung dieser Zonen als Siedlungsstandort legitimiert. Verglichen zur vorigen Diskursformation wird dabei der Verantwortungsbereich der Baurechtspolitiken der Länder zur Forschreibung baulicher Auflagen um Baulücken in roten Gefahrenzonen ausgeweitet. Über die Positionierung der Natur als unberechenbare Größe werden Flächen abseits von roten und gelben Gefahrenzonen mit einem unvermeidlichen, jedoch gesellschaftlich tolerierten Restrisiko verbunden.

Im Gegensatz zur vorigen Diskursformation nutzen die Raumplanungspolitiken der Länder zur Evaluation dieser Tolerabilitäten in unterschiedlichem Ausmaß Beratungsleistungen der Planungswissenschaft. Die Positionierung der Raumplanungswissenschaft als akademische Berater wird unter Verweis auf die Hochwasserereignisse 2002 mit dem Bedarf zur Reflektion vor allem kommunaler Planungspraxen legitimiert. Ausgehend von der Verbindung der entwicklungsbezogenen Perspektive mit der Erhöhung des Schadenspotentials in gefährdeten Siedlungsräumen wird durch die Raumplanungswissenschaft tendenziell eine gefahrenbezogene Perspektive vertreten. Dadurch wird roten Gefahrenzonen der WLV durch die Raumplanungswissenschaft eine grundsätzliche Unverträglichkeit mit bestehenden oder zukünftigen Siedlungsnutzungen zugeschrieben.

Zur Evaluation der Tolerabilität von Abflussräumen 30-, 100- und 300jährlicher Hochwasser nutzen die Raumplanungspolitiken der Länder sowie die Raumplanungswissenschaften eine Kombination aus gefahren- und entwicklungsbezogener Perspektive. Auch hier betont jedoch die Akteursgruppe der Raumplanungswissenschaft die gefahrenbezogenen Perspektive. Beide Akteursgruppen verbinden so Abflussräume 30jährlicher Hochwasser mit einer nicht vorhandenen ‚natürliche Standorteignung' für Siedlungen. Der Differenzfläche aus 100- und 30jährlichen Abflussräumen wird demgegenüber eine bedingt tolerable Standorteignung für Siedlungen zugeschrieben. Diese Tolerabilitätszuschreibungen konnten jedoch auf keine einheitliche Formationsregel zurückgeführt werden, da an dieser Stelle der bundesweite Meta-Diskurs in neun unterschiedlich strukturierte Landesdiskurse aufgefächert wird. Dieses Auffächern selbst zeigt als Anstoßen des bundesweiten Meta-Diskurses an seine föderale Rahmung. Diese nicht einheitlichen Tolerabilitätszuschreibungen können dabei als Effekte der Deutungsmacht der Länder zur Evaluation der raumplanerischen Tolerabilität von Gefährdungen verstanden werden. Durch die diskursive Unantastbarkeit des durch die BWV gesetzten 100jährlichen Bemessungsereignisses für technische Schutzbauten werden Restrisiken letztlich als unausweichliche, weil nicht Kosten-Nutzen-effizient handhabbare und somit zu tolerierende Gefährdungen von Siedlungsräumen positioniert.

Die Evaluation der Tolerabilität roter und gelber Gefahrenzonen der BWV folgt ansatzweise der Evaluation von Gefahrenzonen der WLV. Die bereits erwähnte Marginalisierung dieser Gefahrenzonen der BWV wird vor allem durch die Raumplanungswissenschaften getragen, welche diese mit keinen expliziten Tolerabilitätszuschreibungen versieht. Wie in der vorigen Diskursformation wird die raumplanerische Marginalisierung dieser Äußerungsform der BWV über deren geringe faktische Verbreitung legitimiert.

Tabelle 23 gibt einen abschließenden Überblick über die Evaluation der Tolerabilität von Hochwassergefährdungen in der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung:

Legitimierte Akteure der Evaluation	Evaluierte Gefährdungsabschätzungen von	
	WLV	BWV [a]
WLV	- Gefahrenzonenpläne: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerabel bei Auflagen	-
BWV	-	- Abflussuntersuchungen: + Abflussräume ≤ HQ100 intolerabel (mit Ausnahmen) - [marginalisiert - Gefahrenzonenpläne: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: ‚ständige Benützung beeinträchtigt']]
Planungswissenschaft	- Gefahrenzonenpläne: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone tolerabel (bei Auflagen)	- Abflussuntersuchungen: + Abflussräume ≤ HQ30: intolerabel + Abflussräume > HQ30 & ≤ HQ100: tolerabel (bei Auflagen) + Abflussräume > HQ100: tolerables Restsrisiko - [marginalisiert: Gefahrenzonenpläne + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerable (bei Auflagen) + sonstige Flächen: tolerabel]
Raumplanungspolitik	- Gefahrenzonenpläne: + rote Zone: intolerabel (mit Ausnahmen) + gelbe Zone tolerabel (bei Auflagen) + restliche Flächen: tolerables Restrisiko	- Abflussuntersuchungen: + Abflussräume ≤ HQ30: intolerabel + Abflussräume > HQ30 & ≤ HQ100: tolerabel (bei Auflagen bzw. mit Ausnahmen) + Abflussräume > HQ100: tolerables Restsrisiko - [marginalisiert: Gefahrenzonenpläne + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerable (bei Auflagen) + sonstige Flächen: tolerabel]

a … inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 23: Die Evaluation der Tolerabilität von Hochwassergefährdungen in der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

4.2.4 Die Minimierung von Schäden als öffentlich-private Koproduktion

Ausgehend vom Spezialdiskurs der BWV wird ein rein technischer Hochwasserschutz durch die Raumplanungspolitiken der Länder als unzulängliches Vorsorgekonzept positioniert. Dazu wird einerseits das durch volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen Überlegungen und knappe öffentliche Finanzmittel legitimierte 100jährliche Bemessungsereignis als Verursacher intrinsischer Restrisiken dargestellt. Andererseits wird die Bemessung technischer Schutzbauten durch den Verweis auf mögliche Einwirkungen des anthropogenen Klimawandels mit nicht klar quantifizierbaren Unsicherheiten versehen. In diesem Setting wird durch BWV, WLV und die Raumplanungspolitiken der Länder auf die Notwendigkeit einer zweigliedrigen Konzeptionierung von Hochwasserschutz geschlossen:

Die eine Hälfte wird dabei durch eine gefahrenbezogene Perspektive auf Schadensvorsorge als Vermeidung bzw. Verringerung des Einwirkens von Hochwasser auf menschliche Werte gebildet. Dabei werden Kombinationen aus technischen Schutzbauten und nicht-baulichen Maßnahmen, unter anderem seitens der Raumplanung, als probate öffentliche Vorsorgemaßnahmen platziert. Die andere Hälfte dieser Konzeptionierung bildet eine schutzgutbezogene Perspektive auf Schadensvorsorge. Anhand der Positionierung von Restrisiken jenseits der Beeinflussbarkeit einer gefahrenbezogenen Perspektive wird dabei die Verringerung der Verwundbarkeit gesellschaftlicher Werte durch Restrisiken als Zielsetzung legitimiert.

Dieses zweigliedrige Konzeptionierung von Hochwasserschutz kann als Effekt einer durch Restrisiken sowie dem anthropogenen Klimawandel gerahmten, unklaren Entscheidungssituation verstanden werden. Da Hochwassern die Fähigkeit zugeschrieben wird, die Leistungsfähigkeit gefahrenbezogener Vorsorge zu sprengen, wird parallel dazu eine auf Schadensminimierung ausgerichtete, schutzgutbezogene Schadensvorsorge eingeführt.

Diese zweigliederige Konzeptionierung entspricht dabei dem im Spezialdiskurs der BWV konstituierten Gegenstand ‚Nachhaltiger Hochwasserschutz', über welchen sich die Raumplanungspolitiken der Länder als Teile eines größeren Ganzen identifizieren:

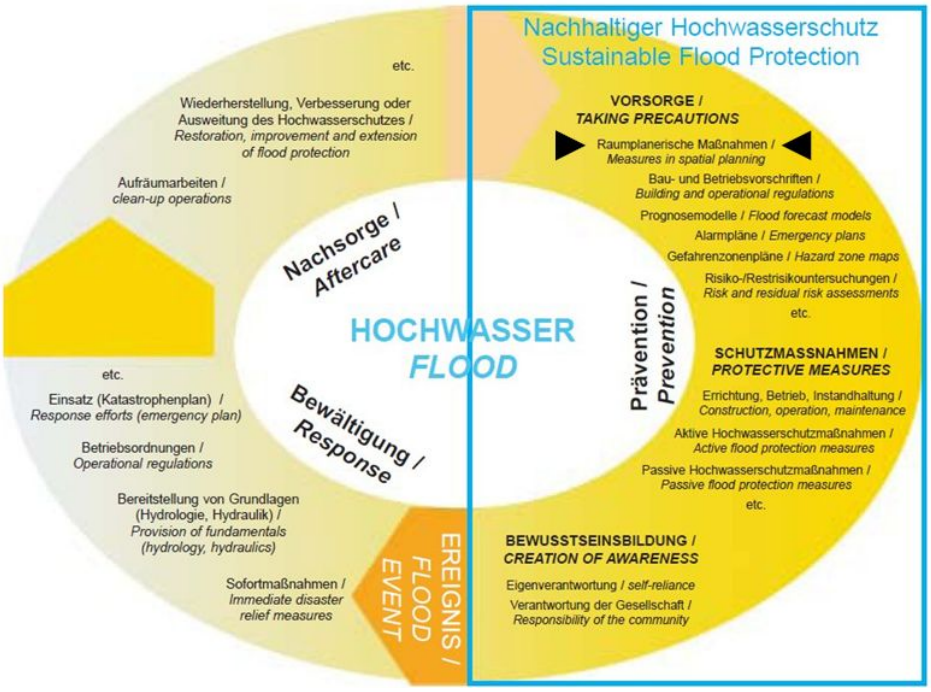


Abbildung 24: Raumplanung als Teil eines nachhaltigen Hochwasserschutzes
(Quelle: BMLFUW, 2006c:10)

4.2.4.1 Raumplanung als Partner in einer gefahrenbezogenen Schadensvorsorge

Innerhalb der gefahrenbezogenen Schadensvorsorge konnte der Bedarf zur wechselseitigen Abstimmung von BWV, WLV und den Raumplanungspolitiken der Länder auf Ebene von Flusseinzugsgebieten bzw. Teileinzugsgebieten rekonstruiert werden. Dieser Bedarf wird dabei über eine Verschränkung von durch Restrisiken beschränkt leistungsfähigen Schutzbauten und dem Gegenstand der Retention begründet. Das dabei als Retention bezeichnet flächige Ausbreiten von Hochwasserereignissen abseits von Siedlungsräumen wird mit einer Dämpfung der Spitzenabflüsse sowie einer Verzögerung des Abflussgeschehens verbunden. Diese nicht-bauliche Minderung von Hochwasserereignissen wird als ‚natürlicher' Hochwasserschutz interpretiert. Die Verschränkung baulicher Schutzmaßnahmen mit der Bereitstellung von Retentionsflächen

wird letztlich als kommunizierendes Gefäß inszeniert: Gelingt es mehr Retentionsflächen abseits von Siedlungsräumen zu schaffen, werden die durch Restrisiken beschränkten Schutzbauten in den Siedlungsräumen entlastet.

Als Effekt dieser Verschränkung wird die Ebene des Flusseinzugsgebietes als Arena zur Abstimmung baulicher und nicht-baulicher Schutzmaßnahmen zwischen BWV, WLV und Gemeinden positioniert. Der Metapher des kommunizierenden Gefäßes folgend, wird dabei eine rein gemeindebezogene Planung und Umsetzung von baulichen und nicht-baulichen Schutzmaßnahmen als ineffizient und ineffektiv interpretiert. Ausgangspunkt dazu bildet die Kausalerzählung, dass bauliche als auch nicht-bauliche Schutzmaßnahmen in einer Gemeinde auch positive und negative Auswirkungen auf die Hochwassergefährdung flussab liegender Gemeinden haben. In dieser Rahmung wird die rein kommunal fokussierte Absicherung der ‚Oberlieger' gegen Hochwasser mit einer (un)bewussten Gefährdung der ‚Unterlieger' verbunden und als dem Gemeinwohl abträglich problematisiert. Die Abstimmung baulicher und nicht-baulicher Schutzmaßnahmen zwischen den Gemeinden eines Flusseinzugsgebietes wird dabei mit der Ermittlung kosteneffizienter und -effektiver Bündel von Schutzmaßnahmen gleichgesetzt.

In einem marginalen und ausschließlich durch die Raumplanungs- und Fachwissenschaft getragenen Diskursstrang werden die zur Identifizierung solcher kosteneffizienter und -effektiver Bündel verwendeten Kosten-Nutzen bzw. Kosten-Wirksamkeit Entscheidungsheuristiken der BWV als defizitär positioniert. Dies wird über die Fokussierung dieser Heuristiken auf bestehende Flächennutzungen legitimiert:

> *„Dies bedeutet aus Sicht der Raumplanung, dass nicht nur bestehende Siedlungsteile geschützt werden sollten, sondern auch Entwicklungsplanungen und Vorhaben der Gemeinden […]. Insofern sollten Flächenwidmungspläne und Örtliche Entwicklungskonzepte grundsätzlich in die Schutzzielsetzungen der WLV/SWW*[31] *einbezogen werden."* (ÖIR, 2005:63)

Diese Problematisierung wird mit der Handlungsempfehlung verbunden *„schutzbauliche- und Raumplanungsmaßnahmen […] gleichermaßen auf einen [gemeinsamen] zeitlichen Entwicklungshorizont"* (ÖIR, 2005:59) auszurichten.

In einem zweiten marginalen und alleinig durch Raumplanungs- und Fachwissenschaft getragenen Diskursstrang wird über die Positionierung von Gemeinden als sich wechselseitig beeinflussende ‚Ober- und Unterlieger' auf die Notwendigkeit einer interkommunalen Abstimmung in der Bereitstellung von Retentionsflächen geschlossen. Diese interkommunale Abstimmung wird dabei als finanzieller Ausgleich zwischen der Reduktion der Hochwasserbelastung in Unterliegergemeinden und dem Verlust von Entwicklungschancen durch die Bereitstellung von Retentionsflächen in Oberliegergemeinden konzipiert. Interkommunale Kooperation wird so als Prozess des freiwilligen finanziellen Ausgleichs zwischen gefahren- und entwicklungsbezogenen Aspekten positioniert. Ein solcher Ausgleich wird durch die Raumplanungspolitiken der Länder als kommunale Win-Win Situation gerahmt.

Die neu geschaffene Planungs- und Entscheidungsebene des Flusseinzugsgebietes wird vor allem durch die BWV und deren Referenz auf die 2003 in österreichisches Recht umgesetzte EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, 2000) diskursiv verfestigt. Die aus dieser Richtlinie abgeleiteten Praktiken der BWV positionieren dabei das Einzugsgebiet als zentrale Planungs- und

[31] Im Rahmen der zitierten Studie des ÖIR wird zur Bezeichnung der BWV die Abkürzung ‚SWW' (Schutzwasserwirtschaft) genutzt.

Entscheidungsebene für die Erreichung bzw. Erhaltung eines ‚guten Zustandes' der Gewässer und der aquatischen Umwelt. Die Definitionsmacht über den Raumtypus Einzugsgebiet wird dabei der BWV zugeordnet, welche diese anhand hydrologischer Flusseinzugsgebiete, bei längeren Flüssen auch als Flussteilabschnitte, konzipiert. Eine Abstimmung von baulichen und nicht-baulichen Schutzmaßnahmen auf dieser Ebene wird dadurch einerseits als Voraussetzung für eine effiziente und effektive Schadensvorsorge positioniert. Andererseits folgt eine solche Abstimmung dem Ziel der Erlangung bzw. Erhaltung eines ‚guten' Gewässerzustands. Anhand dieser doppelt motivierten Positionierung von Einzugsgebieten als Planungs- und Entscheidungsebene werden diese als Orte des synergetischen Schutzes von Natur und Mensch gelesen.

4.2.4.1.1 Bauliche Schutzmaßnahmen als Bestandteil einer gefahrenbezogenen Schadensvorsorge

Über das diskursive Ereignis der Hochwasser 2002 wird der BWV die Rolle des diskursdominanten Bereitstellers baulicher Schutzmaßnahmen zugeordnet. Parallel dazu wird die WLV einerseits als Bereitsteller von Daten zu Zubringergewässern, sowie andererseits als potenter Manipulator forstlicher Flächennutzungen in den Einzugsgebieten dieser Zubringergewässer positioniert. Die Integration betroffener Kommunen und der Regionalplanungen der Länder wird dabei vor allem durch BWV und Raumplanungswissenschaft als probate Möglichkeit präsentiert, einen Abgleich zwischen den baulichen Schutzvorstellungen der BWV und kommunalen Entwicklungsvorstellungen herbeizuführen. Diese Inszenierung eines Interessensabgleich wird dabei über eine Habermassche Diskursethik und dem darauf aufbauenden Konzept kooperativer Planung legitimiert. Dieser konsensuale Interessenabgleich wird letztlich mit dem Ziel der Ermittlung volkswirtschaftlich effizienter und effektiver Bündel baulicher und nicht-baulicher Schutzmaßnahmen zur Absicherung kommunaler Entwicklungsvorstellungen verbunden.

4.2.4.1.2 Nicht-bauliche Schutzmaßnahmen als Bestandteil einer gefahrenbezogenen Schadensvorsorge

Anhand der Metapher des kommunizierenden Gefäßes wird durch BWV, Raumplanungswissenschaft und die Raumplanungspolitiken der Länder auf den Bedarf der Bereitstellung von Retentionsflächen zur Entlastung von Schutzbauten geschlossen. Retentionsflächen werden dabei als temporär beanspruchte Freiflächen abseits von Siedlungsräumen konzipiert, welche der Natur für einen möglichst schadlosen Rollenwechsel von der natürlichen Lebensgrundlage zur Gefahr zur Verfügung gestellt werden. Durch diese Bereitstellung wird das raumplanerische Spektrum der Schadensvorsorge um eine Dimension erweitert. Neben der Anordnung von Bauflächen abseits nicht tolerabler Hochwassergefährdungen wird damit die Bereitstellung von Retentionsflächen abseits von Siedlungsräumen zum Instrument raumplanerischer Schadensvorsorge. Dies soll es ermöglichen *„den Flüssen jenen Raum in der freien Landschaft zu geben, den sie für den Rückhalt von Hochwässern brauchen. So kann man sicherstellen, dass die Wasserstände nicht zu hoch werden, sondern sich in die Breite ausdehnen, ein wirksamer Schutz für flussabwärts liegende Siedlungen, der oft auch ökonomischer ist, als konventionelle technische Maßnahmen"* (ÖROK, 2002b:119).

Durch die Verbindung von Retention mit Nicht-Siedlungsräumen werden aus Sicht von Siedlungen flussauf gelegene Freiräume zu potentiellen Orten der Bereitstellung ‚natürlichen' Hochwasserschutzes. Als diskursdominante Möglichkeit der Bereitstellung solcher Retentionsflächen wird einerseits das raumplanerische Verhindern einer Verbauung solcher, durch die BWV zu ermittelnden, Flächen positioniert. Ergänzend dazu wird der öffentliche Erwerb solcher Flächen mit dem strategischen Ziel der Verhinderung bzw. Extensivierung dort vorhandener landwirt-

schaftlichen Nutzungen verbunden. Dieses Ziel wird anhand der Vermeidung potentiell über den Katastrophenfonds zu entschädigende Ernteausfälle bzw. Schäden an landwirtschaftlichen Gebäuden legitimiert. Weiters wird die Verhinderung bzw. Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzungen flussnaher Flächen anhand der EU-Wasserrahmenrichtline als Beitrag zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Gewässer interpretiert. In einem durch die Raumplanungswissenschaft getragenen diskursiven Nebenstrang wird die Forderung zur verstärkten Förderung der Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzungen in gewässernahen Lagen mit den obigen zwei Punkten legitimiert.

Die so von Verbauung und landwirtschaftlichen Nutzungen freigehaltenen Flächen werden als Anbieter der Dienstleistung ‚Hochwasserabfluss und Retention' gelesen, wodurch diese Teile der unbebauten Landschaft zu Dienstleistern für Siedlungsräume werden. Diese Dienstleistung wird dabei als quantitativer Gegenstand, nämlich als ha bereitgestellte Retentionsflächen, sichtbar. Diese flächenbezogene Quantifizierung wird vor allem durch die BWV und die Raumplanungspolitiken der Länder als Beleg der von ihnen geleisteten Sicherheitsproduktion genutzt.

Dass der Gegenstand der Retention diskursiv als doppeltes Schutzgut positioniert wird – einerseits schützt er Siedlungen vor Hochwasser, andererseits ist der Retentionsraum selbst zu schützen – zeigt ein weniger dominanter Diskursstrang. Dort wird durch BWV und Raumplanungswissenschaft über eine volumsbezogene Quantifizierung von Retention, also in m³ Retentionsvolumen, die Praktik der Geländeveränderung (‚Aufschüttung') hochwassergefährdeter Flächen problematisiert. Dabei wird das Volumen dieser Aufschüttungen als Verringerung des produzierten Retentionsvolumens gelesen. Die Reduktion des Retentionsraumes durch die einzelne Aufschüttung wird dabei als gering, die Summe über alle Aufschüttungen (‚Summenwirkung') innerhalb eines Einzugsgebietes wird jedoch als problematische Reduktion ausgelegt. Diese aus dem Spezialdiskurs der BWV entnommene, quantifizierende Lesart von Retention bildet aber auch die Grundlage zur Kompensation von Retentionsraumverlusten. Retentionsflächen und das mit ihnen verbundene Retentionsvolumen werden dadurch als räumlich disponible Ressourcen verstanden. Aus der Verklammerung zu beschränkt leistungsfähigen baulichen Schutzinfrastrukturen wird dabei jedoch nur die Erhöhung von Retentionsvolumen entlang eines Flussabschnittes als tolerabel interpretiert:

> *„Außerdem sind lokale Maßnahmen im verbauten Gebiet tolerierbar, weil in den Oberläufen der Flüsse zusätzliches Rückhaltevolumen geschaffen wird"* (ELLMER, 2002:o.S.)

Der raumplanerische Beitrag zur Freihaltung von Hochwasserabfluss- und -rückhalteflächen auf örtlicher Ebene wird dabei prospektiv und retrospektiv angelegt. Einerseits sollen bei zukünftigen Planungen Hochwasserabfluss- und -rückhalteflächen als Siedlungsstrandorte ausgeschlossen werden. In einem vor allem durch die Raumplanungswissenschaft getragenen Diskursstrang wird die Rücknahme bzw. technische Absicherung unbebauter Baulandwidmungen, welche sich nachträglich als Teil von Hochwasserabfluss- bzw. -rückhalteflächen erweisen, eingefordert. Diese retrospektive Perspektive wird dabei über einen effizienten öffentlichen Mitteleinsatz legitimiert. Die Bebauung als gefährdet eingestufter Standorte und die dadurch verursachten öffentlichen Folgeinfrastrukturen werden dabei als potentielle Belastung des Katastrophenfonds gelesen. Eine Absiedlung bestehender Gebäude aufgrund ihrer Hochwassergefährdung wird in dieser retrospektiven Perspektive unter Verweis auf das Grundrecht auf Eigentum gänzlich marginalisiert und abseits des raumplanerischen Handlungsspektrums positioniert. Die Rücknahme gefährdeter Baulandwidmungen wird vor allem durch die Raumplanungswissenschaft mit einer Subjektpositionierung von Gemeinden als widerspenstige Berücksichtiger von Evidenzen der Gefährdung und Umsetzer von Modellpraktiken verbunden:

„Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden nur vereinzelte gefährdete Bereiche […] die nicht technisch geschützt werden können, rückwidmen werden." (SEHER, 2004:49)

Diese Positionierung wird über zwei Rollenzuschreibungen erzielt. Einerseits werden GrundstücksbesitzerInnen als eigenwohlorientierte, kommunalpolitische Einflussfaktoren, andererseits KommunalpolitikerInnen als in lokalen Machtverhältnissen verfangene EntscheiderInnen positioniert.

Unter Einbindung dieser beiden Rollenzuschreibungen wird vor allem durch die Raumplanungswissenschaft auf die Notwendigkeit der Begrenzung kommunalen Planungsermessens geschlossen. Dabei wird anhand der zuvor genannten Rollenzuschreibungen der kommunale Wettstreit um (Betriebs-)Ansiedlungen mit der opportunistischen Vergabe von Baulandwidmungen verbunden. Dies bildet die Ermöglichungsstruktur eines dem Gemeinwohl abträglichen ‚race to the bottom', dessen Ende in der Erschließung hochwassergefährdeter Standorte bzw. der Bebauung von Retentionsflächen gesehen wird. Zur Begrenzung solcher kommunalen Handlungsmuster wird dabei der Regionalplanung die Aufgabe der Absicherung von Hochwasserabfluss- und –rückhalteflächen zugeordnet. Diese Zuordnung wird dabei einerseits mit der maßstäblichen Anschlussfähigkeit regionaler Raumordnungsprogramme an die einzugsgebietesbezogenen Planungen der BWV legitimiert. Andererseits werden regionale Schutz- und Vorrangzonen für Freiräume, beispielsweise ‚Regionale Grünzonen', als probate Instrumente platziert, um unter Ausnutzung der vertikalen Planungskoordination Hochwasserabfluss- und -rückhalteflächen dem kommunalen Zugriff zu entziehen.

Als Grundvoraussetzung für die in diesem Kapitel beschriebenen raumplanerischen Beiträge zu einer nicht-baulichen Schadensvorsorge wird durch Raumplanungswissenschaft und die Raumplanungspolitiken der Länder eine flächendeckende Bereitstellung von Evidenzen der Gefährdung durch BWV und WLV positioniert und eingefordert.

4.2.4.2 Schutzgutbezogene Schadensvorsorge und -vorbereitung

Unter Einflechtung des Gegenstands Restrisiko wird vor allem durch die BWV und die Raumplanungspolitiken der Länder die gefahrenbezogene Schadensvorsorge als grundsätzlich beschränkt gelesen. Als Antwort auf diese Beschränktheit wird ergänzend eine schutzgutbezogene Schadensvorsorge und -vorbereitung als Ziel einer vorsorgenden (‚nachhaltigen') Hochwasserschutzes positioniert. Dabei wird die Vorsorge gegen Schäden mit der Vorbereitung auf die Bewältigung von eingetretenen Schäden kontrastiert. Diese Kontrastierung wird dabei im Sinne eines ‚sowohl … als auch' interpretiert. Nachhaltiger Hochwasserschutz wird so durch die Vermeidung von Schadeinwirkungen und die Erhöhung der Widerstands- bzw. Bewältigungsfähigkeit der betroffenen Schadenselemente konstituiert.

Dieses ‚sowohl … als auch' verflüssigt das in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung vorhandene Konzept eines öffentlichen, gefahrenbezogenen Hochwasserschutzes. Hochwasserschutz wird dadurch um Gegenstände wie Versicherungspolicen, Informationsbroschüren, Hochwasserprognosesysteme und private bauliche Adaptionen erweitert und durch diese formbar. Diese Formbarkeit geht mit einer Ausweitung des Kreises der verantwortlichen Produzenten dieses vorsorgenden (‚nachhaltigen') Hochwasserschutzes einher. Dieser wird dadurch als Ergebnis öffentlicher Schadensvorsorge und privater Eigenvorsorge interpretiert.

Als diskursdominante Formen der Eigenvorsorge konnte, neben privaten Zusatzversicherungen zur Bewältigung eingetretener Schäden, die Verantwortungszuschreibung an BürgerInnen zur vorsorgenden baulichen Adaption von Gebäuden rekonstruiert werden. Dabei werden BürgerInnen vor allem durch die BWV und die Raumplanungspolitiken der Länder als unterin-

formierte AkteurInnen positioniert, welche über das räumliche Ausmaß von Hochwasserereignissen und Möglichkeiten zur baulichen Adaptionen von Gebäuden informiert werden müssen. Gegenstände wie das 2006 eingeführte online Informationssystem HORA (BMLFUW, 2009a) bzw. Print- und Online-Publikationen werden dabei durch den dominanten Wissensproduzenten BWV als Instrumente zur Lösung dieses Informationsmangels eingeführt:

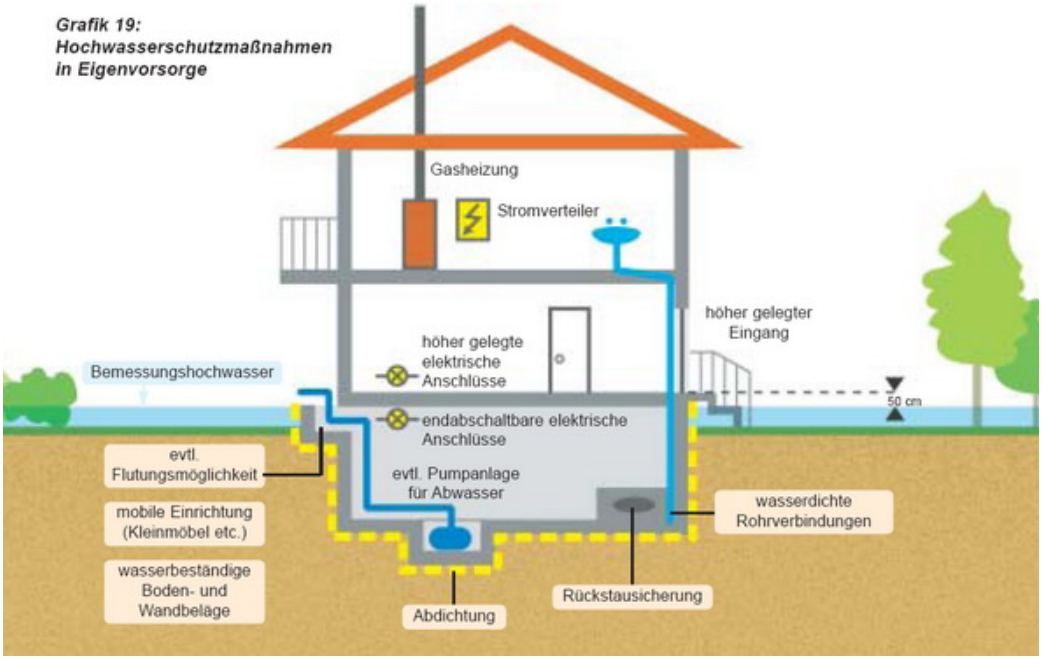


Abbildung 25: Informationen zu Möglichkeiten der baulichen Eigenvorsorge
(Quelle: BMLFUW, 2007b:24)

4.2.5 Rekonstruierte Deutungsmuster

Die bisher dargestellte Diskursformation mit ihren Objekten, Begriffen und Subjektpositionierungen wird durch folgende Deutungsmuster getragen und ermöglicht:

Rekonstruierte Deutungsmuster
Kooperativer und eingeschränkt entwicklungsplanerischer [a] Planungszugang
BürgerInnen als passive KonsumentInnen, kommunalpolitische Einflussfaktoren und KoproduzentInnen
Vergesellschaftlichung von Natur und Gefährdung
Relative Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Chance [b]
Reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge
Verantwortungsethik des allgemeinen Teilnahmerisikos
Vernetzende, zyklische Sichtweise auf Hochwassermanagement

[a] ... angelehnt an Selle (1995)
[b] ... angelehnt an Weichhart (2007)

Tabelle 24: Rekonstruierte Deutungsmuster in der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Kooperativer und eingeschränkt entwicklungsplanerischer Planungszugang

Dieses Deutungsmuster fußt in der entwicklungsplanerischen Vorstellung, dass aufgrund der naturwissenschaftlich orientierten Methoden der BWV und WLV Gefährdungen durch Hochwasser mit hinreichender Sicherheit ermittelt und davon betroffene Flächen von einer Nutzung als Siedlungsraum ausgeschlossen werden. Diese Vorstellung einer rein faktenbasierten und um-

fassenden Plan- und Entscheidbarkeit wird jedoch in zweierlei Hinsicht eingeschränkt. Einerseits dadurch, dass die Ermittlung und Evaluation von Gefährdungen durch BWV und WLV abseits raumplanerischer Zielsysteme erfolgt. Dadurch obliegt es den Raumplanungspolitiken der Länder die Tolerabilitäten der festgestellten Gefährdungen anhand deren Zielsysteme zu beurteilen. Zusätzlich dazu wird die Vorstellung einer faktenbasierten und umfassenden raumplanerischen Plan- und Entscheidbarkeit durch die Fehlbarkeit baulicher Schutzinfrastrukturen eingeschränkt. Diese Einschränkung fußt in intrinsischen Restrisiken von Schutzbauten und der vermuteten und nicht klar quantifizierbaren Intensivierung von Hochwasserereignissen durch Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels.

Um diesen Einschränkungen zu begegnen wird auf die Notwendigkeit zweier zentraler Arenen kooperativen und flexiblen Handelns von Planungsträgern geschlossen, welche mit Kombinationen aus hoheitlichen, privatwirtschaftlichen und marktlichen Lösungsansätzen bespielt werden. Eine dieser Arenen bildet die freiwillige interkommunale Kooperation zur Abstimmung baulicher und nicht-baulicher Schutzmaßnahmen sowie der finanziellen Kompensation der Bereitstellung von Retentionsflächen. Die zweite Arena kooperativen Handelns bildet die Förderung privater Eigenvorsorge. Anhand der alltagssprachlichen Aufarbeitung von Fachwissen zur baulichen Adaption von Gebäuden werden dabei BürgerInnen zu KoproduzentInnen eines nachhaltigen Hochwasserschutzes.

BürgerInnen als passive KonsumentInnen, kommunalpolitische Einflussfaktoren und KoproduzentInnen

Durch dieses Deutungsmuster werden BürgerInnen als Ziel dreier zueinander ambivalenter Subjektpositionierungen dargestellt. Dem entwicklungsplanerischen Planungszugang folgend, werden BürgerInnen anhand ihrer mangelnden analytischen und planerischen Fähigkeiten als passive KonsumentInnen einer hoheitlichen Schadensvorsorge durch raumplanerische Standortentscheidungen verstanden. Durch kommunalpolitischen Einfluss können BürgerInnen sich jedoch dieser Positionierung entziehen und zu aktiven Beeinflussern kommunaler Standortentscheidungen zugunsten ihrer Individualinteressen werden. BürgerInnen werden so zu InitiatorInnen eines ‚race to the bottom' zur Bebauung hochwassergefährdeter Standorte bzw. von Retentionsflächen. Gleichzeitig bilden BürgerInnen als mit Informationen unterversorgte KoproduzentInnen eines nachhaltigen Hochwasserschutzes. Dies deshalb, da sie durch das Grundrecht auf Eigentum über die Entscheidungsmacht zur Verringerung der Verwundbarkeit des Siedlungsbestands verfügen.

Relative Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Chance

Dieser Rahmen bezieht sich auf die Unterscheidung zwischen Risiko und seinem Gegenteil und bildet die Grundlage eines relativen Verständnisses von Sicherheit. Durch die allgegenwärtige Präsenz der Gefährdung von Siedlungen durch Restrisiken wird die bisherige Kontrastierung von Risiko durch Sicherheit, verstanden als die Abwesenheit von Gefährdung, als obsolet angesehen. Das unausweichliche Restrisiko steht nun den Chancen gegenüber, welche durch die Nutzung eines gefährdeten Standortes lukriert werden können. Diese neue Leitdifferenzierung begründet eine neue Normalität, in der Sicherheit als akzeptable Relation von möglichen Schäden und Nutzen verstanden wird. Die buchhalterische Gegenüberstellung von Gefährdung und Nutzen bewirkt eine Ökonomisierung der Sicherheit. Private Hochwasserversicherungen oder interkommunale Transferzahlungen dienen dabei als Instrumente zur Erzeugung dieser relativen Sicherheit. Ingenieurwissenschaftliche Evidenzen zur Gefährdung eines Standortes reichen somit nicht aus, um dessen relative Sicherheit als Siedlungsstandort zu erfassen. Erst durch eine Abschätzung und Abwägung der dort realisierbaren Schäden sowie kommunalen

Entwicklungsmöglichkeiten kann auf die Eignung eines Standortes für eine Siedlungsnutzung geschlossen werden. So bildet die ‚natürliche' Eignung von Flächen innerhalb von Abflussräumen 300jährlicher Hochwasser - dem Abbild von Restrisiken - als Bauland das Produkt einer solchen Abwägung. Die Effekte aus der Nutzung dieser Flächen, wie Wohnraum, Beschäftigung, Steuereinnahmen etc., werden dabei höher bewertet, als die dort durch Restrisiken verursachbaren Schäden. Diese Abwägung wird dabei durch die unsichere Intensivierung zukünftiger Hochwasser durch den anthropogenen Klimawandel erschwert. Die Berücksichtigung dieser Unsicherheit stellt jedoch ein durch die BWV und die sie beratenden Fachwissenschaften naturwissenschaftlich lösbares Wissensdefizit dar.

Vergesellschaftlichung von Natur und Gefährdung

In diesem Deutungsmuster erscheint Natur als Gegenpart, aber auch als Produkt gesellschaftlichen Handelns. Als Gegenpart bildet Natur die materielle Grundlage der Gesellschaft, als Produkt gesellschaftlichen Handelns bildet Natur ein gesellschaftlich belast- und beschleunigbares Ökosystem. Diese gesellschaftliche Belastung, in Form des Verbrauchs von Rohstoffen und daraus resultierenden Emissionen, führt dabei zu einer Veränderung der materiellen Grundlage Natur hin zu einer vergesellschaftlichten Natur. Diese Vergesellschaftlichung manifestiert sich in der Anreicherung der Atmosphäre mit CO_2. Der daraus resultierende, anthropogene Klimawandel bedingt eine fortlaufende Intensivierung ökologischer Prozesse. Diese Intensivierung kann dabei an gesteigerten Niederschlägen festgemacht werden, welche zu einer (noch) nicht klar fassbaren Intensivierung von Hochwasserereignissen führen.

Dieser gesellschaftlich überformten Natur und der fortlaufenden Intensivierung ökologischer Prozesse diametral gegenüber steht der Ausblick auf eine mögliche Stabilisierung dieser ökologischen Prozesse. Analog zum Fall der ‚Überdüngung' von Flüssen mit Nährstoffen wird hier die Reduktion des CO_2 Eintrages in die Atmosphäre als Maßnahme zur Minderung bzw. Stabilisierung des Treibhauseffektes gesetzt. Im Rahmen des Klimaschutzes wird dazu auf die Reduktion und Substitution des fossilen Energiebedarfs durch Siedlung und Verkehr gesetzt.

Den zweiten Strang der Vergesellschaftlichung von Natur bildet das Eco-System Service ‚Retention'. Natur, repräsentiert durch retentionswirksame Freiflächen entlang von Flüssen, wird dabei durch die bewusste Freihaltung von Bebauung zu einem siedlungsbezogenen Dienstleister.

Reflexive Modernisierung der Schadensvorsorge

Dieses Deutungsmuster fokussiert auf den Prozess des Überdenkens bisheriger Konzepte hochwasserbezogener Schadensvorsorge. Die Schäden der Lawinenkatastrophe in Galtür 1999 sowie der Hochwasserereignisse 2002 bilden dabei die Auslöser einer notwendigen Selbstreflektion. Wie bei klassischen Umweltproblemen, beispielsweise ‚Saurem Regen', wird diese Auseinandersetzung als Konfrontation mit den erwünschten und unerwünschten Effekten des eigenen Handelns verstanden. Diese Konfrontation wird dabei auf drei unterschiedlichen Reflexionsebenen angesiedelt:

Einerseits werden Nahfolgen des raumplanerischen Handelns auf kommunaler Ebene thematisiert. Symbolisch hierfür steht die kritische Betrachtung kommunaler Widmungspraktiken und die damit verbundenen Forderungen einer stärkeren aufsichtsbehördlichen Kontrolle sowie einer Reduktion von Ausnahmeregelungen für Baulandwidmungen in hochwassergefährdeten Gebieten. Das Überdenken kommunaler Handlungen hinsichtlich deren erwünschten und unerwünschten überkommunalen Auswirkungen bzw. von Praktiken zur einzugsgebietsbezogenen Vorsorge gegen Hochwasser bildet die reflexive Ebene der Fernfolgen. Die Spannweite der

Erkenntnisse dieser Reflexionsebene reicht dabei von der regionalplanerischen Absicherung von Hochwasserabfluss- und -rückhalteräumen bis zur interkommunalen Thematisierung von ‚Oberlieger-Unterlieger' Problemstellungen. Eine dritte Ebene widmet sich letztlich der Reflexion von Auswirkungen von bzw. des Umgangs mit Ungewissheiten im eigenen Handeln. Als paradigmatisches Beispiel dazu dienen Restrisiken als unerwünschte aber unvermeidbare Nebeneffekte technischer Schutzbauten, deren Begegnung die Ausformung privater Eigenvorsorge notwendig macht. Am Ende dieser Reflexionsebene steht der Forschungsbedarf zu Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels auf Hochwasserereignisse sowie zur Berücksichtigung von Restrisiken in der Gefährdungsabschätzung der BWV.

Verantwortungsethik des allgemeinen Teilnahmerisikos[32]

Durch die Schäden der Hochwasser 2002 wird der Vorstellung einer technischen Beherrschbarkeit von Natur eine Absage erteilt. Dabei wird das rein gesinnungsethische Erfüllen bestehender rechtlicher Normen als ungenügender Zugang zur Verantwortbarkeit von Schäden verstanden. Vielmehr wird diese Argumentationskette umgekehrt und die vor allem politische und volkswirtschaftliche Verantwortbarkeit von Hochwasserschäden zu einem zentralen Entscheidungskriterium über das Ausmaß von Vorsorgemaßnahmen erhoben. Der Schluss, dass Siedlungen niemals vollständig gegen Hochwasser gesichert werden können, wirft die Frage auf, wie weit nun eine raumplanerische Verantwortungsethik reichen soll.

Im Rückgriff auf die Leitdifferenzierung Risiko-Chance wird die Reichweite einer raumplanerischen Verantwortungsethik über ein gerade noch gesellschaftlich akzeptiertes Verhältnis zwischen Hochwassergefährdung und den dadurch lukrierbaren Entwicklungschancen bestimmt. Diese raumplanerische Verantwortungsethik lastet dabei allen BürgerInnen ein allgemeines Teilnahmerisiko an. Dieses Teilnahmerisiko bildet sich aus all jenen Bedrohungen, welche jenseits der raumplanerischen und schutzwasserbaulichen Beeinflussbarkeit angesiedelt werden. Das allgemeine Teilnahmerisiko bildet somit das von Raumplanung und Schutzwasserwirtschaft akzeptierte Ausmaß an Bedrohung, welches allen BürgerInnen zugemutet werden kann.

Dieses allgemeine Teilnahmerisiko kennzeichnet somit die Begrenzung raumplanerischer und den Beginn einer dazu komplementären, individuellen Verantwortungsethik. Da das Management von Hochwasserereignissen als gesamtgesellschaftliche Leistung verstanden wird, werden Private zu verantwortungsethisch verpflichteten Koproduzenten. Über diese verantwortungsethische Einbindung Privater wird letztlich eine vollständige Zurechenbarkeit der Verantwortbarkeit zukünftiger Hochwasserschäden erzielt.

Vernetzende, zyklische Perspektive auf Hochwassermanagement

Schadensvorsorge bildet neben Schadensvorbereitung, -bewältigung und -nachsorge eine Phase zur zyklischen Strukturierung des Managements von Hochwasserereignissen. Aus der Beschränktheit technischer Schutzbauten leitet sich auch eine Beschränktheit der öffentlichen Schadensvorsorge durch BWV, WLV und die Raumplanungspolitiken der Länder ab. Durch Einführung einer schutzgutbezogenen Perspektive nimmt ein zyklisches Hochwassermanagement die Stellung eines gesamtgesellschaftlichen Prozesses ein, welcher durch öffentliche Körperschaften und Private zu erbringen ist:

[32] Das hier verwendete Konzept des Teilnahmerisikos ist entlehnt von Dombrowsky (2004:34).

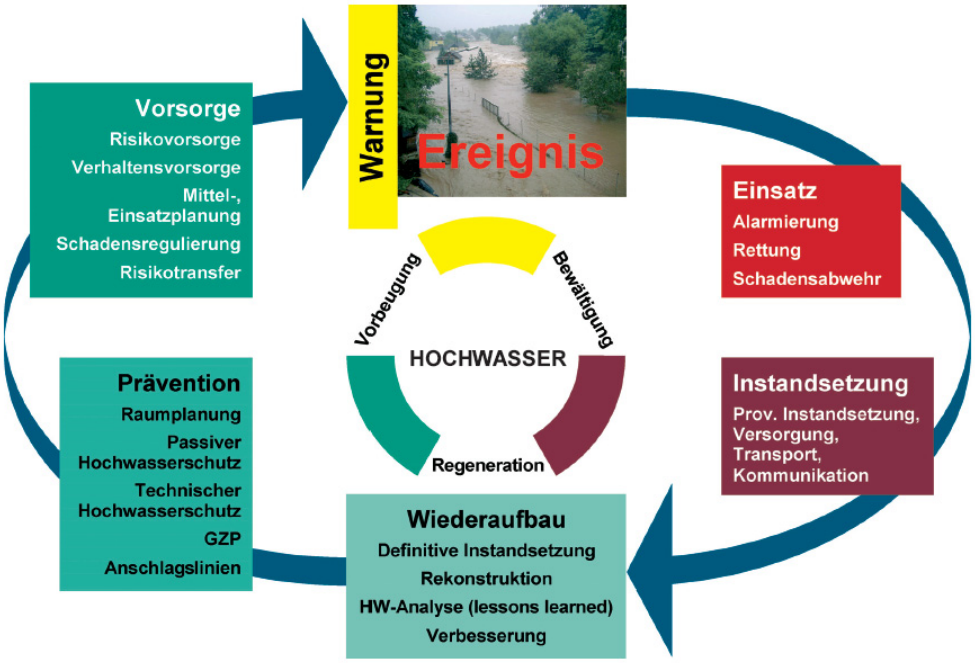


Abbildung 26: Hochwassermanagement als gesamtgesellschaftliche, zyklische Aufgabenstellung
(Quelle: BMWLF, 2005:142)

Gerahmt durch Restrisiken und die unsichere Intensivierung von Hochwasserereignissen durch den anthropogenen Klimawandel wandert dabei der Fokus des Interesses von einer Vermeidung hin zu einer Minimierung von Schäden. Im Rahmen dieser Minimierung von Schäden gilt es die beteiligten Akteursgruppen und deren Maßnahmen in den zyklisch durchlaufenen Phasen der Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration aufeinander abzustimmen und zu vernetzen. Durch Betonung dieser zyklischen Perspektive und der Berücksichtigung erwünschter und unerwünschter Effekte disziplinären Handelns erweist sich dieses Deutungsmuster als anschlussfähig zu jenem der reflexiven Modernisierung der Planung.

5 Der Umgang mit Hochwasser in der niederösterreichischen Raumplanung

Als zweiter und vertiefender Abschnitt der Analyse fokussiert dieses Kapitel auf die im Bundesland Niederösterreich zwischen 1990 und 2009 rekonstruierbaren Arrangements aus Diskursen, Modellpraktiken und Vergegenständlichungen. Diese, in den nachfolgenden Kapiteln 5.1 bis 5.3 näher dargestellten, Dispositive werden dabei als zeitlich und räumlich beschränkte Deutungs- und Handlungssysteme verstanden.

Wie aus Abbildung 27 hervorgeht, konnten drei dominante Dispositive zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich rekonstruiert werden.

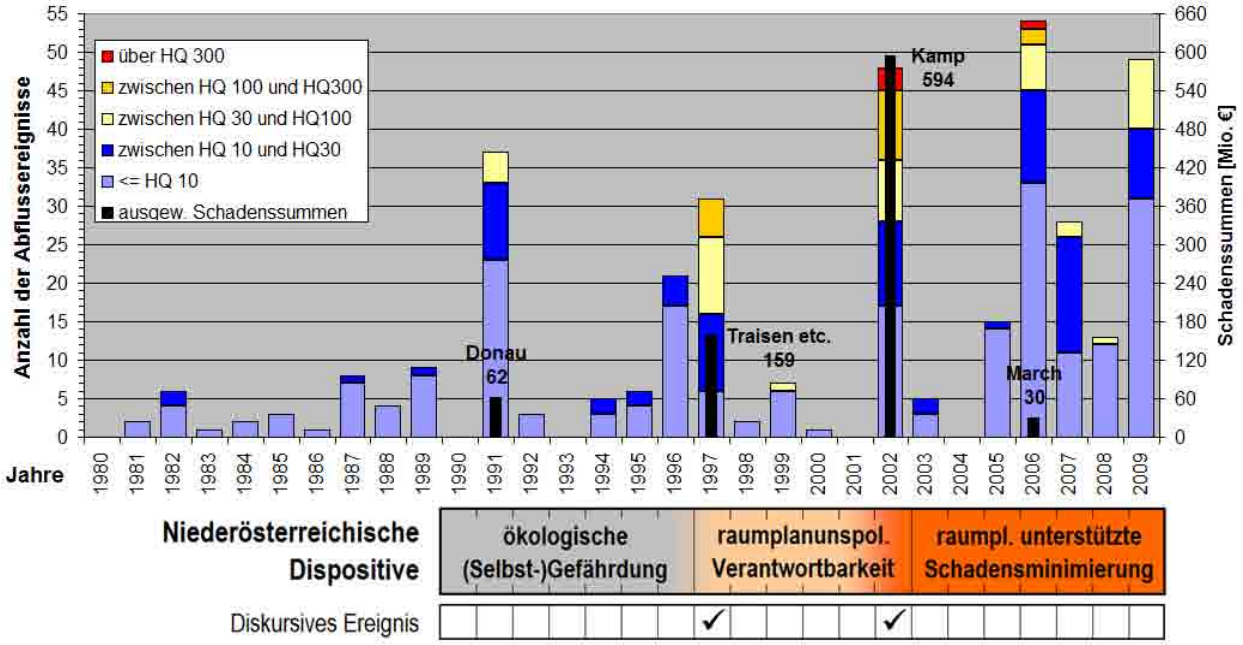


Abbildung 27: Die zeitliche Anordnung der in Niederösterreich zwischen 1990 und 2009 rekonstruierbaren Dispositive
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlagen: AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2008, 2009c)

Wie im Fall der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung auf Bundesebene wird bei dem, von Beginn des Untersuchungszeitraumes bis 1997 eingrenzbaren, Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung vermutet, dass dessen Beginn bereits Mitte der 1980er Jahre anzusiedeln ist. Diese Vermutung konnte auf Basis einer selektiven Ausweitung des Analysekorpus erhärtet, jedoch nicht gänzlich belegt werden. Die Hochwasserereignisse des Jahres 1997 und deren Verdiskursivierung konnten als Bruchstelle zum Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit rekonstruiert werden. Die, gemessen an der Summe der direkt verursachten Schäden (vgl. rechte Ordinate in Abbildung 27 sowie Abbildung 28), intensivsten Hochwasserereignisse[33] im Jahr 2002 markieren die letzte rekonstruierbare Bruchstelle.

[33] Interpretiert man den Begriff der Intensität der Schadeinwirkung über die Schadenssumme je geschädigter Einheit (vgl. Abbildung 28), so bilden neben den Hochwasserereignisse 2002 und jene des Jahres 2006 die Ereignisse mit der intensivsten Schadwirkung im Untersuchungszeitraum.

Dadurch wird das Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung von 2002 bis ins Jetzt (2009) abgrenzbar.

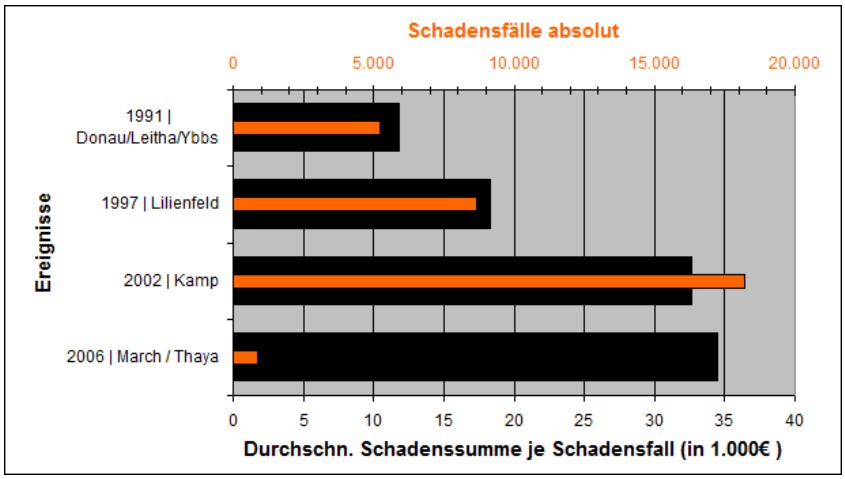


Abbildung 28: Ausgewählte Hochwasserereignisse in Niederösterreich nach verursachten Schadensfällen und gemeldeten Schadenssummen
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2008)

Jedes der drei rekonstruierten Dispositive erwies sich, nicht zuletzt dank ihrer Verfestigung in formalrechtlichen Kompetenzzuordnungen, als äußerlich unangefochtenes Deutungs- und Handlungssystem. Äußerlich deshalb, da bei allen Dispositiven zur diskursiven Ausformung von Modellpraktiken konkurrierende Diskursstränge festgestellt werden konnten.

5.1 Das Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung

Hier wird die grundsätzliche Gefährdung von Siedlungsräumen als Instanz einer weiter gefassten gesellschaftlichen Selbstgefährdung durch ein zeitgleiches Ablaufen zweier ungleich prominenter und mit einander verflochtener Handlungsstränge verstanden. Beide, entlang einer ökologischen Gesinnungsethik entwickelten Stränge greifen dabei die gesellschaftliche Unkenntnis ökosystemarer Beziehungsgefüge auf. Der weitaus diskursmächtigere Strang thematisiert dabei die Degradation des Naturraumes durch unökologische und damit nicht-nachhaltige gesellschaftliche Verhaltensmuster. Der weniger prominente Strang projiziert dieses ökologische Unwissen auf Flussräume, darin stattfindenden Hochwasserereignisse und deren raumplanerische Berücksichtigung. Um diesen Unwissen und einer damit verbundenen Anordnung von Siedlungsstandorten in Überflutungsräumen zu begegnen, wird vordergründig die Einbindung naturwissenschaftlichen Faktenwissens von BWV und WLV platziert. Dieser Diskursstrang erweist sich jedoch als zu wenig strukturierend, um in bestehenden Modellpraktiken kommunale Deutungshoheiten über den Gegenstand der Hochwassergefährdung in Deutungshoheiten der BWV und WLV zu transformieren.

5.1.1 Die Grunderzählung einer unbewussten, ökologischen Selbstgefährdung

Diese diskursprägende, durch Raumordnungspolitik bzw. –verwaltung und Fachplanungen vertretene, ökologische Grunderzählung positioniert die Degradation des Naturraumes und dessen Naturraumpotentiale als zentrale Ursache einer zunehmend problematischen Mensch-Umwelt Beziehung. Dabei wird dem durch ökologische Funktionsprinzipen geprägten Naturraum der durch gesellschaftliche Bedürfnisse bestimmte Siedlungsraum gegenübergestellt.

Naturraumpotentiale werden dazu als Grundlagen für materielle, wie Trinkwasser, Luft oder Rohstoffe, und immaterielle Leistungen des Naturraums, wie das Landschaftsbild, verstanden, welche als *„natürliche Lebens- und Nutzungsgrundlagen des Menschen anzusehen sind*" (ÖROK, 1988:1). Anhand dieser natürlichen Lebensgrundlagen wird ein unökologisches Verhalten der Gesellschaft, vermittelt über die Degradation des Naturraumes, letztlich als Selbstgefährdung ausgelegt.

Dieser Grunderzählung folgend, werden durch Raumordnungspolitik bzw. –verwaltung und PlanerInnen vor allem der *„zügellose Landschaftsverbrauch"* (LAK NÖ, 1997:o.S.) durch Zersiedlung und Einkaufszentren, die Gefährdung des Wasserkreislaufs und die Verringerung der Biodiversität als Symptome dieses unökologischen Verhaltens gesehen. Die Einbindung von Fließgewässern in diesen Diskurs erfolgt dabei primär über deren Konzeptionierung als vormals diverse Ökosysteme, welche durch lineare wasserwirtschaftliche Verbauungen empfindlich ‚gestört' wurden:

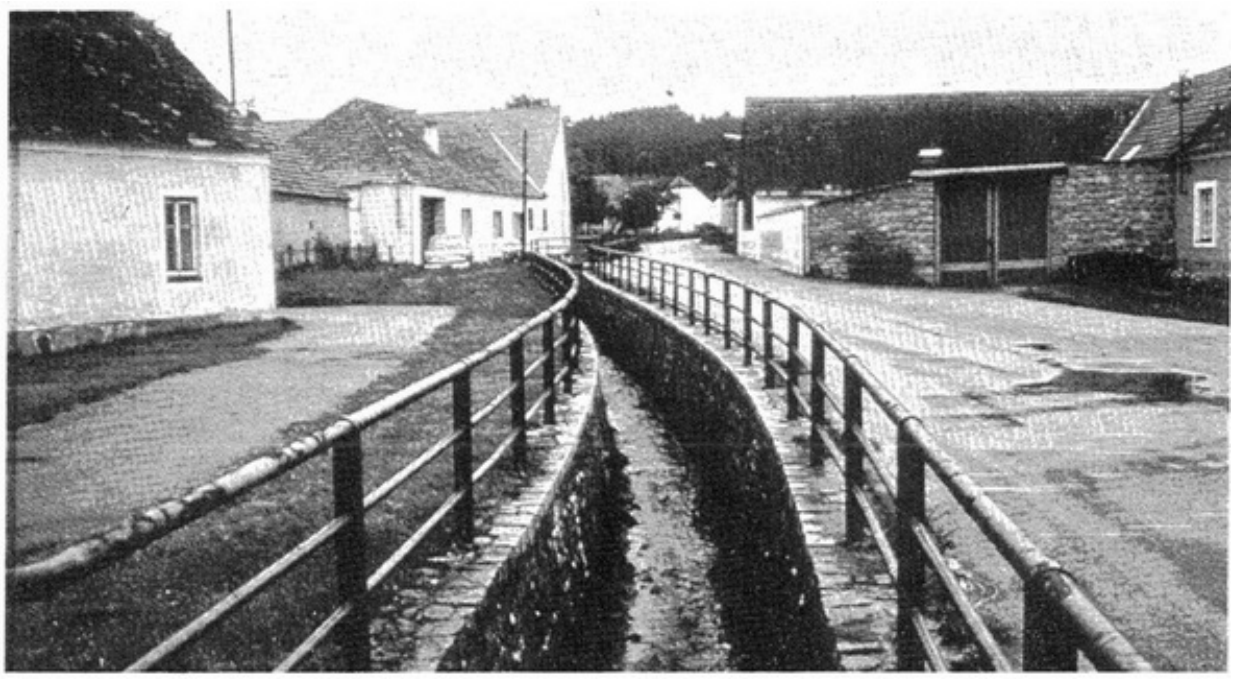


Abb. 1: Auch durch Gewässerregulierungen wird der „Raum geordnet" — in diesem Fall allerdings zu seinem ökologischen und ästhetischen Nachteil. (Foto: Blaha)

Abbildung 29: Fließgewässer als unterdrückte und gestörte Ökosysteme
(Quelle: WOLLANSKY, 1988:2)

Um dieser Gefährdung und Degradation ökologischer und ästhetischer Naturraumpotentiale zu begegnen, wird der BWV die Verantwortung zu (Rück-)Gestaltung von Fließgewässern nach ökologischen Grundsätzen zugeordnet. Diese Verantwortung findet ihre Materialisierung im Prozess der Renaturierung (vgl. Abbildung 30), welcher als Abkehr von linearen wasserwirtschaftlichen Verbauungen gelesen wird:

> *„Und wenn man früher Bäche, Flüsse und Vorfluter begradigt hat, sie betoniert hat, dann geht man heute wieder daran, diese rückzubauen"* (NÖ LANDTAG, 1990:o.S.).

Im Rahmen dieser, der BWV zugeschriebenen Verantwortung *„zum Schutz gegen Schäden durch Hochwässer unter Bedachtnahme auf die Sicherung und Verbesserung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer*" (BMLF, 1994b:11) findet auch der Themenbereich Hochwasser Eingang in die raumplanerische Auseinandersetzung.

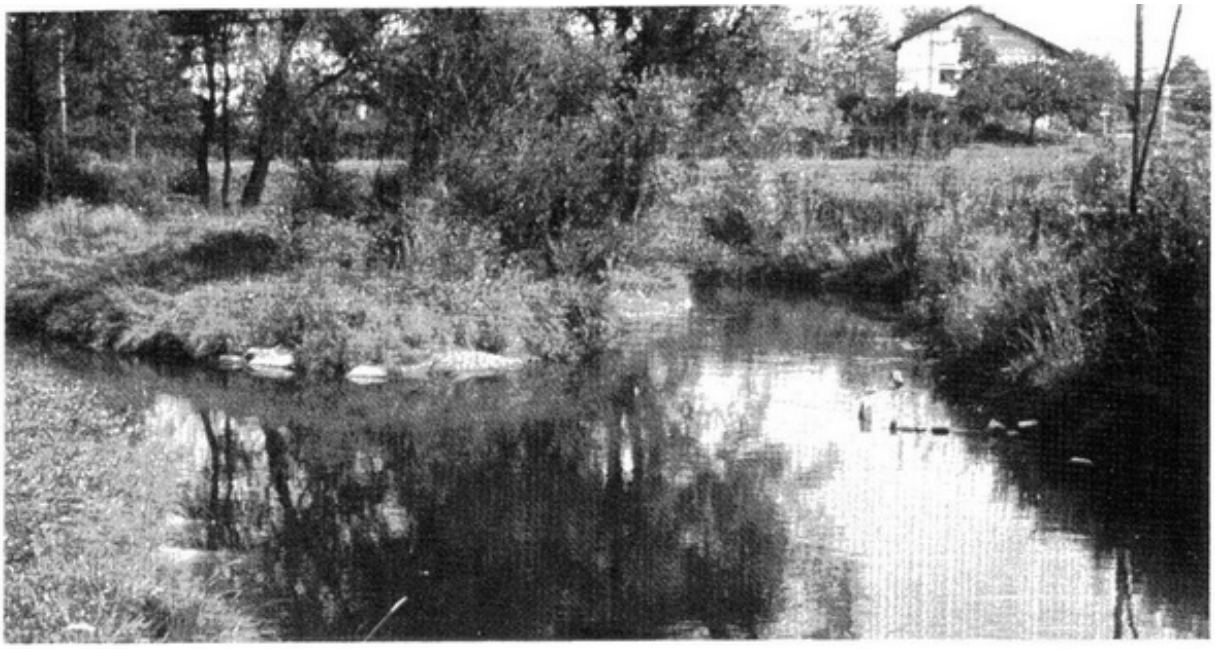


Abb. 2: Die naturnahe Verbauung bzw. Erhaltung von Gewässern (neuerdings auch die Renaturierung) schafft dagegen eine lebenswerte Umwelt für Menschen, Pflanzen und Tiere. (Foto: Pozarek)

Abbildung 30: Renaturierung als Akt ökologischer Planung
(Quelle: WOLLANSKY, 1988:2)

Verglichen mit den eingangs erwähnten Themenbereichen, wie Flächenverbrauch, nimmt die raumplanerische Auseinandersetzung mit Hochwasserereignissen in dieser ökologischen Grunderzählung eine Nebenrolle ein. Beispielsweise finden die Hochwasser des Jahres 1991 (vgl. Abbildung 27), die intensivsten zwischen 1990 und 1997, nahezu keinen Niederschlag in der diskursiven Textproduktion. Als ein Teil der Ausblendung dieser Hochwasserereignisse konnte deren Verklammerung mit bestehenden, in der Vergangenheit bereits mehrfach von Hochwassern betroffenen Siedlungsräumen rekonstruiert werden. Diese durch die Raumplanungspolitik und –verwaltung gesetzte Verklammerung nutzt dabei die Positionierung bestehender Gebäude als raumplanerisch nicht beeinflussbaren Baubestand um dessen Schutz der Verantwortung der BWV zuzuschreiben.

Die so marginalisierten Hochwasserereignisse werden dabei entlang der ökologischen Grunderzählung konzeptioniert und in diese eingeflochten. Der *„natürliche Vorgang“* Hochwasser findet demnach in einer durch den *„Wasserbau mancherorts aus dem Gleichgewicht gebrachte[n] Natur“* (GREISSEL, 1988:8) statt. Das natürliche Gleichgewicht kann dabei durch zwei Arten menschlicher Aktivitäten gestört werden. Einerseits wird über direkte Eingriffe in den Flussraum selbst, wie lineare Verbauungsmaßnahmen, eine Einengung des Hochwasserabflussraumes bewirkt, was als Ursache einer Intensivierung von Abflussereignissen angesehen wird. Andererseits wird über die Schädigung von Naturraumpotentialen abseits des Flussraumes eine Verringerung des flächigen Wasserrückhaltes bewirkt. Beispiele dazu bilden die Reduktion des Schutzelementes Wald, die Verdichtung und Versiegelung von Flächen und die Verringerung der ökologischen Vielfalt durch Intensivlandwirtschaften. Dominantestes Beispiel aber bildet die ‚Versiegelung’ von Flächen für Siedlungszwecke, wodurch Hochwasser als Effekt des übermäßigen Flächenverbrauchs durch Siedlungen gerahmt wird:

> *Der Verlust der früheren Wiesengebiete ist aus Sicht des Wasserhaushaltes ein Verlust an Verdunstungsflächen, der Verlust an Bodenstruktur ein Verlust an Bodenwasser-*

speicherkapazität. Extremere Ereignisse wie […] rasche und hohe Hochwasserspitzen zeigen das deutlich auf.“ (LAK NÖ, 1997:o.S.)

5.1.2 Die örtliche Raumplanung und das sorglose Besiedeln falscher Standorte

Bedingt durch die ökologischen Grunderzählung werden die Degradation von Naturraumpotentialen sowie das Unwissen über das Ökosystem Flussraum als Ursachen einer gesellschaftlichen Selbstgefährdung interpretiert. Vor allem das Unwissen über das Ökosystem Flussraum wird dabei durch die BWV und in geringerem Ausmaß durch die Amtssachverständigen für örtliche Raumplanung mit dem *„sorglose[n] Besiedeln gefährdeter Flächen*“ (GRIESSEL, 1988:8) verbunden. Als Gegenentwurf dieser in Unwissen verankerten Sorglosigkeit werden naturwissenschaftliche Untersuchungen zu Ausmaß und Intensität von Hochwasserereignissen positioniert. Ohne Einbindung dieses Wissens laufen örtliche Planungen somit Gefahr, Siedlungsräume in gefährdeten Bereichen anzuordnen. Die dazu notwendige Wissensproduktion wird aus kompetenzrechtlichen Gründen nur der BWV zugeordnet.

Aufbauend auf diesem Konzept der Selbstgefährdung nehmen BWV und, in geringerem Ausmaß, der Komplex der örtlichen Raumplanung, dem Gemeinden, OrtsplanerInnen und Amtssachverständige des Landes zugerechnet werden, zentrale Positionen im Umgang mit Hochwasser ein. Dabei ist es einerseits Aufgabe der BWV, durch Renaturierungen das ökologische Funktionsgefüge Flussraum wiederherzustellen bzw. zu erhalten. Andererseits wird der BWV die Verantwortung zugeordnet, bestehende hochwassergefährdete Siedlungsräume mittels baulicher Maßnahmen abzusichern. Bauliche Maßnahmen werden dabei fast ausschließlich als siedlungsbezogene Dämme interpretiert. Von Siedlungen räumlich losgelöste Retentionsbecken werden diskursiv nahezu gänzlich ausgeblendet. Aus der Verbindung dieser zwei Stränge wird der BWV die Rolle eines umfassenden Beschützers vor ökologischen Selbstgefährdungen zugeordnet, auf welche episodisch durch die Landes- und Raumordnungspolitik verwiesen wird. Als paradigmatische Beispiele dienen dazu der Marchfeldkanal im Falle der naturnahen Gestaltung von Fließgewässern zur Behebung ökologischer Problemlagen und der mobile Hochwasserschutzdamm in Stein an der Donau im Falle der Sicherung von Siedlungsräumen.

Aus der Gegenüberstellung der Verantwortung der BWV zum baulichen Schutz von Siedlungsräumen und den 1991 eingetretenen Hochwasserschäden entlang der Donau wird vor allem durch die Landespolitik auf eine finanzielle Unterausstattung der BWV geschlossen:

„In diesem Sinne möchte ich Sie namens meiner Fraktion ersuchen, die Mittel für den Wasserbau in allen seinen Bereichen beachtlich aufzustocken, um alle auftretenden Gefahren für unsere Landesbürgerinnen und Landesbürger im Interesse ihrer Sicherheit und Gesundheit so klein als nur irgendwie möglich zu halten.“ (NÖ LANDTAG, 1991:o.S.)

Diese Positionierung wird letztlich dazu genutzt, um die Hochwasserereignisse 1991 gänzlich aus der raumplanerischen Diskussion auszublenden und der Verantwortlichkeit der BWV zuzuordnen.

Gegenüber der bestandsbezogenen Positionierung der BWV wird durch Raumplanungspolitik und -verwaltung bzw. BWV der Komplex der örtlichen Raumplanung im Feld der zukünftigen räumlichen Verhältnisse positioniert. Etwas weniger stringent als im Fall der BWV wird auch hier auf das Konzept der doppelten Selbstgefährdung zurückgegriffen. Der Selbstgefährdung durch Degradation der Naturpotentiale soll durch eine restriktive und damit flächeneffizientere Siedlungsentwicklung begegnet werden. Die Berücksichtigung von Wissen der BWV zu Hochwasserereignissen in der Flächenwidmung wird dabei als Antwort auf die Selbstgefährdung

durch das Besiedeln hochwassergefährdeter Flächen gesehen. Das durch die BWV eingebrachte Mehr an wissenschaftlich abgesichertem Wissen über Hochwasser wird mit einer rationalen, weil faktenbasierten, Entscheidung in der Flächenwidmung verbunden. Die Rationalität solcher Standortentscheidungen wird dabei über die *„unbeeinflusst von der Interessenlage in der Gemeinde und dem Nahverhältnis Gemeindebürger / Gemeinderat, zustande gekommen[en]“* (LUZIAN, 2002:80) Evidenzen von BWV und WLV legitimiert. Trotz dieser Subjektpositionierung von BWV und WLV als wissenschaftliche Abschätzer und bauliche Beschützer, nimmt die WLV eine marginalisierte Position gegenüber der BWV ein. Diese vor allem durch PlanerInnen und Raumplanungsverwaltung vertretene Marginalisierung wird mit dem geringen alpinen Charakter Niederösterreichs sowie der geringen Relevanz von Wildbächen und Lawinen begründet. Diese Marginalisierung beschränkt so die Relevanz von Evidenzen der WLV zu Gefährdungen durch Wildbäche auf topographische Sonderfälle, wie die alpinen Gemeinden Niederösterreichs. In Analogie zu dieser Argumentation wird der BWV eine nahezu monopolartige Position in der Produktion wissenschaftlicher Evidenzen des *„in den Niederungen eintretenden Hochwasserproblems“* (INTERVIEW 5) eingeräumt.

Die Berücksichtigung von Wissen der BWV zu Hochwasserereignissen in der Flächenwidmung konnte jedoch als weit weniger diskursstrukturierend als die Positionierung der BWV als baulicher Beschützer des Siedlungsraums rekonstruiert werden. Dies kann an der Ausblendung des diskursiv erzeugten Wirkungszusammenhangs zwischen Flächenwidmung und gefährdeten Siedlungsräumen in der Landes- und Raumplanungspolitik abgelesen werden. So finden sich periodisch nach Hochwasserereignissen politische Bekräftigungen zu Renaturierung und baulichem Schutz von Siedlungsräumen durch die BWV. Eine Verbindung zwischen den eingetretenen Schäden und dem Besiedeln gefährdeter Standorte wird innerhalb der Landes- und Raumplanungspolitik jedoch nicht gezogen.

Die Koppelung örtlicher Standortentscheidungen an Evidenzen der BWV wird dabei von PlanerInnen und den Amtssachverständigen für örtliche Raumplanung als brüchig und unklar gerahmt. Die Problematik dieser Koppelung wird dabei an zwei Punkten festgemacht. Einerseits wird *„ein Mangel an wissenschaftlich exakten Unterlagen über Hochwasserlinien“* (GROSSAUER, 1994:11) konstatiert. Dieses Fehlen wird letztlich als Vorenthalten der wissenschaftlichen Basis der angestrebten Rationalisierung von Standortentscheidungen interpretiert. Eine zweite, aus strategischen Gründen nicht textlich[34] geäußerte Problematisierung konnte nur anhand der durchgeführten ExpertInneninterviews rekonstruiert werden. Dabei wird die Konzeptualisierung tolerabler Hochwassergefährdungen für die Widmungskategorie Bauland durch PlanerInnen und Raumplanungsabteilung als wenig bis gar nicht anschlussfähig zu den wissenschaftlichen Evidenzen der BWV präsentiert. Um diesen Punkt weiter auszuführen zu können (vgl. Kapitel 5.1.4), werden im folgenden Kapitel die Evidenzen der BWV zu Hochwassergefährdungen als eine von insgesamt vier diskursiv ermöglichten Konzeptionen von Gefährdung diskutiert.

5.1.3 Die Gefährdung durch Hochwasser als vierfaches Konzept

Die Hervorbringung von Evidenzen zur Hochwassergefährdung konnte auf drei legitimierte Akteursgruppen zurückgeführt werden. Neben den bereits erwähnten formellen Verantwortungszuschreibungen an BWV und WLV ermöglichen informelle Modellpraktiken dem Verbund örtliche Raumplanung als dritte legitimierte Akteursgruppe aufzutreten. Die Verantwortlichkeit

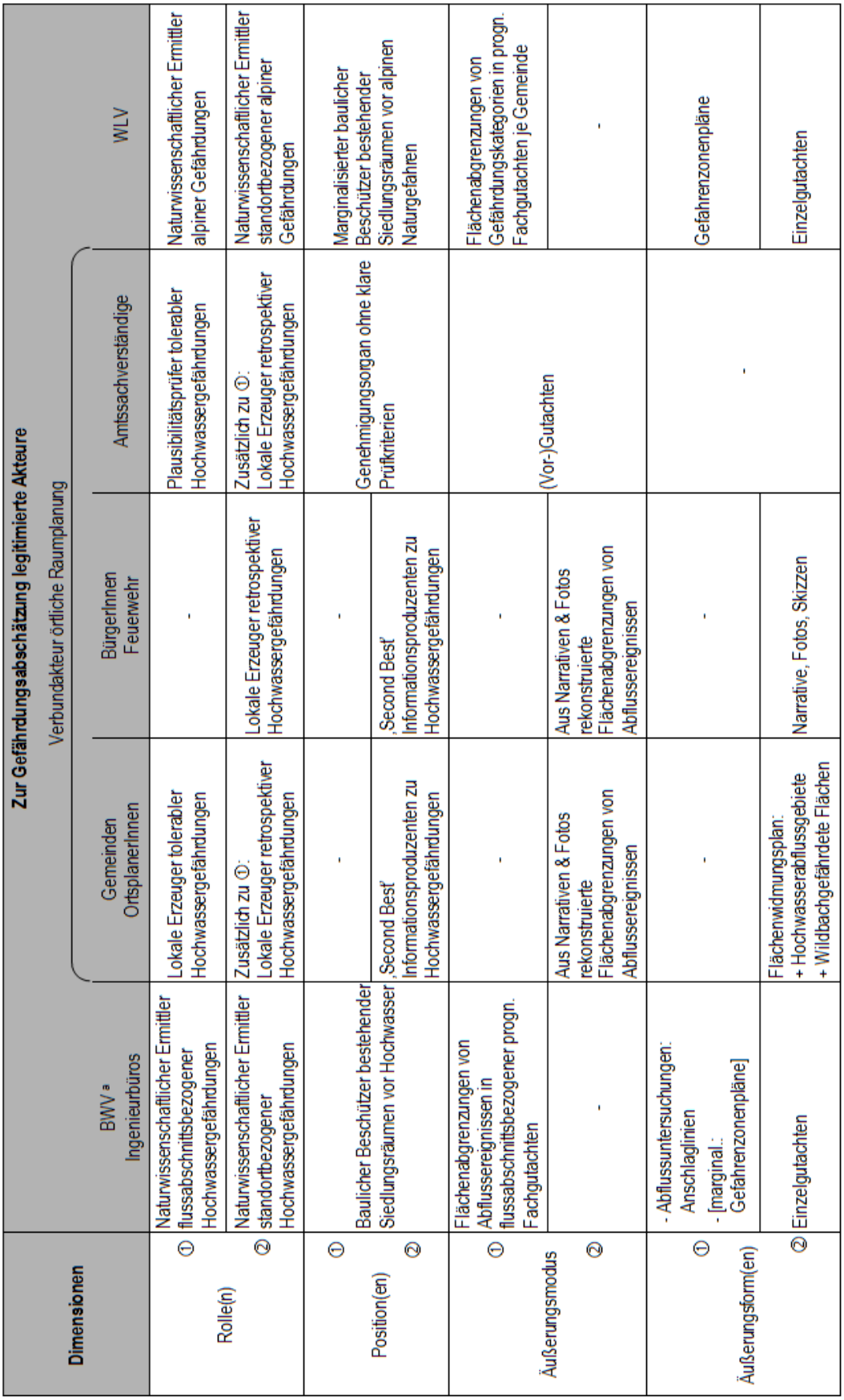
[34] Im Rahmen des verwendeten Textkorpus konnte, trotz gezielter Korpuserweiterung, lediglich ein indirekter Verweis (GROSSAUER, 1994) auf diese Problematisierung gefunden werden.

dieses Verbundes aus GemeindevertreterInnen, OrtsplanerInnen, BürgerInnen, Feuerwehr und Amtssachverständigen zur Ermittlung von Gefährdungen wird dabei durch die mangelnde Produktivität der BWV legitimiert. Ausgangspunkt dabei bildet das Normativ zur Gewährleistung der *„räumlichen Voraussetzungen für die Sicherheit der Bevölkerung gegenüber Naturgewalten“* (BLAHA, LAUNSKY-TIEFFENTHAL und SILBERBAUER, 1977:11f.). Vor diesem Hintergrund wird durch die Nicht-Verfügbarkeit von Evidenzen der BWV eine Verantwortlichkeit des Verbunds örtliche Raumplanung zur Ermittlung von Hochwassergefahren erzeugt und erlischt bei deren Verfügbarkeit. Tabelle 25 gibt einen Überblick über die Rollen, Positionen sowie Äußerungsmodi und -formen dieser zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteursgruppen.

Kurz zur Unterscheidung der in Tabelle 25 enthaltenen Dimensionen. Die Dimension der Rolle fokussiert auf inhaltliche Verantwortungszuschreibungen bei der Gefährdungsabschätzung, welche aus Fremd- und Selbstpositionierungen rekonstruiert wurden. Die Dimension der Positionierung beschreibt dagegen die Subjektpositionierung einer Akteursgruppe innerhalb der Diskursformation und gibt damit Aufschluss über deren strategische Verortung. Das Konzept der Rolle wird so als taktisch, inhaltlicher Teil, das Konzept der Positionierung als strategischer Teil der diskursiven Akteursformierung gesehen. Während die Dimension Äußerungsmodus auf den Charakter von Äußerungen zu Gefährdungen einer Akteursgruppe abzielt, fokussieren Äußerungsformen auf Vergegenständlichungen dieser Äußerungsmodi. Als Gegenstände werden diskursiv hervorgebrachten Objekte verstanden, welche sich in den Äußerungsmodi und –formen wiederfinden.

Der BWV, in einem sehr geringen Ausmaß auch der WLV, wird dabei die Rolle[35] des Erzeugers naturwissenschaftlicher Evidenzen zu Gefährdungen entlang von Flussabschnitten zugeordnet, welche in Form von Anschlaglinien und Gefahrenzonen der Raumplanung zur Verfügung gestellt werden.

[35] Vgl. Rolle ① in Tabelle 25.



Dimensionen		Zur Gefährdungsabschätzung legitimierte Akteure				
		BWV [a] Ingenieurbüros	Verbundakteur örtliche Raumplanung: Gemeinden Ortsplaner:Innen	Verbundakteur örtliche Raumplanung: Bürger:Innen Feuerwehr	Amtssachverständige	WLV
Rolle(n)	①	Naturwissenschaftlicher Ermittler flussabschnittsbezogener Hochwassergefährdungen	Lokale Erzeuger tolerabler Hochwassergefährdungen	-	Plausibilitätsprüfer tolerabler Hochwassergefährdungen	Naturwissenschaftlicher Ermittler alpiner Gefährdungen
	②	Naturwissenschaftlicher Ermittler standortbezogener Hochwassergefährdungen	Zusätzlich zu ①: Lokale Erzeuger retrospektiver Hochwassergefährdungen	Lokale Erzeuger retrospektiver Hochwassergefährdungen	Zusätzlich zu ①: Lokale Erzeuger retrospektiver Hochwassergefährdungen	Naturwissenschaftlicher Ermittler standortbezogener alpiner Gefährdungen
Position(en)	①	Baulicher Beschützer bestehender Siedlungsräumen vor Hochwasser	-	-	Genehmigungsorgan ohne klare Prüfkriterien	Marginalisierter baulicher Beschützer bestehender Siedlungsräumen vor alpinen Naturgefahren
	②		‚Second Best' Informationsproduzenten zu Hochwassergefährdungen	‚Second Best' Informationsproduzenten zu Hochwassergefährdungen		
Äußerungsmodus	①	Flächenabgrenzungen von Abflussereignissen in flussabschnittsbezogener progn. Fachgutachten	-	-	(Vor-)Gutachten	Flächenabgrenzungen von Gefährdungskategorien in progn. Fachgutachten je Gemeinde
	②	-	Aus Narrativen & Fotos rekonstruierte Flächenabgrenzungen von Abflussereignissen	Aus Narrativen & Fotos rekonstruierte Flächenabgrenzungen von Abflussereignissen		-
Äußerungsform(en)	①	- Abflussuntersuchungen: Anschlaglinien - [marginal.: Gefährenzonenpläne]	-	-	-	Gefahrenzonenpläne
	②	Einzelgutachten	Flächenwidmungsplan: + Hochwasserabflussgebiete + Wildbachgefährdete Flächen	Narrative, Fotos, Skizzen		Einzelgutachten

a ... inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT
① ... Evidenzen von BWV bzw. WLV liegen vor
② ... Evidenzen von BWV bzw. WLV liegen nicht vor

Tabelle 25: Dimensionen der zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteure im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die Konzeptionierung von Gefährdung und der Eignung als Bauland durch den Verbund Gemeinde, PlanerIn, Feuerwehr und Amtssachverständige

Kann die BWV oder WLV ihrer Rolle als naturwissenschaftlicher Ermittler von Hochwassergefährdungen nicht nachkommen, wird dem Verbund Gemeinde, OrtsplanerIn, BürgerInnen, Feuerwehr und Amtssachverständige[36] die Rolle legitimierter ‚second best' Abschätzer von Gefährdungen zugeordnet. Dieses raumplanerische Risk Assessment Policy konnte dabei ausschließlich anhand der durchgeführten ExpertInneninterviews rekonstruiert werden, da diese innerhalb der raumplanerischen Textproduktion gänzlich ausgeblendet wird.

Im Gegensatz zum quantitativen Zugang der BWV wird dabei durch OrtsplanerInnen anhand von Erzählungen, Bildern und Skizzen von BürgerInnen, der Gemeindeverwaltung und Blaulichtorganisationen, beispielsweise der Feuerwehr, die Hochwassergefährdung einzelner Parzellen qualitativ rekonstruiert. Dabei *„muß man sich bei der Abgrenzung häufig auf das eigene Augenmaß bzw. auf die Erfahrungswerte der Ortsbewohner verlassen"* (GROSSAUER, 1994:11). Diese Gefährdungsabschätzung versucht dabei die aktuarische[37] Konzeptionierung der BWV nachzuahmen, kann aber Anschlaglinien oder Jährlichkeiten vergangener Ereignisse nur verbal-qualitativ abbilden. Im Rahmen dieser pragmatisch-qualitativen Rekonstruktion von Gefährdungen wird die Evaluation der Tolerabilität dieser Gefährdungen den OrtsplanerInnen und Amtssachverständigen zugeordnet. Die Ergebnisse dieser Gefährdungsfeststellung werden dabei im Rahmen von Begehungen vor Ort mit den jeweiligen Amtssachverständigen der Raumplanungsabteilung einer informellen Plausibilitätskontrolle unterzogen. Plausibilität wird dabei als kontextgebundenes Konzept aufgefasst, welches je Amtssachverständigen vor Ort anhand der Anzahl der rekonstruierten Hochwasserereignisse, deren Ausmaß, Vorgesprächen mit Bediensteten der BWV und persönlicher Einschätzung der Baulandeignung erzeugt wird. Sollte diese pragmatisch-qualitative Rekonstruktion von Gefährdung dadurch als nicht plausibel kategorisiert werden *„einigte man sich gemeinsam durch eine Detailuntersuchung [der BWV] zu klären wie läuft das Wasser da drüber"* (INTERVIEW 5). So können über standort- und anlassbezogene Einzelgutachten der BWV fehlende naturwissenschaftliche Evidenzen Eingang in die raumplanerische Standortentscheidung finden.

Als zentraler Grund für die gänzliche diskursive Ausblendung dieser informellen Modellpraktik zur Ermittlung der Baulandeignung von Flächen konnte der Widerspruch zur eingeforderten naturwissenschaftlichen Sensibilisierung der raumplanerischen Entscheidungsfindung rekonstruiert werden. Diese pragmatisch-qualitative Rekonstruktion von Gefährdung, welche als Extrempol des Unwissenschaftlichen positioniert wird, findet ihr Gegenteil in den als naturwissenschaftlich positionierten Risk Assessment Policies der BWV und WLV.

[36] Der Begriff des Amtssachverständigen wird in weiterer Folge in der Bedeutung eines Amtssachverständigen für örtliche Raumplanung der Raumplanungsabteilung des Landes Niederösterreich verwendet.

[37] Der Begriff aktuarisch wird dabei aus dem von Renn (2008a:51, 2008b:70f.) aufgestellten Klassifikationsschema der Ermittlung von Wahrscheinlichkeiten übernommen. Aktuarisch wird dabei als Zugang beschrieben, in welchem anhand von Daten über eingetretene Ereignisse mittels Extrapolation auf die Wahrscheinlichkeit des Eintritts solcher Ereignisse in Zukunft geschlossen wird.

Gegenstand [a]		Akteursgruppen Verbundakteur örtliche Raumplanung BWV [b] Ingenieurbüros	Gemeinden Ortsplanerinnen	Bürgerinnen Feuerwehr	WLV
Gefährdung	①	- Abflussuntersuchung: + HQ30, HQ100 - [marginal - Gefährenzonenplan: + gelbe & rote Zone]	- Hochwasserabflussgebiete, Überflutungsgebiete - Wildbachgefährdete Flächen	-	Gefahrenzonenplan: + gelbe & rote Zone
	②	-	Aus Narrativen etc. rekonstruierte standortbezogene Hochwassergefährdungen	Narrative, Fotos, Skizzen	-
Schadenspotential		-	② Bewertete retrospektive Schäden	② Bewertete retrospektive Schäden	① [ausgeblendet: Staudruckwerte auf umflossene Objekte]
Vorsorge- und Reaktionspotential		-	② Bewertetes retrospektives Reaktionsvermögen	② Bewertetes retrospektives Reaktionsvermögen	-
Risiko	①	= Gefährdung	= Gefährdung BWV, WLV	-	= Gefährdung
	②	-	Aus Narrativen etc. rekonstruierte standortbezogene Gefährdung	Aus Narrativen etc. rekonstruierte standortbezogene Gefährdung	-
Tolerabilität	①	- Abflussuntersuchung: + indirekt: Siedlungsräume sind vor Ereignissen ≤ HQ100 zu schützen - [marginalisiert - Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: „ständige Benützung beeinträchtigt"]	abseits geschlossener Ortsgebiete: - Gefahrenzonenpläne WLV: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerabel unter Auflagen - Abflussuntersuchungen: + HQ30: tendenziell intolerabel - [marginalisiert - Gefahrenzonenplan BWV: + rote Zone: intolerabel + restliche Flächen: tolerabel]	-	- Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerabel unter Auflagen + indirekt: restliche Flächen „nicht gefährdet"
	②	-	aus lokalem Kontext begründete Tolerabilitäten	-	-

a ... Diese entsprechen den Elementen des in Kapitel 3.2.1.2.1 hypothetisch angenommen Schemas zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen.

b ... inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

① ... Evidenzen der BWV bzw. WLV liegen vor

② ... Evidenzen der BWV bzw. WLV liegen nicht vor

Tabelle 26: Risk Assessment und die Evaluationspolitiken im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung

(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die Konzeptionierung der Hochwassergefährdung durch die BWV

Die den Diskurs nahezu monopolisierende Risk Assessment Policy der BWV führt zur Hervorbringung von Abflussuntersuchungen und Gefahrenzonenpläne. Die inhaltliche Strukturierung dieser beiden aktuarischen Äußerungsformen wurde bereits im Rahmen der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung auf Bundesebene behandelt. Eine detailliertere Darstellung dieser beiden Äußerungsformen und deren inhaltliche Strukturierungen kann Kapitel 4.1.2.2 entnommen werden.

Durch das Nachvollziehen der Produktivität der BWV[38] zwischen 1990 und 1997 (vgl. Abbildung 31) konnte eine leichte Dominanz von Abflussuntersuchung rekonstruiert werden. Der räumliche Bezug von Gefahrenzonenplänen der BWV umfasst dabei meist ausgewählte Gemeinden bzw. Katastralgemeinden, der von Abflussuntersuchungen alle Gemeinden entlang eines Flussabschnittes.

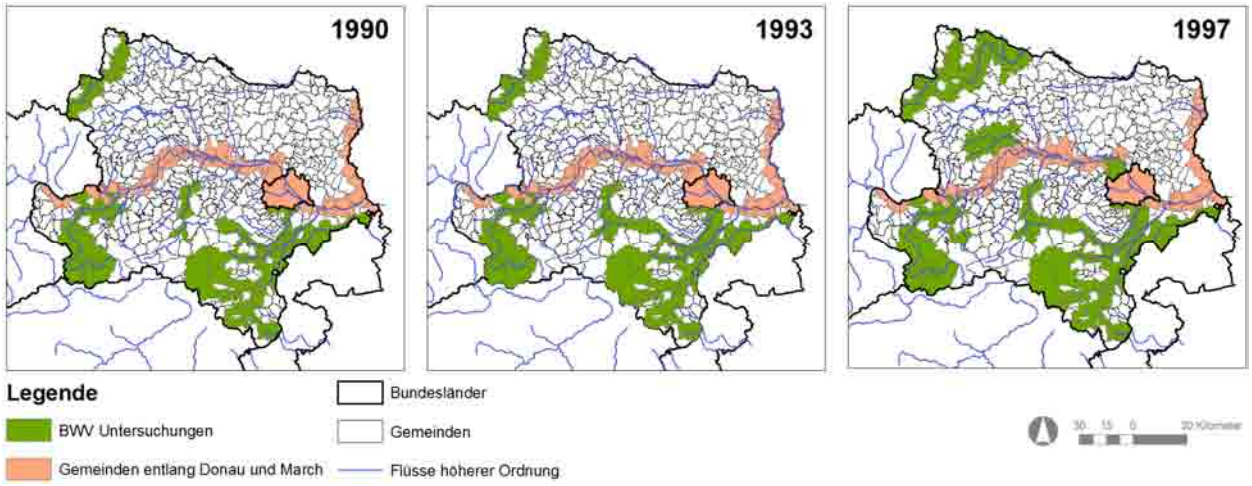


Abbildung 31: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der BWV im Zeitraum 1990 bis 1997 in Niederösterreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlagen: BMLFUW, 2006b; AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2009a, 2009d)

Die Konzeptionierung der Hochwassergefährdung durch die WLV

Bedingt durch die bereits erwähnte Nebenrolle der WLV nimmt auch deren Äußerungsform des Gefahrenzonenplans eine marginalisierte Position ein. Wie im Fall der BWV wurde die inhaltliche Strukturierung dieser Äußerungsform bereits in der Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung auf Bundesebene behandelt. Eine detailliertere Darstellung dieser Äußerungsform kann daher Kapitel 4.1.2.1 entnommen werden.

Abbildung 32 zeigt die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der WLV innerhalb der Zeitspanne von 1990 bis 1997 in Niederösterreich. Die in Kapitel 2.2.3 erwähnte Abgrenzung von Einzugsgebieten von Wildbächen als Basis der Ermittlung von Gefahrenzonen konnte für die Dauer des Bestehens der Diskursformation als WLV-interne, informelle und laufend ergänzte Strukturierung rekonstruiert werden. Diese informelle Praktik erlangt 1998, über ihre landesweite Verordnung, diskursstrukturierende Wirkung (vgl. schraffierte Flächen in Abbildung 32). In Übereinstimmung zu der diskursiv vorgenommenen Positionierung der BWV als Bewerter von

[38] Die in Abbildung 31 rot dargestellten Gemeinden liegen entlang von Flüssen (Donau, March) im Zuständigkeitsbereich der Bundeswasserstraßenverwaltung. Hierzu konnten durch das BMVIT keine entsprechenden Daten zu Abflussuntersuchungen und Gefahrenzonenplänen zur Verfügung gestellt werden.

Naturgefahren in alpinen Verhältnissen werden Gefahrenzonenpläne vor allem für Gemeinden am Ende des Alpenbogens im Südwesten Niederösterreichs erstellt (vgl. Zeitschnitte 1993 und 1997 in Abbildung 32).

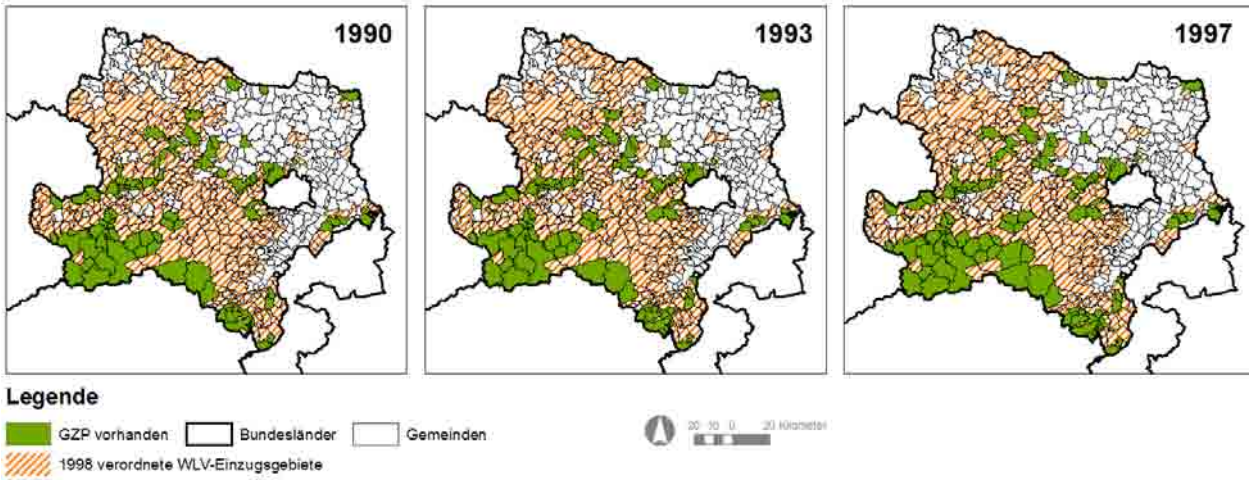


Abbildung 32: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der WLV im Zeitraum 1990 bis 1997 in Niederösterreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: WLV, 2008)

5.1.4 Die brüchige Einbindung von Evidenzen der BWV und WLV in raumplanerische Modellpraktiken

Die im Sinne einer Sensibilisierung der Raumplanung geforderte Einbindung dieser vier unterschiedlich konzeptualisierten Gefährdungen durch Hochwasser wird in einem, gemessen am seinem Textumfang, marginalen Diskursstrang durch OrtsplanerInnen und Raumplanungsverwaltung als brüchig positioniert. Der grundsätzlichen Marginalisierung der WLV folgend erweist sich dabei die Thematisierung von Evidenzen der BWV, hier vor allem Abflussuntersuchungen, als diskursdominant. Wie bereits erwähnt, wird dabei die pragmatisch-qualitative Ermittlung der Hochwassergefährdung und Baulandeignung durch den Verbundakteur Gemeinde, PlanerIn und Amtssachverständige diskursiv gänzlich ausgeblendet.

Die Einbindung von Evidenzen der BWV und WLV zur Ermittlung der Eignung von Standorten als Bauland konnte dabei als Summe von Modellpraktiken rekonstruiert werden, welche definitorische Leerstellen[39] aufweisen. Die Deutungsmacht über diese Leerstellen wird dabei durch die Raumplanungspolitik mit der strategischen Zielsetzung der Maximierung kommunalen Entscheidungsfreiraumes den Gemeinden und ihren OrtsplanerInnen zugeordnet.

Die Einbindung von Abflussuntersuchungen der BWV

Die Berücksichtigung dieser Evidenzen wird dabei durch die Raumplanungspolitik als zweiteiliger Mechanismus zur Kategorisierung von Parzellen bezüglich ihrer Lage innerhalb oder außerhalb von „*Hochwasserabflussgebieten*“ (§15 Abs3 Z1 NÖ ROG, 1992) angelegt. Parzellen innerhalb von Hochwasserabflussgebieten wird dabei eine nicht vorhandene ‚natürliche’ Baulandeignung zugeordnet, und deren Widmung als Bauland mit einer nichtvorhandenen *„Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten bei der Standortwahl“* (§1 Abs2 Z1 Lit i NÖ ROG, 1995) verbunden. Diese Kategorisierung fußt auf einer eindeutigen Unterscheidbarkeit von Hochwasserabflussgebieten von deren Gegenteil, hochwasserabflussfreien Gebieten.

[39] Dieser Begriff wird in weiterer Folge für den Gebrauch von Begriffen und Objekten genutzt, welche keiner eindeutigen Bedeutungszuschreibung unterzogen werden.

Diese Unterscheidung bildet den Schlüsselschritt einer ‚richtigen' Standortwahl, welche Gefährdungen durch Hochwasser berücksichtigt (vgl. BLAHA, LAUNSKY-TIEFFENTHAL und SILBERBAUER, 1977:108). Gleichzeitig stellt dieses Kategorisierungsschema die Unterscheidbarkeit von Hochwasserabflussgebieten und ihrem Gegenteil selbst in Frage. Diese paradox anmutende Eigenschaft ist dabei in der (Nicht-)Konzeptionierung von Hochwasserabflussgebieten selbst begründet. Diese Raumkategorie wird dabei weder quantitativ oder qualitativ, abseits der tautologischen Bestimmung als von durch Hochwasser durchflossenen Flächen, einer Definition unterzogen. Die so geschaffene definitorische Leerstelle Hochwasserabflussgebiet erweist sich als wenig bis gar nicht anschlussfähig zu dreien der vier vorhandenen Gefährdungskonzepten. Da die Ansätze der BWV und WLV auf einem naturwissenschaftlich, quantitativen Zugang beruhen, erweist sich der qualitative Gegenstand des Hochwasserabflussgebietes als in diese Denkmuster nicht übersetzbar, *„da keine Angaben über die […] Jährlichkeit gemacht werden"* (GROSSAUER, 1994:11). Im Gegensatz dazu scheint eine Anbindung an die pragmatisch-qualitative Risk Assessment Policy des Verbundakteurs örtliche Raumplanung gegeben. Dabei wird das räumliche Ausmaß der qualitativ rekonstruierten Hochwassergefährdung, also die von Hochwasser durchflossenen Flächen, mit dem Hochwasserabflussgebiet gleich gesetzt. Einzig hier erweisen sich Entscheidungskriterium und Entscheidungsgrundlage als epistemisch kompatibel.

Hochwasserabflussgebiete als definitorische Leerstellen stellen jedoch eine wichtige Umspannstelle von Definitionsmacht über die natürliche Eignung potentieller Baulandflächen dar. Dabei wird durch die Raumplanungspolitik Amtssachverständigen, Gemeinden und OrtsplanerInnen die Deutungshoheit über den Gegenstand Hochwasserabflussgebiet übertragen. Gemeinden und OrtsplanerInnen werden so in die Position versetzt, Hochwasserabflussgebiete zu definieren und räumlich abzugrenzen. Zeitgleich definieren Amtssachverständige der Raumplanungsabteilung informell Hochwasserabflussgebiete anhand des 100jährlichen Bemessungsereignisses technischer Schutzbauten. Dieses Deutungsangebot der Raumplanungsabteilung wurde jedoch durch Gemeinden und OrtsplanerInnen nicht aufgenommen:

> *„[D]iese Linie*[40] *war nicht immer aus Sicht des Amtes durchhaltbar. Dort wo die Gemeinden gesagt haben, das geht sich nicht so ganz aus, aber wir kommen so halbwegs hin konnte man das nicht verhindern, weil ja das 100er nicht präzise als Versagungsgrund im Gesetz gestanden ist"* (INTERVIEW 5)

Ein Indiz dafür, dass dieses Deutungsangebot der Raumplanungsabteilung auch durch die Raumplanungspolitik nicht angenommen wurde findet sich in der 1995 vorgenommenen Änderung der Modellpraktik zur Ermittlung der natürlichen Eignung von Baulandflächen. Dabei wird im §15 NÖ ROG der Gegenstand des Hochwasserabflussgebietes durch den der Überflutungsflächen ersetzt. Dieser wird jedoch ebenfalls keiner weiteren Definition unterzogen. Diese Änderung sowie die Beibehaltung der definitorischen Leerstelle wird dabei durch die Raumplanungspolitik und die Rechtsabteilung des Landes über die Ablehnung der Gleichsetzung von Hochwasserabflussgebieten als Ausbreitungsräume 30jährlicher Abflussereignisse legitimiert. Dabei bildet die juristische Definition von Hochwasserabflussräumen gemäß §38 Abs3 WRG den Ausgangspunkt. Dieses Lesart von Hochwasserabflussräumen als das *„bei 30jährlichen Hochwässern überflutete Gebiet*" (§38 Abs3 WRG, 1990) wird als unpassend dargestellt, da sie *„nicht unbedingt zum Ausdruck bringt, dass Wasser dort steht*" (INTERVIEW 5). Über die Einführung des Gegenstandes der Überflutungsflächen soll so auf die Gefährdung durch flie-

[40] Gemeint ist hier die informelle Gleichsetzung von Hochwasserabflussgebieten mit Abflussgebieten 100jährlicher Hochwasser durch die Raumplanungsabteilung.

ßendes und stehendes Hochwasser referenziert werden. Gleichsam wird dabei dem informellen Deutungsangebot der Raumplanungsabteilung zu Hochwasserabflussräumen eine Absage erteilt:

> *„Der Versuch, diese Präzisierung*[41] *hinein zu bringen, war permanent da, also bei jeder gröberen Änderung haben wir versucht, neue Inhalte hinein zu bekommen, haben das aber nicht geschafft."* (INTERVIEW 5)

Zur Begründung des Scheiterns im Kampf um die Deutungsmacht über Überflutungsflächen wird durch die Raumplanungsabteilung auf drei narrative Bausteine zurückgegriffen:

- Einerseits werden Gemeinden als widerspenstige und unwillige Umsetzer des 1976 neu erlassenen Raumordnungsgesetztes positioniert:

  > *„Ein paar Jahre später als die Anwendung*[42] *sichtbar und spürbar wurde, gab es natürlich plötzlich sehr viel Gegenwind"* (INTERVIEW 5)

- Gemeinden und deren Interessenvertretungen, wie Gemeinde- und Städtebund, wird durch die Raumplanungsabteilung die Macht zur Diskursstrukturierung durch Einflussnahme auf die Raumplanungspolitik zugeordnet. Diese produktive Macht ermöglicht es aus Sicht der Raumplanungsabteilung kommunalen Interessenvertretungen über die Raumplanungspolitik definitorische Leerstellen offen zu halten und so Deutungsmacht zu den Gemeinden umzuverlagern:

  > *„Der Landtag wollte dann immer das Raumordnungsgesetz entschärfen und ‚praxisgerechter' machen"* (INTERVIEW 5)

- In dieser Rahmung verbindet die Raumplanungsabteilung den Entzug der Deutungsmacht der Gemeinden zu Überflutungsflächen als wenig aussichtsreich, ja sogar als Gefährdung für andere, nicht hochwasserbezogene, Modellpraktiken des Raumordnungsgesetzes:

  > *„Da haben sich alle Bemühungen darauf konzentriert das Raumordnungsgesetz überhaupt nicht in Frage zu stellen. Und soweit irgendwie geht auch durchaus sinnvolle Dinge jetzt nicht reinzubringen, denn der geringste Anlass hätte damals dazu geführt, dass das eine Grundsatzdiskussion über das Gesetz auslöst und es wurde befürchtet, wir können diese Qualität, die das Gesetz damals hatte, nicht halten."* (INTERVIEW 5)

Die produktive Macht von Gemeinden und deren Interessensvertretungen zur Diskursstrukturierung ermöglichte es so eine, spieltheoretsich gesprochen, glaubwürdige Drohung gegenüber der Raumplanungsabteilung aufzubauen. Dadurch konnten letztlich die definitorischen Leerstellen zu Hochwasserabfluss- und Überflutungsbereichen als Teile eines strategischen Arrangements geschaffen und reprodiuziert werden.

Die Einbindung von Gefahrenzonenplänen der WLV

Trotz der eingangs erwähnten Marginalisierung der WLV erweisen sich deren Gefahrenzonenpläne als sehr strukturierend für die Modellpraktik zur Identifikation wildbachgefährdeter Flächen. Der Raumtypus der wildbachgefährdeten Flächen wird dabei formell als definitorische Leerstelle ausgeformt. Wie im Fall der BWV wird auch hier keine definitorische Anbindung an die Kategorisierung von Gefährdung durch die WLV in rote und gelbe Gefahrenzonen vorgenommen. Anders als im Fall der Leerstelle Hochwasserabflussgebiet, entschärft jedoch die

[41] Präzisierung wird hier als Referenz auf die informelle Konzeptionierung von Hochwasserabflussgebieten bzw. Überflutungsbereichen verstanden.

[42] Gemeint ist hier die Anwendung des niederösterreichischen Raumordnungsgesetztes.

dreiteilige[43] Raumtypisierung der WLV diese Leerstelle. Durch die Verbindung von Schädigungen menschlicher Werte durch Wildbäche mit roten und gelben Gefahrenzonen, beschränkt sich die definitorische Leerstelle darauf, welche dieser beiden Raumtypen nun wildbachgefährdeten Flächen entspricht. Die Zuschreibung der nicht vorhandenen Eignung als Siedlungsstandort an rote Gefahrenzonen durch die WLV formt dabei eine Rahmung, welche ein Offenhalten der Leerstelle zu wildbachgefährdeten Flächen nur schwer legitimiert. Um diesen legitimatorischen Spannungen unter Beibehaltung der formalrechtlichen Leerstellte vorzubeugen, werden in einer informellen Modellpraktik durch Raumplanungsabteilung, PlanerInnen und Gemeinden wildbachgefährdete Flächen als rote Gefahrenzonen definiert. Im Sinne einer strategischen Umschichtung von Deutungsmacht über den Gegenstand Wildbachgefährdung an Gemeinden wird dabei die natürliche Baulandeignung gelber Gefahrenzonen als Produkt lokaler Einzelentscheidungen platziert:

> *„Lässt sich [die Nutzung als Bauland] aber bei Abwägung der Interessen doch nicht zur Gänze vermeiden, so wäre das Schadensausmaß durch Vorschreibung und Einhaltung entsprechender Bauauflagen zu verringern.“* (AULITZKY, 1985 in: ; LUZIAN, 2002:76)

Die Einbindung von Gefahrenzonenplänen der BWV

Als diskursiv inexistent konnte die Einbindung von Gefahrenzonenplänen der BWV rekonstruiert werden. Diese diskursive Ausblendung konnte letztlich nicht vollständig erschlossen werden. Ausgehend von den durchgeführten ExpertInneninterviews konnte dazu jedoch folgende Vermutung aufgestellt werden. Trotz einer unterschiedlichen Risk Assessment Policy (vgl. Kapitel 4.1.2.2) nutzt die BWV im Rahmen von Gefahrenzonenplänen das von Gefahrenzonenplänen der WLV bekannte Kategorisierungsschema von Gefährdung in rote und gelbe Gefahrenzonen sowie in nicht gefährdete (‚weiße') Flächen. Über dieses idente Kategorisierungsschema wird letztlich die zuvor beschriebene Modellpraktik zur Einbindung von Gefahrenzonen der WLV auch auf Gefahrenzonen der BWV angewandt. Als Strategie zur Legitimierung dieser Praktik wird der Verweis auf die nahezu deckungsgleichen Interpretationen zu roten und gelben Gefahrenzonen von WLV und BWV vermutet.

Geschlossene Ortsgebiete als räumlicher Filter

Die bis jetzt behandelten Modellpraktiken zur Ermittlung der Baulandeignung werden mitsamt ihren definitorischen Leerstellen mit einem zusätzlichen räumlichen Filter versehen. Flächen innerhalb geschlossener Ortsgebiete werden dabei von einer Ermittlung der Baulandeignung ausgenommen (§15 Abs4 NÖ ROG, 1993). Diese Modellpraktik wird mit dem Ziel der *„Schließung verhältnismäßig kleiner Baulücken innerhalb geschlossener Ortsgebiete (Abrundung des Baulandes)“* (BLAHA, LAUNSKY-TIEFFENTHAL und SILBERBAUER, 1977:29) verbunden. Diese, auf den ersten Blick dem Konzept der gesellschaftlichen Selbstgefährdung widersprechende Modellpraktik wird zu ihrer Legitimierung durch Raumplanungspolitik und –verwaltung auf den Gegenstand des Baubestandes bezogen. Über den Verweis auf *„zahlreiche jahrhundertalte Siedlungen, die nicht hochwassersicher sind*“ (MAXIAN, 1997:3) wird die damit verbundene Selbstgefährdung aus der Verantwortung der Raumplanung herausgeschnitten, da diese damals als formelle Staatsaufgabe nicht existent war. Dadurch wird dem Siedlungsbestand die Position der unveränderlichen Grundlage raumplanerischer Überlegungen zugeordnet. Raumplanerische Modellpraktiken können somit *„den Baubestand früherer Zeiten nicht*

[43] Durch rote und gelbe Gefahrenzone werden alle außerhalb dieser Zonen liegenden (‚weißen') Flächen als nicht durch Wildbäche oder Lawinen bedrohte Flächen positioniert.

ungeschehen machen“ (ebd.). Dieser physische Siedlungsbestand wird mit der Verantwortung der BWV zur baulichen Absicherung von Siedlungsräumen verbunden. Durch diese Verantwortungszuschreibung an die BWV wird eine Beseitigung bzw. Verringerung der historischen, damit durch die Raumplanungspolitik und -verwaltung nicht verantwortbaren, Selbstgefährdung verbunden. In dieser Rahmung wird der Gegenstand des geschlossenen Ortsgebietes zum zentralen Schutzgut der BWV. Aufgrund dieses technischen Schutzes durch die BWV wird letztlich durch die Raumplanungspolitik und -verwaltung die bauliche Auffüllung geschlossener Ortsgebiete als keine Steigerung der gesellschaftlichen Selbstgefährdung interpretiert.

Analog zu den vorherig behandelten definitorischen Leerstellen wird auch der Gegenstand der geschlossenen Ortsgebiete mit keiner diskursiven Bedeutungszuschreibung versehen. Über das formalrechtliche Verankern dieser definitorischen Leerstelle wird so durch die Raumplanungspolitik die Deutungsmacht über den Gegenstand der geschlossenen Ortsgebiete Gemeinden und deren OrtsplanerInnen zugeordnet.

5.1.5 Weitere rekonstruierte raumplanerische Modellpraktiken

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, wird die Berücksichtigung von Gefährdungen durch Hochwasser ausschließlich mit dem Handlungsfeld der örtlichen Raumplanung verbunden. Die kommunale Planungsebene wird über die zuvor beschriebene Einbindung von Evidenzen der BWV und WLV als Ort des größtmöglichen Wissens über lokale Entscheidungsgrundlagen positioniert:

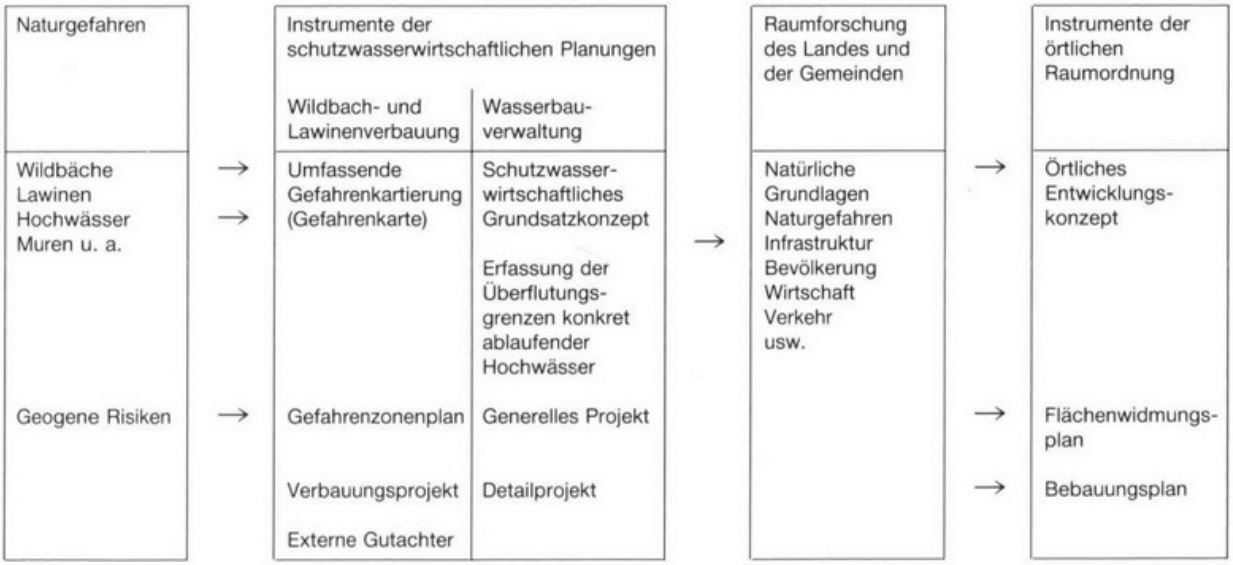


Abbildung 33: Die örtliche Raumplanung als Ort der größtmöglichen Konzentration entscheidungsrelevanten Wissens
(ÖROK, 1986b:102)

Demgegenüber wird das Handlungsfeld der Regionalplanung weder durch Raumplanungspolitik und -verwaltung, PlanerInnen, BWV oder WLV mit der Vorsorge gegen Hochwasserereignisse verbunden. Diese diskursdominante Positionierung erweist sich deshalb als interessant, da in den 1980ern erstellte Regionalplanungen (vgl. Einträge A und B in Abbildung 34) naturnahe wasserbauliche Methoden einfordern und/oder Abflussräume 100jährlicher Hochwasserereignisse planlich darstellen. Mit Einführung des Planungsinstrumentes der regionalen Raumordnungsprogramme im Jahre 1994 fällt diese Einflechtung des Themenfeldes Hochwasser gänzlich weg.

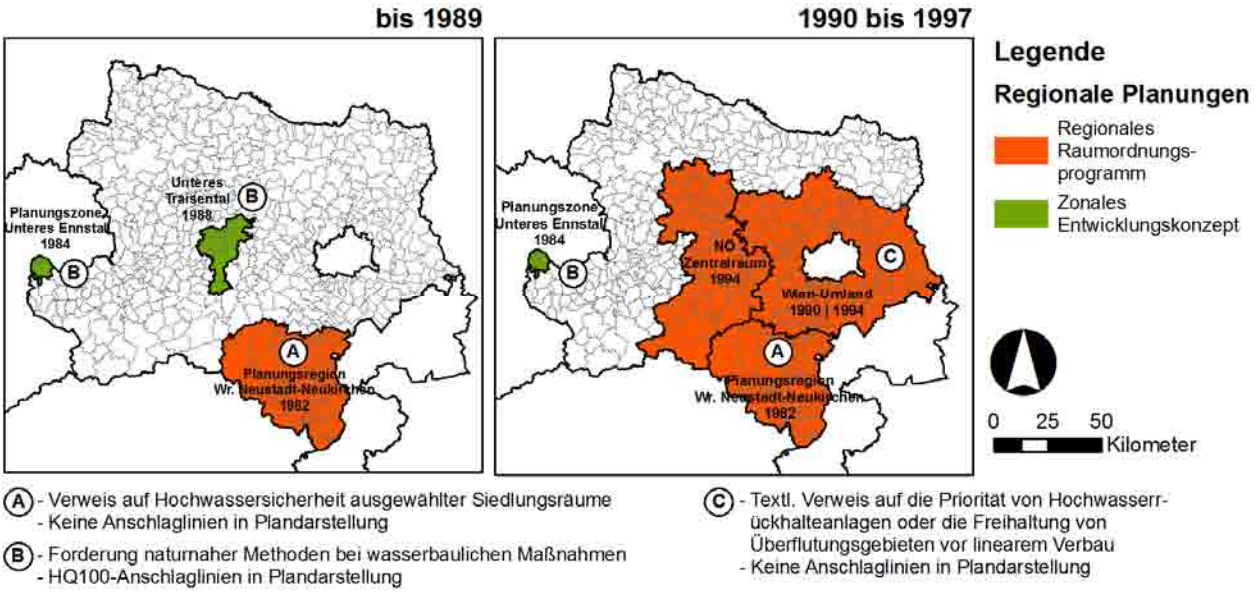


Abbildung 34: Regionale Raumordnungsprogramme und sonstige Regionalplanungen im Zeitraum 1990 bis 1997 und ihr Bezug zur Hochwasservorsorge
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Diese Veränderung in der Bedeutsamkeit hochwasserbezogener Inhalte innerhalb der Regionalplanung Niederösterreichs konnte ausschließlich anhand der durchgeführten ExpertInnen-interviews rekonstruiert werden. Die Ausschließung der Thematik Hochwasser wird dabei durch die Regionalplanungsabteilung über die vergrößerten Planungsregionen der neu eingeführten regionalen Raumordnungsprogramme und die dazu nicht flächendeckend vorhandenen Evidenzen der BWV legitimiert. Einer teilweisen Integration von Evidenzen der BWV wird dabei das Potential zugeordnet, in Teilregionen ohne Abflussuntersuchungen der BWV durch das Fehlen von Anschlaglinien ein falsches Gefühl der Sicherheit zu vermitteln.

Bauland-Aufschließungsgebiete als Instrumente zur Ausweitung definitorischer Leerstellen

Wie Gemeinden ihre Deutungsmacht produktiv nutzen, kann an der rekonstruierten Ausweitung der definitorischen Leerstellen zu Hochwasserabflussgebieten und wildbachgefährdeten Flächen durch die Umdeutung von ‚Bauland-Aufschließungszonen' verdeutlicht werden. Seitens der Raumplanungspolitik und –verwaltung werden Aufschließungszonen mit der Sicherung einer *„geordneten Siedlungsentwicklung sowie zur Sanierung und/oder Sicherung von Altlasten bzw. Verdachtsflächen*" (§16 Abs4 NÖ ROG, 1993) verbunden. Durch die Formulierung von Freigabevoraussetzungen[44] soll dabei *„der Gemeinde eine stufenweise und ihrer finanziellen Leistungskraft angepasste Realisierung der Aufschließung"* (BLAHA, LAUNSKY-TIEFFENTHAL und SILBERBAUER, 1977:32) von Baulandflächen ermöglicht werden.

Im Rahmen einer rein informellen Modellpraktik werden Aufschließungszonen durch Gemeinden und OrtsplanerInnen einer Umdeutung unterzogen. Genauer gesagt wird die natürliche Eignung von Standorten, und damit deren Lage außerhalb von Überflutungsgebieten, als Freigabevoraussetzung gesehen. Diese Umdeutung von Freigabevoraussetzungen ermöglicht es Gemeinden, die Reichweite der zuvor beschriebenen definitorischen Leerstellten bei der Entscheidung über die natürliche Eignung potentiellen Baulandes auszuweiten. Bewirkt die

[44] Als Voraussetzungen werden hierzu wird die Bebauung von Baulandflächen mit gleicher Widmungsart zu einem bestimmten Prozentsatz, die Fertigstellung und die Sicherstellung der Ausführung infrastruktureller Einrichtungen oder Lärmschutzbauten positioniert (vgl. §16 Abs4 NÖ ROG, 1993).

definitorischen Leerstelle der Hochwasserabflussgebiet eine Ja-Nein Entscheidung über die natürliche Baulandeignung einer Fläche, ermöglicht die Umdeutung von Freigabevoraussetzungen eine ‚Jein'-Entscheidung. Flächen, welche durch Gemeinden und OrtsplanerInnen als Hochwasserabflussgebiet eingeordnet wurden, können so als Baualand gelesen werden, dessen Eigenschaft ‚Nicht-Hochwasserabflussgebiet' nachträglich durch technische Maßnahmen, wie Aufschüttungen oder Dämme, hergestellt werden kann. Diese Deutungsmacht der Gemeinden über Aufschließungszonen setzt die Prämisse außer Kraft, dass Bauland bereits zum Zeitpunkt seiner Widmung eine natürliche Eignung aufweisen muss. Ein Hinweis, dass diese Aneignung von Deutungsmacht über Aufschließungszonen durch Gemeinden nicht den strategischen Interessen der Raumplanungspolitik und –verwaltung entspricht, findet sich 1995. Legitimiert durch die Absicherung formalrechtlicher Eindeutigkeit und Nachvollziehbarkeit von Modellpraktiken, wird durch die Rechtsabteilung des Landes das zeitliche Auseinanderfallen von Baulandwidmung und dessen natürlicher Eignung aufgegriffen und problematisiert. Die Deutungsmacht der Gemeinden über den Gegenstand der Freigabevoraussetzungen wird dabei als Möglichkeit positioniert, alle geforderten Dimensionen der Baulandeignung erst nach der Widmung als Bauland nachzureichen. Um dies zu verhindern, wird die Deutungsmacht über Freigabevoraussetzungen gänzlich der Raumplanungspolitik zugeordnet. Diese Neuzuordnung manifestiert sich in der formalrechtlichen Beschränkung des zeitliches Auseinanderfallen zwischen der Eignung und Widmung von Baulandflächen auf den Themenbereich ‚Altlasten und Verdachtsflächen'.

Die graphische Integration von Evidenzen der BWV und WLV

Im Gegensatz zur textlichen Darstellung von Gefährdungen im Rahmen der Grundlagenforschung, welche gänzlich ausgeblendet wird, erweist sich die graphische Integration von Evidenzen der BWV und WLV als strukturierend für Aussageform des Flächenwidmungsplanes. Die Modellpraktik zur Einbindung von Evidenzen der BWV (§15 Abs2 Z2 NÖ ROG, 1993) fokussiert dabei auf die definitorische Leerstelle der Hochwasserabflussgebieten. Bedingt durch die Uneindeutigkeit des Gegenstands Hochwasserabflussgebiet werden dabei meist Anschlaglinien 30- und/oder 100jährlichen Abflussereignisse als *„(festgestellte) Hochwasserabflussbereiche"* (ÖGRR, 1979:o.S.) unter Angabe der Jährlichkeit übernommen. Diese gänzlich ausgeblendeten Modellpraktiken der NÖ Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne (1977) ermöglichen darüber hinaus *„erfahrungsgemäß häufig überflutete"* (ÖGRR, 1979:o.S.) Flächen als ‚Überflutungsgebiet' und Rückhaltebecken der BWV als ‚Retentionsgebiete' graphisch abzubilden. Diese Elemente werden diskursiv jedoch ausgeblendet und wurden im Rahmen der ExpertInneninterviews über ihre faktische Inexistenz in Abflussuntersuchungen der BWV als Artefakte positioniert. Der grundsätzlichen diskursiven Marginalisierung von Gefahrenzonenplänen der BWV folgend, werden diese bis 1995 in den formellen Modellpraktiken zur graphischen Integration von Evidenzen der BWV ausgeschlossen. So sieht die NÖ Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne bis zu ihrem Außerkrafttreten 2002 keine Signaturen für Gefahrenzonen der BWV vor. Bedingt durch die definitorische Leerstelle zu wildbachgefährdeten Gebieten werden Evidenzen der WLV als einheitliche Raumkategorie ‚wildbachgefährdete Fläche' mit den möglichen Zusätzen ‚rote bzw. gelbe Gefahrenzone' graphisch eingebunden (vgl. rechtes unteres Symbol in Abbildung 35):



Abbildung 35: Die graphische Kategorisierung von Gefährdungen durch Hochwasser in Flächenwidmungsplänen durch die NÖ Planzeichenverordnung 1977
(Quelle: ÖGRR, 1979:o.S.)

Die Sammlung von Abflussuntersuchungen der BWV innerhalb des Raumordnungskatasters

Zur *„Erfassung aller für die Raumordnung erforderlichen Grundlagen“* (§2 Abs2 NÖ ROG, 1993) wird durch die Raumplanungsabteilung 1993 der Gegenstand des Raumordnungskatasters eingeführt. Dieser wird als Sammlung analoger Karten- und Planwerke konzipiert und umfasst den Themenbereich ‚Gefahrenzonen'. Gemäß der diskursiven Dominanz von Abflussuntersuchungen der BWV werden Gefahrenzonen dabei mit Abflussuntersuchungen gleichgesetzt. Trotz der Positionierung des Raumordnungskatasters als *„Orientierungs-, Auskunfts- und Kommunikationsmittels für Planungsbeteiligte und Planungsbetroffene“* (ÖROK, 1990:236) wird der Themenbereich ‚Gefahrenzonen' primär als Archiv abgeschlossener Abflussuntersuchungen der BWV für Amtssachverständige der örtlichen Raumplanung interpretiert. Die Sammlung und Bereitstellung dieser Unterlagen wird dabei durch die Raumplanungsabteilung des Landes strategisch mit der aufsichtsbehördlichen Prüfung kommunaler Widmungsvorhaben und den dabei ermittelten Baulandeignungen verbunden.

Zusammenfassend bietet Tabelle 27 einen Überblick über die rekonstruierten Modellpraktiken:

Art der Modellpraktik	Rekonstruierte Modellpraktiken
Formell (ROG und sonstiger rechtverbindlicher Charakter)	Ausgenommen standortgebundener Bauten und Flächen in geschlossenen Ortsgebieten: - Hochwasserabflussgebiete bzw. Überflutungsbereiche scheiden als Bauland aus (§15 Abs3 Z1 NÖ ROG, 1993) - Wildbachgefährdete Flächen scheiden als Bauland aus (§15 Abs3 Z3 NÖ ROG, 1993)
	Bis 1995: Widmung von Hochwasserabflussgebieten bzw. Überflutungsbereichen als Bauland-Aufschließungszone mit der Freigabebedingung Baulandeignung gem. §15 Abs3 Z1 NÖ ROG herzustellen (§16 Abs4 NÖ ROG, 1993)
	Kenntlichmachung von Flächen für die wegen Bundes- bzw. Landesgesetzen Nutzungsbeschränkungen bestehen: Hochwasserabflussgebiete & Gefahrenzonen, bis 1995: gemäß Forstgesetz 1975 (§15 Abs2 Z2 NÖ ROG, 1993)
	Hochwasserabflussgebiete und wildbachgefährdete Flächen als Teil der Planzeichenverordnung (1977)
	Raumordnungskataster zur Sammlung von Informationen zu Gefahrenzonen (§2 Abs2 NÖ ROG, 1993)
Informell (keine Rechtsverbindlichkeit)	Indirekte Mitentscheidung der Amtssachverständigen an Evidenzen zur Gefährdung und der für Bauland tolerablen Ausprägung dieser Gefährdung
	Individualfestlegung der Gefährdung durch Einzelgutachten von BWV bzw. Ingenieurbüros (WLV – marginal)
	Rote Gefahrenzonen der WLV als Abbild wildbachgefährdeter Flächen
	Bis 1995: Widmung von Hochwasserabflussgebieten bzw. Überflutungsbereichen als Bauland-Aufschließungszone mit der Freigabebedingung Baulandeignung gem. §15 Abs3 Z1 NÖ ROG herzustellen (§16 Abs4 NÖ ROG, 1993)

Tabelle 27: Rekonstruierte Modellpraktiken im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

5.1.6 Die Einflechtung nachhaltiger Entwicklung und des anthropogenen Klimawandels

Wie den bisherigen Ausführungen indirekt entnommen werden kann, konnten trotz mehrfacher Korpuserweiterungen keine Bezugnahmen auf nachhaltige Entwicklung oder das Phänomen des anthropogenen Klimawandels rekonstruiert werden.

5.1.6.1 Nachhaltigkeit als Sinnbild der ökologischen Grunderzählung

Der in der raumplanerischen Diskussion in Niederösterreich ab 1990 auffindbare Gegenstand nachhaltigen Entwicklung erfährt durch PlanerInnen, Raumplanungspolitik und -verwaltung eine Konzeptionierung entlang der ökologischen Grunderzählung. Dabei wird der im Jetzt verankerte Zeitbezug der ökologischen Grunderzählung anhand der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen um einen nicht näher genannten Zeitraum in die Zukunft ausgedehnt. Als inhaltlicher Bezugspunkt dieser Verantwortung wird dabei die verantwortungsvolle und damit im Sinne der Grunderzählung ökologische Nutzung natürlicher Ressourcen gesetzt. Diese ökozentrierte Lesart zielt auf die Erhaltung von Naturraumpotentialen ab, welche als Quellen der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen interpretiert werden. In der daraus abgeleiteten Bewahrungsfunktion der Raumplanung tritt die exklusive Stellung der Natur, welche ihr Gegenteil im Siedlungsraum findet, als zentrales Schutzgut nachhaltiger, planerischer Bemühungen deutlich zu Tage. Beispielsweise in der als nicht nachhaltig platzierten *„Überlastung vieler Räume durch naturferne Nutzungen“*, welcher präventiv durch das *„Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip“* (WEBER, 1994:10) begegnet werden soll. Die im Rahmen dieser Verantwortung zur Bewahrung benutzten Konzepte von Prävention und Vulnerabilität beziehen sich ausschließlich auf das Schutzgut Natur. Basis für diese Auslegung bildet eine monokausale und als ‚unökologisch' angesehene Wirkbeziehung des Menschen und seiner Siedlungen auf die Natur. Diese Wirkbeziehung wird als ein, in *„Hinblick auf die Präventionsverantwortung noch (!) fehlprogrammiertes Gesamtsystem“* interpretiert, welches *„uns tagtäglich auf mannigfaltige Weise zum Umweltsünder werden lässt!“* (ebd.).

Als Sinnbild einer nachhaltigen Entwicklung wird dabei das Projekt Marchfeldkanal verstanden. Das dabei vorgenommene Einwirken des Menschen auf die Natur, folgt dem Ziel der nachhaltigen Absicherung menschlicher Lebensgrundlagen, wie Trinkwasser und Produktivflächen. Gleichzeitig wird dieses menschliche Einwirken mit der Berücksichtigung ökologischer Funktionsbeziehungen verbunden und als Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung interpretiert.

Diese Lesart von Nachhaltigkeit bewirkt durch die ökozentrische Positionierung von Natur als zentrales Schutzgut eine Ausschließung menschlicher Werte als Schutzgüter nachhaltiger Entwicklung. Überspitzt ausgedrückt, ist es durch diese konzeptuelle Ausschließung nicht möglich, durch den Schutz menschlicher Werte vor Hochwasser einen Beitrag zu einer nachhaltige Entwicklung zu leisten.

5.1.6.2 Der Treibhauseffekt als diskursive Ausblendung

Wie im Fall der nachhaltigen Entwicklung konnte keine Bezugnahme auf den anthropogenen Klimawandel gefunden werden. Da Hochwasser als Effekt eines vom Menschen nicht beeinflussbaren, ökologischen Wirkungsgefüges gelesen wird, erscheint die Konstruktion einer Kausalbeziehung zwischen Klimawandel und Hochwasser als undenkbar.

Mit dem Beginn der Verhandlungen zur UN Klimarahmenkonvention 1990 wird der Treibhauseffekt durch die niederösterreichische Landespolitik aufgegriffen. Der ökologischen Grunderzählung folgend, wird dabei die Anreicherung der Atmosphäre mit CO_2, was als Ursache des Treibhauseffektes interpretiert wird, als ein Akt ökologischer Unvernunft und gesellschaftlicher Selbstgefährdung präsentiert:

> *„Es ist einmal eine Tatsache, daß das, was in Jahrhunderten durch Ablagerung entstanden ist, nicht in ein paar Jahren oder Jahrzehnten verbrannt werden kann. Hier muß der natürliche Kreislauf unterbrochen werden und hier muß es zu einer Aufheizung, zu einer Aufwärmung unserer Atmosphäre führen“* (NÖ LANDTAG, 1990:o.S.)

Neben der erwähnten Aufheizung wird dabei die Veränderung der Meeresspiegel durch das Abschmelzen polaren Eises kausal mit dem Treibhauseffekt verbunden. Diese beiden Elemente bilden so die Kristallisationspunkte einer Rückkoppelung zwischen Treibhauseffekt und menschlichem Lebensraum. Die dabei hervorgehende gesellschaftliche Selbstgefährdung wird in Niederösterreich vor allem an den negativen Auswirkungen höherer Temperaturen auf die landwirtschaftliche Produktion festgemacht:

> *„Die heurige Hitze- und Dürreperiode hat europaweit, natürlich vorrangig in der Land- und Forstwirtschaft, aber auch in anderen Wirtschaftsbereichen gravierende Schäden verursacht. Experten sehen in diesem Jahrhundertereignis erste Auswirkungen eines zunehmenden Treibhauseffektes, der ohne Gegenlenkungsmaßnahmen mittelfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit durch eine Klimaveränderung weitreichende Folgen verursachen wird."* (NÖ LANDTAG, 1992:o.S.)

Als Gegenmaßnahmen zum Treibhauseffekt wird ein Austausch fossiler, ‚endlicher' Energieträger durch ‚biogene' und daher ‚erneuerbarer' Energieträger sowie die grundsätzliche Reduktion des Energiebedarfes in Verkehr und Bauwesen positioniert.

Über diese dominante Wirkbeziehung zwischen der Erwärmung des Klimas und der landwirtschaftlichen Produktion werden Hochwasserereignisse letztlich außerhalb dieser Mensch-Umwelt-Mensch Interaktion platziert. Eine Verbindung der anthropogenen Anreicherung der Atmosphäre mit CO_2 und Hochwasserereignissen wird so ausgeblendet.

5.1.7 Rekonstruierte Deutungsmuster

Das Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung mit seinen diskursiv hervorgebrachten Objekten, Begriffen, Subjektpositionierungen, Modellpraktiken und Vergegenständlichungen wird durch folgende Deutungsmuster getragen und ermöglicht:

Rekonstruierte Deutungsmuster
Pseudo-entwicklungsplanerischer Zugang [a]
BürgerInnen als passive KonsumentInnen
Isolierende, linear modernistische Sichtweise auf Schadensvorsorge
Absolute Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit [b]
Ökologische Gesinnungsethik
Natur als zentrales raumplanerisches Schutzgut
Natur als funktional unveränderbarer Rahmen gesellschaftlichen Handelns

[a] … Eigene Überarbeitung basierend auf Selle (1995)
[b] … Eigene Überarbeitung basierend auf Weichhart (2007)

Tabelle 28: Rekonstruierte Deutungsmuster im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Pseudo-entwicklungsplanerischer Zugang

In dieser Rahmung wird die umfassende Beeinflussbarkeit räumlicher Entwicklungen als Grundlage aller planerischen Tätigkeiten dargestellt. Diese Beeinflussung geschieht anhand von raum- und fachplanerischen Zielvorgaben durch Planungsträger der öffentlichen Hand auf Basis gesetzlicher Handlungsaufträge. Aufgrund der Expertise und faktenbasierten Methoden der BWV und WLV können Gefährdungen durch Hochwasser mit hinreichender Sicherheit ermittelt werden. Dieses in Anschlaglinien und Gefahrenzonen kodifizierte Fachwissen wird als Bestandteil der raumplanerischen Bestandserhebung in den Planungsprozess eingespeist. Um

dem gemeinwohl-orientierten Planungsziel ungefährdeter Siedlungsbereiche auf effiziente Art und Weise zu entsprechen, ist es in der örtlichen Raumplanung rational, die ausgewiesenen Gefahrenbereiche der BWV und WLV zu meiden.

Dieses Narrativ erweist sich durchtränkt von der Vorstellung, Planungsentscheidungen stets auf der Basis wissenschaftlicher, eindeutig ermittelbarer Grundlagen zu treffen:

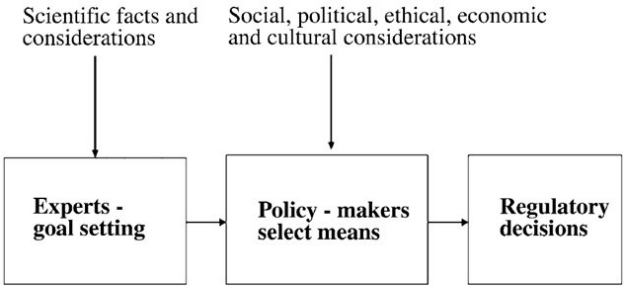


Abbildung 36: Das Modell des ‚Inverted Decisionism'
(Quelle: MILLSTONE, 2007:492)

Diese, dem Modell des ‚Inverted Decisionism' entsprechende Logik geht dabei von einer klaren Trennung von Wissenschaft und politischer Entscheidung aus, wodurch die Rationalität der Planungsentscheidung garantiert werden soll. Dieses durch die Raumplanungspolitik öffentlich vertretene Verständnis ermöglicht es, vordergründig die Verantwortung zur Produktion wissenschaftlicher Evidenzen an die BWV und WLV abzugeben. Dieser, auf die formalrechtliche Absicherung von Vorgehensweisen bedachte, Zugang kollabiert jedoch sobald Entscheidungen getroffen werden müssen und keine wissenschaftlichen Evidenzen der BWV oder WLV vorliegen. Verschärfend kommt die Wirkung definitorischer Leerstellen hinzu, wodurch letztlich das propagierte Entscheidungsmodell des ‚Inverted Decisionism' in eine pseudo-entwicklungsplanerische Perspektive überführt wird:

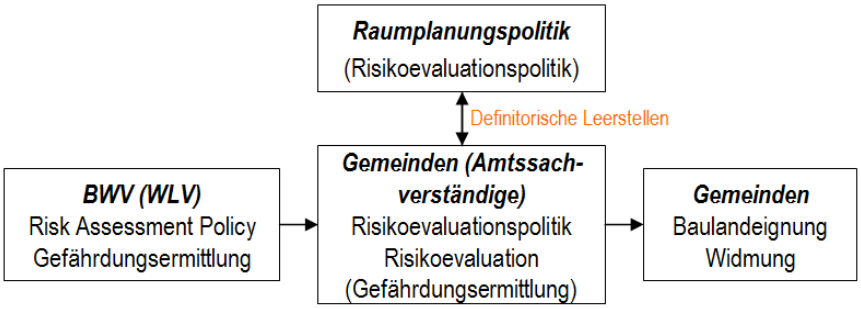


Abbildung 37: Schematische Darstellung des pseudo-entwicklungsplanerischen Zugangs
(Quelle: Eigene Überarbeitung 2009 von MILLSTONE, 2007:486)

Definitorischen Leerstellen ermöglichen es, die Trennung zwischen Wissenschaft als Produzent der Entscheidungsgrundlagen und Politik als Integrator dieser Grundlagen, beispielsweise im Rahmen von Risikoevaluationspolitiken, aufzuheben. Da so auch Gemeinden und Amtssachverständige zu pragmatisch-qualitativen Produzenten von Hochwasserabflussgebieten (‚Gefährdungsermittlung') und Evaluatoren davon ausgehender Gefährdungen werden (‚Risikoevaluationspolitik & Risikoevaluation'), kann die Baulandeignung hochwassergefährdeter Flächen auch ohne wissenschaftliche Evidenzen der BWV bzw. WLV festgestellt werden.

Dieser Zugang entspricht einerseits in seinem Glauben an die umfassende, weil faktenbasierte, Gestaltbarkeit räumlicher Entwicklung dem von Selle (1995) beschriebenen entwicklungsplanerischen Planungszugang. Gleichzeitig wird eine Pseudo-Faktenbasiertheit verfolgt, welche sich beispielsweise in der Ermittlung von Hochwassergefahren durch BürgerInnen nie-

derschlägt. Dieser pseudo-entwicklungsplanerische Zugang ist somit durch einen Spagat zwischen strategischen Interessen und den Normativen der Nachvollziehbarkeit sowie der wissenschaftlichen Fundierung raumplanerischer Entscheidungen geprägt. Dadurch bedingt, weist er eine gewisse Zwiespältigkeit zwischen seiner Außenpräsentation als rein auf wissenschaftlichen Fakten basierter Entscheidungsprozess und seiner durch strategische Arrangements bestimmten Binnenlogik auf.

BürgerInnen als passive KonsumentInnen

Dem pseudo-entwicklungsplanerischen Verständnis von Planung folgend, werden BürgerInnen als passive KonsumentInnen wissenschaftlich fundierter und dadurch nachvollziehbarer raumplanerischer Entscheidungen positioniert. Gemäß der Vorstellung einer rein faktenbasierten Entscheidungsfindung werden BürgerInnen anhand deren nicht vorhandener analytischen bzw. planerischen Kompetenzen aus dem Planungsprozess ausgeschlossen. Damit sollen rationale, auf wissenschaftlichen Grundlagen aufbauende Planungsentscheidungen sichergestellt werden.

Dieses Deutungsmuster erweist sich durch seine hohe Affinität zu linearen Modernisierungsvorstellungen und zur Rechtslogik einer eindeutig überprüfbaren und faktisch fundierten Entscheidungsfindung als sehr stabil. Diese Stabilität rahmt Entscheidungssituationen ohne entsprechende wissenschaftliche Evidenzen der BWV bzw. WLV als Betriebsunfälle, welche aus pragmatischen Gründen so lange hinzunehmen sind, bis die entsprechende wissenschaftlichen Evidenzen bereitgestellt werden können. Dass BürgerInnen, PolitikerInnen, PlanerInnen und Amtssachverständige in Ermangelung solcher Evidenzen als Produzenten und Evaluatoren von Hochwassergefährdungen auftreten, kann als ein solcher Betriebsunfall gelesen werden. Über ein Mehr an finanziellen Mitteln und Personal für die BWV können solche Situationen jedoch vermieden werden.

Isolierende, linear modernistische Sichtweise auf Schadensvorsorge

In diesem Deutungsmuster wird das raumplanerische Problem der Ausweisung von sicheren Siedlungsgebieten als eine Herausforderung an die ingenieurwissenschaftliche Fachdisziplin Schutzwasserwirtschaft dargestellt. Monokausale Ursache dieses raumplanerischen Entscheidungsproblems bildet dabei das Unwissen über die räumliche Dimension von Hochwasserereignissen. Der in Abbildung 33 dargestellte lineare Fluss an Wissen über die Gefährdung durch Hochwasser und dessen Einbindung im Rahmen kommunaler Modellpraktiken kann als Musterbeispiel eines solchen linearen Modernisierungsprozesses gesehen werden. Durch die Anwendung wissenschaftlich fundierter Verfahren können Hochwasserereignisse durch die BWV simuliert und mit Eintrittswahrscheinlichkeiten versehen werden. Dieses naturwissenschaftliche Mehr an Wissen ermöglicht ein Mehr an Kontrolle und führt somit zu einem Forschritt in der Berücksichtigung von Hochwasserereignissen in der Raumplanung. Diese im Jetzt verankerte und in die Zukunft blickende, vorsorgende Vorgehensweise wird mit einer endgültigen Berücksichtigung und somit Lösung der Bedrohung durch Hochwasser verbunden. Dabei können durch den Bau eines Dammes einerseits Siedlungsräume abgesichert und/oder die dahinterliegenden Flächen als ‚sichere' Baulandflächen genutzt werden. Die Organisation und Finanzierung der Wartung von Schutzbauten, deren Funktionsfähigkeit ja Voraussetzung für eine solche Baulandnutzung ist, wird dabei als ein an die BWV und die Gemeinden externalisierbares Einzelproblem verstanden. Über diese Externalisierbarkeit wird die Schadensvorsorge gegen Hochwasser als Summe vieler unterschiedlicher Einzelproblemstellungen verstanden, der durch eine Vielzahl an Akteuren, wie Feuerwehr, BWV, Raumplanung etc., und ein Mehr an Wissen begegnet werden kann. Eine disziplinenübergreifende Verbindung dieser Einzelproble-

me findet dabei nicht statt, da nur die fachliche Spezialisierung die Produktion dieses Mehr an Wissens garantiert.

Absolute Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit'[45]

Die Begrifflichkeit Risiko wird hier mit der Exponiertheit gegenüber Hochwasser und sonstigen Naturgefahren gleichgesetzt und entspricht so der Gefährdungsabschätzung von BWV und WLV. Diese Gefährdung findet ihr Gegenüber in der Abwesenheit einer solchen. An dieser Unterscheidung orientiert sich auch das zentrale raumplanerische Handlungsziel im Umgang mit der Bedrohung durch Hochwasser: Die Herstellung ‚sicherer', also nicht gefährdeter, Nutzungsangebote, bei deren Realisierung weder Leben noch die Besitztümer ihrer NutzerInnen bedroht werden. Sicherheit wird in diesem dualen Konzept also als Nicht-Gefährdung gelesen.

Aus Sicht der BürgerInnen wird diese begriffliche Unterscheidung zwischen Gefährdung und Sicherheit verkürzt, da sie nicht in den Planungsprozess einbezogen werden. In der pseudo-entwicklungsplanerischen Sichtweise werden für BürgerInnen letztlich ja durch unbeeinflussbare Vorentscheidungen in der örtlichen Raumplanung ‚sichere' Standortangebote geschaffen. Diese öffentlichen Vorentscheidungen bewirken somit, dass für BürgerInnen Naturgefahren als von ihnen nicht verursachte bzw. beeinflussbare Gefahren auftreten. Die Produktion von Sicherheit wird damit als rein öffentliche Aufgabe gerahmt.

Ökologische Gesinnungsethik

Die Rahmung der ethischen Verantwortung zur raumplanerischen Bereitstellung sicherer Siedlungsräumen erfolgt über die Forderung der umfassenden Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen. Dabei wird von einem tendenziell ökozentrierten Verständnis von Natur, als dauerhaft zu erhaltende Lebensgrundlage der Gesellschaft ausgegangen. Dieses gesinnungsethische Motiv, den ‚natürlichen Haushalt' zu bewahren, bildet dabei die Grundlage der Forderung zur Sicherung bzw. Wiederherstellung des Schutzgutes Natur. An diese Sicherung knüpft das Argument der unbewussten Selbstgefährdung an, welche aus der Rückkoppelung negativer Effekte unökologischer Verhaltensmuster auf den Menschen resultiert. Als Beispiel einer solchen Selbstgefährdung wird das Besiedeln von Flächen gesehen, welche durch ein Wissensdefizit über ökologische Systemzusammenhänge nicht als Überflutungsflächen wahrgenommen werden. Dadurch werden menschliche Leben und Werte gefährdet, sowie das ökologische Gefüge Flussraum in seiner Leistungsfähigkeit beeinträchtigt. Diese ausdrückliche Berücksichtigung der Neben- und Rückwirkungen menschlicher Handlungen und die daraus entstehenden (Selbst-)Gefährdungen folgen der reflexiven Modernisierung nach Beck (1996). Dabei bildet diese Auslegung von Modernisierung einerseits die Motivation als auch den normativen Gegenpart der vorher behandelten linearen Modernisierung des Planungsprozesses. Diese Unvereinbarkeit kann als Beleg der reflexiven Überformung eines ansonsten eher linearen Grundverständnisses von Raumplanung gesehen werden. Trotz dieses Bruches bildet die Vermeidung unökologischer und damit auch nicht-nachhaltiger Entwicklungen zum Schutze der Natur und des Menschen eine zentrale Leitvorgabe raumplanerischen Handelns. Symbolhaft hierfür steht das Vermeiden der Gefährdung ökologisch relevanter Abflussgebieten durch Besiedlung. Voraussetzung für ein solches Handeln bildet jedoch die Vertiefung des Wissens über ökologische Beziehungsgefüge durch eine lineare Modernisierung des Planungsprozes-

[45] Nach Weichhart (2007) müsste hier genauer von ‚Sicherheit$_2$', verstanden als Abwesenheit von Gefährdung, gesprochen werden, um eine Verwechslung zur ‚Sicherheit$_1$', der Beurteilungssicherheit, zu vermeiden. In weiterer Folge wird der Begriff der Sicherheit im Sinne dieser ‚Sicherheit$_2$' verwendet.

ses. Hierdurch erfolgt der bereits erwähnte Zirkelschluss zwischen einer reflexiven und linearen Modernisierung des Planungsverständnisses.

Natur als zentrales raumplanerisches Schutzgut

Gemäß der ökologischen Gesinnungsethik wird der Wert von Natur als Bereitsteller materieller Lebensgrundlagen betont. Dabei wird neben immateriellen Leistungen, wie dem Landschaftsbild, vor allem auf materielle Potentiale und daraus ableitbare Leistungen, wie die Bereitstellung von Trinkwasser oder sauberer Luft, fokussiert. Zur *„Behebung jener Gefahren, Nachteile und Belastungen, die aus Eingriffen des Menschen in das biologische Gleichgewicht“* (ÖROK, 1988:1) entstehen, werden Konzepte wie Schädigung, Prävention, Vorsorge oder Verwundbarkeit auf das Schutzgut Natur ausgerichtet. Beispielsweise werden im Rahmen regionaler Raumordungsprogramme Siedlungsgrenzen zum Schutz der Landschaft vor Zersiedelung gesetzt und eine vorsorgliche Absicherung von Schotterabbaubereichen betrieben. Der Siedlungsraum als Schutzgut wird dadurch ausgeblendet, erscheint dieser ja als Artefakt einer unbewussten Selbstgefährdung durch unökologische Handlungen, wie das Besiedeln von Überflutungsgebieten.

Natur als funktional unveränderbarer Rahmen gesellschaftlichen Handelns

In diesem Deutungsmuster wird Natur mit ihren ereignishaften Ausformungen, wie Hochwasser, als ein nach ökologischen Gesetzmäßigkeiten organisiertes System und Gegenpart zu kulturellen Leistungen des Menschen, wie Siedlungen, verstanden. Dabei kann der Mensch zwar über die Schnittstellen der Naturraumpotentiale auf natürliche Leistungen, beispielsweise die Trinkwasserreproduktion, zugreifen bzw. durch Siedlungstätigkeit diese Potentiale vermindern. Eine direkte Veränderung, Beschleunigung oder Intensivierung ökologischer Wirkungszusammenhänge gelingt dabei aber nicht. Natur bildet die (aus-)nutzbare Lebensgrundlage des Menschen, deren ökologische Mechanik und Gesetzmäßigkeiten vom Menschen nicht beeinflusst werden können. Durch die Positionierung des Menschen als Teil und Profiteur dieses ökosystemaren Wirkungsgefüges Natur wird der moralische Imperativ zur Bewahrung von Naturraumpotentialen abgeleitet.

5.2 Das Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit

Über das zentrale diskursive Ereignis der Hochwasser 1997 wird die Anordnung von Siedlungen in Abfluss- und Retentionsflächen, gerahmt durch die ökologische Grunderzählung der gesellschaftliche Selbstgefährdung, zum Hauptgegenstand einer verantwortungsethischen Rezentrierung. Ursache dieser Rezentrierung bildet die Positionierung von Gemeinden als widerspenstige Umsetzer vorsorgender Modellpraktiken durch Raumplanungspolitik und -verwaltung. Diese verantwortungsethische Fokussierung auf die Freihaltung von Abfluss- und Rückhalteräumen durch die Anordnung von Bauland abseits dieser Gebiete geht mit einer Umschichtung von Deutungsmacht von den Gemeinden hin zu Raumplanungspolitik und -verwaltung betrieben. Dadurch sollen die der Verantwortbarkeit der kommunalen Raumplanung anlastbaren volkswirtschaftlichen Schäden durch Hochwasser reduziert und ein ineffizienter Einsatz öffentlicher Mittel für Folgeinfrastrukturen verhindert werden. Diese Verantwortungsethik bedingt dabei auch eine Problematisierung und mögliche Rücknahme bereits getätigter Widmungsentscheidungen, deren Hochwassersicherheit als nicht erwiesen gilt. Als Rahmung dieser kommunalen Verantwortbarkeit wird durch die Raumplanungspolitik symbolisch eine regionale Kontrollpraktik angedeutet und BürgerInnen als Kontrollore kommunaler raumplanerischer Schadensvorsorge positioniert. Nachhaltige Entwicklung sowie der anthropogene Klima-

wandel werden durch ihre diskursive Ausschließung nicht mit der raumplanerischen Produktion sicherer Siedlungsräume verbundnen.

5.2.1 Von der Feststellung, dass Hochwasserabfluss ist nicht alles ist

Das zentrale diskursive Ereignis wird durch die Verdiskursivierung der Hochwasserereignisse des Julis 1997 geschaffen. Diese Hochwasser verursachten entlang der Flüsse Leitha, Tulln, Schwechat, Erlauf und Traisen im südlichen Zentralraum Niederösterreichs Schäden in der Höhe von 159 Mio. € (vgl. WANCATA, 2005:3). Diese Verdiskursivierung bewirkte, anders als im Fall des Donauhochwassers 1991, eine Veränderung der gesamten Diskursformation und ihrer Modellpraktiken.

Als Hintergrund dieser Veränderung dient dabei die Einflechtung von Fließgewässern in die, aus dem Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung übernommene, ökologische Grunderzählung. Diese Grunderzählung fokussiert dabei auf den Schutz der natürlichen Lebendgrundlagen, welche durch unökologische gesellschaftliche Handlungen in Bestand und Leistungsfähigkeit bedroht werden. Um der damit verbundenen gesellschaftlichen Selbstgefährdung zu begegnen, werden *„Landschaft und Freiraum […] neben dem Siedlungsraum - als ‚Komplementärraum' - zum gleichberechtigten Planungsgegenstand"* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 1998:49) erhoben.

Dieses übernommene Konzept der ökologischen Selbstgefährdung wird dabei für den Umgang mit Hochwasser jedoch einer Erweiterung unterzogen. Ausgangspunkt dazu bildet der ursprünglich dominante Diskursstrang Überflutungsräume[46] ökologisch wieder in Wert zu setzen, sowie der weniger dominante Diskursstrang diese für den ‚natürlichen' Prozess Hochwasser von Besiedlung frei zu halten und einen schadlosen Hochwasserabfluss zu ermöglichen. Der Gegenstand des Schadens wird dabei stets anhand menschlicher Werte konzipiert, da Natur als ein sich selbst nicht schadendes ökologisches Funktionsgefüge interpretiert wird. Die Einführung des Gegenstands Retention bewirkt dabei eine Umschichtung diskursiver Dominanz zwischen den beiden zuvor genannten Diskurssträngen. Ausgehend von den Hochwassern 1997 wird über die Zentrierung auf hochwasserbedingte Schäden die Erhaltung bzw. Verbesserung ökologischen Funktionsfähigkeit von Überflutungsräumen als rahmender schutzwasserwirtschaftlicher Gemeinplatz positioniert. Demgegenüber wird der Gegenstand der Retention zur diskursstrukturierenden Deutung von Überflutungsflächen herangezogen. Diese vor allem durch die BWV und die Raumplanungsabteilung getragene Einflechtung des Gegenstands Retention konzentriert sich dabei auf den Zeitraum direkt nach den Hochwasserereignissen 1997 (vgl. Abbildung 38).

Retention wird dabei, wie auch der Hochwasserabfluss, als Funktion des Überflutungsraumes gelesen. Dabei bildet *„jedes natürliche Überschwemmungsgebiet eines Gewässers […] einen Hochwasserrückhalteraum […], in welchem zeitweise Wasser im Vorbeifließen gespeichert wird"* (ÖROK, 1986b:83), womit eine Dämpfung der Spitzenabflüsse sowie eine Verzögerung des Abflussgeschehens verbunden wird. Dieser Wasserrückhalt in Überflutungsgebieten wird dabei als ‚natürlicher' Hochwasserschutz interpretiert, welcher als Gegenpol zu technischen Schutzmaßnahmen positioniert wird.

[46] Verstanden als von Hochwasser durchflossene Flächen.

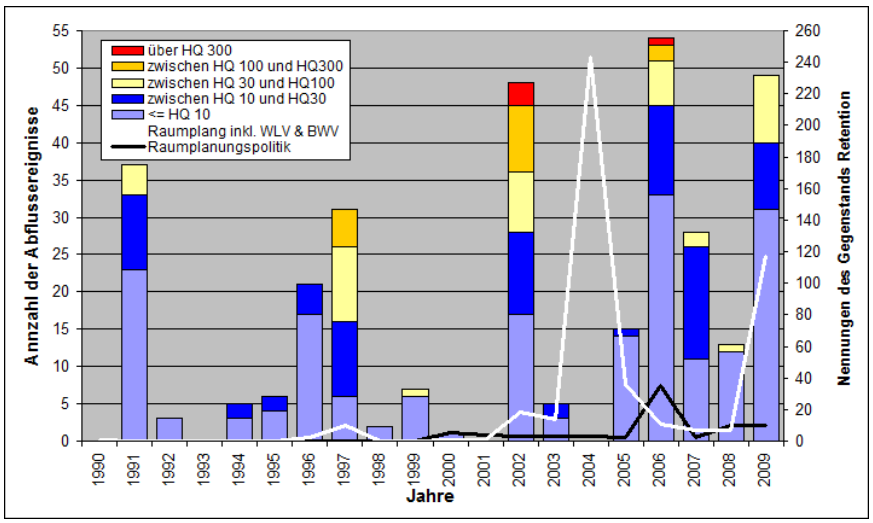


Abbildung 38: Häufigkeit der Bezugnahme auf den Gegenstand Retention vor dem Hintergrund der in Niederösterreich eingetretenen Hochwasserereignisse
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2009c)

Überflutungsbereiche formen dabei aber auch den Ort der Überschneidung zweier ungleich gewichteter Schutzgüter. Einerseits wird darin das Schutzgut Natur verortet. In einer der ökologischen Grunderzählung entnommenen Perspektive wird dazu die Wiederherstellung des ökologischen Funktionsgefüges Flussraum angepeilt, was durch Raumplanungspolitik und -verwaltung dem Verantwortungsbereich der BWV zugeschrieben wird. Dabei wird ein Verzicht der Verbauung von Flussverläufen vertreten, um *„das Fließgewässer als lebendiges Element der Landschaft [… welches] von einer üppigen Entfaltung des Lebens durch Tiere und Pflanzen begleitet“* (GRIESSEL, 1997:14) wird, zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Andererseits werden Überflutungsbereiche mit dem Schutzgut Siedlung verbunden. Als zentrales Element zum Schutz menschlicher Werte in Siedlungsräumen wird dabei die Freihaltung von Überflutungsräumen platziert. Das Ziel dieser Freihaltung wird dabei in einem schadlosen Abfluss und natürlichem Rückhalt von Hochwasserereignissen gesehen. Flussverbauungen und die Nutzung von Überflutungsräumen für Siedlungszwecke werden dabei als unzulässige Verringerung des natürlichen Hochwasserschutzes und somit letztlich durch Landes- und Raumplanungspolitik als eine durch kommunale Raumplanungen verursachte Selbstgefährdung dargestellt:

> *„Auch damit in Zusammenhang zu sehen ist die teilweise verfehlte Raumordnungspolitik, die Verbauungen zuläßt in Gebieten, wo sie vielleicht gar nicht zulässig oder vernünftig wären.“* (NÖ LANDTAG, 1998:o.S.)

Über die erwähnte Fokussierung auf Schäden durch Hochwasser wird in der raumplanerischen Auseinandersetzung dem Schutzgut Siedlung eine zentrale Stellung zugeordnet. Dies bewirkt eine Neupositionierung der ökologischen Grunderzählung. War das Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung noch stark an das Schutzobjekt Natur gebunden, schert nun die Rezentrierung rund um das Schutzgut Siedlung aus dieser ökologischen Grunderzählung aus. Dabei wird zwar am Konzept der Selbstgefährdung durch unökologisches Verhalten festgehalten, die Nutzung dieser Kausalerzählung dient aber nur mehr der Rahmung und verbleibt im Hintergrund. Somit finden sich zwar noch immer klare Anknüpfungspunkte an die ökologische Grunderzählung:

> *„Wir engen den Flussraum ein mit der Begründung neuer Bedürfnisse an Siedlungs- und Wirtschafts- und Verkehrsflächen und sehen dabei oft bagatellisierend am Übermaß der Naturbeanspruchung vorbei“* (GRIESSEL, 1997:14)

Diese unökologische Beanspruchung von Natur bildet aber lediglich den Hintergrund für die eigentliche raumplanerische Auseinandersetzung. In dieser wird die kommunale Standortwahl für Siedlungserweiterungen abseits von Überflutungsflächen als zentrales Planungsproblem positioniert. Primär wird dabei jedoch nicht auf die ökologische Wiederinwertsetzung von Flussräumen abgezielt, welche gänzlich der Verantwortlichkeit der BWV zugeordnet wird. Vielmehr wird die Vermeidung volkswirtschaftlicher Schäden an Siedlungsräumen, um so *„Aufwendungen in Form der Bereitstellung von öffentlichen Mittel für schutzwasserbauliche Maßnahmen nach eingetretener Katastrophe einsparen zu können“* (SCHWEIGHOFER, 1997:4), in den Mittelpunkt gerückt. Zur Vermeidung solcher Schäden wird durch Landes- und Raumplanungspolitik ein schadensfreier, weil nicht mit Siedlungsbereichen überlappender Hochwasserabfluss eingefordert. Die Ausformung eines solchen Hochwasserabflusses wird dabei mit der Erhaltung der Retentionswirkung von Überflutungsbereichen und der Sicherstellung, dass *„den verschiedenen Nutzungen wirklich die besten Standorte zugewiesen werden*“ (MAXIAN, 1997:2) verbunden.

5.2.2 Vorbeugender Hochwasserschutz als zweidimensionales Konzept

Der über die Retentionswirkung von Überflutungsflächen abgeleitete Effekt eines natürlichen Hochwasserschutzes wird so als zentrale inhaltliche Schnittstelle zwischen Raumplanung und BWV platziert:

> *„Wohl steht das öffentliche Interesse an der Errichtung von Schutzbauten zur Gefahrenabwehr für geschlossene Siedlungsgebiete außer Zweifel. Die permanente Ausdehnung des Baulandes auf Kosten natürlicher Rückhalteflächen hat sich jedoch als grobe Fehlentwicklung mit fatalen Folgen herausgestellt“* (SCHWEIGHOFER, 1997:8)

Raumplanungspolitik und BWV finden dabei in den Gegenständen der Rückhalteflächen sowie der Retention beiderseitige Anknüpfungspunkte. Durch die Raumplanungspolitik wird dabei eine Verantwortungszuschreibung an die BWV zur Reduktion linearer Regulierungsmaßnahmen gesetzt *„da sie tiefgreifende Eingriffe in die Gewässer als Lebensraum darstellen und zusätzlich den Hochwasserrückhalt vermindern“* (ÖROK, 1996:109). Im Gegenzug setzt die BWV eine Verantwortungszuschreibung an die Raumplanungspolitik zur Freihaltung von Rückhalte- und Abflussflächen von Bebauung, um so den bestehenden natürlichen Hochwasserschutz zu erhalten. Die Zusammenführung dieser beiden Zuschreibungen legitimiert die Übernahme einer zweigliedrigen, aus dem BWV-Spezialdiskurs stammenden, Interpretation ‚vorbeugenden' Hochwasserschutzes als Summe baulicher (‚aktiver') und nicht-baulicher (‚passiver') Schutzmaßnahmen.

Aktiver Hochwasserschutz

Diese, formalrechtlich dem Verantwortungsbereich der BWV und WLV zugeordnete, Art des Hochwasserschutzes wird über bauliche Maßnahmen, wie Dämme, definiert. Aktive Maßnahmen werden dabei mit dem Schutz bestehender Siedlungsräume verbunden, wodurch der BWV die nahezu monopolare Position des baulichen Beschützers bestehender Siedlungen zugeordnet wird. Bedingt durch die diskursive Dominanz der Hochwasserereignisse 1997, welche in den Zuständigkeitsbereich der BWV fielen, und ihrem alpinen Fokus nimmt die WLV eine Nebenrolle ein. Die Verantwortlichkeit zur Finanzierung baulicher Maßnahmen obliegt der Landes- und Bundespolitik, welche sich darüber als vorausschauende Finanziers öffentlicher Sicherheitsproduktion positionieren.

Passiver Hochwasserschutz

Passive Schutzmaßnahmen werden durch BWV und Raumplanungspolitik bzw. –verwaltung mit dem Ziel verbunden *„jene, einen ausreichenden Hochwasserschutz erfordernde Lebens-, Siedlungs-, Wirtschafts-, Verkehrs- und Erholungsansprüche […] auf möglichst hochwassersichere Standorte zu lenken“* (ÖROK, 1986b:82). Zu dieser Lenkung auf hochwassersichere Standorte konnte ein zentraler Diskursstrang rekonstruiert werden. Die Freihaltung von Abfluss- und Rückhalteflächen im Rahmen der örtlichen Raumplanung wird dabei durch Raumordnungspolitik und -verwaltung in zweifacher Weise interpretiert. Einerseits sollen bei zukünftigen Planungen Abfluss- und Rückhalteflächen als Standorte für Bauland ausgeschlossen werden. Andererseits wird die Rücknahme vorhandener, unbebauter Baulandwidmungen, welche sich durch nachträglich als Teil von Abfluss- bzw. Rückhalteflächen erweisen, mit der Vermeidung volkswirtschaftlicher Schäden verbunden.

Die Anordnung neuer Baulandflächen abseits von Überflutungsräumen sowie die Rücknahme gefährdeter Widmungen werden so zu zentralen Elementen einer baulichen Freihaltung sowie des Erhalts der Leistungsfähigkeit von Abfluss- bzw. Rückhalteräumen. Siedlungsräume, symbolisiert durch die Widmungskategorie Bauland, werden dabei als Stellschraube für die Funktionalitäten Hochwasserabfluss und –retention ausgelegt. Fällt der formbare Gegenstand Siedlungsraum weg, endet auch die Beeinflussungsmöglichkeit dieser Funktionalitäten im Rahmen der örtlichen Raumplanung. Wie dominant diese Positionierung von Siedlung als Stellschraube für Hochwasserabfluss und –retention ist, zeigt sich an der gänzlichen Ausblendung von Geländeveränderungen oder die Errichtung landwirtschaftliche Bauten in Abflussgebieten.

5.2.3 Die Verlegung von Flächennutzungen als marginalisierter und isolierter Diskursstrang

Innerhalb der raumplanerischen Auseinandersetzung wird die Absiedlung von Gebäuden aus Überflutungsräumen gänzlich ausgeschlossen, da dies als Ausschwenken aus der raumplanerischen Normalität interpretiert wird. Der Rahmen dieser Normalität wird von der Raumplanungspolitik anhand der verfassungsrechtlichen Grundrechte auf Eigentum und (baulichen) Bestandsschutz[47] geformt. Dadurch wird zwar die Rückwidmung unbebauter Baulandflächen aufgrund ihrer Hochwassergefährdung zu Grünland als denkbar. Der Abbruch von Gebäuden wird dabei als Unmöglichkeit platziert, da *„die faktische Bausubstanz durch Widmungsänderungen nicht beeinflusst werden kann“* (KANONIER, 2005:106).

Diese Rahmung orientiert sich dabei auch an der kompetenzrechtlichen Zuordnung der Modellpraktik hochwasserbedingter Umsiedelungen von Gebäuden an die BWV. Die Absiedlung von Gebäuden aus Hochwasserabflussräumen wird dabei einerseits durch die BWV, Landes- und Raumplanungspolitik als Extrempol passiven Hochwasserschutzes interpretiert. Andererseits wird Absiedlung mit der Ermöglichung eines schadlosen Hochwasserabflusses und einer Erhöhung der Retentionswirkung verbunden. Diese Praktik des Absiedelns wird ab 1999 ausschließlich auf landwirtschaftliche Gebäude in drei Gemeinden entlang der Donau (vgl. Abbildung 39) angewandt und dabei als individuelle Kompensation der nicht gegebenen baulichen Schutzwürdigkeit landwirtschaftlicher Gebäude konzipiert.

[47] Bestandsschutz bezieht sich darauf, dass erteilte Baugenehmigungen bzw. Flächenwidmungen ihre Gültigkeit beibehalten, auch wenn sich deren Rechtsgrundlagen nachträglich verändern sollten.

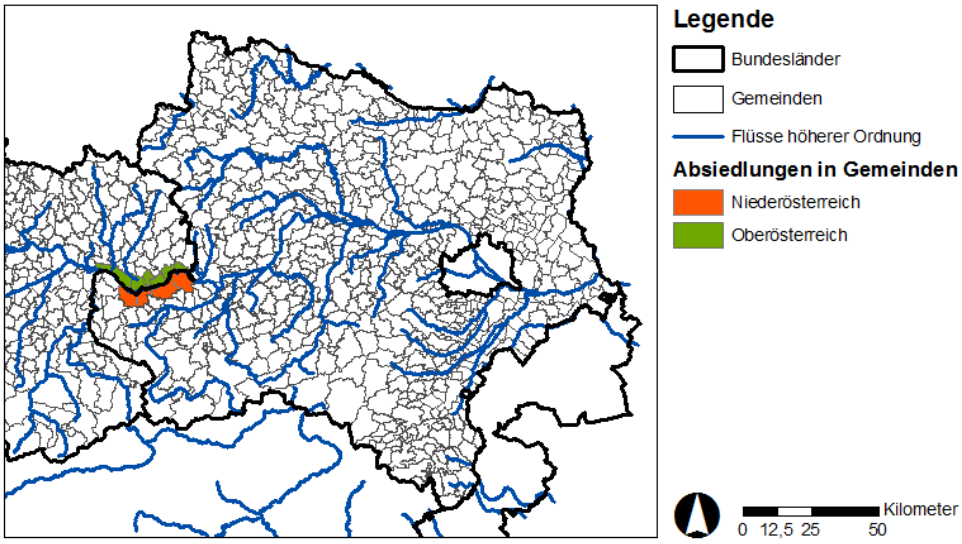


Abbildung 39: Die räumliche Dimension der Verlegung von Flächennutzungen in Niederösterreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Ausgangspunkt dazu bildet die aus dem Spezialdiskurs der BWV stammende Strukturierung, dass *„Land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen [nicht] nicht gesondert zu schützen“* (BMLF, 1994b:19) sind. Landwirtschaftlichen Gebäuden wird dabei durch die BWV, im Fall der Donau auch durch die Abteilung W3 Bundeswasserstraßen des BMVIT, über eine Kosten-Nutzen Entscheidungsheuristik die Position ineffizienter Schutzobjekte zugeordnet. Dass diese Positionierung durch ExpertInnen der BWV selbst erfolgt, kann als Beleg der Definitionsmacht der BWV sowie der Abteilung W3 Bundeswasserstraßen des BMVIT über die baulich zu schützenden Flächennutzungen gesehen werden. Diese Kosten-Nutzen Heuristik wird mit der Absicherung eines effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel legitimiert. Dabei werden den Kosten der Errichtung von Dämmen die abgeschätzten, durch Überflutung der Gebäude entstehenden Sachschäden gegenübergestellt. Die Abschätzung dieser Sachschäden wird dazu im Zuge einer BWV-internen Modellpraktik (vgl. BMLF, 1980) als empirisch begründete Schadensfunktion umgesetzt:

$$S = S_{\min} + 1000 * B * \sqrt{W}$$

S ... Schaden
S_{min} ... Anfangsschäden bei minimalen Wassertiefen
B ... Nutzungsspezifischer Schaden in 1.000 Geldeinheiten bei 1 Meter Wasserhöhe ohne S_{min}
(Faktor zur Berücksichtigung von Baualter, Ausstattungsgrad des Objektes etc.)
W ... Wasserhöhe in Meter

Die Positionierung landwirtschaftlicher Objekte als ineffiziente Schutzgüter wird dabei durch BWV, Landes- und Raumplanungspolitik mit einer ineffizienten öffentlichen Mittelverwendung zur baulichen Absicherung dieser Objekte verbunden. Um seitens der BWV und der Abteilung W3 Bundeswasserstraßen des BMVIT der Situation zu entgehen, wissentlich gefährdete Objekte nicht vor Hochwasserschäden zu bewahren, wird den betroffenen EigentümerInnen eine Förderung zur Absiedlung ihrer Gebäude angeboten. Dadurch findet auch eine Umschichtung der Verantwortung zum Schutz gegenüber Hochwasser statt, indem die BWV und die Abteilung W3 es der Eigenverantwortung der EigentümerInnen überlassen, diese Form passiven Hochwasserschutzes umzusetzen.

Diese Form des passiven Hochwasserschutzes wird so aus dem Zusammenwirken dreier Subjektpositionierungen geformt:

- Einerseits nehmen die BWV gemeinsam mit der Abteilung W3 des BMVIT die Position von Gatekeepern ein, welche anhand von Abflussuntersuchungen und der beschriebenen Kosten-Nutzen Heuristik all jene Flächen ermitteln, auf welchen ineffiziente Schutzobjekte vorhanden sind. Über dieses Auswahlverfahren wird auch die Subjektposition der potentiellen AussiedlerInnen erzeugt, welche als EigentümerInnen solcher Flächen operationalisiert wird. Die Position der AussiedlerInnen erweist sich damit als Effekt der Kosten-Nutzen Heuristik der BWV zur Ermittlung ineffizienter Schutzobjekte, wobei sich diese Positionierung von BürgerInnen deutlich von ihrer diskursdominanten Positionierung unterscheidet. Da AussiedlerInnen selbst darüber entscheiden, im Überflutungsraum zu verbleiben, passen diese nicht mehr in die diskursdominante Positionierung als passive KonsumentInnen öffentlicher Sicherheitsproduktion. Ihnen wird vielmehr die Rolle rationaler IndividualentscheiderInnen zugeordnet, welche als VertragspartnerInnen der Schutzwasserwirtschaft zu aktiven KoproduzentInnen werden.
- Die Abteilung W3 des BMVIT sowie die Abteilung Landwirtschaftsförderungen (LF3) des Landes Niederösterreich werden dabei als verantwortliche Verwalter der öffentlichen Mittel des Wasserbautenförderungsgesetztes positioniert, welche gemeinsam 80% des Zeitwertes der abzubrechenden Gebäude fördern.
- Dem Verbundakteur örtliche Raumplanung wird dabei eine gleichzeitig verbietende und ermöglichende Position zugeordnet. Einerseits wird Gemeinden die Verantwortung zugeschrieben, die von ineffizienten Schutzgütern bereinigten Flächen einer erneuten Bebauung zu entziehen. Dies wird mit der Modellpraktik der Ausweisung von ‚Grünland – Freihaltefläche' (vgl. Kapitel 5.2.5.1) verbunden, um so Flächen von jeglicher Bebauung freizuhalten[48]. Andererseits soll AbsiedlerInnen durch die Gemeinden ein entsprechendes Angebot an hochwassersicheren Baulandflächen zur Verfügung gestellt werden.

Um die Praktik der Absiedlung von jener der Enteignung und den damit verbundenen Vorwürfen der Verletzung von Eigentumsrechten zu unterscheiden und diese als individuelle Fördermöglichkeit zu positionieren, wird durch BWV, Landes- und Raumplanungspolitik eine Verflechtung zweier Argumentationsstränge genutzt. Einerseits wird Absiedleung als Befriedigung lokaler Schutzbedürfnisse präsentiert, da es *„als Folge des Donauhochwassers 1991 […] zu weiteren Anfragen von Bewohnern […] bezüglich Absiedelungsmöglichkeiten"* (SEHER, 2008:10) kam. Dies wird ergänzt um Belege der Wirksamkeit dieser Praktik, wozu jedoch nicht primär auf die freigräumten Abfluss- und Retentionsräume zurückgegriffen wird. Vielmehr wird versucht, die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit dieser Praktik über Verweise auf nahezu zeitgleich geplante Absiedlungsaktionen in sieben oberösterreichischen Gemeinden jenseits der Donau (Machland Nord – vgl. Abbildung 39) zu belegen.

Wie isoliert und marginalisiert die Absiedlung von Gebäuden ist, lässt sich an der gänzlichen Inexistenz dieser Praktik in der raumplanerischen Textproduktion ablesen. Diese Isoliertheit von der raumplanerischen Diskussion zeigt sich auch in einem Subnarrativ zur Praktik der Absiedlung, welches erst im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung Bestandteil des raumplanerischen Wissensvorrates wird (vgl. Kapitel 5.3.4.2). Dieses Subnarrativ behandelt dabei die Notwendigkeit interkommunaler Kooperation zur überörtlichen Abstimmung kosten- und wirkungseffizienter Maßnahmenbündel. Diese Erzählung kristallisiert dabei an einem Dammprojekt auf der oberösterreichischen Seite der Donau aus, welches durch die niederösterreichischen Gemeinden und die Landespolitik mit einer Verschärfung der Hochwas-

[48] Zusätzlich wird ein Bauverbot für die betroffene Liegenschaft im Grundbuch eingetragen.

sersituation verbunden wird, weil *„das alte Naturgesetz [gilt], nämlich dass man, wenn man Wasser auf einer Seite aufstaut dass es auf der anderen Seite mehr Retentionsraum braucht*" (NÖ LANDTAG, 2001:o.S.). Dieser Argumentation folgend, werden die drei niederösterreichischen Gemeinden in den, mit der Umsetzung der Dammanlage verantwortlichen, oberösterreichischen Hochwasserschutzverband zwecks interkommunalen Interessensausgleichs aufgenommen. Dieses Subnarrativ der interkommunalen Kooperation durchbricht letztlich die Dominanz der örtlichen Ebene als Arena der Produktion hochwassersicherer Siedlungsräume.

5.2.4 Die Rekonzeptualisierung der Baulandeignung

Ausgehend von einer Verantwortungszuschreibung an die Raumplanung zur baulichen Freihaltung von Abfluss- und Retentionsflächen durch BWV, WLV und die Landespolitik wird durch die Raumplanungspolitik und -verwaltung das Konzept der Baulandeignung modifiziert. Diese Neugestaltung bezieht sich auf die Schnittstelle der örtlichen Raumplanung zur BWV, wodurch die Marginalisierung der WLV bestärkt wird. Die Arena für diese Neugestaltung bildet eine landesregierungsinterne ExpertInnengruppe, bestehend aus Mitgliedern der Raumplanungs- und Wasserbauabteilung (BWV), WLV sowie zeitweise RaumordnungspolitikerInnen. Zentrales Element dieser Neugestaltung ist dabei die durch Raumplanungspolitik und -verwaltung vorgenommene Positionierung von Gemeinden als beschränkte Anwender des Konzeptes der Baulandeignung. Als Grund dafür wird deren innerkommunale politische Abhängigkeit gegenüber Einzelinteressen gesehen. Diese Positionierung kann als Weitergabe der landespolitischen Kritik an der Vorsorgefähigkeit der Raumordnungspolitik und als Grundlage zur Problematisierung vorhandener definitorischen Leerstellen zu Überflutungs- und wildbachgefährdeten Flächen gelesen werden.

Tabelle 29 gibt dazu einen ersten Überblick über die im Rahmen dieser Problematisierungen genannten Akteursgruppen und deren Äußerungsformen zur Gefährdungsabschätzung:

Dimensionen [a]	Zur Gefährdungsabschätzung legitimierte Akteure	
	BWV [b], Ingenieurbüros	WLV
Rolle	Quant. Steigerung der Bereitstellung flussabschnittsweiser Abflussuntersuchungen	Quant. Steigerung der Bereitstellung kommunaler, alpiner Gefährdungsabschätzungen
Position	Baulicher Beschützer von Siedlungsräumen & Reaktivierung ‚natürlicher' Abfluss- & Retentionsgebiete	Marginalisiert: Baulicher Beschützer vor alpinen Naturgefahren
Äußerungsmodus	- Flächenabgrenzungen von Abflussereignissen in progn. Fachgutachten je Flussabschnitt - [marginalisiert: Flächenabgrenzungen von Gefährdungskategorien in progn. Fachgutachten je Flussabschnitt]	Flächenabgrenzungen von Gefährdungskategorien in progn. Fachgutachten je Gemeinde
Äußerungsform	- Abflussuntersuchungen - Einzelgutachten - [marginalisiert: Gefahrenzonenpläne]	- Gefahrenzonenpläne - Einzelgutachten

a ... Eine Beschreibung dieser Dimensionen kann Tabelle 25 in Kapitel 5.1.3 entnommen werden.

b ... inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 29: Dimension der zur Gefährdungsabschätzung legitimierten Akteursgruppen im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die durch die landesregierungsinterne ExpertInnengruppe rekonzeptualisierte Baulandeignung verzichtet dabei die definitorische Leerstelle der Überflutungsflächen (vgl. Kapitel 5.1.4). Um dabei die Deutungsmacht des Verbundakteurs örtliche Raumplanung über diese Leerstelle zu durchbrechen, wird auf das aktuarische Gefährdungskonzept der BWV referenziert indem

der „*Hochwasserschutz bei Siedlungen, gemäß den Richtlinien des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft*[49]*, als Grenze das 100-jährliche Hochwasserereignis festgelegt*“ (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 1999:o.S.) wird. Diese Rekonzeptualisierung der Baulandeignung manifestiert sich 1998 als informelle und ein Jahr später als formelle Modellpraktik der örtlichen Raumplanung (vgl. §15 Abs3 Z1 NÖ ROG, 1999).

Ziel dieser Rekonzeptualisierung ist eine epistemische Gleichschaltung der raumplanerischen Modellpraktiken zur Ermittlung der Baulandeignung mit den Abflussuntersuchungen der BWV. Dadurch soll die raumplanerische Entscheidung der Baulandeignung direkt und eindeutig aus den naturwissenschaftlich fundierten Abflussuntersuchungen der BWV ableitbar werden und so an faktischer Fundierung gewinnen.

> *„Die Unsicherheiten bei der Abgrenzung von Überflutungsgebieten im Zuge der Ausarbeitung des Flächenwidmungsplanes […] gehören somit […] der Vergangenheit an.“*
> (GRIESSEL, 1997:15)

Diese epistemische Gleichschaltung bewirkt eine weitere Veränderung. Führte die Leerstelle der Überflutungsflächen zu einer Deutungshoheit der Gemeinden über den Gegenstand der Baulandeignung, so wird diese nun durch die amtsinterne ExpertInnengruppe der Raumplanungspolitik und -verwaltung zugeordnet. Bei der Ermittlung der hochwasserbezogenen Baulandeignung anhand der Abflussräume 100jährlicher Hochwasser bilden diese ein (Such-)Muster, welches von OrtsplanerInnen in Abflussuntersuchungen der BWV wiederzufinden ist. Diese Heuristik wird durch das aktuarische Gefährdungskonzept der BWV ermöglicht, weist dieser aber auch die Rolle eines quantitativ geforderten Produzenten zu, da Abflussuntersuchungen *„bisher nur für einige Teile Niederösterreichs erstellt [wurden], aber noch lange nicht für alle wirklich gefährdeten Flächen“* (MAXIAN, 1997:5). Abbildung 40 zeigt dazu die zwischen 1997 und 2002 in Niederösterreich verfügbaren Evidenzen der BWV:

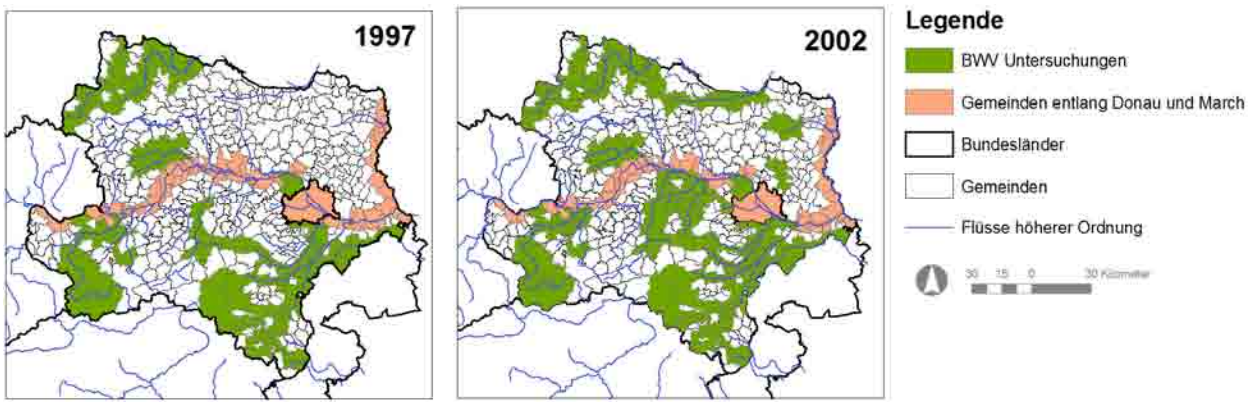


Abbildung 40: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der BWV im Zeitraum 1997 bis 2002 in Niederösterreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlagen: BMLFUW, 2006b; AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2009a, 2009d)

Die Zentrierung auf das aktuarische Gefährdungskonzept der BWV wird dabei auch bei dessen faktischer Nicht-Verfügbarkeit aufrecht erhalten. Hierzu wird die informelle Modellpraktik geschaffen *„die jeweils zuständigen Mitarbeiter der Abteilung Wasserbau (WA3) zu befragen“* (GRIESSEL, 1997:15) und mittels Einzelgutachten eine aktuarische Gefährdungsaussage der BWV herbeizuführen. Gefahrenzonepläne der BWV (vgl. Kapitel 4.1.2.2) werden dabei durch

[49] Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung (BMLF, 1994b)

die BWV selbst anhand des Suchmusters der 100jährlichen Abflussräume marginalisiert, da die darin enthaltenen diskreten Gefährdungszonen dazu keine direkte Passung aufweisen:

> *„Wir [die BWV] halten uns an die Umsetzungsmöglichkeiten des Raumordnungsgesetzes. Weil dort das HQ100 verankert ist, und sonst von Zonen keine Rede ist“* (INTERVIEW 2)

Die Einbindung von Evidenzen der WLV zur Gefährdung durch Wildbäche wird dabei ebenfalls einer Veränderung unterzogen, wobei die definitorische Leerstelle der wildbachgefährdeten Flächen formell beibehalten wird (vgl. §15 Abs3 Z3 NÖ ROG, 1999). Vorbehalts- und Hinweisbereiche der WLV werden bei dieser Veränderung über deren nicht auf direkte Gefährdungen durch Wildbäche gerichtete Aussagen gänzlich ausgeblendet. Im Gegensatz zur Vorgehensweise bei Evidenzen der BWV wird dabei durch Raumordnungspolitik und –verwaltung eine informelle Modellpraktik geschaffen, um eine Umschichtung der Deutungsmacht über den Raumtypus der wildbachgefährdeten Flächen zu ihren Gunsten zu bewirken. Unter Verweis auf den Spezialdiskurs der WLV wird dazu bei Flächen innerhalb der roten und gelben Gefahrenzone *„der Sachverhalt einer ungenügenden Standorteignung als erwiesen“* (SCHWEIGHOFER, 1997:7) angesehen, da diese *„ungeachtet der Intensität des Schadensereignisses […] in periodischen Zeiträumen überflutet werden“* (PRESSLER, 1997:5).

Dass diese Umdeutung wildbachgefährdeter Flächen nicht die Position einer formellen Modellpraktik einnimmt, ließ sich erst anhand ergänzender ExpertInneninterviews ansatzweise rekonstruieren. Wildbachgefährdete Flächen verbleiben dabei einerseits als vordergründige Leestellten, gleichzeitig wird den Gemeinden die Deutungsmacht über diese Leerstelle jedoch entzogen. Für diese auf den ersten Blick unverständlich anmutende Inszenierung wird durch Raumplanungspolitik und –verwaltung das formalrechtliche Legalitätsprinzip genutzt. Dieser Grundsatz der Bundesverfassung wird dabei als Zwang zur präzisen Determinierung staatlichen Handelns gelesen, um für Adressaten dieses Handelns berechenbar zu sein. Eine Überführung roter und gelber Gefahrenzonen als Belege nicht vorhandener Baulandeignung in eine formelle Modellpraktik würde so aus Sicht der Raumordnungspolitik und –verwaltung gemäß dem Legalitätsprinzip all jene ‚real' gefährdeten Flächen nicht beachten, für welche noch kein WLV-Gefahrenzonenplan erstellt wurde:

> *„Der Umstand, dass in einer Gemeinde noch kein Gefahrenzonenplan existiert […] bedeutet nicht, dass es tatsächlich keine gefährdeten Zonen gibt!“* (SCHWEIGHOFER, 1997:7)

Diese angestrebte Berücksichtigung erst zukünftig ermittelbarer wildbachgefährdeten Flächen wird dabei als rechtlich nicht festschreibbar positioniert. Dies wiederum wird als Legitimierung der formellen Beibehaltung der mittlerweise symbolischen Leerstelle zu wildbachgefährdeten Flächen genutzt. Dabei kann das Legalitätsprinzip auch als Kristallisationspunkt seiner eigenen Untergrabung gelesen werden. Gerade weil man danach trachtet, exakte Determinierung raumplanerischen Handelns zu erzielen, ist man gezwungen, informelle Regelungen einzuführen und auf erst zukünftig, falls überhaupt, feststellbare Gefährdungen durch Wildbäche zu verweisen.

Abbildung 41 gibt dazu einen Einblick in das Ausmaß der Verfügbarkeit von Evidenzen der WLV. Ein Abgleich der 1998 verordneten Einzugsgebieten von Wildbächen, den vorhandenen Gefahrenzonenplänen der WLV und dem zuvor beschriebene Argumentationsstrang der erst zukünftig möglichen Ermittlung von Gefahrenzonen ermöglicht folgende Aussage: 1997 verfügten ca. 75% der Gemeinden und 2002 ca. zwei Drittel aller Gemeinden mit Einzugsgebieten von Wildbächen über keinen Gefahrenzonenplan der WLV und bilden somit ein beachtliches Potential an erst zukünftig ermittelbarer Gefahrenzonen.

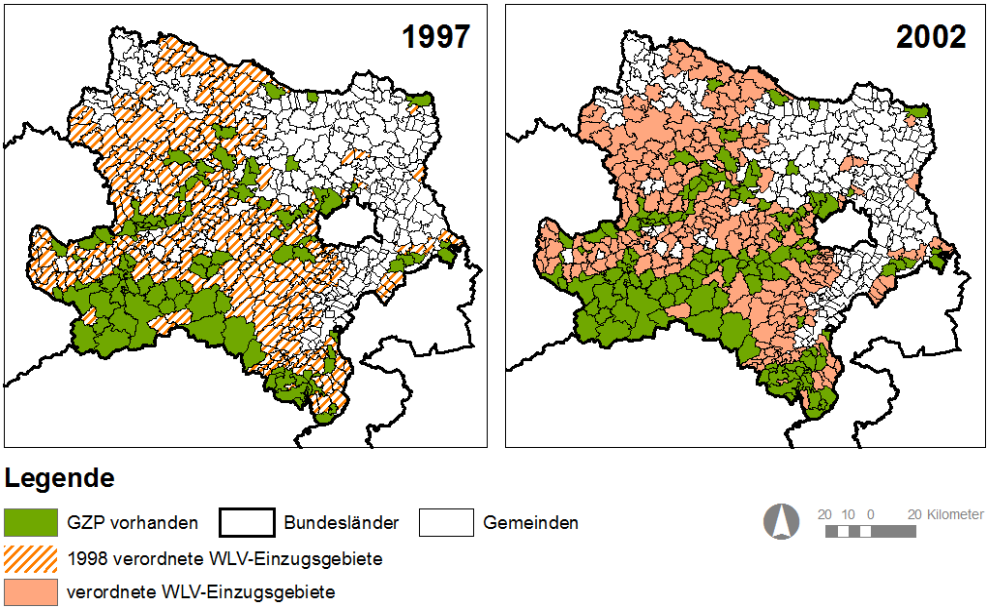


Abbildung 41: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der WLV zwischen 1997 und 2002 in Niederösterreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: WLV, 2008)

Die abseits des Konzeptes der Baulandeignung vorhandene Marginalisierung der WLV wird in der Phase diskursiver Veränderungen direkt nach den Hochwasserereignissen 1997 in einem Akt strategischer Symbolik durchbrochen:

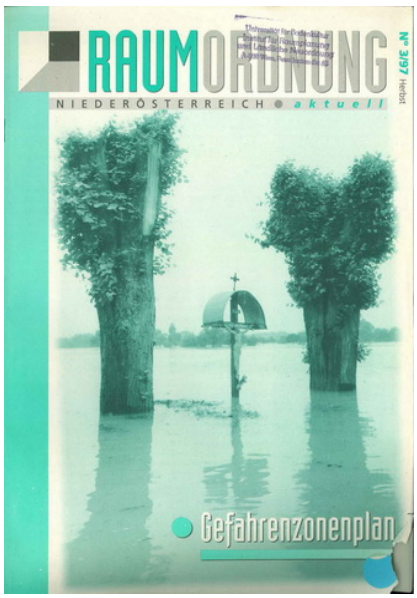


Abbildung 42: Gefahrenzonenplan als Covertitel des Journals 'Raumordnung aktuell' zu den Hochwasserereignissen 1997
(Quelle: RAUMORDNUNG AKTUELL, 3/1997)

Aufgrund der geäußerten politischen Kritik an der raumplanerischen Schadensvorsorge wird durch Raumordnungspolitik und –verwaltung anhand von Gefahrenzonenplänen der WLV (vgl. Abbildung 42) symbolisch auf die faktische Fundierung und Performanz raumplanerischer Modellpraktiken verwiesen:

> *„Die Siedlungsbereiche, die auf der Grundlage des NÖ ROG 1976 gewidmet wurden, sind […] außerhalb der Hochwasserbereiche“* (MAXIAN, 1997:3)

Strategisch ausgeblendet werden dabei die von der amtsinternen ExpertInnengruppe problematisierte definitorische Leerstelle zu Überflutungsbereichen, die definitorische Leerstelle zu geschlossenen Ortsgebieten, sowie die Gefahrenzonenpläne der BWV. Nach Abschluss der Rekonzeptualisierung der Baulandeignung durch die amtsinterne ExpertInnengruppe 1998 fällt diese symbolische Positionierung der Gefahrenzonenpläne der WLV gänzlich weg. An dessen Stelle treten nun die aus Abflussuntersuchungen der BWV stammenden Abflussräume 100jährlicher Hochwasser.

Aus dem Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung beibehalten wurde die definitorische Leerstelle zu geschlossenen Ortsgebieten, wodurch das Konzept der Baulandeignung auf Flächen außerhalb solcher Gebiete beschränkt wird. Die Definitionsmacht über das räumliche Ausmaß dieser Ortsgebiete verbleibt dabei bei den Gemeinden und ihren OrtsplanerInnen. Dass diese definitorische Leerstelle trotz der Hochwasser 1997 zu keinem Zeitpunkt weder von Landespolitik, Raumplanungsabteilung und BWV problematisiert wurde, kann als Beleg für die aufrechte Gültigkeit ihres ursprünglichen Begründungszusammenhanges (vgl. Kapitel 5.1.4) verstanden werden.

Zusammenfassend zur Rekonzeptualisierung der Baulandeignung gibt Tabelle 30 einen Überblick über die daraus entstandenen Risk Assessment- und Evaluationspolitiken:

Gegenstände [a]	Akteursgruppen		
	BWV [b] Ingenieurbüros	WLV	Raumplanungspolitik, Gemeinden & OrtsplanerInnen
Gefahrenquelle	Gewässer ohne Wildbäche	Wildbäche nach WLV-interner Abgrenzung	Gewässer
Gefährdung	- Abflussuntersuchung: + HQ30, HQ100 - [marginalisiert – Gefahrenzonenplan: + rote & gelbe Zone]	- Gefahrenzonenplan: + gelbe & rote Zone + [ausgeblendet: blaue Zone]	-
Schadenspotential	-	[ausgeblendet: Staudruckwerte auf umflossene Objekte]	-
Vorsorge- und Reaktionspotential	-	-	Aufschüttungen
Risiko	= Gefährdung	= Gefährdung	= Gefährdung BWV & WLV
Evaluation der Tolerabilität	- Abflussuntersuchung: + indirekt: Siedlungsräume sind vor Ereignissen ≤HQ100 zu schützen - [marginalisiert Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: ‚ständige Benützung beeinträchtigt']	- Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerabel unter Auflagen	Abseits geschlossener Ortsgebiete: - Abflussuntersuchung: + HQ100: intolerabel - Gefahrenzonenplan WLV: + rote & gelbe Zone: intolerabel Gefährdeter Widmungsbestand: - HQ100: intolerabel - rote Zone WLV: intolerabel - gelbe Zone WLV: tolerabel unter Auflagen

a … Diese entsprechen den Elementen des in Kapitel 3.2.1.2.1 hypothetisch angenommen Schemas zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen.

b … inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 30: Risk Assessment Policies und die Evaluation von Gefährdungen im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

5.2.5 Rekonstruierte raumplanerische Modellpraktiken

Anders als im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung, erstrecken sich die diskursiv erzeugten bzw. veränderten Modellpraktiken auf die Ebenen der örtlichen und überörtlichen Raumplanung. Als diskursdominante Arena wird dabei die Ebene der örtlichen Raumplanung positioniert.

5.2.5.1 Rekonstruierte Modellpraktiken der örtlichen Raumplanung

Im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit konnten folgende Modellpraktiken auf Ebene der örtlichen Raumplanung rekonstruiert werden:

Art der Modellpraxis	Modellpraktiken Örtlich
Formell (ROG & sonstiger rechtverbindlicher Charakter)	Ausgenommen standortgebundener Bauten und Flächen in ‚geschlossenen Ortsgebieten': - Flächen innerhalb des HQ100 scheiden als Bauland aus (§15 Abs3 Z1 NÖ ROG, 1999) - Wildbachgefährdete Flächen scheiden als Bauland aus (§15 Abs3 Z3 NÖ ROG, 1999)
	Ausgenommen standortgebundener Bauten und Flächen in ‚geschlossenen Ortsgebieten' Gewidmetes & unbebautes Bauland ohne Baulandeignung (§23 Abs2 Lit b NÖ ROG, 1999): - Unbefristete Bausperre (§23 Abs3NÖ ROG, 1999) - Änderung örtliches Raumordnungsprogramm wenn Gefährdung nicht binnen 5 Jahre beseitigbar (§22 Abs2 NÖ ROG, 1999) - Entschädigungslose Rückwidmung der Flächen (§24 Abs1 Lit c NÖ ROG, 1999)
	Zivilrechtliche Amtshaftungsklage für Nichtbefolgung der beiden vorigen Modellpraktiken durch BürgerInnen
	(Widmung von ‚Grünland-Freihalteflächen)
	Kenntlichmachung von Flächen für die wegen Bundes- bzw. Landesgesetzen Nutzungsbeschränkungen bestehen: Hochwasserabflussgebiete (ab 2002: Überflutungsgebiete) & Gefahrenzonen (§15 Abs2 Z2 NÖ ROG, 1999)
	Hochwasserabflussgebiete und wildbachgefährdete Flächen als Teil der Planzeichenverordnung (1977)
Informell (keine Rechtsverbindlichkeit)	Individualfestlegung der Gefährdung durch Einzelgutachten von BWV bzw. Ingenieurbüros (WLV – marginal)
	Deutungsmacht der Gemeinden: - ‚geschlossene Ortsgebiete' - Zeitpunkt der Bausperre - (Keine Evidenzen von BWV bzw. WLV: Hochwassergefährdung gewidmeter & unbebauter Bauflächen)
	Hinweismöglichkeit der Raumplanungsabteilung zur Umsetzung der Modellpraktiken
	Aufschüttung von Flächen um Baulandeignung zu erzielen
	Ergänzung der Planzeichen für Gefahrenzonen und Überflutungsgebiete
	Information der Gemeinden über Amtshaftungsklagen

Tabelle 31: Rekonstruierte Modellpraktiken zur örtlichen Raumplanung im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Modellpraktiken der rekonzeptualisierten Baulandeignung

Wie bereits angesprochen, wird die kommunale Ebene als diskursdominante Arena zu Freihaltung von Überflutungsräumen platziert. Einen zentralen Diskursstrang dabei bildet die Rekonzeptualisierung der Baulandeignung durch Raumplanungspolitik und -verwaltung, womit eine zukünftige und rückwirkende Freihaltung Überflutungsräumen vor Baulandnutzungen verbunden wird.

Neben der in Kapitel 5.2.4 behandelten Rekonzeptualisierung der Baulandeignung für zukünftige Widmungsvorhaben anhand der Anschlaglinien 100jährlicher Abflussereignisse, konnte der Umgang mit bestehenden, nicht verbauten Baulandwidmungen als gewichtiger Diskursstrang rekonstruiert werden. Diese Fokussierung auf den Widmungsbestand wird dabei durch BWV sowie Landes- und Raumordnungspolitik über die Schäden der Hochwasserereignisse 1997 legitimiert. Ausgang dazu bildet die rahmende Feststellung, dass *„zahlreiche unbebaute Baulandwidmungen existieren, die keine natürliche Baulandeignung besitzen und von Naturereignissen gefährdet sind*“ (SOBOTKA, 1998:2). In dieser Rahmsetzung wird *„im Sinne eines vorbeugenden Katastrophenschutzes“* (ebd.) auf die Notwendigkeit der Rückwidmung solcher gefährdeten und unbebauten Baulandwidmungen geschlossen. Diese Baulandwidmungen werden dadurch als ‚falsche' Standorte interpretiert, deren Besiedlung periodische Schadensersatzzahlungen und Investitionen zur Wiederherstellung der Folgeinfrastruktur, wie Erschließungsstraßen, aus dem Katastrophenfonds notwendig macht. Durch die Nutzung solcher ‚falschen' Standorte würde der *„volkswirtschaftliche Schaden in Zukunft immer größer werden“* (SOBOTKA, 1998:2), was der Forderung eines effizienten öffentlichen Mitteleinsatzes widersprechen würde. Diese Fokussierung auf unbebaute und gefährdete Baulandwidmungen nutzt dabei die bereits in Kapitel 5.2.3 genannten Konzepte des Grundrechts auf Eigentum und des (baulichen) Bestandsschutzes, um bestehende bauliche Objekte als außerhalb des raumplanerischen Wirkungsbereichs zu positionieren.

Die Modellpraktik zur Bestandsbereinigung dieser unbebauten Baulandwidmungen ohne Baulandeignung wird dabei als entschädigungslose Rückwidmung konzipiert und um eine informelle Modellpraktik angereichert. Die durch Raumplanungspolitik und -verwaltung getragene informelle Modellpraktik fokussiert auf unbebaute Baulandwidmungen in gelben WLV-Gefahrenzonen und nimmt diese von der Modellpraktik der Rückwidmung aus. Diese informelle Praktik wird dabei durch *„Vorschreibung spezieller Schutzmaßnahmen“* (SCHWEIGHOFER, 1997:7) durch die WLV im Rahmen des Bauverfahrens legitimiert. Über diese Einflechtung von Bauauflagen wird die Differenzierung der Baulandeignung von zukünftigen und bestehenden gefährdeten Widmungen vertieft:

> *„Lassen zwar die Richtlinien zur Gefahrenzonenplanung die Bebauung bereits gewidmeter Flächen in der ‚Gelben Gefahrenzone' zu, so ist dennoch […] die Widmung einer ‚gefährdeten' Fläche nicht statthaft“* (PRESSLER, 1997:5)

Diese auf Evidenzen der WLV beschränkte zeitliche Ausdifferenzierung der rekonzeptualisierten Baulandeignung führt zu einer ambivalenten Deutung der Baulandeignung gelber Gefahrenzonen der WLV und ermöglicht dadurch eine alternative Lesart. Die Einführung informeller Modellpraktiken zur Ausdifferenzierung der Baulandeignung zwischen bestehenden gefährdeten und künftigen Widmungen kann so als Untergrabung formeller Modellpraktiken zur Verfolgung kommunaler Entwicklungsinteressen gelesen werden.

In Reaktion auf die Positionierung von Gemeinden durch Raumordnungspolitik und -verwaltung als taktische, widerspenstige und in kommunalpolitischen Abhängigkeitsverhältnissen verfangene Umsetzer von Modellpraktiken, wird die Modellpraktik der Rückwidmung ‚falscher' Standorte als zweistufiger Prozess konzipiert:

Als Vorstufe zur eigentlichen Rückwidmung wird die formelle Modellpraktik der ‚Bausperre' eingeführt (vgl. §23 Abs2 Lit b NÖ ROG, 1999). Diese verpflichtet Gemeinden per Vorordnung, anhand der rekonzeptualisierten Baulandeignung für gefährdete Baulandwidmungen die Gründe mangelnder Baulandeignung zu nennen. Danach besteht für Gemeinde und Grundeigentümer ein fünfjähriges Zeitfenster, um *„mit entsprechender Sorgfalt zu klären, ob (bauliche) Maß-*

nahmen zur Beseitigung der Gefährdung technisch möglich bzw. ökonomisch vertretbar" (KIENASTBERGER, 1999:o.S.) sind.

Über diese eingeforderte Klärung der mangelnden Baulandeignung wird der Aussageform des Einzelgutachtens von BWV, WLV und IngenieurskonsulentInnen die Position legitimierter Entscheidungsarenen über notwendige Schutzmaßnahmen zugeordnet. Die ‚Beseitigung der Gefährdung' wird dabei als duales Konzept interpretiert. Einerseits als objektbezogene Bauauflagen, wie Vorgaben zur Höhenlage der Fußbodenoberkante. Andererseits als Geländeveränderungen, beispielsweise Aufschüttungen und Dämme, wodurch eine Verformung der Anschlaglinie 100jährlicher Hochwasser oder der roten WLV-Gefahrenzone zugunsten der betroffenen Flächen bewirkt wird. Erst wenn sich eine solche ‚Beseitigung der Gefährdung' innerhalb des Zeitfensters durch BWV, WLV oder IngenieurskonsulentInnen als undurchführbar gerahmt wird, entsteht für die Gemeinde die Verpflichtung als *„'ultima ratio' die (in diesem Fall entschädigungslose) Rückwidmung in Grünland"* (ebd.) vorzunehmen (vgl. §22 Abs2 NÖ ROG, 1999).

Diese zweistufige Modellpraktik kann dabei als Effekt einer Kompensation für einen *„gravierenden Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinde"* (KIENASTBERGER, 1999:o.S.) gelesen werden. Wie sehr diese Modellpraktik der entschädigungslosen Rückwidmung als Grenzgang landesrechtlicher Einschränkung kommunaler Planungshoheit gesehen wird, kann durch die Setzung folgender strategischer Leerstellen erahnt werden. Den Gemeinden wird dabei die vollständige Deutungshoheit über die Identifikation des gefährdeten Widmungsbestandes im Falle nicht vorhandener Evidenzen von BWV und WLV sowie die Deutungshoheit über den Zeitpunkt der Erklärung der Bausperre zugeordnet. Wann nach der Ermittlung der mangelnden Baulandeignung von bestehenden Widmungen über diese eine Bausperre zu verhängen ist, wird durch Raumplanungspolitik und –verwaltung als definitorische Leerstelle positioniert:

„je nach Lage und Dramatik des Verdachts langsamer oder schneller" (INTERVIEW 5)

Die aus dieser definitorischen Leerstelle resultierende Deutungsmacht von Gemeinden über den Zeitpunkt von Bausperren wird jedoch mit einer Grenzziehung versehen. Zu dieser Grenzziehung wird durch Raumordnungspolitik und -verwaltung darauf verwiesen, dass ein Hinauszögern von Bausperren *„zivilrechtliche[…] (Amts-) Haftung der Gemeinden sachlich […] rechtfertigen"* (KIENASTBERGER, 1999:o.S.). Durch diese Einflechtung zivilrechtlicher Praktiken werden BürgerInnen als einzelfallbezogene Kontrollorgane des kommunalen Vollzuges raumplanerischer Modellpraktiken positioniert. In diesem Setting beschränkt sich die Raumplanungsabteilung des Landes als Aufsichtsbehörde der Gemeinden darauf, hinzuweisen rasch Bausperren auszusprechen. Die Sanktionierung solcher Verzögerungen wird jedoch BürgerInnen und deren Amtshaftungsklagen überlassen.

Die graphische Integration von Evidenzen der BWV und WLV im Rahmen des Flächewidmungsplanes

Bedingt durch die rekonzeptualisierte Baulandeignung wird durch die Raumplanungsabteilung des Landes eine informelle Modellpraktik zur graphischen Berücksichtigung von Gefahrenzonen und Überflutungsbereichen 100jährlicher Hochwasser in Flächenwidmungsplänen geschaffen (vgl. AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2000). Für Evidenzen der WLV ist dabei eine Visualisierung für rote und gelbe Gefahrenzone vorgesehen, Vorbehalts- und Hinweisbereiche der WLV werden im Anschluss an ihre diskursive Ausblendung auch hier gänzlich ausgeblendet (vgl. Abbildung 43). Die erwähnte Marginalisierung der BWV-Gefahrenzonenpläne findet auch hier durch eine gänzliche Ausblendung dieser Aussageform ihre Fortsetzung.

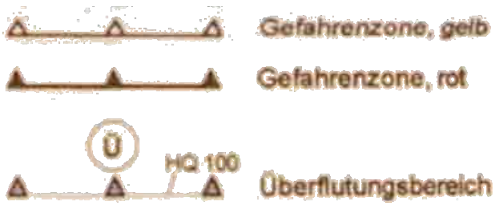


Abbildung 43: Gefahrenzonen und Überflutungsbereiche nach den Empfehlungen zur Ergänzung der Planzeichenverordnung 1977
(Quelle: WILDA, 2002)

Grünland Freihalteflächen als diskursive Marginalisierung

Eine marginalisierte Modellpraktik formiert sich rund um den 1999 eingeführten Gegenstand der Grünland-Freihalteflächen (vgl. §19 Abs2 Z18 NÖ ROG, 1999). Freihalteflächen werden dabei als ‚frühzeitig' freizuhaltende Grünlandflächen interpretiert *„die entweder für größere bauliche Maßnahmen (z.B. Umfahrungstrassen) in Frage kommen, oder die zur Sicherung natürlicher Retentionsräume, des Orts- und Landschaftsbildes bzw. touristischer Ansprüche unbebaut bleiben sollen"* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 1999:o.S.). Die gänzliche diskursive Ausblendung von Freihalteflächen folgt dabei dem Konzept der Freihaltung von Abfluss- und Retentionsflächen. Freihaltung wird dabei als Nicht-Bebauung und somit als Effekt des formbaren Gegenstands Bauland gelesen. Gleichzeitig wird dadurch der Widmungskategorie Grünland die Position der passiven Residualkategorie ‚Nicht-Bauland' zugeordnet. Diese diskursdominante Gleichsetzung von Freihaltung mit ‚Nicht-Bauland', also Grünland, unterbindet die Integration von Freihalteflächen in die Modellpraktik der entschädigungslosen Rückwidmung gefährdeter Bauland- zu Grünlandwidmungen. Die Errichtung landwirtschaftlicher Bauten auf solchen zu Grünland rückgewidmeten Flächen wird dabei als eine auf Siedlung bezogene Freihaltung von Abfluss- und Retentionsflächen von Siedlungsnutzungen positioniert.

Einzig im ausgeblendeten Diskursstrang zur Absiedlung baulicher Objekte wird eine Verschärfung des Konzeptes der Freihaltung durch die Einbindung von Freihalteflächen verfolgt. Freihaltung wird dadurch als unvereinbar mit der (Wieder-)Errichtung jedweglicher Bauten auf hochwasserbedingten Absieldungsflächen interpretiert.

5.2.5.2 Rekonstruierte Modellpraktiken der überörtlichen Raumplanung

Der Diskursstrang zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser auf überörtlicher Ebene konnte als gänzlich isoliert von jenem der örtlichen Raumplanung und marginalisiert rekonstruiert werden. Als Indikator für den Grad der Marginalisierung und Isolierung dieses Praxisfelds kann die Inexistenz jedweglicher Äußerungen, abseits der Raumordnungsgesetze, zu Praktiken der Hochwasservorsorge auf dieser Planungsebene genommen werden. Trotz dieser Marginalisierung konnten folgende Modellpraktiken rekonstruiert werden:

Art der Modellpraxis	Modellpraktik Regional
Formell (ROG & sonstiger rechtverbindlicher Charakter)	‚Gegebenenfalls' Festlegung von Hochwasserabfluss- und Überflutungsbereiche in Regionalen Raumordnungsprogrammen (§ 10 NÖ ROG, 1999). Ab 1999: ‚kann' Festlegung
	Geographisches Informationssystem zu ‚bedeutsamen Gegebenheiten' ohne Hochwasser (§2 Abs3 NÖ ROG, 1999)
Informell (keine Rechtsverbindlichkeit)	Keine Festlegung von Hochwasserabfluss- und Überflutungsbereiche in Regionalen Raumordnungsprogrammen

Tabelle 32: Rekonstruierte Modellpraktiken zur regionalen Raumplanung im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die symbolische Einbindung von Abflussräumen 100jährlicher Hochwasser in regionalen Raumordnungsprogrammen

Anhand einer Erweiterung der thematischen Kategorien regionaler Raumordnungsprogramme wird dabei durch die Raumordnungspolitik die Modellpraktik geschaffen, *„gegebenenfalls […] Hochwasserabfluss und Überflutungsbereiche […] verbindlich festzulegen“* (§10 NÖ ROG, 1999). Die Deutungsmacht über die als definitorische Leerstellen konzipierten Hochwasserabfluss- und Überflutungsbereiche wird dabei durch die Raumplanungspolitik der Regionalplanungsabteilung des Landes zugeordnet. Diese folgt dabei dem Deutungsangebot der rekonzeptualisierte Baulandeignung und setzt Ausbreitungsräume 100jährlicher Hochwasserereignisse Überflutungsbereiche gleich. Evidenzen der WLV werden im Rahmen dieser Modellpraktik gänzlich ausgeblendet.

Diese Modellpraktik wird dabei mit dem Ziel verbunden *„auf der Ebene der Regionalplanung die Hochwassersicherheit und entsprechende Freihaltung der Flächen zu erreichen“* (INTERVIEW 5). Durch die Fokussierung auf Abflussräume 100jährlicher Hochwasser wird so eine Parallelpraktik zur örtlichen Raumplanung geschaffen. Diese Parallelpraktik kann dabei auf zwei Arten gelesen werden: Einerseits als Überbestimmung der Freihaltung von Abflussflächen 100jährlicher Hochwasser. Andererseits kann diese Praktik als symbolischer Versuch der Kontrolle von Gemeinden gelesen werden. Gemeinden werden dabei als widerspenstige Umsetzer der rekonzeptualisierten Baulandeignung positioniert, welche jedoch die in regionalen Raumordnungsprogrammen enthaltenen Abflussräume 100jährlicher Hochwasser in ihre örtliche Raumplanung übernehmen und freihalten müssen. Diese Lesart verbleibt jedoch in einer leeren, raumplanungspolitischen Aktivitäts-Symbolik, da die damit verbundene Kontrolle nicht über die Umsetzung der rekonzeptualisierten Baulandeignung hinausgeht. Die Begründung zu dieser überörtlichen Modellpraktik, *„nachdem Einzelmaßnahmen von Gemeinden im Bereich von Fließgewässern nicht ausreichend sind*“ (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 1999:o.S.), werden dadurch ebenfalls als leere raumplanungspolitische Aktivitäts-Symbolik gerahmt.

Eine Umsetzung dieser Modellpraktik erfolgte dabei bis zu ihrer Eliminierung 2006 nie. Mit Ausnahme eines Altbestandes weisen damit alle regionalen Raumordnungsprogramme zwischen 1997 und 2002 keine inhaltliche Integration des Themas Hochwasserschutz auf:

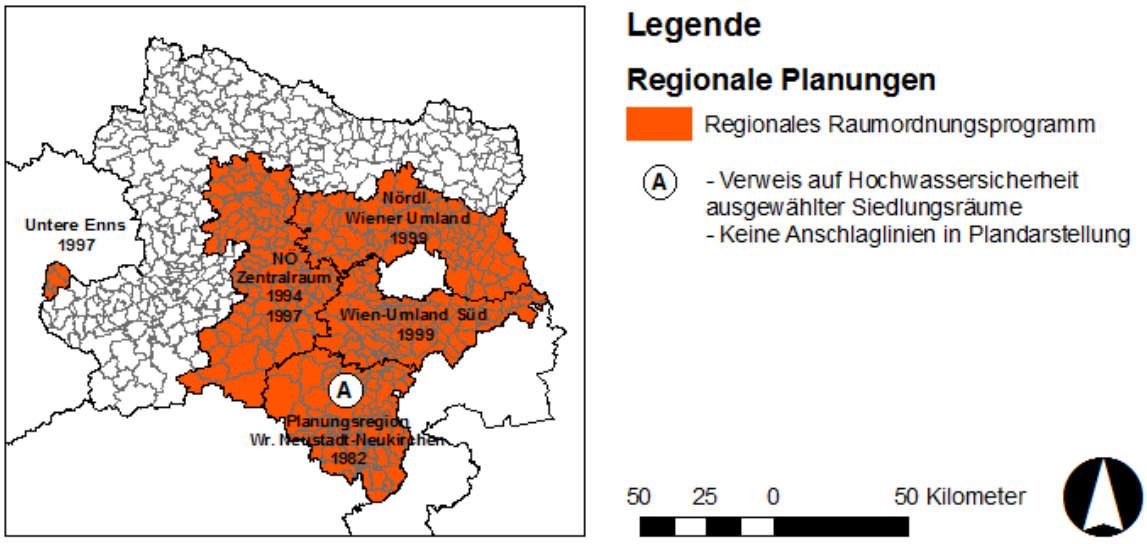


Abbildung 44: Regionale Raumordnungsprogramme zwischen 1997 und 2002 und ihr Bezug zur Hochwasservorsorge
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Um dieser Nicht-Umsetzung Legitimität zu verleihen, wird durch die Regionalplanungsabteilung des Landes die Einführung und inhaltliche Strukturierung dieser Modellpraktik der Raumplanungspolitik zugeschrieben:

„der Sobotka[50]*, der wollte das mit Linien*[51] *hineinnehmen“ (INTERVIEW 2)*

Ergänzend dazu wird diese Nicht-Umsetzung in einer zweigliedrigen Rahmung als fachlich richtige Entscheidung positioniert. Einerseits werden dabei regionale Raumordnungsprogramme als Instrumente ‚erhöhter Bestandskraft' interpretiert, über deren Anspruch auf Rechtssicherheit auf eine flächige Verfügbarkeit von Abflussuntersuchungen der BWV in den jeweiligen Planungsregionen geschlossen wird. Die nicht gegebene flächige Verfügbarkeit dieser Unterlagen (vgl. Abbildung 40) wird so zur Ursache einer inakzeptablen Inkonsistenz in der räumlichen Abgrenzung von Gefährdungsbereichen:

„Da war einmal auch die Diskussion zeichnen wir die HQ100 Linien ein - das war zu einem Zeitpunkt da haben wir diese Linien teilweise an der Donau gehabt. Wenn ich es aber an der Donau oder der Enns einzeichne und an der Triesting nicht, suggeriert das, dass es dort gefährlich ist und dort nicht.“ (INTERVIEW 2)

Dabei wird aber auch die Behebung dieser mangelnden Verfügbarkeit von Abflussuntersuchungen über den Grundsatz der Rechtssicherheit problematisiert. Dieser Grundsatz wird dabei als langfristige inhaltliche Beibehaltung formalrechtlicher Regelungen verstanden, welche durch die laufende Einarbeitung aktualisierter bzw. neuer Abflussuntersuchungen gefährdet wird:

„Wenn ich die Abflussstudie bekomme und das regionale Raumordnungsprogramm ist letztes Jahr rechtskräftig geworden, kann ich das nicht sofort einarbeiten“ (ebd.)

Andererseits werden regionale Raumordnungsprogramme durch die Regionalplanungsabteilung als primär planliche Äußerungsform positioniert. Dabei wird die Kombination aus graphischer Syntax, wie Kartenelementen und deren Darstellungsform, und Maßstäblichkeit als bestimmend angesehen, welche Themen geeignet sind Bestandteil dieser Äußerungsform zu werden. Die Darstellung der Anschlaglinien 100jährlicher Hochwasser wird dabei über die Kombination der kleinmaßstäbigen Kartengrundlage (1:50.000) und kartographischen Mindeststrichstärken als nicht dekodierbares Kartenelement gerahmt:

„HQ100 Linien selbst haben wir im regionalen Raumordnungsprogramm nie eingezeichnet, […] weil das in der Regel ja auch rein planlich nicht sichtbar ist.“ (ebd.)

Eine Generalisierung der Geometrie dieser Anschlaglinien zur Behebung des Darstellungsproblems wird dabei als illegitime Verletzung der Deutungsmacht der BWV über die inhaltliche als auch räumliche Abgrenzung von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser verstanden. Zusätzlich dazu wird eine Erweiterung der Kartensyntax um 100jährlicher Anschlaglinien als Gefährdung der Lesbarkeit der gesamten Kartendarstellung interpretiert:

„Hochwasserlinie, Grünzone und Siedlungsgrenze - das kann man nicht mehr lesen.“ (ebd.)

Wie bedeutend dieser auf die planliche Darstellbarkeit gerichtete Diskursstrang ist, zeigt sich bei der Änderung dieser Modellpraktik 2002, wodurch diese über eine ‚kann'-Formulierung[52] in eine optionale Modellpraktik der regionalen Raumplanung überführt wird:

[50] Damaliger Landesrat für Raumordnung in Niederösterreich.

[51] Gemeint sind hier die Anschlaglinien 100jährlicher Hochwasserereignisse.

„Da manche Kenntlichmachungen auf Grund ihrer Vielzahl einerseits und des zugrunde liegenden Kartenmaßstabes andererseits an technische Grenzen stoßen würden, handelt es sich hiebei um eine kann-Bestimmung."
(AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2001a:o.S.)

Die Ausblendung der Thematik Hochwasserschutz als ‚bedeutsame Begebenheit'

1999 wird der Gegenstand des Raumordnungskatasters durch ein landesinternes, geographisches Informationssystem ersetzt. Darin sollen *„die für die Raumordnung wesentlichen Grundlagen insbesondere für die überörtliche Raumordnung bedeutsamen Gegebenheiten, Planungen und Festlegungen"* (§2 Abs3 NÖ ROG, 1999) erfasst werden. Die dazu durch die Regionalplanungsabteilung getroffene Auslegung von Bedeutsamkeit erfolgt entlang der Inhalte regionaler Raumordnungsprogramme, vor allem Schotterabbau, Siedlungsgrenzen und Grünzonen, und schließt die Thematik Hochwasser gänzlich aus.

5.2.6 Die Einflechtung nachhaltiger Entwicklung und des anthropogenen Klimawandels

Analog zum Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung konnten trotz mehrfacher Korpuserweiterungen keine Bezugnahmen auf nachhaltige Entwicklung oder den anthropogenen Klimawandel rekonstruiert werden.

5.2.6.1 Hochwasserschutz und nachhaltige Entwicklung als wechselseitige, diskursive Ausschließung

Obwohl keine Tiefenanalyse der Konzeptionierung nachhaltiger Entwicklung im Rahmen der raumplanerischen Diskussion vorgenommen wurde, wird eine wechselseitige, diskursive Ausschließung vermutet. Grund dafür scheint die bereits im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung gefundene stoffstromorientierte Interpretation nachhaltiger Entwicklung zu sein, welche der ökologische Grunderzählung einer unbewussten gesellschaftlichen Selbstgefährdung folgt (vgl. Kapitel 5.1.6). Aus Sicht der Raumplanungspolitik und -verwaltung ist dabei eine nachhaltige Wirtschaftsweise notwendig, um der wahrnehmbaren Degradation menschlicher Lebensgrundlagen entgegenzuwirken:

„[U]nser Lebensraum [zeigt] zunehmend Risse und Mangelerscheinungen, die Ressourcen drohen teilweise zu Ende zu gehen, wichtige Lebensgrundlagen sind bedroht."
(WOLLANSKY und KODYM, 2000:o.S.)

Dabei wird, vor allem durch die Raumplanungspolitik, der raumplanerische Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung damit umrissen, *„Nutzungen so zu ordnen, dass Störungen und Belastungen der Umwelt vermieden oder zumindest minimiert werden können"* (ebd.). So wird Natur, welche ihr Gegenteil in der Siedlung findet, als alleiniges Schutzgut und beschränkte Quelle materieller Lebensgrundlagen des Menschen gesehen. Um einerseits die beschränkte ökologische (Re-)Produktion dieser materiellen Lebensgrundlagen nicht zu überschreiten und damit deren langfristige Nutzbarkeit abzusichern, wird das Konzept der Ressourceneffizienz eingeführt. Eine raumplanerische Ordnung von Nutzungen, im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung, kann so über einen effizienten Einsatz ökologischer Ressourcen erzielt werden:

[52] *„Darüber hinaus können rechtswirksame überörtliche Planungen und Hochwasserabfluss- und Überflutungsgebiete kenntlich gemacht werden."* (§10 NÖ ROG, 2002)

„- möglichst sparsamer Verbrauch der nicht vermehrbaren Ressource Boden,
- Standortwahl von Nutzungen und Funktionen nach dem Kriterium der relativ besten Standorteignung, (d.h. der geringstmöglichen Umweltbelastung),
- räumliche An(Zu-)ordnung der Nutzungen und Funktionen mit dem Ziel der Minimierung von Personen- und Gütertransportbedarf.“
(AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 1998:50)

Die im Titel dieses Kapitels erwähnte wechselseitige Ausschließung des Umgangs mit Hochwasser und nachhaltiger Entwicklung zeigt sich dabei deutlich in den unterschiedlichen Konzeptionierungen des Gegenstands der Standortwahl. In der hochwasserzentrierten Diskursformation wird eine ‚richtige' Standortwahl auf gefahrenbezogener Aspekte und auf das Schutzgut Siedlungsraum bezogen. Demgegenüber wird eine ‚richtige' Standortwahl in der nachhaltigkeitsbezogenen Diskussion scheinbar ausschließlich mit einem ressourceneffizienten Mitteleinsatz und der Positionierung von Natur als zentrales Schutzgut verbunden.

Die Hypothese der wechselseitigen, diskursiven Ausschließung, bedingt durch unterschiedliche Schutzgüter, kann dabei am Beispiel der 1996 eingeführten Modellpraktik der ‚Raumverträglichkeitsprüfung' (vgl. §1 Abs1 Z14 bzw. §14 Abs2 Z16 NÖ ROG, 1995) verfestigt werden. Diese diskursiv gänzlich ausgeblendete Modellpraktik fokussiert auf die Verträglichkeit der Auswirkungen von Widmungen „*auf Naturraum, Siedlungsstrukturen, Wirtschaft, Einrichtungen für öffentlichen und individuellen Verkehr, Einrichtungen für Ver- und Entsorgung, Tourismus, Erholung*“ (§1 Abs1 Z14 NÖ ROG, 1995). Die dabei eingenommene Fokussierung auf Wirkungen menschlicher Siedlungen auf deren Umfeld bildet somit das genaue Gegenteil der rekonstruierten hochwasserfokussierten Diskursformation, welche die Einwirkung der Natur auf Siedlungen thematisiert. Ähnlich zum Fall der nachhaltigen Entwicklung, scheint auch hier die diametrale Konzeptualisierung der Schutzgüter eine wechselseitige, diskursive Ausschließung zu bewirken.

Folgt man dieser Hypothese des wechselseitigen, diskursiven Ausschlusses, so kann der vorsorgende raumplanerische Umgang mit Hochwasser nicht als Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung gelesen werden – und umgekehrt.

5.2.6.2 Der anthropogene Klimawandel und Klimaschutz als diskursive Ausblendungen

Wie im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung wird der anthropogene Klimawandel gänzlich ausgeblendet, wodurch die Konstruktion einer Kausalbeziehung zwischen Klimawandel und Hochwasser als undenkbar gerahmt wird. Hochwasser werden so als Effekte des vom Menschen nicht beeinflussbaren, ökologischen Wirkungsgefüges Natur ausgelegt. Anthropogener Klimawandel wird dabei vor allem durch die Landespolitik als Effekt einer gesellschaftlich verursachten Anreicherung der Atmosphäre mit CO_2 konzipiert. Unter Anknüpfung an die ökologische Grunderzählung wird diese Anreicherung als Akt ökologischer Unvernunft und Selbstgefährdung mit globalen Ausmaßen gerahmt:

„Denn CO_2, das in Niederösterreich frei gesetzt wird, betrifft früher oder später genauso die Indianer am Rio Negro und umgekehrt natürlich genauso. Das heißt, das Abbrennen und das Abholzen der Wälder am Amazonas kann uns auch nicht egal sein, weil es früher oder später uns - eher früher, wir sehen ja bereits die Entwicklungen auch in Österreich - voll trifft.“ (NÖ LANDTAG, 1999:o.S.)

Als zentrale negative Auswirkung dieser Anreicherung wird dabei die Gefährdung der materiellen Lebensgrundlagen des Menschen, in Form von Ernteausfällen, Wasserknappheiten etc., positioniert. Die daraus abgeleitete Bedrohung der ökologischen Sphäre wird um margina-

lisierte, direkte Bedrohungen menschlichen Lebens bzw. menschlicher Werte durch Hitzewellen oder Stürme ergänzt. Dies manifestiert sich in der Vermutung, *„dass gerade auch Witterungsunbilden wie die orkanartigen Stürme, die Europa schon heimgesucht haben und sicher auch in Zukunft noch zu befürchten sind und im Zuge der Klimaveränderungen zunehmen könnten“* (NÖ LANDTAG, 2000:o.S.). Eine kurz bis mittelfristige Anpassung der betroffenen menschlichen Werte an diese Bedrohungen wird dabei jedoch ausgeblendet.

Der Bedrohung der ökologischen Sphäre wird ca. ab 1998 der Gegenstand des Klimaschutzes gegenübergestellt (vgl. Abbildung 45), welcher vor allem durch die Landespolitik als Symbol einer langfristigen Reduktion der atmosphärischen CO_2-Konzentration interpretiert wird.

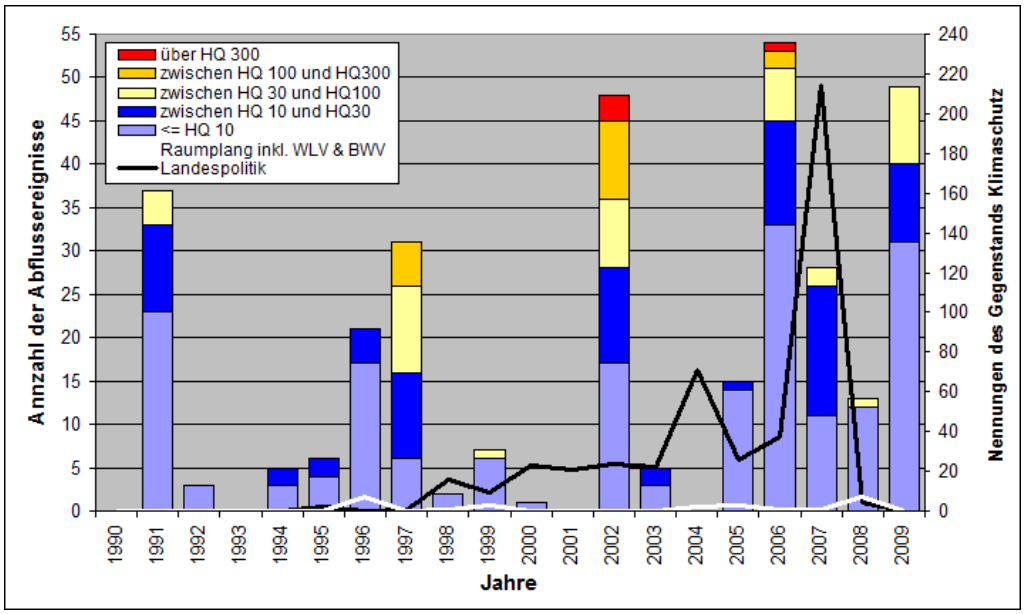


Abbildung 45: Nennungen des Gegenstands Klimaschutz in der landespolitischen und hochwasserbezogenen Auseinandersetzung zwischen 1990 und 2009 in Niederösterreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Trotz der fehlenden Tiefenanalyse des niederösterreichschen Klimadiskurses liegt dabei die Vermutung nahe, dass der Gegenstand Klimaschutz kausal mit jenem des Treibhauseffekts verbunden wird. Durch die Positionierung des CO_2-Gehalts der Atmosphäre als globales Schutzgut wird der Gegenstand Klimaschutz über eine den CO_2-Ausstoß reduzierende Bereitstellung und Verwendung von Energie strukturiert. Klimaschutz umfasst so die alle Bereiche der Energieverwendung und –produktion:

> *„1. Die Verbesserung der thermischen Qualität des Gebäudebestandes und der Heizsysteme.*
> *2. die Neuordnung des gesamten Transport- und Verkehrssystems in Richtung CO2-mindernde Strukturen und Priorität für den öffentlichen Verkehr.*
> *3. die Möglichkeit der gekoppelten Erzeugung von Kraft und Wärme, Ausschöpfung von Abwärmenutzung sowie der Aufbau von Fern- und Nahwärmenetzen.*
> *4. Die Forderung, erneuerbare Energieträger wie Biomasse, Wasserkraft und Sonnenkraft zu forcieren.“* (NÖ LANDTAG, 1999:o.S.)

5.2.7 Rekonstruierte Deutungsmuster

Das Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit mit seinen diskursiv hervorgebrachten Objekten, Begriffen, Subjektpositionierungen, Modellpraktiken und Vergegenständlichungen wird durch folgende Deutungsmuster getragen und ermöglicht:

Rekonstruierte Deutungsmuster
Verfeinerter pseudo-entwicklungsplanerischer Zugang [a]
BürgerInnen als passive KonsumentInnen mit Beschwerderecht
Absolute Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit [b]
Isolierende, selektiv-reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge
Verantwortungsethik mit ökologischer Grunderzählung
Natur als funktional unveränderbarer Rahmen gesellschaftlichen Handelns

[a] ... Eigene Überarbeitung basierend auf Selle (1995)
[b] ... Eigene Überarbeitung basierend auf Weichhart (2007)

Tabelle 33: Rekonstruierte Deutungsmuster im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Verfeinerter pseudo-entwicklungsplanerischer Zugang

Wie im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung folgt der vorsorgende raumplanerische Umgang mit Hochwasser einem entwicklungsplanerischen Zugang. Auf Basis eines gesetzlichen Handlungsauftrages ist es dabei dem Verbundakteur örtliche Raumplanung möglich, eine umfassende Beeinflussung räumlicher Entwicklung zu erzielen. Über naturwissenschaftliche Evidenzen können hochwassergefährdete Grundstücke identifiziert und von einer Baulandnutzung ausgeschlossen werden. Weiters können dadurch bestehende Baulandwidmungen in gefährdeten Bereichen identifiziert und zurückgenommen werden.

Diese faktenbasierte Entscheidungsfindung stellt so nachvollziehbare raumplanerische Entscheidungen gemäß dem Legalitätsprinzip sicher. Über eine Rekonzeptualisierung der Baulandeignung und der damit verbundenen Risikoevaluationspolitik wird durch die Raumplanungspolitik versucht, eine Untergrabung ihrer Position als Integrator dieser faktischen Grundlagen in Standortentscheidungen zu vermeiden. Abgesehen von einigen definitorischen Leerstellen wird dabei die Macht zur Strukturierung der Risikoevaluationspolitik von den Gemeinden zur Raumplanungspolitik umverlagert. Die Umsetzung der dadurch ermöglichten Risikoevaluation sowie die Integration dieser Erkenntnisse in die Flächenwidmung finden jedoch auf kommunaler Ebene statt.

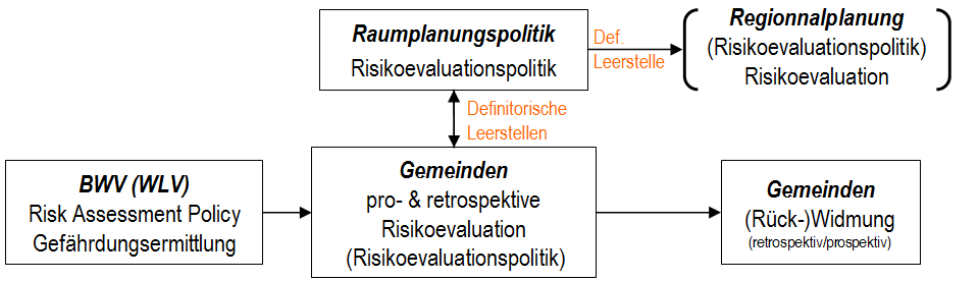


Abbildung 46: Das Modell des verfeinerten pseudo-entwicklungsplanerischen Zugangs
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Diese Verfeinerungen im Bereich der Risikoevaluationspolitik schlägt auch auf die Ebene der kommunalen Widmungsentscheidungen durch, indem Aussagen zu tolerablen Gefährdungen für bestehende und zukünftig zu vergebende Baulandwidmungen getroffen werden. Über eine

Nicht-Umsetzung der regionalplanerischen Modellpraktiken fällt die geplante Risikoevaluation auf überörtlicher Ebene gänzlich weg.

Das Ideal eines rein faktenbasierten, entwicklungsplanerischen Entscheidungsmodells kann letztendlich jedoch aus zwei Gründen nicht erreicht werden: Einerseits verbleibt ein Teil der Deutungsmacht zur Risikoevaluationspolitik bei den Gemeinden, wodurch eine einheitliche Bedeutungszuschreibung an Bausteine der Baulandeignung, wie beispielsweise geschlossene Ortsgebiete, scheitert. Andererseits ist dieses Modell an ein, faktisch nicht gegebenes, flächiges Vorliegen von Evidenzen der BWV und WLV gebunden. Darum wird eine erhöhte Produktivität dieser Organisationen einfordert. Der so als pseudo-entwicklungsplanerisch zu bezeichnende Zugang ist somit durch einen Spagat zwischen strategischen Interessen und den Normativen der Nachvollziehbarkeit sowie der wissenschaftlichen Fundierung raumplanerischer Entscheidungen geprägt.

BürgerInnen als passive KonsumentInnen mit Beschwerderecht

Im Rahmen des pseudo-entwicklungsplanerischen Zugangs werden BürgerInnen als passive KonsumentInnen fachlich fundierter und nachvollziehbarer raumplanerischer Vorsorgeleistungen positioniert. Gemäß der Vorstellung einer rein faktenbasierten Entscheidungsfindung werden BürgerInnen aufgrund ihrer mangelnden fachlichen Kompetenz aus dem Prozess der Vorsorge-Produktion ausgeschlossen. Ihre Rolle beschränkt sich auf die Bebauung der erzeugten ‚sicheren' Baulandwidmungen. Diese Rolle der passiven KonsumentInnen wird dabei durch eine ‚Produkthaftung' der Gemeinden verdeutlicht, welche vor allem durch die Raumplanungspolitik betont wird. Sollten Gemeinden Baulandwidmungen vergeben, welche nicht den Kriterien der rekonzeptualisierten Baulandeignung entsprechen, können im Schadensfall betroffene BürgerInnen diese über Amtshaftungsklagen belangen.

Die passive Sichtweise auf BürgerInnen wird dabei an einer weiteren Stelle durchbrochen. Bei der hochwasserbedingten Absiedlung landwirtschaftlicher Gebäude werden ausgewählte BürgerInnen zu ‚AbsiedlerInnen'. In dieser Rolle werden BürgerInnen zu KonsumentInnen eines öffentlichen Förderprogramms zur Umsiedlung landwirtschaftlicher Gebäude und treten somit freiwillig als aktive ‚Frei-Macher' von Abfluss- und Retentionsflächen auf.

Isolierende, selektiv-reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge

Dieses Deutungsmuster entspricht grundsätzlich jenem der ‚Isolierenden, linear-modernistischen Sichtweise' im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung. Ausgangspunkt dabei bildet die Überlegung, dass ein qualitatives (Prognosequalität) und quantitatives (Flächendeckung) Mehr an wissenschaftlichem Wissen der BWV und WLV zu Fortschritten in der Berücksichtigung von Hochwassern in der örtlichen Raumplanung führt.

Abweichend zum Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung findet sich nun parallel zu dieser linear-modernistischen und gefahrenbezogenen Sichtweise auch eine selektiv-reflexive und schutzgutbezogene Perspektive. Die Bezeichnung selektiv wurde gewählt, um zu verdeutlichen, dass diese reflexive Position sich auf den Siedlungsbestand beschränkt und nicht auf anderen Gegenstände bzw. Konzepte ausgeweitet wird. Diese reflexive Perspektive auf den Siedlungsbestand bezieht sich einerseits auf dessen immaterielle Komponente der Flächenwidmung und andererseits auf dessen materielle Ausformung. Über die Rekonzeptualisierung der Baulandeignung wird die zeitliche Reichweite des Konzepts der Schadensvorsorge erweitert. Neben der bereits bekannten prospektiven Dimension, welche zukünftige Widmungen betrifft, werden retrospektiv auch bereits bestehende und unbebaute Baulandwidmungen in das Konzept der Prävention integriert. Durch ein Mehr an Wissen im Jetzt, beispielsweise durch

neue Abflussuntersuchungen, können so erkannte Wissenslücken der Vergangenheit, symbolisiert durch Baulandwidmungen ohne Baulandeignung, gefüllt werden. Über die Rückwidmung nicht bebauter Baulandwidmungen, deren Baulandeignung ex post durch neues Fachwissen widerlegt wird, ist das Konzept der hochwasserbezogene Baulandeignung in einem unendlichen Zyklus linearer Modernisierung gefangen. Zukünftige Baulandwidmungen basieren dabei auf Jetzt-Wissen, können aber in der Zukunft durch neues Wissen wieder als problematisch und rückwidmungswürdig gelesen werden.

Eine auf den materiellen Siedlungsbestand gerichtete reflexive Einsprengung findet sich in der marginalisierten und isolierte Modellpraktik der Absiedelung landwirtschaftlicher Objekte. Schadensvorsorge findet dabei auf Basis eines Siedlungsbestands statt, welcher grundsätzlich nicht als gegeben und unveränderbar hingenommen wird, sondern über seine Lage zu Gefahrenquellen problematisiert und verändert werden kann. Im Falle landwirtschaftlicher Objekte kann diese Veränderung bis zur Umsiedlung von Objekten reichen, um so einen ungefährdeten Baubestand zu erzielen.

Der linear-modernistischen Sichtweise folgend, wird Schadensvorsorge gegen Hochwasser letztlich als Summe unterschiedlicher Einzelproblemstellungen gelesen. Dabei versucht eine Vielzahl isolierter Akteure, wie Feuerwehr, BWV, Raumplanungspolitik etc. durch ein Mehr an Wissen ‚sichere' Siedlungsräume bereitzustellen. Eine disziplinenübergreifende Verbindung dieser Einzelprobleme findet dabei nicht statt, da nur die fachliche Spezialisierung eine probate Umfeld zur Produktion dieses Mehr an Wissens bildet.

Absolute Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit[53]

Dieses Deutungsmuster entspricht dem gleichnamigen Muster im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung. Aus Gründen der Einfachheit sei an dieser Stelle auf dessen Beschreibung im Kapitel 5.1.7 verwiesen.

Verantwortungsethik mit ökologischer Grunderzählung

Verglichen zum Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ist eine klare Veränderung in der ethischen Auseinandersetzung mit Hochwasser feststellbar. Hier steht nicht mehr der ökologische Funktionsraum Gewässer als zentrales Schutzgut und Symbol der umfassenden Sicherung menschlicher Lebensgrundlagen im Mittelpunkt. Über die Schäden der Hochwasserereignisse 1997 wird der Siedlungsraum sowie der Abfluss- und Retentionsraum in dem Mittelpunkt eines verantwortungsethischen Zugangs gerückt. Die ökologische Grunderzählung mit ihrer gesellschaftlichen Selbstgefährdung formt dabei aber lediglich den Hintergrund.

Der Fokus der Betrachtung liegt auf dem Schutzgut Siedlungsraum, welches von der Abfluss- und Retentionsfunktion der Überflutungsräume profitiert. In Anknüpfung an Zielvorstellungen der Raumplanung gilt es dabei, Schäden am und im Siedlungsraum auf das im Rahmen der rekonzeptualisierten Baulandeignung als tolerabel festgelegte Ausmaß zu beschränken. Dies bewirkt eine Absicherung der effizienten Verwendung öffentlicher Mittel für Folgeinfrastrukturen. Die Beschränkung der Gefährdung auf ein gesellschaftlich akzeptables Ausmaß wird dabei als Ausdruck einer verantwortungsethischen Grundhaltung gelesen. Die Rekonzeptualisierung der Baulandeignung bewirkt damit auch eine Neuziehung der verantwortungsethischen

[53] Nach Weichhart (2007) müsste hier genauer von ‚Sicherheit$_2$', verstanden als Abwesenheit von Gefährdung, gesprochen werden, um eine Verwechslung zur ‚Sicherheit$_1$', der Beurteilungssicherheit, zu vermeiden. In weiterer Folge wird der Begriff der Sicherheit im Sinne der ‚Sicherheit$_2$' verwendet.

Grenzlinie, wodurch eine zweiteilige Kategorisierung von Hochwasserereignissen geschaffen wird:

Einerseits werden dadurch Hochwasserereignisse identifiziert, deren Einwirken auf Siedlungsräume in die Verantwortlichkeit der Gemeinden als Produzenten dieser Siedlungsräume fällt. Hierunter fallen die in der rekonzeptualisierten Baulandeignung genannten Ereignisse, wie das 100jährliche Hochwasserereignisse oder das ca. 150jährliche Bemessungsereignis für die Gefahrenzonen der WLV. Hochwasser welche diese Ereignisse überschreiten werden so außerhalb der kommunalen Verantwortbarkeit positioniert. Diese stehen symbolisch für eine unberechenbare Natur, welche die Grenzen jeder Verantwortungsethik sprengt.

In dieser verantwortungsethischen Sichtweise fügt sich auch die definitorische Leerstelle der geschlossenen Ortsgebiete ein, da der Schutz vor Naturgefahren letztlich eine von vielen raumplanerischen Zieldimensionen ist. Dass die zuvor beschriebene Kategorisierung von Hochwasserereignissen nicht für geschlossene Ortsgebiete gilt, kann als verantwortungsethischer Tradeoff zwischen raumplanerischen Zielsetzungen verstanden werden. Einerseits wird die Gefährdung von Siedlungsräumen durch Hochwasser, andererseits die gänzliche Unterbindung baulicher Entwicklung in bestehenden Siedlungskernen als verantwortungsethisch problematisch empfunden. Die Lösung dieses Dilemmas wird in einer verantwortungsethischen Abwägung dieser beiden Ziele gefunden. Dabei erscheint es gesellschaftlich verantwortbar die hochwasserbezogene Verantwortungsethik in Siedlungskernen zu lockern und dort weiterhin eine ‚gefährdete' bauliche Entwicklung zuzulassen.

Natur als funktional unveränderbarer Rahmen gesellschaftlichen Handelns

Dieses Deutungsmuster entspricht dem gleichnamigen Muster im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung. Aus Gründen der Einfachheit sei an dieser Stelle auf dessen Beschreibung auf Kapitel 5.1.7 verwiesen.

5.3 Das Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung

Im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung werden Natur und ihre Hochwasserereignisse als nicht zähmbar und dadurch jedweglicher Hochwasserschutz als fehlbar und endlich verstanden. Dabei wird Sicherheit nicht als absolute Größe und Abwesenheit von Gefährdung, sondern als Relation zwischen der Bedrohung eines Standortes durch Hochwasser und den Chancen aus dessen Nutzung als Siedlungsraum interpretiert. Im Rahmen dieser relativen Sicherheit wird das Versagen technischer Schutzinfrastrukturen innerhalb der Raumplanung als akzeptable Bedrohung von Siedlungsräumen gesehen. Die daraus resultierenden Restrisiken werden BürgerInnen und deren Eigenvorsorge angelastet. Um dem Ziel der Schadensminimierung zu genügen, gilt es vor Hochwasserereignissen im Rahmen der Schadensvorsorge bzw. -vorbereitung[54] und im Rahmen der Schadensbewältigung durch Raumplanung, BWV, WLV, Blaulichtorganisationen und BürgerInnen Maßnahmenpakete zu entwickeln. In dieser oberflächlich interdisziplinären Rahmung bewahrt die raumplanerische Diskussion jedoch ihren disziplinären Charakter. Sowohl die örtliche Raumplanung als auch die Regionalplanung werden dabei als passive Konsumenten von Gefährdungsabschätzungen und Maßnahmenplanung der BWV und WLV angeordnet. Raumplanerische Beiträge zur Scha-

[54] Im Unterschied zur Schadensvorsorge wird Schadensvorbereitung dabei nicht mit der Vermeidung einer Betroffenheit durch Hochwasserereignisse, sondern der Vorbereitung auf die Bewältigung von Hochwasserereignissen verstanden.

densminimierung werden so durch Siedlungserweiterungen abseits von Abflussräumen und durch die Freihaltung von Retentionsflächen abseits von Siedlungsräumen gesetzt. Von einer reflexiven Perspektive aus wird zur überörtlichen Freihaltung von Retentionsräumen auf die Notwendigkeit der interkommunalen Kooperation geschlossen. Diese überörtliche Ebene wird so zur Arena der Erzielung von Win-Win Situationen in der interkommunalen Bereitstellung von Retentionsflächen entlang von Flussabschnitten.

5.3.1 Hochwasser als nicht zähm-, aber intensivierbare Natur

Die vor allem an Donau und Kamp aufgetretenen Hochwasser im August 2002 verursachten in Niederösterreich die bis dahin höchste direkte Schadenssumme[55] von ca. 590 Mio. € und betrafen ca. 18.000 Haushalte (vgl. WANCATA, 2005:3). Diesen Ereignissen wird die Position eines zentralen diskursiven Ereignisses zugeordnet. Dabei werden die Hochwasser 2002 als *„eines der einzigartigen und größten Katastrophenereignisse […] in der Geschichte“* (NÖ LANDTAG, 2002:o.S.) Niederösterreichs gerahmt.

Ein Teil dieser Positionierung erfolgt anhand der aktuarischen Kategorisierung der eingetretenen Abflussereignisse durch die BWV. Dadurch können die 2002 eingetretenen Abflüsse *„von Experten in den Bereich eines 5000-jährlichen[56] Hochwassers eingeordnet“* (SOBOTKA, 2002:o.S.) werden. Über die dabei feststellbare deutliche Differenz zum 100jährlichen Bemessungsereignis technischer Schutzbauten wird die Sonderstellung dieser Ereignisse legitimiert.

Als zweiter Ast dieser diskursiven Sonderstellung wird vor allem durch die Landespolitik die ‚anormale' räumliche Verteilung der Hochwasserereignisse 2002 positioniert. Das Anormale wird darin gesehen, dass sich *„das Hochwasser auch auf Bereiche auswirkte, die bis jetzt als hochwassersicher galten.“* (NÖ LANDTAG, 2002:o.S.). Der Gegenstand der ‚Hochwassersicherheit' von Gebieten wird dabei als Effekt jener Zeitspanne gesehen, in welcher keine Hochwasserereignisse mit weitreichenden finanziellen Schäden eintraten. Das Durchbrechen dieser Normalität durch die Hochwasser 2002 wird symbolisch am Beispiel des Kamps und der Stadt Zwettl im Waldviertel festgemacht, wo seit dem Jahr 1900 nur Ereignisse mit Jährlichkeiten unter 30 Jahren auftraten (vgl. AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2009c):

> *„Dass es in den Höhenlagen des Waldviertels eine derartige Katastrophe geben könnte, war völlig undenkbar“* (NÖ LANDTAG, 2002:o.S.)

Über diese Rahmung von Hochwassern als nicht beherrschbare Schadensereignisse wird eine klare Gegenposition zur Sichtweise von Natur als natürliche Lebensgrundlage und Bereitsteller von Naturraumpotentialen geschaffen. Hochwasser werden so als erratisches und zeitlich begrenztes Heraustreten der Natur aus ihrer Rolle der Bereitstellerin natürlicher Lebensgrundlagen verstanden. Es gilt sich vor der Natur zu schützen und nicht umgekehrt. Dabei wird diese temporär-destruktive Ausformung von Natur mit einer Leistungsfähigkeit jenseits gesellschaftlicher Reaktionsmuster verbunden:

> *„Darüber hinaus muss festgehalten werden, dass die Natur nicht zähmbar ist, weder durch Gesetze noch durch bauliche Maßnahmen“* (SOBOTKA, 2002:o.S.)

[55] ‚Schäden' umfassen dabei durch Schadenserhebungskommissionen vor Ort eingeschätzte Wertminderungen gemäß Katastrophenfondsgesetz (KATFG 1996).

[56] Die höchste 2002 erzielten Jährlichkeit wurden von der Abteilung Hydrologie des Landes Niederösterreich nachträglich anhand der Messstelle Kamp-Stiefern auf ein 1500jährliches Ereignis korrigiert (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2009c).

Diese nicht zähmbare und den Menschen bedrohende Natur wird dabei, durch Raumplanungspolitik und -wissenschaft über den Gegenstand des anthropogenen Klimawandels mit der ökologischen Grunderzählung des Dispositivs der ökologischen (Selbst-)Gefährdung verklammert. Dabei wird anhand quantitativer Klimamodelle der anthropogen erhöhte CO_2-Gehalt der Atmosphäre kausal mit gesteigerten Niederschlagsintensitäten verbunden:

> *„Durch verstärkt auftretende Klimaveränderungen und Wetterkapriolen, hervorgerufen durch zu hohen Treibhausgasausstoß kommt es immer häufiger zu Hochwasserkatastrophen“* (NÖ LANDTAG, 2006:o.S.)

Dieses Konzept der CO_2-bedingten Selbstgefährdung wird dabei als gesellschaftliche Verstärkung einer temporär destruktiven Natur positioniert. Diese Zuschreibungen der Sprengung gesellschaftlicher Reaktionsmuster und der Intensivierung von Hochwasserereignissen durch Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels werden bei der Diskursivierung der Hochwasserereignisse 2006 und 2007 reproduziert.

5.3.1.1 Restrisiko als Integrationsmotiv

Ausgangspunkt der durch Landespolitik, Raumordnungspolitik und -verwaltung sowie BWV vorgenommenen zentralen Positionierung des Gegenstands Restrisiko bildet das bereits erwähnte Durchbrechen der Hochwassersicherheit von Standorten.

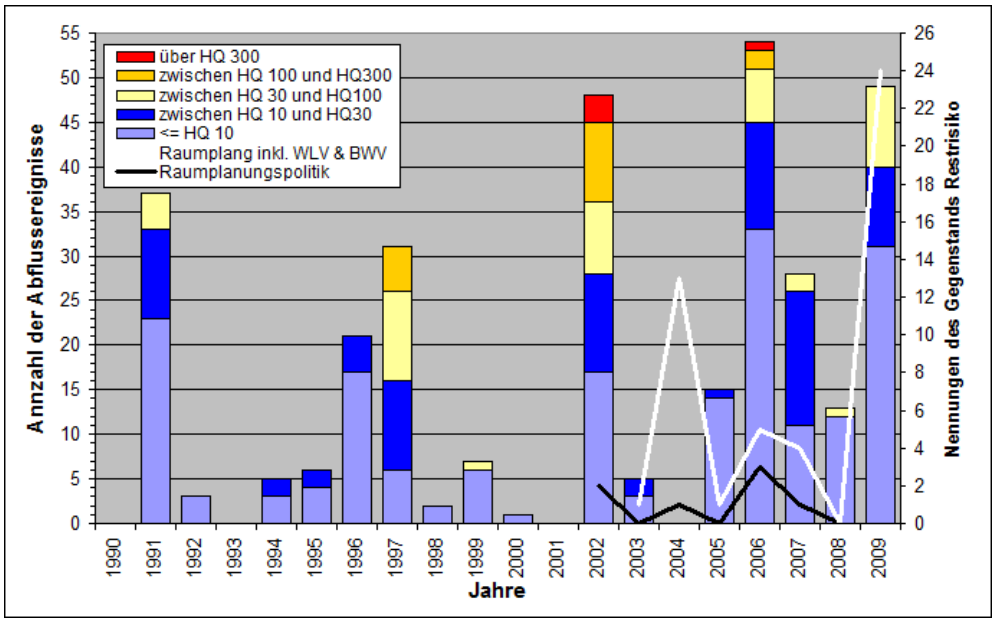


Abbildung 47: Nennungen des Gegenstands Restrisiko in der landespolitischen und fachbezogenen Diskussion zwischen 1990 und 2009 in Niederösterreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2009c)

Dieser ab 2002 (vgl. Abbildung 47) aus dem Spezialdiskurs der BWV übernommene Gegenstand wird dabei über mögliche Schäden durch *„sehr seltene Ereignisse oder technisches Versagen“* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2006:22) konstituiert. Ausgestattet mit der Deutungshoheit über diesen Gegenstand wird durch die BWV anhand des Normativs einer effizienten öffentlichen Mittelverwendung auf die Unausweichlichkeit solcher Restrisiken geschlossen:

> *„Ein Schutz vor äußerst seltenen Ereignissen (größer als HQ 100) ist nicht realisierbar; zum einen ist er unfinanzierbar, zum anderen bleibt stets ein Restrisiko.“ (ebd.:13)*

Diese, auf eine beschränkt leistungsfähige Schutzinfrastruktur fokussierte, Lesart des Gegenstands Restrisiko wird vor allem durch BWV und Landespolitik mit der Absage an eine absolute Sicherheit gegenüber Hochwasser verbunden. Damit geht die Positionierung einer relativen Sicherheit als Ziel vor- und nachsorgender Bemühungen einher. Dabei wird die *„Erstellung ganzheitlicher Konzepte […] mit Berücksichtigung des Restrisikos, um im Hochwasserfall die Schäden möglichst gering zu halten“* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2004b:58) als zentrale Zielsetzung positioniert. Dieses neue gesellschaftliche Vorsorgeziel der Schadensminimierung wird dabei als Koprodukt einer durch intrinsische Restrisiken leistungsbeschränkten BWV und dies kompensierender gesellschaftlicher Akteure gerahmt. Hochwasserschäden können somit *„nur durch richtige Vorsorge auf allen Ebenen der Gesellschaft minimiert werden […]: z.B. Flächenvorsorge (Flächenwidmung), Bauvorsorge (hochwassergerechtes Bauen), Risikovorsorge (Versicherungen), Verhaltensvorsorge und rechtzeitige Warnung“* (BMLFUW, 2006c:12).

5.3.1.2 Hochwasser als Symptom des anthropogenen Klimawandels und letztlich einer nicht nachhaltigen (Raum-)Entwicklung

Anhand der bereits erwähnten kausalen Verbindung des anthropogenen Klimawandels mit der Intensivierung von Hochwasserereignissen werden diese Ereignisse durch die Landes- und Raumplanungspolitik primär als Symptome ausgelegt. Symptome deshalb, da intensivierte Hochwasserereignisse anhand quantitativer Klima- und Niederschlagsmodelle als Effekte des eigentlichen Problems, des anthropogenen Klimawandels, positioniert werden. Dadurch werden Hochwasser und Dürreperioden zu *„Vorboten der Klimakatastrophe“* (NÖ LANDESAKADEMIE, 2003:20). Die diskursstrukturierende Wirkung dieser Positionierung von Hochwasser als Symptom zeigt sich deutlich 2004, wo *„als Folge des Hochwasserereignisses 2002 von der Landesregierung ein Entwurf für ein umfassendes Klimaprogramm für Niederösterreich vorgelegt“* (NÖ LANDTAG, 2004:o.S.) wurde. Das Symptom Hochwasser wird darin gänzlich ausblendet und der Fokus auf dessen Ursache, den Klimawandel und dessen Begegnung gelegt.

In dieser Rahmung wird der Gegenstand des Klimaschutzes als strategisches Ziel verankert. Analog zum Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit wird dabei der CO_2-Gehalt der Atmosphäre als globales Schutzgut interpretiert. Eine CO_2-bewusste Bereitstellung und Verwendung erneuerbarer Energie wird dabei als gesellschaftliche Stellschraube identifiziert und mit der Notwendigkeit zur *„Forcierung der Niedrigenergie- und Passivhausbauweise, [und der] Förderung erneuerbarer Energien“* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2004a:1) verbunden. Die Platzierung des CO_2-Gehaltes der Atmosphäre als alleiniges Schutzgut bewirkt somit eine diskursive Ausschließung des Symptoms Hochwasser aus dem Themenfeld Klimaschutz. Raumplanerische Beiträge zum Klimaschutz fokussieren so auf die Bereitstellung und Verwendung von Energie und blenden den Schutz gegen Hochwasser systematisch aus:

> *„In der örtlichen Raumordnung ist darauf zu achten, dass bei der Widmung von bebaubaren Flächen energetische Zusammenhänge berücksichtigt werden (geschlossene Siedlungsentwicklung, Vermeidung von Schattenlagen, Vermeidung der Erschließung größerer Hanglagen, gute Anbindung ans öffentliche Verkehrsnetz u.ä.)“ (ebd.:6).*

Der Gegenstand des Klimaschutzes erweist sich dabei als überaus kompatibel zu einer durch Lands- bzw. Raumordnungspolitik vertretenen und an Stoffströmen orientierten Konzeptionierung nachhaltiger (Raum-)Entwicklung. Diese wird dabei entlang des Gegenstands der Ressourceneffizienz entwickelt, wonach *„der Verbrauch der natürlichen Ressourcen so abzustimmen ist, dass auch den zukünftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen erhal-*

ten bzw. gesichert bleiben." (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2004b:27). Über diese Kompatibilität wird Klimaschutz letztlich als Verhinderung einer ökologischen Selbstgefährdung und fundamentaler Beitrag zu einer nachhaltigen (Raum-)Entwicklung interpretiert.

5.3.2 Hochwasserschutz als Verbundkonzept zweier Perspektiven

Wie im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit (vgl. Kapitel 5.2.2) wird auch hier aus dem Spezialdiskurs der BWV eine zweigliedriges Konzept von Hochwasserschutz übernommen. Dabei wird durch BWV, Lands- bzw. Raumplanungspolitik und Raumplanungsabteilung Hochwasserschutz über die Zusammenführung zweier Perspektiven definiert:

In einer gefahrenbezogenen Perspektive wird Hochwasserschutz als Vermeidung bzw. Verringerung des Einwirkens von Hochwasser auf menschliche Werte interpretiert. Dabei wird der Verbund aus baulichen (‚aktiven') und nicht-baulichen (‚passiven') Maßnahmen als probates Mittel einer solchen Vermeidung positioniert:

> *„Dafür müssen wir in Siedlungsbereichen den Ausbau von Schutzanlagen vorantreiben und außerhalb der Siedlungsgebiete den Flüssen wieder mehr Raum geben"*
> (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2006:3)

Diese, auf die Gefahrenquelle fokussierte, Perspektive wird vor allem durch die BWV und Landespolitik über die Verklammerung aktiver Maßnahmen mit intrinsischen Restrisiken als defizitär gerahmt. In dieser Rahmung wird auf die Notwendigkeit einer ergänzenden, schutzgutbezogenen Perspektive geschlossen. Hochwasserschutz wird so als Verringerung der Verwundbarkeit von durch (Rest-)Risiken betroffenen Menschen und deren materiellen Werten konstituiert:

> *„Naturgewalten können wir nicht verhindern, aber wir können lernen, mit diesen Ausnahmesituationen besser umzugehen"* (ebd.:5)

Das damit geschaffene Verständnis von Hochwasserschutz als Verbundkonzept zweier Perspektiven kann als Effekt einer durch Restrisiken und anthropogenen Klimawandel limitierten Schadensvorsorge gelesen werden. Hochwassern wird dabei die Fähigkeit zugeschrieben, die Leistungsfähigkeit einer gefahrenbezogenen und am Schutzziel der Schadensabwehr orientierten Perspektive zu sprengen. Als Abkehr von einer solchen Schadensabwehr wird über eine ergänzende schutzgutbezogene Perspektive letztlich das Schutzziel der Schadensminimierung verfolgt.

5.3.2.1 Gefahrenbezogene Schadensvorsorge und -abwehr

Wie zuvor erwähnt, wird in dieser Perspektive wird eine Kombination aus baulichen (‚aktiven') und nicht-baulichen (‚passiven') Maßnahmen als Mittel der Vermeidung bzw. Verringerung des Einwirkens von Hochwasser auf menschliche Werte platziert. Über die Verortung baulicher Schutzmaßnahmen, wie Dämme, als Ursache unausweichlicher Restrisiken wird die Kombination aktiver und passiver Maßnahmen als Garant einer effektiven und finanziell effizienten Schadensvorsorge gesehen:

> *„Es ist in Ordnung wenn man […] versucht, die Dämme hochzuziehen. Aber ohne die Schaffung von Retentionsräumen werden wir das Problem nicht lösen"*
> (NÖ LANDTAG, 2006:o.S.)

Aktive Maßnahmen als Bestandteil einer gefahrenbezogenen Schadensvorsorge und -abwehr

Die dem Verantwortungsbereich der BWV und WLV zugeschriebenen baulichen Maßnahmen werden ausschließlich mit dem Schutz bestehender Siedlungskörper verbunden. Dabei wird der BWV diskursiv die nahezu monopolare Position des baulichen Beschützers von Siedlungen zugeordnet, dessen Schutzleistungen durch intrinsische Restrisiken beschränkt werden. Durch das diskursive Ereignis der Hochwasser 2002, welches in den Zuständigkeitsbereich der BWV fällt, tritt diese als diskursdominanter Bereitsteller baulicher Maßnahmen auf. Demgegenüber wird der WLV über ihre Fokussierung auf alpine Gefährdungen eine marginalisierte Rolle zugeordnet.

Die Verantwortlichkeit zur Finanzierung dieser baulichen Maßnahmen obliegt dabei neben der Bundes- auch der Landespolitik, welche sich darüber, entlang einer strategischen Ausblendung von Restrisiken, als vorausschauender Finanzier öffentlicher Sicherheitsproduktion positionieren. Die Kofinanzierung des Hochwasserschutzes der Gemeinde Krems an der Donau wird dabei als paradigmatisches Beispiel und diskursdominanter Beleg dieser Selbstpositionierung inszeniert:

> *„Eine kräftige Ausgabe der Stadt Krems in den letzten Jahren. 160 Millionen ATS, 32 Millionen davon Krems. Aber Hochwasser 1991: 84 Millionen Schilling Schaden, Hochwasser 2002: null Schaden."* (NÖ LANDTAG, 2002:o.S.)

Passive Maßnahmen als Bestandteil einer gefahrenbezogenen Schadensvorsorge und -abwehr

Analog zum Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit wird durch BWV, Landes- und Raumplanungspolitik die Freihaltung der Abflussräume von menschlichen Werten als strategisches Ziel gesetzt. Ausgehend von durch Restrisiken begrenzt leistungsfähigen, baulichen Maßnahmen wird dabei dem Gegenstand der Retention eine zentrale Stellung zugeordnet. Diese Stellung manifestiert sich in der Kollektivsymbolik *„Den Flüssen wieder mehr Raum geben"* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2006:3). Retentionsflächen werden dabei als Flächen abseits des Siedlungsraums konzipiert, welchen ein schadloses, flächiges Ausbreiten von Hochwasser, eine Dämpfung der Spitzenabflüsse sowie eine Verzögerung des Abflussgeschehens zugeordnet werden. Diese Retentionsflächen geben somit dem Fluss *„Raum um überfließen zu können ohne Schaden anzurichten"* (NÖ LANDTAG, 2003:o.S.). Im Gegenzug wird der Siedlungsraum mit dem Gegenstand des Hochwasserabflusses verbunden.

Dabei wird das Verhältnis von technischen Schutzbauten und der Bereitstellung von Retentionsflächen als kommunizierendes Gefäß inszeniert: Gelingt es den ‚natürlichen' Hochwasserschutz abseits der Siedlungen auszuweiten, werden die durch Restrisiken beschränkten Schutzbauten in Siedlungen entlastet. Diese diskursstrukturierende Komplementarität von aktiven und passiven Maßnahmen wird dabei durch die Hochwasser 2006 und 2007 entlang der March reproduziert:

> *„Diese Hochwasserkatastrophe wäre vermeidbar gewesen, wenn es gelungen wäre, rechtzeitig Retentionsräume für den Fluss durch eine teilweise Verlegung der Hochwasserschutzdämme ins Landesinnere zu schaffen"* (NÖ LANDTAG, 2006:o.S.)

Retentionsflächen werden dabei als temporär beanspruchte Standorte interpretiert, welche die Natur für ihren Rollenwechsel von der natürlichen Lebensgrundlage zur Gefahrenquelle benötigt. Der Metapher des kommunizierenden Gefäßes folgend, wird durch BWV, Landes- und Raumplanungspolitik auf den Bedarf der Produktion solcher Standorte geschlossen. Dabei wird

die im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit vorhandene Bindung der Produktion von Retentionsflächen an den raumplanerisch ‚formbaren' Gegenstand Siedlung aufgegeben. Die erwähnte Konzeptionierung von Retentionsflächen anhand von Freiflächen (Nicht-Siedlungsräumen) verlagert deren Produktion in, aus Sicht einer Siedlung, flussauf gelegene Freiflächen. Als diskursdominante Möglichkeit der Produktion von Retentionsflächen wird dabei durch BWV, Landes- und Raumplanungspolitik sowie Raumplanungswissenschaft der Erwerb von Äckern, Wiesen und sonstigen Freiflächen durch die BWV positioniert:

> *„Der Ankauf von beim Hochwasser 2002 verwüsteten und nicht rekultivierbaren Flächen durch die Wasserbauverwaltung als notwendige Abflussräume soll das Maß der Sicherheit erhöhen"* (GRIESSEL, 2002:o.S.)

Über diese Art der Produktion werden Retentionsflächen als quantitative Größe - ha Retentionsfläche - quantifizier- und sichtbar. Wie das aus dem obigen Zitat hervorgeht wird diese flächenbezogene Quantifizierung durch BWV und Landespolitik strategisch als Beleg staatlicher Sicherheitsproduktion genutzt.

Dass Retention als doppeltes Schutzgut positioniert wird – einerseits schützt es Siedlungen vor Hochwasser, andererseits ist der Retentionsraum selbst zu schützen – zeigt sich in einem marginalen Diskursstrang. Dort wird durch BWV, Raumplanungs- und Fachwissenschaft entlang einer volumsbezogenen Quantifizierung von Retention – m³ Retentionsvolumen – die im vorigen Dispositiv geschaffene Modellpraktik der Geländeveränderung hochwassergefährdeten Flächen zur Erzielung der Baulandeignung (vgl. Kapitel 5.2.5.1) problematisiert. Das Volumen solcher Aufschüttungen wird dabei als Verringerung des durch öffentliche Mittel produzierten Retentionsraumes interpretiert. Dabei wird zwar die Reduktion des Retentionsraumes durch die einzelne Aufschüttung als gering erachtet, die Summenwirkung aller Aufschüttungen wird jedoch als eine problematische Reduktion von Retentionsvolumen positioniert. Gleichzeitig bildet diese aus dem Spezialdiskurs der BWV entnommene, volumsbezogenen Lesart von Retention den Ermöglichungszusammenhang einer Kompensation solcher Retentionsraumverluste. Retentionsvolumen wird dabei als bedingt räumlich disponible Ressource, deren Gesamtbestand nicht verringert werden sollte, gelesen:

> *„Außerdem sind lokale Maßnahmen im verbauten Gebiet tolerierbar, weil in den Oberläufen der Flüsse zusätzliches Rückhaltevolumen geschaffen wird"* (ELLMER, 2002:o.S.)

Der Beitrag der Raumplanung zur Freihaltung von Abfluss- und Rückhalteflächen im Rahmen der örtlichen Raumplanung wird durch Raumordnungspolitik und –abteilung entlang zweier Stränge konstituiert. Einerseits sollen bei zukünftigen Planungen Abfluss- und Rückhalteflächen als Baulandflächen ausgeschlossen werden. Andererseits wird die Rücknahme unbebauter Baulandwidmungen, welche sich durch nachträgliche Abflussuntersuchungen als Teil von Abfluss- bzw. Rückhalteflächen erweisen, mit der Vermeidung volkswirtschaftlicher Schäden und einer ineffizienten öffentlichen Mittelverwendung verbunden.

Abseits davon werden in einem marginalisierten Diskursstrang durch BWV, WLV, Landespolitik, Raumplanungs- und Fachwissenschaft *„Flächenversiegelung und landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen, die die Versickerung von Regenwässern […] beeinflussen"* (BÖHM, 2006:4) problematisiert. Dabei wird die verringerte Versickerung von Niederschlägen mit erhöhten oberflächlichen Abflüssen verbunden, welche als Ursache gesehen werden, dass *„letztlich auch die Hochwasserspitzen zunehmen"* (NÖ LANDTAG, 2002:o.S.). Der Ursprung zunehmend intensiver Hochwasserereignisse wird dabei in den zunehmend rückhalteschwächeren Einzugsgebieten verortet. Um dieser Intensivierung zu begegnen, werden vor allem durch BWV und WLV und Fachwissenschaft landnutzungsbezogene Maßnahmen positioniert:

„Pufferzonen entlang von Gewässern, […] Bewirtschaftungsmaßnahmen, Beschränkungen beim Anbau von ‚abflussfördernden Pflanzen' […], Erhaltung landwirtschaftlicher Kleinstrukturen" (ELLMER, 2002:o.S.)

Die Marginalisierung dieses Diskursstranges wird dabei vor allem über die kompetenzrechtliche Ausklammerung einer physischen Veränderung von Landnutzung in raumplanerischen Modellpraktiken bewirkt. Ein raumplanerisches Einwirken auf die Veränderung landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen und Landnutzungen wird so jenseits des raumplanerischen Handlungsraums positioniert. Über diese Positionierung erfolgt auch die vollständige diskursive Ausblendung des zwischen 2002 und 2006 durchgeführten INTERREG IIIB Projektes ‚Integrated LandUse Planning - ILUP' (ILUP, 2007), welches auf den Zusammenhang von landwirtschaftlicher Landnutzung und Hochwasserabfluss im Einzugsgebiet der Ybbs fokussierte.

Das Einzugsgebiet als Ort der Fusion der Schutzgüter Natur und Gesellschaft

Durch Landes- und Raumplanungspolitik sowie BWV wird die Bereitstellung von Retentionsflächen mit einem räumlichen Auseinanderfallen von Maßnahme und Effekt verbunden. Über dieses, aus dem Spezialdiskurs der BWV übernommene, Auseinanderfallen wird dabei die kommunale Ebene als unzulängliche Handlungsebene für BWV und Raumplanung gerahmt. Entlang des ökonomischen Kosten-Nutzen Kalküls der BWV wird dabei eine rein gemeindebezogene Ermittlung aktiver und passiver Schutzmaßnahmen als Quelle eines ineffizienten und ineffektiven öffentlichen Mitteleinsatzes positioniert. Diese Positionierung stützt sich darauf, dass aktive als auch passive Maßnahmen im Oberlauf eines Flusses Auswirkungen auf die flussabliegenden Gemeinden haben. Eine rein kommunal fokussierte Absicherung der ‚Oberlieger' gegen Hochwasser wird so mit einer (un-)bewussten Gefährdung der ‚Unterlieger' verbunden und als dem Gemeinwohl abträglich problematisiert.

In dieser Rahmung wird erst der Einnahme einer flusseinzugsgebietsbezogenen, überkommunalen Betrachtungs- und Planungsebene das Potential zugeordnet, einen effizienten und effektiven[57] Mix aus aktiven und passiven Maßnahmen für die betroffenen Gemeinden abzuleiten:

„Einerseits müssen die Maßnahmen im Einzugsgebiet optimal angelegt werden (Aufgabe des Wasserbaus), andererseits gilt es, die dazu benötigten Flächen auch zur Verfügung zu stellen (Aufgabe der Raumordnung)." (ELLMER, 2002:o.S.)

Die damit angestrebte Planungs- und Entscheidungsebene des Einzugsgebietes wird über den Spezialdiskurs der BWV und dessen selektive Referenz auf die 2000 erlassene und 2003 in österreichisches Recht umgesetzte EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, 2000) verfestigt. Diese Sammlung von Modellpraktiken der BWV positioniert dabei das Einzugsgebiet als Planungs- und Entscheidungsebene für die Erreichung bzw. Erhaltung eines ‚guten Zustandes' der Gewässer und der aquatischen Umwelt (ebd.:8). Die Definitionsmacht über den Gegenstand des Einzugsgebiets wird dabei der BWV zugeordnet, welche diesen über hydrologische Flusseinzugsgebiete bzw. bei längeren Flüssen als Flussteilabschnitte operationalisiert. Anhand der Fokussierung der EU-Hochwasserrahmenrichtlinie auf den Gegenstand der Einzugsgebiete wird die Abstimmung von aktiven und passiven Hochwasserschutzmaßnahmen auf dieser Ebene als Beitrag zu einem ‚guten' Gewässerzustand gelesen:

[57] Der Gegenstand der Effektivität wird dabei durch die BWV anhand der Abwehr eines 100jährlichen Abflussereignisses konzipiert.

„Ausbau von Hochwasserschutzmaßnahmen unter Berücksichtigung ökonomischer, aber auch ökologischer Zielsetzungen entsprechend der EU-Wasserrahmenrichtlinie“
(NÖ LANDTAG, 2005:o.S.)

Über diesen Beitrag werden letztlich Flusseinzugsgebiete als Orte des synergetischen Schutzes von Natur und Gesellschaft interpretiert. Die zuvor erwähnten Ankäufe von Retentionsflächen, beispielsweise entlang des Kamps nach den Hochwasserereignissen 2002, werden dadurch als Instanzen dieses synergetischen Schutzes verstanden.

Absiedlung als symbolischer Akt der Landespolitik und hypothetischer Extrempol passiver Schadensvorsorge

Die aus dem Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit übernommene Praktik der Verlegung von Flächennutzungen (vgl. Kapitel 5.2.3) bildet den Ausgangspunkt eines marginalisierten und zweideutigen Diskursstranges. Zweideutig deshalb, da zwei unterschiedliche Suberzählungen zur Bedeutungszuschreibung an diese Praktik der BWV rekonstruiert werden konnten.

In einer isolierten Suberzählung wird dieser Praktik durch die Landespolitik einer strategischen Repositionierung unterzogen. Die Umsetzung dieser Praktik in drei Gemeinden Niederösterreichs wird dabei als paradigmatisches Beispiel der praktische Umsetzbarkeit und Wirksamkeit dieser Praktik platziert. Über eine Verklammerung dieser Umsetzbarkeit mit dem im Hochwasser 2002 eingetretenen räumlichen und finanziellen Schadensausmaß wird diese Praktik als effizientes Instrument öffentlicher Schadensvorsorge positioniert:

„In Gebieten, die sehr oft von Hochwässern betroffen worden sind, ist es sicher notwendig, dass man die Aussiedlungen vorantreibt. Nicht nur im Machland, das immer wieder betroffen ist, sondern auch in Gebieten die erstmalig betroffen sind“
(NÖ LANDTAG, 2002:o.S.)

Diese Positionierung unterscheidet sich dabei jedoch in zwei Punkten von jener im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit. Einerseits konnte dieser, ausschließlich durch die Landespolitik getragene, Diskursstrang nicht durchgehend, sondern nur in einem zweijährigen Zeitfenster nach den Hochwasserereignissen 2002 sowie punktuell nach den Hochwasserereignissen 2006 rekonstruiert werden. Andererseits wird die strategische Ausrichtung dieser Praktik durch die Landespolitik einer Transformation unterzogen. Die Absiedlung von Gebäuden wird so primär als Antwort auf individuelle Betroffenheiten und nicht als Beseitigung ineffizienter Schutzobjekte interpretiert:

„Um jenen Betroffenen, die in Zukunft nicht durch die Realisierung von Hochwasserschutzmaßnahmen geschützt werden, diese Absiedlungen zu ermöglichen, ist daher eine Ausweitung der Aktion[58] erforderlich.“ (NÖ LANDTAG, 2003:o.S.)

Durch diese Anlassbezogenheit und strategische Transformation liegt die Vermutung einer symbolischen Repositionierung hochwasserbedingter Absiedlung zur Selbstpositionierung der Landespolitik als Bereitsteller öffentlicher Schadensvorsorge nahe. Diese Vermutung kann dadurch gestützt werden, dass die Praktik der Absiedlung außerhalb der drei bereits erwähnten Gemeinden im südlichen Machland (vgl. Kapitel 5.2.3) in Niederösterreich nie angewandt wurde.

[58] Aktion bezieht sich hier auf die Förderung der Absiedlung von Gebäuden durch das Land Niederösterreich.

Dieser Diskursstrang zur symbolischen und anlassbezogenen Repositionierung der Praktik Absiedlung durch die Landespolitik unterscheidet sich dabei deutlich von dem durch BWV, Raumplanungsverwaltung und Raumplanungswissenschaften getragenen Diskursstrang. Über ihre Rolle als wissenschaftlicher Abschätzer von Hochwassergefährdungen, Umsetzer von Absiedlungen und Gatekeeper über die Finanzmittel des Wasserbautenförderungsgesetztes bewirkt vor allem die BWV eine vollständige Marginalisierung dieser Praktik. Absiedlung wird dabei über ihre Freiwilligkeit, Zeit- und Kostenintensität und politische Konfliktträchtigkeit als vollständig marginalisierter Extrempol passiver Schutzmaßnahmen für landwirtschaftliche Gebäude positioniert:

„[Absiedlung] ist nicht der politische Wille - das ist ein Spezialfall. […] Zusätzlich war klar, dass das[59] eine absolute Ausnahme bleibt“ (INTERVIEW 1)

Diese Marginalisierung der Praktik Absiedlung strukturiert dabei auch die raumplanungswissenschaftliche Auseinandersetzung:

„In der Planungsrealität der örtlichen Raumordnung [sind] den Entwicklungs- und Veränderungsmöglichkeiten im Bereich des Bestandes (z.B. Absiedlung von Baubestand) sehr enge Grenzen gesetzt […,] insbesondere bei historischen Siedlungsteilen.“
(ÖIR, 2005:38)

5.3.2.2 Schutzgutbezogene Schadensvorsorge, Schadensvorbereitung und Schadensbewältigung

Wie zu Beginn von Kapitel 5.3.2 erwähnt, wird der Gegenstand Hochwasserschutz durch die Verbindung einer gefahren- und schutzgutbezogenen Perspektive konzipiert. Als Ergänzung zu der durch intrinsische Restrisiken beschränkten Schadensabwehr werden dabei schutzgutbezogene Schadensvorsorge, -vorbereitung und -bewältigung positioniert. Das Konzept der Vermeidung von Schäden wird dabei mit dem der Vorbereitung auf bzw. die Bewältigung von eingetretenen Schäden erweitert. Diese Erweiterung beruht auf einer zyklischen Prozessverständnis, in welchem man vor dem Eintreten von Hochwasserereignissen versuchen kann diesen auszuweichen (Vorsorge) und/oder sich auf das Eintreten vorzubereiten (Vorbereitung). Nach dem Eintritt von Hochwassern gilt es die Schäden zu bewältigen und sich danach der Vorsorge und/oder Vorbereitung zu widmen. Sprachlich wird die inhaltliche Opposition zwischen Vorsorge und Vorbereitung meist jedoch nicht aufgegriffen. So konnte der Begriff der Prävention in den diskursiven Äußerungen als allgemeine Referenz auf Vorsorge und/oder Vorbereitung rekonstruiert werden.

Die Fokussierung Schutzobjekte, wie Gebäude, bewirkt dabei eine diskursive Verflüssigung des Gegenstands Hochwasserschutz. Dieser ist nun nicht mehr ausschließlich über Schutzbauten und Retentionsflächen definierbar. Hochwasserschutz wird nun auch durch Gegenstände wie Versicherungspolicen, Informationsbroschüren, Hochwasserprognosesysteme und Katastrophenschutzpläne form- und erzeugbar. Diese neue Formbarkeit beruht auf einer Ausweitung des Kreises der verantwortlichen Produzenten. Hochwasserschutz wird nun als Produkt einer öffentlich-privaten Koproduktion zwischen BWV, WLV, Raumplanung, BürgerInnen und Blaulichtorganisationen inszeniert:

„Hochwasservorsorge = öffentliche + private Vorsorge“
(AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2006:22)

[59] Gemeint ist hier die in Kapitel 5.2.3 beschriebene Absiedlung landwirtschaftlicher Gebäude in der Region Machland Süd.

Private Schadensvorsorge und Schadensbewältigung

Über eine durch BWV und Landespolitik getragene, moralische Verpflichtung zur Teilnahme an der Koproduktion des Gegenstands Hochwasserschutz werden BürgerInnen als rationale KoproduzentInnen positioniert:

> *„Darüber hinaus hat jede/r die Pflicht, im Sinne der Eigenverantwortung auch Eigenvorsorgemaßnahmen zu treffen“* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2006:21)

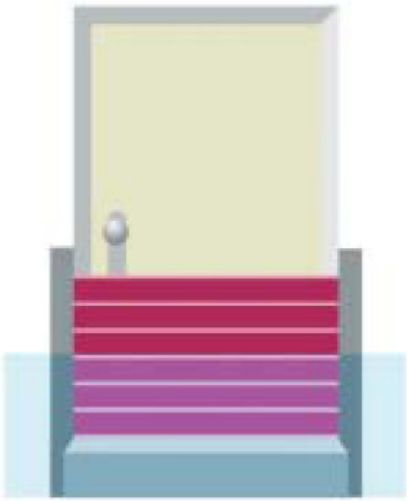
Diese moralische Verpflichtung von BürgerInnen durch BWV und Landespolitik wird dabei über den Beitrag des Einzelnen zu einer volkswirtschaftlich effizienten und effektiven Bereitstellung von Hochwasserschutz legitimiert. Zur Konzeptionierung des dabei zentralen Gegenstands der Eigenvorsorge konnte zwei Diskursstränge rekonstruiert werden:

Der dominante Diskursstrang fokussiert auf individuelle und freiwillige Schadensvorsorge durch bauliche Adaptionen an bestehenden Gebäuden. Ausgangspunkte dabei bilden die nicht vorhandenen Modellpraktiken des niederösterreichischen Bau- und Raumordnungsrechts zur nachträglichen Vorschreibung baulicher Schutzmaßnahmen. Dadurch wird der hochwassergefährdete Baubestand als ein nicht durch hoheitliche Zwangsmaßnahmen veränderbarer positioniert. In dieser Rahmung erscheint es für BWV und Landes- bzw. Raumplanungspolitik *„zweckmäßig, die betroffenen Objekteigentümer dadurch zu präventiven Schutzmaßnahmen zu animieren“* (NÖ LANDTAG, 2002:o.S.). Dabei werden BürgerInnen vor allem durch die BWV als unterinformierte EntscheiderInnen positioniert, welche über Anschlaglinien von Hochwasserereignissen und mögliche Vorsorgemaßnahmen - individuelle Modellpraktiken - informiert werden müssen. Gegenstände wie das online Rauminformationssystem HORA (BMLFUW, 2009a) bzw. Print- und Online-Publikationen (z.B. AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2006; BMLFUW, 2007b, 2007c) werden dabei durch den monopolistischen Wissensproduzenten BWV als Instrumente zur Lösung dieses Informationsmangels eingeführt. Über diese einseitige Informationsbereitstellung zu individuellen Modellpraktiken wird das bestehende bauliche Schadenspotential als form- und reduzierbar interpretiert und durch BWV und WLV der Gegenstand der Risikokommunikation konstituiert. Diese von BWV und WLV, in deren Rolle als naturwissenschaftlich orientierte Experten, getragene Risikokommunikation wird mit dem Ziel verbunden *„durch Beratung, Information und Bewusstseinsbildung die Menschen in unserem Land auf die Risken aufmerksam zu machen und zum richtigen Umgang mit Naturgefahren anzuleiten. Risikokommunikation heißt hier das ‚Zauberwort’ der Zukunft“* (BMLFUW, 2003b:3).

Die, durch die BWV und WLV den BürgerInnen vorgeschlagenen, individuellen Modellpraktiken der baulichen Adaptierung materialisieren sich letztlich über ihre freiwillige Umsetzung durch BürgerInnen (vgl. Abbildung 48). Diese Modellpraktiken sind auch mit einer veränderten Bedeutungszuschreibung an physische Gegenstände verbunden. Gartenzäune werden dadurch zu Schutzdämmen für Häuser (vgl. linke Seite von Abbildung 48), Holz- oder Aluminiumbalken werden in ihrer neuen Funktion als ‚Dammbalken’ zu einer Schutzinfrastruktur für Tür- und Fensteröffnungen (vgl. rechte Seite von Abbildung 48).



„Wer nahe am Wasser wohnt, tut gut daran, sich selbst zu schützen. Ein erhöhter Gartenzaun ist sehr wirksam, er lässt sich leicht und kostengünstig realisieren."



„Dammbalken in Form von passgenau zugeschnittenen Einsatzstücken für Tür- und Fensteröffnungen mit Profildichtungen bieten einen guten Schutz auch bei höheren Überflutungen."

Abbildung 48: Beispielhafte materielle Vergegenständlichungen individueller Eigenvorsorge
(Quellen: links AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2006:21; rechts Abbildungsteil: BMLFUW, 2007b:18)

Ein nur kurzfristig nach den Hochwasserereignissen 2002 und rein durch die Landespolitik getragener, marginaler Diskursstrang positioniert private Hochwasserversicherungen als Instrument privater Schadensbewältigung:

> *„[D]ort, wo wir wissen, dass es extrem Hochwasser-gefährdet ist, […] die Leute animiert werden, durch eine Förderung zu einer Prämie sich selbst zu versichern, besser vorzusorgen […] um dann im Schadensfall das Land weniger zu belasten"*
> (NÖ LANDTAG, 2003:o.S.)

Die strategische Positionierung privater Hochwasserversicherungen zur Entlastung des Katastrophenfonds wird dabei seitens der Landespolitik durch dessen Überlastung im Jahr 2002 legitimiert. Dieser Diskursstrang endet 2003 nach einer gescheiterten Abstimmung über die Förderung privater Hochwasserversicherungen im niederösterreichischen Landtag und wird auch durch andere Diskursteilnehmer nicht weiter aufgegriffen. Analog zum Fall des Diskursstrangs zur Absiedlung kann dieser marginale Diskursstrang als Effekt symbolischer Politik gelesen werden. Er ermöglicht eine Selbstpositionierung der Landespolitik einerseits als verantwortungsvoller und vorausschauender Verwalter der öffentlichen Mittel des Katastrophenfonds und andererseits als Förderer individueller Schadensbewältigungskapazität.

Öffentliche schutzgutbezogene Schadensvorsorge, Schadensvorbereitung und Schadensbewältigung

Neben dem Gegenstand der Risikokommunikation konnten folgende drei schutzgutbezogenen Diskursstränge zu einer öffentlichen Schadensvorsorge, -vorbereitung und -bewältigung rekonstruiert werden. All diese Diskursstränge werden dabei über kompetenzrechtliche Zuordnungen an andere Verwaltungseinheiten nahezu gänzlich aus der raumplanerischen Diskussion ausgeblendet.

Ein durch die Baurechtspolitik getragener Diskursstrang stellt dabei auf die bauliche Schadensvorsorge bei neu zu errichtenden Gebäuden in durch 100jährliche Hochwasser gefährdeten, geschlossenen Ortsgebieten ab. Legitimiert über die Schäden der Hochwasser 2002 und

die Unvermeidbarkeit von Restrisiken werden 2003 Modellpraktiken zur Vorschreibung der Höhenlage der Fußböden[60] für Aufenthaltsräume (vgl. §37 Abs1 Z3 bzw. §105 Abs1 Z3 NÖ BTV, 1997) und zur Absicherung von Öllagerräumen gegen Ölaustritte (vgl. §201 Abs1 NÖ BTV, 1997) geschaffen. Abseits der Ausblendung von Hochwassergefährdungen bei Baulandwidmungen innerhalb geschlossener Ortsgebiete (vgl. Kapitel 5.3.4.1) wird so durch die Baurechtspolitik Neubauten auf diesen Flächen ein erhöhter Bedarf an baulicher Schadensvorsorge zugeordnet.

Durch BWV und Landespolitik wird ein Diskursstrang getragen, welcher Hochwasserprognosesysteme als Instrumente zur Erhöhung gesellschaftlichen Schadensvorbereitung platziert. Diese Prognosesysteme werden dabei als naturwissenschaftliche fundierte Instrumente zur kurzfristigen Vorausschau in das raum-zeitlich kontingente Eintreten von Hochwasserereignissen konzipiert. Über eine automatisierte Messung von Niederschlägen und Durchflüssen und deren Extrapolation auf Basis zeitreihenbasierter Verteilungsmuster wird dabei auf kommende Hochwasserereignisse geschlossen. Anhand der dabei im Stundenbereich liegenden Zeitspanne zwischen Prognoseerstellung und Eintritt eines Ereignisses wird der Gegenstand der Vorwarnzeit definiert:

> *„[Dies] ergibt somit auch die Möglichkeit 48 Stunden vorher […] die betroffenen Gebiete entsprechend zu warnen. Und jeder hat die Möglichkeit, diese Daten im Internet einzusehen und ergibt sich daraus natürlich eine aktuelle Situation über die Gefährdung.“*
> (NÖ LANDTAG, 2006, o.S.)

In Anknüpfung an den Gegenstand der Risikokommunikation werden über diese Hochwasserprognosesysteme BürgerInnen und Blaulichtorganisationen durch BWV und Landespolitik als (unter-)informierte Akteure der Schadensvorbereitung und -bewältigung positioniert. Diese Rollenzuschreibung wird dabei durch das strategische Ziel der Erhöhung von Vorwarnzeiten gestützt, womit eine Steigerung des Umfangs an Vorbereitungsmaßnahmen und der Fähigkeit zur Schadensbewältigung verbunden wird.

In einem rein durch die Landespolitik getragenen und zeitlich beschränkten Diskursstrang wird die Schadensvorbereitung und Schadensbewältigung durch Blaulichtorganisationen und die öffentliche Verwaltung als defizitär gerahmt. Kristallisationspunkt dazu bildet die Praktik der Katastropheneinsatzplanung durch Kommunen, Bezirkshauptmannschaften sowie die Landesregierung und ihre Umsetzung während der Hochwasser 2002. Über episodische Nacherzählungen nicht vorhandener bzw. der missglückten Koordination von Einsatzkräften durch BürgermeisterInnen bzw. Einsatzkräfte (z.B. LESCHANZ, 2002) werden vorhandene Katastropheneinsatzpläne und deren organisatorische Setzungen als *„ganz einfach teilweise nicht ausreichend und teilweise schlecht“* (NÖ LANDTAG, 2006:o.S.) positioniert. Dieser Diskursstrang endet ca. 2006 mit der Selbstpositionierung von Landespolitik bzw. –verwaltung, Kommunalverwaltungen und Blaulichtorganisationen als leistungsfähige (Re-)Organisatoren und Umsetzer der Katastropheneinsatzplanung:

> *„Es gibt jetzt für jede Gemeinde einen perfekten Katastrophenplan. [Für jeden] Kubikmeter, der den Fluss runterkommt, gibt es Handgriffe, die vorgeschrieben werden, das und das und das hat dann und dann zu geschehen“* (ebd.)

[60] 30cm über der Höhenlage eines 100jährlichen Hochwasserereignisses.

5.3.3 Erweiterung und Problematisierung bestehender Konzepte der Gefährdung

Wie in den beiden vorherigen Dispositiven wird der BWV durch Raumplanungspolitik und -verwaltung die Rolle des naturwissenschaftlich orientierten Ermittlers von Hochwassergefährdungen. Die Dominanz dieser Position wird dabei über die Zuordnung des Großteils der 2002 verursachten Schäden in den Verantwortungsbereichs der BWV legitimiert. Gegenüber dieser dominanten Position wird die WLV als Ermittler naturwissenschaftlicher Evidenzen und baulicher Schutzproduzent entlang der Zubringerflüsse im Einzugsgebiet von Gewässern der BWV verortet:

Dimensionen [a]	Zur Gefährdungsabschätzung legitimierte Akteure		
	BWV [b], Ingenieurbüros	WLV	Fachwissenschaft
Rolle	Verbesserung der Bereitstellung einzugsgebietsbezogener bzw. flussabschnittsweise Abflussuntersuchungen (quantitativ & qualitativ)	Marginalisiert: Ermittlung kommunaler, Gefährdungen entlang von Zubringerflüssen	Bereitsteller quant. Fakten zur Intensivierung v. Niederschlägen & Abflüssen durch d. anthropogenen Klimawandel
Position	Überörtlicher Koordinator & baulicher Beschützer von Siedlungsräumen & Ermittler von Restrisiken	Marginalisiert: (Baulicher) Beschützer vor Hochwasser entlang von Zubringerflüssen	Wiss. Berater von BWV & WLV zur Integration v. Auswirkungen d. anthropogenen Klimawandel
Äußerungsmodus	- Flächenabgrenzungen von Abflussereignissen in progn. Fachgutachten je Flussabschnitt - [ausgeblendet: Flächenabgrenzungen von Gefährdungskategorien in progn. Fachgutachten je Flussabschnitt]	Flächenabgrenzungen von Gefährdungskategorien in progn. Fachgutachten je Gemeinde	Quant. Prognostik v. Niederschlagsereignissen
Äußerungsform(en)	- Abflussuntersuchungen - (Einzelgutachten) - [ausgeblendet: Gefahrenzonenpläne]	- Gefahrenzonenpläne - (Einzelgutachten)	Studien: quant. Klimamodelle

a ... Eine Beschreibung dieser Dimensionen kann Tabelle 25 in Kapitel 5.1.3 entnommen werden.
b ... inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 34: Dimensionen der zur Gefahrenabschätzung legitimierten Akteursgruppen im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die pragmatische Ausblendung von Kritik an Evidenzen der BWV

Wie in Kapitel 4.1.2.2 dargestellt, nutzt die BWV Abflusszeitreihen und Inter- bzw. Extrapolationsverfahren um eine aktuarische Kategorisierung von Hochwasserereignissen anhand deren Eintrittswahrscheinlichkeiten zu erzielen. Die Leistungsfähigkeit dieser Kategorisierung wird dabei in einem isolierten und marginalisierten Diskursstrang durch die BWV selbst anhand zeitlich beschränkter Datenverfügbarkeiten relativiert. Dabei wird darauf verweisen, dass *„erst seit 150 Jahren systematisch das Abflussverhalten von Fließgewässern beobachtet wird und daher mit rein statistischen Methoden keine befriedigenden Aussagen für die Zukunft gewonnen werden können“* (MAXIAN, 2003:o.S.).

Dadurch wird die Positionierung der Hochwasserereignisse 2002 als durch verfügbare Abflusszeitreihen nicht klar prognostizierbare Sonderereignisse reproduziert. Die 2002 eingetretene Erweiterung vorhandener Abflusszeitreihen um diese seltenen Sonderereignisse wird dabei anhand zweier Diskursstränge mit der aktuarischen Kategorisierung von Abflussereignissen durch die BWV verbunden:

Ein rein durch BWV und Fachwissenschaft getragener Diskursstrang fokussiert dabei auf eine Transformation der BWV-internen Annahmen zur aktuarischen Kategorisierung von Abflussereignissen. Durch die *„beobachteten exzessiven Ereignisse war es aus fachlicher Sicht gerechtfertigt und notwendig, die bisher verwendeten Hochwasserkennwerte […] entsprechend anzuheben“* (KRAMMER und SALZER, 2002:o.S.). Dabei wird die Erweiterung der Abflusszeitreihen durch die Hochwasserereignisse 2002 in den jeweiligen Flusseinzugsgebieten mit einer Steigerung der Abflusswerte 100jährlicher Hochwasser von 20 bis 40% verbunden. In der raumplanerischen Diskussion wird weniger dieser Diskursstrang, als dessen Effekt der Ausdehnung der Abflussräume 100jährlicher Hochwasserereignisse infolge der gesteigerten Abflusswerte aufgegriffen. Dieser Effekt wird durch PlanerInnen und Raumplanungsabteilung problematisiert, da hierdurch die Baulandeignung bestehender Widmungen nachträglich in Frage gestellt werden kann.

Ein rein in den Spezialdiskursen der BWV, WLV- und Fachwissenschaften rekonstruierbarer Diskursstrang problematisiert die Veränderungen der Abflusswerte von Flüssen als Nebeneffekt des anthropogenen Klimawandels. Dieser Diskursstrang wird in der raumplanerischen Auseinandersetzung in Niederösterreich gänzlich ausgeblendet. Als Mechanismus dieser Ausschließung konnte die pragmatische Verantwortungszuschreibung der Produktion naturwissenschaftlicher Evidenzen zu Hochwassergefährdungen an die BWV rekonstruiert werden. Wie im zuvor dargestellten Diskursstrang wird auch hier die Veränderung der Durchflussmengen für Hochwasserereignisse bestimmter Jährlichkeit und deren veränderte Ausbreitungsräume problematisiert. Dabei werden die eingesetzten quantitativen Klimamodelle als defizitär gerahmt, da sie die *„zukünftige Entwicklung der Extremwerte des Klimas nach dem derzeitigen Kenntnisstand nicht zuverlässig abzuschätzen“* (BLÖSCHL, VIGLIONE und HEINDL, 2009:1) können. Als Praktik zur Begegnung dieser Unsicherheit werden ‚Wenn-Dann-Szenarien' ohne Angabe deren Eintrittswahrscheinlichkeit positioniert. In dieser Rahmung werden die mittels Prognosen ermittelten zukünftigen Durchflusswerte 100jährlicher Hochwasser als denkbare und mögliche Effekte des anthropogenen Klimawandels gelesen. Durch eine Gegenüberstellung dieser klimabedingten Veränderungen zu den grundsätzlichen Unsicherheiten aktuarisch ermittelter Eintrittswahrscheinlichkeiten von Ereignissen durch zu kurze Messzeitreihen und statistische ‚Ausreißer' werden letztere als größere Quelle an Unsicherheit positioniert:

> *„Verstärktes Augenmerk bei der Ermittlung von Bemessungshochwässern ist daher zukünftig auf die Verwendung einer möglichst weitreichenden Datenbasis zu legen, da zu erwarten ist, dass damit die Unsicherheit in den Bemessungswerten stärker reduziert werden kann, als durch die Berücksichtigung klimainduzierter Trends.“* (ebd.:39)

Dass diese kritischen Diskursstränge nahezu gänzlich ausgeblendet und das aktuarische Gefährdungskonzept der BWV trotzdem durch Raumplanungspolitik und –verwaltung als zentrale naturwissenschaftliche Evidenz positioniert wird, konnte nicht vollständig rekonstruiert werden. Anhand der durchgeführten ExpertInneninterviews wird dahinter jedoch ein pragmatischer Zugang vermutet. Zentral erscheint dabei die Kompetenzzuordnung zur Produktion naturwissenschaftlicher Evidenzen zu Hochwassergefährdungen und zur Definition des dabei anzuwendenden ‚Standes der Technik' an die BWV und sie beratende Fachwissenschaften. Fragen der Rechtssicherheit bestehender Widmungen, hervorgerufen durch veränderte Berechnungsannahmen und Einwirkungen des anthropogenen Klimawandels, wird dabei ein pragmatischer Umgang mit den Unsicherheiten des ‚Stands der Technik' gegenübergestellt. Die Erhöhung der Durchflusswerte 100jährlicher Abflüsse durch die Hochwasser 2002 und den anthropogenen Klimawandel wird so zu einer hinzunehmenden und unbeeinflussbaren Auswirkung erweiterter Datengrundlagen und eines veränderten ‚Stands der Technik':

„Das jetzige HQ 100 ist nicht mehr das HQ 100 von früher“ (NÖ LANDTAG, 2006:o.S.)

Dadurch werden Anschlaglinien von Abflussereignissen als zeitlich kontingente, räumliche Projektionen platziert. Der damit erzeugbare Widerspruch zum normativen Anspruch der Rechtssicherheit wird so als unauflöslicher Effekt eines fortschreitenden ‚Standes der Technik' interpretiert. Über diesen sich laufend verändernden Stand der Technik und die Zuschreibung einer nicht flächendeckende Verfügbarkeit von Abflussuntersuchungen wird die BWV durch die Landes- und Raumplanungspolitik sowie die Raumplanungspraxis mit abnehmender Intensität als defizitärer Ermittler hochwasserbezogener Gefährdungen positioniert:

„Informationen über die Ausbreitung von Hochwässern sind nicht vollständig vorhanden bzw. teilweise überarbeitungsbedürftig“ (MAXIAN, 2003:o.S.)

Abbildung 49 gibt dazu einen Überblick über die im Zeitraum 2002 bis Mitte 2009 verfügbaren Evidenzen der BWV in Niederösterreich:

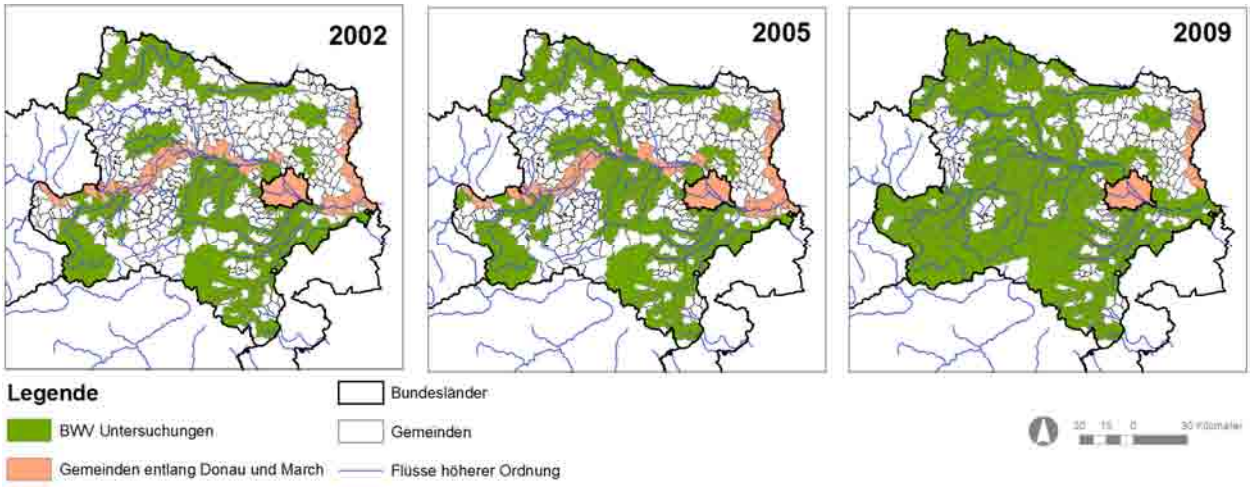


Abbildung 49: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der BWV zwischen 2002 und 2009 in Niederösterreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlagen: BMLFUW, 2006b; AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2009a, 2009d)

Die inhaltliche Erweiterung von Abflussuntersuchungen um Restrisiken

Über die Einführung von Restrisiken wird das aktuarische Gefährdungskonzept durch die BWV einer inhaltlichen Erweiterung unterzogen. Diese Erweiterung strukturiert ab 2006 über die technischen Richtlinien der Bundeswasserbauverwaltung (BMLFUW, 2006e) die formellen Modellpraktiken der BWV. Dabei wird das aktuarische Gefährdungskonzept um den Gegenstand Restrisiko erweitert. Innerhalb des Spezialdiskurses der BWV werden Restrisiken entlang zweier Dimensionen konzipiert (vgl. ebd.:16). Einerseits aus der Dimension des ‚erhöhten Risikos', welche als das Auftreten von Hochwassern mit Jährlichkeiten größer als 100 Jahre ausgelegt wird. Andererseits aus der Dimension des ‚Restrisikos', welche mit Überflutungen durch das Versagen von Schutzbauten verbunden wird. Diese tautologisch anmutende Konzeptionierung des Gegenstands Restrisiko beruht auf einer mehrdeutigen Lesart des Gegenstands Restrisiko. Selbst innerhalb des Spezialdiskurses der BWV konnten, parallel zu der beschriebenen zweidimensionalen Lesart, auch Konzeptionierungen von Restrisiken über jeweils eine der beiden Dimensionen rekonstruiert werden.

Die Übersetzung des Gegenstands Restrisiko in das aktuarische Kategorisierungsschema der BWV wird dabei an einem 300jährlichen Abflussereignis festgemacht. Die Wahl dieser Jährlichkeit innerhalb des Spezialdiskurses der BWV konnte nicht vollständig rekonstruiert werden. Anhand der durchgeführten ExpertInneninterviews wird jedoch vermutet, dass diese

Konvention auf das Wechselspiel zweier pragmatischer Anforderungen zurückgeht. Einerseits soll, legitimiert durch die Jährlichkeiten der Hochwasser 2002, Restrisiko als Symbol möglicher Schäden deutlich über dem 100jährlichen Bemessungsereignis liegen. Andererseits sollte kein zu seltenes Ereignis gewählt werden, um den Eindruck eines überzogenen und der räumlichen Entwicklung von Gemeinden abträglichen Sicherheitsanspruches zu vermeiden. Dass die letztlich diskursstrukturierende Übersetzung von Restrisiken als 300jährliche Hochwasser nicht unumstritten war, konnte neben den ExpertInneninterviews über eine Analyse von Abflussuntersuchungen und Gefahrenzonenplänen der BWV rekonstruiert werden:

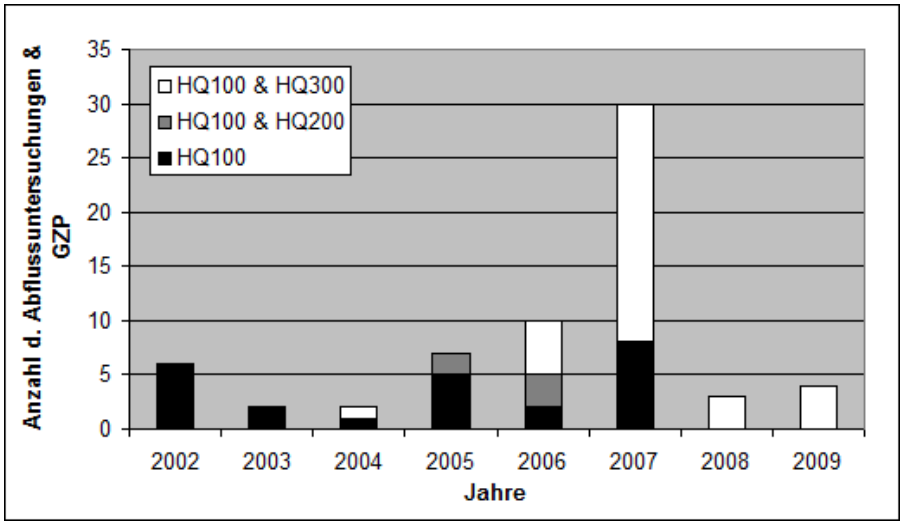


Abbildung 50: Der Gegenstand des Restrisikos in Äußerungsformen der BWV
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2009b)

Bis zur Einführung der formellen Modellpraktik Restrisiko als 300jährliches Hochwasserereignis zu interpretieren, konnte als informelle Modellpraktik eine Übersetzung von Restrisiko als 200jährliches Hochwasserereignis rekonstruiert werden. Gründe für diese diskursive Dominanz der Übersetzung von Restrisiko als 300jährliches Hochwasserereignis konnten dabei weder im Textkorpus, noch innerhalb der ExpertInneninterviews identifiziert werden. Möglicherweise gab hier die deutlichere Unterscheidbarkeit 300jährlicher Hochwasserereignisse von 100jährlichen Bemessungsereignissen den Ausschlag.

Diese Übersetzung des sprachlich gefassten Gegenstands Restrisiko in die mathematisch-diskrete Logik des aktuarischen Kategorisierungsansatzes kann als Ursache eins inhärenten inhaltlichen Widerspruches gelesen werden. Durch diese Übersetzung ist es möglich auch das Restrisiko, beispielsweise in Form eines 400jährlichen Hochwassers, zu überschreiten. Das wiederum würde das Konzept des Restrisikos als grundsätzliche Überschreitung des 100jährlichen Bemessungsereignisses in Frage stellen. Die Praktik Restrisiken mit 300jährlichen Ereignissen gleichzusetzen kann gleichzeitig aber auch als pragmatischer Lösungsansatz dieses Problems gelesen werden. Dabei präsentiert die 300jährliche Eintrittswahrscheinlichkeit die statistische und räumliche Reichweite der durch die BWV abgeschätzte, gesellschaftliche Akzeptanz zur Berücksichtigung von Restrisiken. Diese Akzeptanz zur Berücksichtigung von Restrisiken wird so zu einer durch die BWV im Rahmen ihrer Risk Assessment Policy zu treffende Annahme.

Der inhaltlichen Erweiterung der Äußerungsform Abflussuntersuchung um den Gegenstand des Restrisikos wird dabei durch die BWV und die sie beratenden Fachwissenschaften ein dominant informativer Charakter zugeschrieben mit einer doppelten strategischen Funktion versehen. Einerseits wird diese Verräumlichung von Restrisiken als wichtige Information zur

Schadensvorbereitung von Blaulichtorganisationen und öffentlicher Verwaltung im Rahmen der Risikokommunikation positioniert:

> *„Wir wollen die Katastropheneinsatzplanung unterstützen, um für solche Fälle gewappnet zu sein“* (INTERVIEW 1)

Andererseits wird diese Verräumlichung als Hinweis auf defizitäre Modellpraktiken der örtlichen Raumplanung platziert *„da technische Schutzmaßnahmen primär einer Erhöhung der Sicherheit und nicht der Gewinnung von Bauland dienen sollen. Denn durch Intensivnutzungen in ehemaligen Überschwemmungsgebieten wird bei gegebenem Restrisiko (keine absolute Sicherheit) das Schadenspotenzial weiter erhöht“* (ZENAR, 2003:140).

Die Marginalisierung von Gefahrenzonenplänen der BWV

Die in der raumplanerischen Auseinandersetzung nahezu gänzlich ausgeblendete Aussageform des Gefahrenzonenplans wird im Rahmen des Spezialdiskurses der BWV ebenfalls um den Gegenstand Restrisiko erweitert. Dieser Gegenstand wird dabei anhand des Vorhandenseins von Schutzbauten als Summe zweier räumlicher Dimensionen konstituiert:

Eine Dimension bilden ‚rot schraffierte' Bereiche, welche als Überflutungsflächen eines 300jährlichen Ereignisses bei vorhandenen Schutzbauten definiert werden. Dabei werden die Auswirkungen des Versagens von Schutzbauten auf den Ausbreitungsraum eines 300jährlichen Ereignisses als nur szenarienhaft ermittelbar verstanden. Dies wird über das grundsätzliche Unwissen über Ort und Qualität des Versagens von Schutzbauten legitimiert, woraus auf die Notwendigkeit zur Berücksichtigung einer *„Vielzahl möglicher Schadensfälle mit teilweise recht unterschiedlichem potentiellen Schaden“* (BMLFUW, 2004b:72) geschlossen wird. Die zweite Dimension wird über ‚gelb schraffierte' Bereiche gesetzt, welche aus Überflutungsflächen eines 300jährlichen Ereignisses ohne vorhandene Schutzbauten gebildet werden.

Neben dem Gegenstand des Restrisikos wird 2006 das inhaltliche System des Gefahrenzonenplans durch den Spezialdiskurs der BWV noch um weitere Gegenstände erweitert. Beispielsweise um ‚Rot-Gelbe Zonen: Retentions-, Abfluss- und wasserwirtschaftliche Vorrangzone' (vgl. BMLFUW, 2006d:4) zur Kennzeichnung abfluss- und retentionsrelevanter Flächen innerhalb von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser oder ‚Blaue Zonen: Wasserwirtschaftliche Bedarfszonen bzw. Vorbehaltsflächen' (ebd.:5), zur Kennzeichnung des Platzbedarfes für zukünftige technische Schutzbauten.

All diese ontologischen Erweiterungen von Gefahrenzonenplänen werden jedoch im raumplanerischen Diskurs gänzlich ausgeblendet. Diese Ausblendung konnte als Effekt einer wechselseitigen Verschränkung von Modellpraktiken der BWV und der örtlichen Raumplanung rekonstruiert werden. Ausgangspunkt dazu bildet die Konzeptionierung der Baulandeignung anhand des 100jährlichen Bemessungsereignisses der BWV. Dadurch wird eine auch von der BWV getragene Rahmung erzielt, in der ‚rot bzw. gelb schraffierte Zonen', ‚rot-gelbe Zonen' sowie ‚blaue Zonen' als verzichtbare Gegenstände positioniert werden:

> *„Wir*[61] *halten uns an die Umsetzungsmöglichkeiten des niederösterreichischen Raumordnungsgesetztes. Weil dort das HQ100 verankert ist, und sonst von Zonen keine Rede ist.“* (INTERVIEW 1)

[61] Gemeint ist hier die Abteilung Wasserwirtschaft des Landes Niederösterreich.

Die Europäische Richtlinie zur Bewertung und Management von Hochwasserrisiken als diskursive Ausblendung

Die in Österreich mit Ende 2009 rechtlich umzusetzende europäische Richtlinie zur Bewertung und Management von Hochwasserrisiken (HWRL, 2007) sieht die Konzeptionalisierung und Berücksichtigung von Hochwasserereignissen mit Jährlichkeiten größer als 100 Jahre vor (vgl. ebd.:30f.). Diese Richtlinie wird jedoch diskursiv durch Raumplanungspolitik und BWV gänzlich ausgeblendet. Diese Ausblendung wird dabei über die zum Zeitpunkt Juni 2009 noch nicht klare österreichweite Umsetzung legitimiert:

„[Sie] ist […] noch kein nationales Recht. Daher weiß man Details ja auch noch nicht." (INTERVIEW 1)

Über die verpflichtende Umsetzung dieser Richtlinie in Österreich wird diese diskursive Ausblendung durch BWV und Raumplanungspolitik jedoch als temporär beschränkt platziert.

Gefahrenzonenpläne der WLV

Neben der dominanten Positionierung der BWV wird der WLV diskursiv die Rolle des kompetenten und leistungsfähigen Abschätzers und Beschützers von Gefährdungen an Zubringerflüssen der BWV zugeordnet. Der Dominanz der BWV und der raumplanerischen Auseinandersetzung mit ihren Abflussuntersuchungen folgend, konnte keine inhaltliche Problematisierung bzw. Thematisierung von Gefahrenzonenplänen der WLV rekonstruiert werden. Dabei wird diese Äußerungsform jedoch nicht ausgeblendet, sondern vielmehr mit dem Status des Bekannten und Unproblematischen versehen. Diese Zuschreibung wird dabei über den Gegenstand der Baulandeignung und den damit verbundenen Modellpraktiken legitimiert. Rote und gelbe Gefahrenzonen werden dabei als leicht identifizierbare, intolerable Siedlungsstandorte positioniert. Über diese Bindung an den Gegenstand der Baulandeignung werden alle sonstigen Elemente von Gefahrenzonenplänen, beispielsweise blau gekennzeichnete Vorbehaltsbereiche zur Freihaltung von Flächen für zukünftige Schutzinfrastrukturen, vollständig ausgeblendet.

Anders als im Fall der BWV wird das inhaltliche System des Gefahrenzonenplans keiner Erweiterung um den Gegenstand des Restrisikos unterzogen. Zu dieser Nicht-Erweiterung konnte letztlich nur aufgrund von ExpertInneninterviews folgende Vermutung formuliert werden. Ausgangspunkt dabei bildet die erfahrungsbasierte Risk Assessment Policy der WLV zur räumlichen Abgrenzung von Gefahrenzonen (vgl. Kapitel 4.1.2.1). Einerseits werden dabei Wildbäche durch die WLV als nur bedingt mathematisch modellierbare Gegenstände positioniert. Andererseits werden Vorgehensweisen zur Ermittlung von Szenarien des Versagens von Schutzinfrastrukturen als auch die Interpretation von Restrisiken als Abflussereignisse einer bestimmten Jährlichkeit über fehlende historische Datengrundlagen als bundesweit nicht einheitlich umsetzbar verstanden. So wird letztlich durch die WLV die eigene Risk Assessment Policy als scheinbar zu sehr mit Unsicherheiten beladen gesehen, als damit auf eine räumliche Abgrenzung von Restrisiken in Gefahrenzonenplänen zu schließen.

Den Grad der Marginalisierung der WLV und ihrer Gefahrenzonenpläne im raumplanerischen Diskurs lässt sich daran ablesen, dass lediglich punktuelle Forderungen zur flächendeckenden Bereitstellung von Gefahrenzonenplänen rekonstruiert werden konnte. Abbildung 51 zeigt dazu, dass eine solche flächendeckende Verfügbarkeit zum Stand Ende 2008 nicht gegeben war.

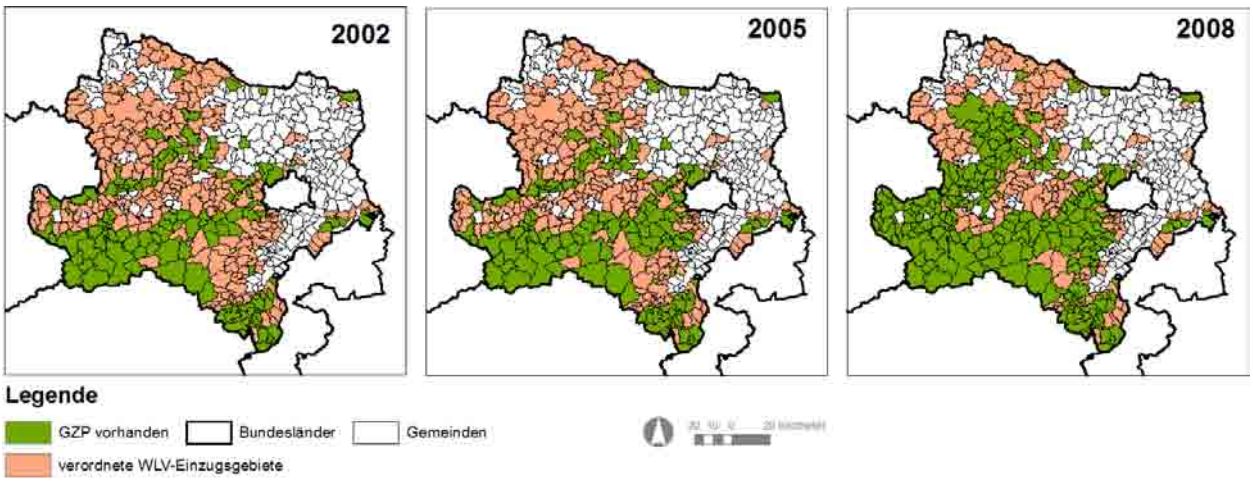


Abbildung 51: Die räumliche Verfügbarkeit von Evidenzen der WLV zwischen 2002 und 2009 in Niederösterreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlage: WLV, 2008)

Tabelle 35 gibt abschließend einen Überblick über die im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung verwendeten Risk Assessment- und Evaluationspolitiken:

Gegenstände [a]	Akteursgruppen		
	BWV [b] Ingenieurbüros	WLV	Raumplanungspolitik, Gemeinden & OrtsplanerInnen
Gefahrenquelle	Gewässer ohne Wildbäche	Wildbäche gem. Verordnung	Gewässer
Gefährdung	- Abflussuntersuchung: + HQ30, 100, (200), 300 - [marginalisiert - Gefahrenzonenplan: + rote Zone]	- Gefahrenzonenplan: + rote & gelbe Zone + [ausgeblendet: blaue Zone]	-
Schadenspotential	-	[ausgeblendet: Staudruckwerte auf umflossene Objekte]	-
Vorsorge- und Reaktionspotential	-	-	(Aufschüttungen)
Risiko	= Gefährdung	= Gefährdung	= Gefährdung BWV (& WLV)
Tolerabilität	- Abflussuntersuchung: + indirekt: Siedlungsräume sind vor Ereignissen ≤ HQ100 zu schützen + indirekt: HQ300 bedingt tolerabel für Neubauten - [marginalisiert - Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel]	- Gefahrenzonenplan: + rote Zone: intolerabel + gelbe Zone: tolerabel unter Auflagen	[ausgeblendet – In geschlossenen Ortsgebieten: Auflagen im Bauverfahren] Abseits geschlossener Ortsgebiete: - Abflussuntersuchung: + HQ100: intolerabel - Gefahrenzonenplan WLV: + rote & gelbe Zone: intolerabel Gefährdeter Widmungsbestand: - HQ100: intolerabel - rote Zone WLV: intolerabel - gelbe Zone WLV: tolerabel unter Auflagen

a ... Diese entsprechen den Elementen des in Kapitel 3.2.1.2.1 hypothetisch angenommen Schemas zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen.
b ... inkl. der Bundeswasserstraßenverwaltung des BMVIT

Tabelle 35: Risk Assessment Policies und die Evaluation von Gefährdungen im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

5.3.4 Rekonstruierte Modellpraktiken

Wie im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit konnten in den Arenen der örtlichen und überörtlichen Raumplanung hochwasserbezogene Modellpraktiken rekonstruiert werden. Der Bereich der überörtlichen Raumplanung erfährt dabei einen diskursiven Bedeutungszuwachs, kann jedoch nicht die örtliche Raumplanung als diskursdominantes Handlungsfeld ablösen.

5.3.4.1 Rekonstruierte Modellpraktiken der örtlichen Raumplanung

Tabelle 36 gibt einen einleitenden Überblick über die rekonstruierbaren Modellpraktiken im Bereich der örtlichen Raumplanung:

Art der Modellpraxis	Modellpraktiken Örtlich
Formell (ROG & sonstiger rechtverbindlicher Charakter)	Ausgenommen Flächen in ‚geschlossenen Ortsgebieten': - Flächen innerhalb des HQ100 scheiden als Bauland aus (§15 Abs3 Z1 NÖ ROG, 1999) - Wildbachgefährdete Flächen scheiden als Bauland aus (§15 Abs3 Z3 NÖ ROG, 1999)
	Ausgenommen Flächen in ‚geschlossenen Ortsgebieten': Gewidmetes & unbebautes Bauland ohne Baulandeignung (§23 Abs2 Lit b NÖ ROG, 1999): - Unbefristete Bausperre (§23 Abs3NÖ ROG, 1999) - Änderung örtliches Raumordnungsprogramm wenn Gefährdung nicht binnen 5 Jahre beseitigbar (§22 Abs2 NÖ ROG, 1999) - Entschädigungslose Rückwidmung der Flächen (§24 Abs1 Lit c NÖ ROG, 1999)
	Zivilrechtliche Amtshaftungsklage für Nichtbefolgung der beiden vorigen Modellpraktiken durch BürgerInnen
	Grünland-Freihalteflächen zur Verhinderung von Verbauung im Grünland
	Kenntlichmachung von Flächen für die wegen Bundes- bzw. Landesgesetzen Nutzungsbeschränkungen bestehen: HQ100 & Gefahrenzonen (§15 Abs2 Z2 NÖ ROG, 1999)
	HQ100, wildbachgefährdete Flächen und Retentionsflächen als Teil der NÖ Planzeichenverordnung (2002)
	(SUP: HQ100 & wildbachgefährdete Flächen als ‚erhebliche Umweltauswirkung' (§1 Abs1 Z15-17 NÖ ROG, 2005))
	(Grünland Campingplatz: Kompensierbare ‚natürlicher' Baulandeignung (§19a Abs4 NÖ ROG, 2006))
Informell (keine Rechtsverbindlichkeit)	Individualfestlegung der Gefährdung durch Einzelgutachten von BWV bzw. Ingenieurbüros (WLV – marginal)
	Deutungsmacht der Gemeinden: - ‚geschlossene Ortsgebiete' - Zeitpunkt der Bausperre - (Keine Evidenzen von BWV bzw. WLV: Hochwassergefährdung gewidmeter & unbebauter Baulandflächen) - ‚relevante' Retentionsflächen bei Grünland-Freihalteflächen
	Hinweismöglichkeit der Raumplanungsabteilung zur Umsetzung von Modellpraktiken
	Aufschüttung von Flächen um ‚natürliche' Baulandeignung zu erzielen
	Umdeutung veralteter Evidenzen der BWV
	Information der Gemeinden über zivilrechtliche Amtshaftungsklagen

Tabelle 36: Rekonstruierte Modellpraktiken der örtlichen Raumplanung im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Nachfolgend werden die, verglichen zum Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit, neu hervorgebrachten Modellpraktiken näher dargestellt.

Die Ausschließung von Restrisiken aus der ‚natürlichen' Baulandeignung

Trotz der diskursstrukturierenden Wirkung des Gegenstands Restrisiko wird die Konzeptionierung der ‚natürlichen' Baulandeignung (vgl. Kapitel 5.2.4) keiner Veränderung unterzogen. Die an den Ausbreitungsräumen 100jährlricher Abflussereignisse orientierte ‚natürliche' Eignung von Flächen als Bauland blendet dabei die an den Ausbreitungsräumen 300jährlicher Abflussereignissen orientierten Restrisiken gänzlich aus.

Hierzu konnte ein konkurrierender, jedoch isolierter und marginalisierter Diskursstrang rekonstruiert werden. Dieser rein durch die BWV getragene Diskursstrang zielt dabei auf eine Rekonzeptualisierung der ‚natürlichen' Baulandeignung anhand einer dreiteiligen Kategorisierung von Standorten ab. Standorte innerhalb von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser werden dabei unverändert als für Bauland nicht geeignet positioniert. Die Baulandeignung von Standorten innerhalb von Ausbreitungsräumen 300jährlicher und außerhalb von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser wird als Funktion verfügbarer Alternativstandorte im ‚sicheren' Residualraum abseits der Ausbreitungsräume 300jährlicher Hochwasser interpretiert:

> *„Baulandwidmung in Restrisiko [HQ300] nur wenn keine anderen Grundstücke für Bauzwecke, wenn Bebauung, dann Bautechnische Maßnahmen"* (WINKLER, 2006:6)

Gleichzeitig werden Standorte innerhalb von Ausbreitungsräumen 300jährlicher und außerhalb von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser als Gegenstand verpflichtender bautechnischer Vorgaben, wie die Ausformung dichter Kellerwannen etc., positioniert.

Als Ursache der Isolierung und Marginalisierung dieses Diskursstranges konnte die abwartend-kritische Haltung der Raumplanungspolitik und -verwaltung gegenüber der Risk Assessment Policy der BWV rekonstruiert werden. Dabei wird einerseits die Dauer[62] der Rekonzeptualisierung der BWV Risk Assessment Policy zur Abbildung von Restrisiken als Begründung dieser Marginalisierung positioniert:

> *„Wir[63] sind da in der Phase des Zuwartens. Zunächst mit welcher Wahrscheinlichkeit das Restrisiko zu bemessen ist, das war ja auch lange nicht klar, jetzt hat man sich auf das HQ300 eingependelt."* (INTERVIEW 5)

Andererseits wird durch die Raumplanungsabteilung eine, mit der praktischen Wahrnehmung von Amtssachverständigen der örtlichen Raumplanung begründete, Ähnlichkeit der Ausbreitungsräume 100- und 300jährlicher Hochwasser zur Legitimation der Ausblendung von Restrisiken genutzt:

> *„[HQ300 -] Das klingt zwar dreimal so viel wie 100, aber es sind manchmal nur wenige cm Unterschied in den Spiegellagen beim Hochwasser. Das daher in ein Widmungsverbot hineinzubringen, da lote ich noch keine Bereitschaft aus." (INTERVIEW 5)*

Die Verfeinerung der ‚natürlichen' Baulandeignung durch mobile Schutzgüter

Im Rahmen einer nahezu vollständigen diskursiven Ausblendung wird 2005 der Gegenstand der ‚natürlichen' Baulandeignung für den Raumtypus ‚Grünland-Campingplatz' einer Verfeinerung unterzogen. Ausgangspunkt dabei bildet die Modellpraktik des Nachweises einer gegebenen Baulandeignung für Campingplätze (vgl. §19a Abs4 NÖ ROG, 2006). Über die Konzeptualisierung der Baulandeignung anhand immobiler Schutzobjekte, wie Häuser, wird diese Modell-

[62] Die Änderung der formellen Rist Assessment Policy der BWV, u.a. zur Einbindung von Restrisiken, erfolgte 2006 im Rahmen der Überarbeitung der technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung (BMLFUW, 2006d).

[63] Gemeint ist hier die Abteilung Örtliche Raumplanung der Niederösterreichischen Landesregierung.

praktik durch Raumplanungspolitik und Gemeinden als inflexibel im *„Eingehen auf lokale touristische Notwendigkeiten“* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2005b:o.S.) gerahmt. In dieser Rahmung werden Standorte mit mobilen Schutzgütern, wie Campingbussen etc., als außerhalb der ursprünglichen Konzeptionierung von Baulandeignung positioniert. Campingplätze ohne ‚Dauercamper' werden so als Ansammlung mobiler Schutzobjekte gelesen, welche, wenn *„Gefahr und Ablauf von Hochwässern kalkulierbar sind“* (ebd.), vor dem Eintreten von Schadensereignissen geräumt werden können. Über diese rechtzeitige Beseitigung der Schutzobjekte und *„schadensvermeidende Maßnahmen für die Infrastruktur bei Hochwassergefahr“* (§19a Abs4 NÖ ROG, 2006) wird letztlich die Anordnung von Campingplätzen ohne Dauercamper innerhalb von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser legitimiert.

Diese 2005 eingeführte Modellpraktik erscheint deshalb bemerkenswert, da damit eine verfeinerte Konzeptualisierung der ‚natürlichen' Baulandeignung für Standorte mit mobilen Schutzelementen geschaffen wird. Die ‚natürliche' Eignung eines solchen Standortes wird dabei aber nicht, wie bei Standorten für immobile Schutzgüter, rein über dessen räumliche Relation zur einwirkenden Gefährdung konzipiert. Hier wird vielmehr die ‚natürliche' Eignung mit der Fähigkeit der betroffenen Schutzobjekte gleichgesetzt, einwirkenden Gefährdungen auszuweichen. In dieser Lesart tragen Gegenstände wie kommunale Katastropheneinsatzpläne zur Räumung von Campingplätzen und entsprechende *„Vereinbarung[en] zwischen der Gemeinde und dem Campingplatzbetreiber“* (§19a Abs4 NÖ ROG, 2006) zur ‚natürlichen' Eignung eines Standortes bei.

Die graphische Einbindung von Retentionsgebieten als diskursive Ausschließung

Als Effekt der dominanten Positionierung des Gegenstands der Baulandeignung konnte die Transformation der 2000 eingeführten informellen Modellpraktik zur Einbindung von Evidenzen der BWV und WLV in Flächenwidmungspläne in eine formelle Modellpraktik (vgl. NÖ PLANZEICHENVERORDNUNG, 2002) rekonstruiert werden.

Diese diskursiv ausgeblendete Transformation reproduziert einerseits die Marginalisierung von Gefahrenzonenplänen der BWV durch die Konzeptionalisierung dieser Einbindung alleinig über die Bezugnahme auf Gefahrenzonen der WLV (vgl. rechte Seite von Abbildung 52). Andererseits wird die Ausblendung des Gegenstands Restrisiko durch dessen gänzliche Ausblendung aus dieser Modellpraktik reproduziert.

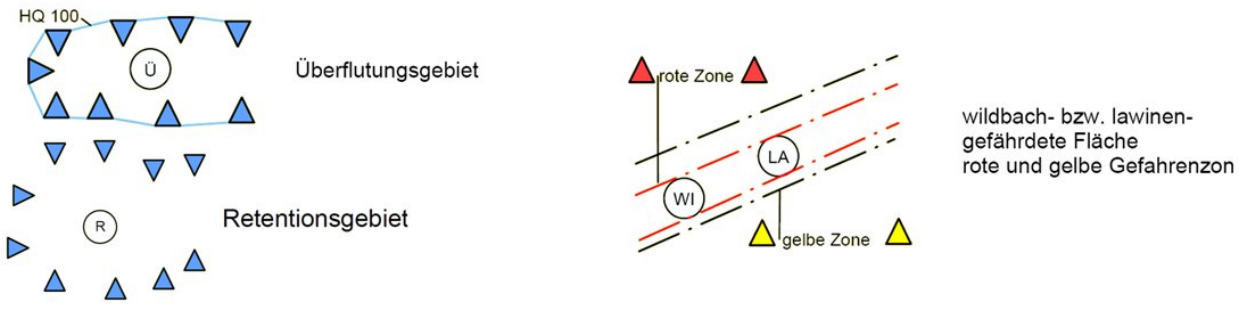


Abbildung 52: Überflutungs-, Retentionsgebiete und Gefahrenzonen als Inhalte von Flächenwidmungsplänen
(Quelle: NÖ PLANZEICHENVERORDNUNG, 2002:Abbildung 13)

Die graphische Repräsentation von Retentionsgebieten wird dabei in der gesamten diskursiven Formation einer gänzlichen Ausschließung unterzogen. Diese Ausschließung wird dabei durch PlanungspraktikerInnen und Raumplanungsabteilung über die Nicht-Verfügbarkeit der gänzlich marginalisierten Äußerungsform der Retentionsraumuntersuchung der BWV legitimiert. Diese Äußerungsform wird dabei mit der Aufgabe verbunden ‚relevante' Retentionsräume

innerhalb und außerhalb von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser zu kennzeichnen. Im Rahmen des Spezialdiskurses der BWV wird diese Äußerungsform jedoch strategisch der eingeforderten flächigen Bereitstellung von Abflussuntersuchungen untergeordnet und als deren Ausbaustufe positioniert. Zusätzlich wird die Unklarheit über Modellpraktiken zur Ermittlung und Klassifizierung ‚relevanter' Retentionsräume innerhalb der Risk Assessment Policy der BWV als Hinderungsgrund einer einheitlichen Ermittlung solcher Retentionsräume in Niederösterreich positioniert. Diese Rahmung von Retentionsraumuntersuchungen als experimentell und selten bildet letztlich die Grundlage zur Marginalisierung deren Kennzeichnung in Flächenwidmungsplänen:

> *„Die Frage wo die relevanten Retentionsräume sind, kann also bis heute noch niemand beantworten."* (INTERVIEW 5)

Diese Nicht-Konzeptualisierung des Gegenstands der ‚relevanten' Retentionsräume kann somit als eine durch Unwissen erzeugte definitorische Leerstelle gelesen werden.

‚Grünland Freihalteflächen' als Sicherung von Retentionsgebieten

Über die vorgenommene Trennung der Produktion von Retentionsflächen vom Gegenstand der Siedlung (vgl. Kapitel 5.3.2.1) wird durch Raumplanungspolitik und –abteilung die Modellpraktik der Ausweisung von ‚Grünland Freihalteflächen' als Instrument zur Freihaltung von Retentionsflächen im Grünland repositioniert:

> *„Damit könnte man den Gewässern den ihnen zukommenden Raum - der durch unsere Siedlungstätigkeit zunehmend beschränkt wurde – […] wieder zur Verfügung stellen"* (SOBOTKA, 2002)

Über den Gegenstand der Baulandeignung und die pragmatische Ausblendung ‚relevanter' Retentionsflächen werden dabei durch Raumplanungsabteilung, Raumplanungswissenschaft und OrtsplanerInnen informell Flächen der Widmungskategorie Grünland innerhalb von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser als potentiell vor Verbauung zu sichernder Retentionsraum interpretiert:

> *„Die Herausforderung in Bezug auf die Grünlandwidmungen im Abflussbereich des HQ100 besteht darin, diese Flächen als wesentliche Abfluss- und Retentionsflächen unbebaut zu erhalten."* (SEHER, 2004:49)

Diese Praktik ist dabei jedoch nicht in der Lage, die definitorische Leerstelle der ‚relevanten' Retentionsflächen zu beheben, sondern fasst diese in den Grenzen des Abflussraums 100jährlicher Hochwasser neu ein. Die Deutungsmacht über den Gegenstand der ‚relevanten' Retentionsflächen und damit darüber, auf welchen Grünlandflächen die Errichtung von Gebäuden gänzlich unterbunden werden soll, wird dabei dem Verbund Gemeinde-OrtsplanerIn-Amtssachverständige zugeordnet. Diese Leerstelle ermöglicht eine Reihe unterschiedlicher Lesarten des Gegenstands Grünland Freihaltefläche. Freihaltefläche können so alle oder keine Grünlandfläche(n) innerhalb des Ausbreitungsraumes 100jährlicher Hochwasser ausgelegt werden. Entscheidend dabei ist, ob Retentionsflächen als alle Grünlandflächen innerhalb des Ausbreitungsraums 100jährlicher Hochwasser oder über die als inexistent gerahmten ‚relevanten' Retentionsflächen der BWV konzipiert werden.

Aus der Analyse der beiden kommunalen Beispiele und der ExpertInneninterviews konnte zur Modellpraktik der Freihalteflächen folgende Vermutung formuliert werden: Die definitorische Leerstelle zu ‚relevanten' Retentionsflächen und die Zuordnung der Deutungsmacht über diesen Gegenstand an den Verbund Gemeinde-OrtsplanerIn-Amtssachverständige ermöglicht bzw. erzwingt tendenziell inkonsistente Entscheidungen.

Exkurs I:

Retentionsflächen als definitorische Leerstelle bei der Ausweisung von Grünland Freihalteflächen

Abbildung 53 zeigt beispielhaft die Auslegung der definitorischen Leerstelle zu ‚relevanten' Retentionsflächen am Fall der Rückwidmung eines hochwassergefährdeten Widmungsbestands zu Grünland:

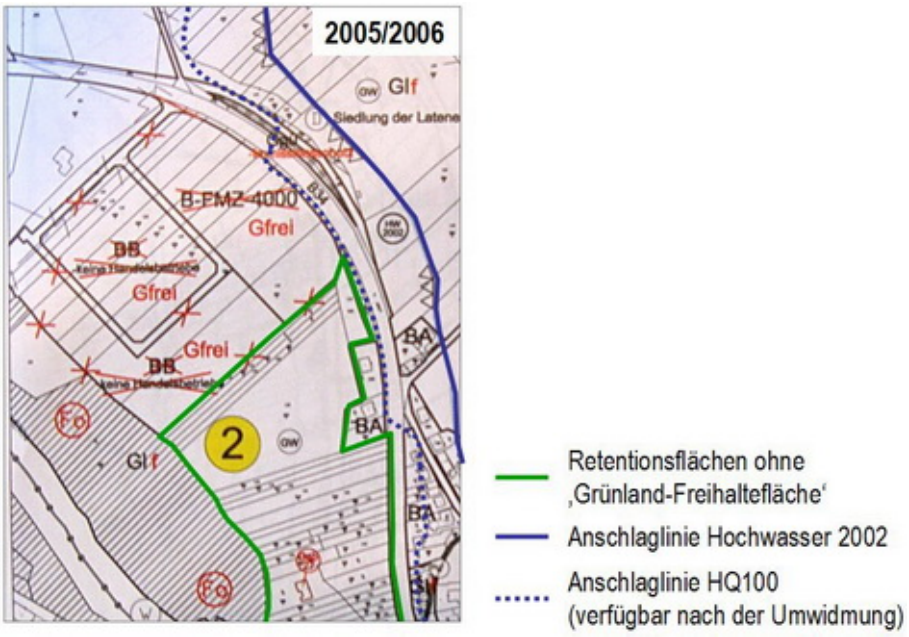


Abbildung 53: Retentionsflächen als definitorische Leerstellen bei der Ausweisung von Grünland Freihalteflächen
(Quelle: Eigene Überarbeitung, 2009; Plangrundlage: PIGAL, 2005)

Dabei wird durch die OrtsplanerInnen die Deutungsmacht über den Gegenstand Retentionsfläche genutzt, um ausschließlich dem rückzuwidmenden Areal die Widmung Grünland Freihaltezone zuzuweisen. Die damit vorgenommene Positionierung dieser Flächen als vor Bebauung zu schützende Retentionsflächen wird anhand deren Lage innerhalb des Ausbreitungsraums eines 100jährlichen Hochwassers begründet. Die Grünlandwidmungen der anschließenden Ackerflächen (vgl. grün umrundete Flächen in Abbildung 53), welche ebenfalls innerhalb des Ausbreitungsraums eines 100jährlichen Hochwassers liegen, wurden dabei nicht verändert. Diese werden dadurch, trotz ihrer Lage im Abflussraum des 100jährlichen Hochwassers, als nicht vor Bebauung zu schützende Grünlandflächen platziert.

Modellpraktiken zum Umgang mit widerspenstigen Gemeinden

Die unverändert aus dem Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit übernommene Modellpraktik der entschädigungslosen Rückwidmung hochwassergefährdeter und nicht bebauter Baulandflächen wird als Ursache informeller Folgepraktiken positioniert. Ausgangspunkt dafür bildet die Positionierung von Gemeinden durch Raumplanungspolitik- bzw. -abteilung und Raumplanungswissenschaft als säumige und widerspenstige Umsetzer hochwasserbedingter Rückwidmungen von Bauland:

> *„Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden nur vereinzelte gefährdete Bereiche in den Kategorien Bauland - Wohnen und Bauland - Kerngebiet, die nicht technisch geschützt werden können, rückwidmen werden."* (SEHER, 2004:49)

Diese Positionierung stützt sich dabei auf zwei weitere Rollenzuschreibungen. Einerseits werden GrundstücksbesitzerInnen als eigenwohlorientierte kommunalpolitische Einflussfaktoren, andererseits KommunalpolitikerInnen als in lokalen Machtverhältnissen verfangene EntscheiderInnen verortet:

> *„Also beim Kamp[64] ist sicher auch Mitschuld daran der Druck der Bevölkerung auf die Bürgermeister – ‚Ich will dort bauen'"* (INTERVIEW 2)

Dem Aufeinandertreffen dieser Positionierungen bei der Rückwidmung hochwassergefährdeten Baulands werden dadurch *„gewaltige Spannungen mit den Grundeigentümern […], denen für diese Einschränkungen und Wertminderungen ausdrücklich kein Entschädigungsanspruch zusteht"* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2002:152) zugeordnet. Über diese Rahmung wird dabei durch die Raumplanungsabteilung selbst eine zweite Lesart der entschädigungslosen Rückwidmung hochwassergefährdeten Baulands geschaffen. In dieser Lesart wird die Modellpraktik der entschädigungslosen Rückwidmung nun nicht als Lösung eines Problems, sondern als Ursache ihres eigenen Scheiterns positioniert.

Um diese tautologisch anmutende Blockade zu durchbrechen und dem strategischen Ziel der raschen Reduktion unbebauten hochwassergefährdeten Baulands zu folgen *„benötigen die Gemeinden und Ortsplaner […] besonders sorgfältige fachliche Beratung"* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2002:152). Zu dieser Beratung konnten zwei unterschiedliche informelle Modellpraktiken rekonstruiert werden:

Als dominante informelle Modellpraktik konnte die Erweiterung der formellen Modellpraktik der aufsichtsbehördlichen Begutachtung kommunaler Widmungsvorhaben (vgl. §21 Abs5 NÖ ROG) um informelle ‚Anmerkungen' zum Themenbereich Hochwasservorsorge rekonstruiert werden. Ausgehend vom Umfang der aufsichtsbehördlichen Begutachtung anhand der von einem Widmungsverfahren betroffenen Flächen ermöglichen informelle ‚Anmerkungen' Aufforderungen zur Anwendung von hochwasserbezogener Modellpraktiken auf Flächen abseits des zu begutachtenden Widmungsverfahrens. Diese über die Schäden der Hochwasser 2002 legitimierte Erweiterung des durch die Anmerkungen Sagbaren wird durch die Raumplanungsabteilung als Möglichkeit positioniert, Gemeinden unabhängig von aktuellen Widmungsvorhaben auf die Umsetzung hochwasserbezogener Modellpraktiken hinzuweisen.

Als zweite informelle Modellpraktik konnte die Nutzung von direkt an alle Gemeinden Niederösterreichs gerichtete Informationsmaterialien, wie Briefe und Zeitschriftartikel, rekonstruiert werden. Über die darin vorgenommene prominente Positionierung der Verpflichtung zur Umsetzung formeller Modellpraktiken und Informationen über vorhandene Abflussuntersuchungen der BWV wird so der *„erhebliche Handlungsbedarf, diese neuen Grundlagen in den Ortsplanungen umzusetzen"* (ÖROK, 2008b) verankert. Ergänzend dazu wird durch die Raumplanungsabteilung die bereits im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit vorhandene Positionierung von GrundstücksbesitzerInnen als Kontrolleure der kommunalen Umsetzung hochwasserbezogener Modellpraktiken reproduziert. Diese Positionierung wird dabei zur Verklammerung des festgestellten, erheblichen Handlungsbedarfs mit möglichen zivilrechtlichen Klagen bei dessen Ignorierung genutzt. Die dabei vorgenommene Instrumentalisierung von GrundstücksbesitzerInnen zu Kontrolleuren kommunaler Planungspraxis bewirkt letztlich eine ambivalente diskursive Akteurspositionierung von GrundstücksbesitzerInnen durch die Raumplanungspolitik bzw. –abteilung. Einerseits werden diese als Verursacher der schleppenden entschädigungslosen Rückwidmung von hochwassergefährdeten Baulandflächen posi-

[64] Hie wird auf die Hochwasserereignisse 2002 entlang des Kamps referenziert.

tioniert, andererseits wird nur ihnen die Möglichkeit zugeordnet Kommunen, für die Nichtumsetzung dieser Modellpraktiken rechtlich zu sanktionieren.

Die informelle Umdeutung veralteter Evidenzen der BWV

Ausgehend von der Analyse der kommunalen Fallbeispiele und der durchgeführten ExpertInneninterviews konnte in Ansätzen ein durch Gemeinden und OrtsplanerInnen getragener Diskursstrang zur Umdeutung veralteter Abflussuntersuchungen rekonstruiert werden. Dabei werden Anschlaglinien 100jährlicher Hochwasserereignisse über nach deren Ermittlung errichteten Schutzbauten bzw. Geländeveränderungen als beschränkt gültige Gefährdungsaussagen gerahmt. Dieses zeitliche Auseinanderfallen von Gefährdungsabschätzung und errichteter Schutzinfrastruktur wird dabei zur Legitimierung einer informellen Modellpraktik genutzt. Diese Praktik zielt darauf ab, ehemals gefährdete, nun aber dank Dämmen oder Aufschüttungen abseits des Ausbreitungsraumes 100jährlicher Hochwasser liegende Flächen als Bauland ausweisen zu können. Dabei werden durch Gemeinden und OrtsplanerInnen wasserbauliche Genehmigungen, beispielsweise zur Errichtung bzw. Abnahme eines Dammes oder Einzelgutachten zu Geländeveränderungen, als Belege einer ‚natürlichen' Baulandeignung positioniert.

Da diese Modellpraktik der Positionierung der BWV als dominanter und naturwissenschaftlich orientierter Ermittler von räumlichen Evidenzen der Gefährdung folgt, wird eine nachträgliche Korrektur der Geometrie von Anschlaglinien durch OrtsplanerInnen ausgeschlossen. Bedingt durch die formelle Modellpraktik der Kennzeichnung von Anschlaglinien 100jährlicher Hochwasser und Gefahrenzonen in Flächenwidmungsplänen wird so auf die Notwendigkeit einer graphischen Referenz auf die vorgenommenen Umdeutungen dieser Evidenzen geschlossen. Als eine mögliche Form einer solchen Referenz in Flächenwidmungsplänen konnte der Zusatz ‚HW-frei' für Baulandflächen rekonstruiert werden:

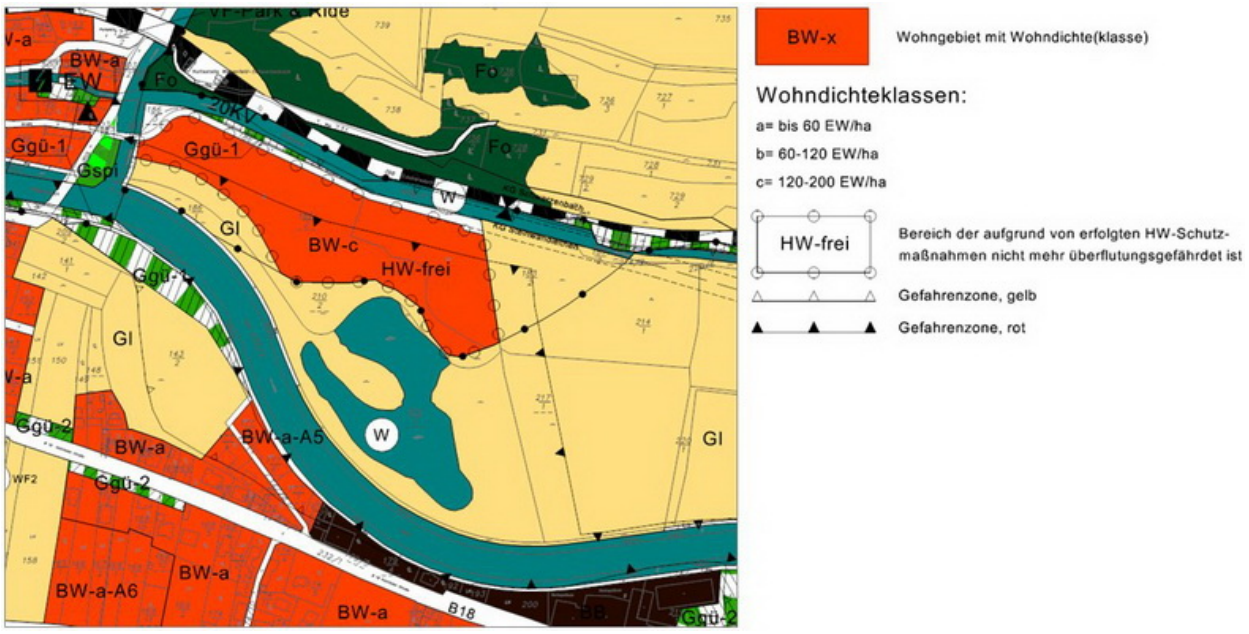


Abbildung 54: Die informelle Umdeutung veralteter Evidenzen der Hochwassergefährdung
(Quelle: WILDA, 2002)

Hochwasser als diskursiv ausgeblendete, erhebliche Umweltauswirkung der Strategischen Umweltprüfung (SUP)

Die im Rahmen der 2005 eingeführten formellen Modellpraktik der SUP (vgl. §1 Abs1 Z15-17 NÖ ROG, 2005) vorgenommenen Positionierung von Hochwasser als mögliche ‚erhebliche Umweltauswirkung' konnte als vollständige diskursive Ausblendung rekonstruiert werden. Durch

die mehrstufige Modellpraktik SUP werden Gemeinden und ihre OrtsplanerInnen zur Dokumentation erheblicher Umweltauswirkungen von Widmungsvorhaben und deren Berücksichtigung in der Widmungsentscheidung verpflichtet. Der Gegenstand der Umwelt wird dabei als Summe unterschiedlicher Schutzgüter konzeptioniert. Mit Ausnahme des Schutzgutes ‚Menschliche Gesundheit und Sachwerte' werden dabei erhebliche Umweltauswirkungen über Auswirkungen von Widmungsvorhaben auf die Schutzgüter Klima, Natur, Landschaft, Kultur, Ästhetik, Boden und Wasser konstituiert (vgl. AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2005a:13). Diese Wirkungsrichtung wird im Fall des Schutzgutes ‚Menschliche Gesundheit und Sachwerte' umgehrt, um Auswirkungen des Umfelds auf zukünftige NutzerInnen eines Widmungsvorhabens und deren materiellen Werte abzuschätzen. Dabei wird der Gegenstand der Baulandeignung zur Feststellung erheblicher Umweltauswirkungen auf die ‚Menschliche Gesundheit und Sachwerte' genutzt. Eine nicht vorhandene ‚natürliche' Baulandeignung wird so zum Indikator für erhebliche Umweltauswirkungen auf die ‚Menschliche Gesundheit und Sachwerte'.

Die gänzliche diskursive Ausblendung dieser Modellpraktik konnte dabei über die Positionierung des Gegenstands der Baulandeignung als konstitutives Element der SUP rekonstruiert werden. Über die Setzung, dass *„erst die rechtliche Normierung […] eine Relevanz für die SUP"* (AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2005a:18) ergibt, werden hochwasserbezogene Setzungen der SUP als Abbilder bestehender hochwasserbezogener Modellpraktiken konzipiert. Die inhaltliche Strukturierung der SUP anhand bestehender formeller Modellpraktiken rahmt diese als dokumentierende Zusammenschau erheblicher Umweltauswirkungen ohne Einfluss auf hochwasserbezogene Schutzgüter und Schutzziele.

5.3.4.2 Rekonstruierte Modellpraktiken der überörtliche Raumplanung

Tabelle 37 gibt dazu einen Überblick über die rekonstruierten Modellpraktiken auf überörtlicher Planungsebene:

Art der Modellpraxis	Modellpraktik Überörtlich
Formell (ROG & sonstiger rechtverbindlicher Charakter)	- Bis 2006: ‚Kann' Festlegung zur Einbindung von Hochwasserabfluss- und Überflutungsbereiche in Regionalen Raumordnungsprogrammen (§ 10 NÖ ROG, 1999)
Informell (keine Rechtsverbindlichkeit)	(Informelle Rekonzeptualisierung ‚regionaler Grünzonen' in regionalen Raumordnungsprogrammen)
	Überörtliche Ausverhandlung der Freihaltungen von Rückhalteflächen in Wasserverbänden, KRRKs

Tabelle 37: Rekonstruierte überörtliche Modellpraktiken im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Auf dieser Planungsebene konnten zwei den Diskurs strukturierenden, sowie voneinander isolierte Diskursstränge rekonstruiert werden:

Die Umdeutung von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser als konstituierender Bestandteil regionaler Grünzonen

Ausgangspunkt dieser Umdeutung bildet die, aus dem Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit übernommene, diskursiv ausgeblendete Modellpraktik der optionalen Kennzeichnung von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser in regionalen Raumordnungsprogrammen. Diese formelle Modellpraktik wird dabei über einen amtsinternen Gegendiskurs der Regionalplanungsabteilung als nicht umsetzbare Aktivitätssymbolik der

Landes- und Raumordnungspolitik gerahmt (vgl. Kapitel 5.2.5.2). Dabei wird diese Modellpraktik durch die nicht flächige Verfügbarkeit von Abflussuntersuchungen der BWV und die Inkompatibilität von Anschlaglinien 100jährlicher Hochwasser mit der graphischen Syntax regionaler Raumordnungsprogramme als verzichtbar gerahmt:

„Der Wert der Darstellung ist daher grundsätzlich in Frage zu stellen."
(AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2001b:o.S.)

Die strukturierende Wirkung dieses amtsinternen Gegendiskurses äußert sich dabei 2006 in der Aufgabe dieser, bis dahin nie durch die Regionalplanungsabteilung umgesetzten, formellen Modellpraktik. Innerhalb dieses Gegendiskurses konnte ca. ab dem Jahr 2003 ein Strang zur informellen Verfeinerung des Gegenstands regionaler Grünzonen rekonstruiert werden. Die dadurch bewirkte Rekonzeptualisierung regionaler Grünzonen zur Einbindung von Ausbreitungsräumen 100jährlicher Hochwasser wird als das *„adäquateste Mittel auch auf regionalplanerischer Ebene Hochwasserschutz zu betreiben"* (INTERVIEW 2) positioniert. Diese Rekonzeptualisierung wird dabei durch die Regionalplanungsabteilung zur Verfeinerung der bis dahin pragmatischen Einbindung von Fließgewässern als Flächen *„50 m beiderseits der Gewässerachse"* (vgl. z.B. §2 Abs3 REGROP NÖ-MITTE, 2001) platziert. Dadurch wird dieser Rekonzeptualisierung durch die Regionalplanungsabteilung das Potential zugeordnet *„die Grünzonen inhaltlich zu ergänzen[,] aufzuweiten und zu verstärken*" (INTERVIEW 2). Über diese Rekonzeptualisierung positioniert sich die Regionalplanungsabteilung letztlich als bewusst passiver Rezipient von Anschlaglinien 100jährlicher Hochwasser:

„[…] wir wollen einen Plan[65] *haben und dann machen wir Grünzonen"* (INTERVIEW 2)

Legitimiert durch die in einigen Planungsregionen nicht flächig vorhandenen Evidenzen der BWV, fand diese rekonzeptualisierte Form regionaler Grünzonen zum Stand Oktober 2009 lediglich Anwendung bei der bis dahin nicht rechtsgültigen Überarbeitung des regionalen Raumordnungsprogramms Wien Umland Süd. Die in den zum Stand Oktober 2009 rechtsgültigen regionalen Raumordnungsprogrammen (vgl. Abbildung 55) enthaltenen regionalen Grünzonen folgen den strategischen Zielen der Raumgliederung, Absicherung der Erholungsnutzung und Vernetzung wertvoller Grünbereiche. Das mit der informellen Rekonzeptualisierung verbundene strategische Ziel der Freihaltung von Abflussräumen 100jährlicher Hochwasser wird so zukünftigen Überarbeitungen bzw. Neuerstellungen regionaler Grünzonen zugeordnet.

Diese Freihaltung wird dabei durch Regionalplanungsabteilung und Raumplanungswissenschaft über den Entzug von Abflussflächen 100jährlicher Hochwasser aus der Widmungshoheit der Gemeinden angelegt, da Baulandwidmungen in regionalen Grünzonen ausgeschlossen werden (vgl. z.B. §5 Abs2 REGROP NÖ-MITTE, 2001). Diese Rekonzeptualisierung von Grünzonen reproduziert dabei die im Rahmen der örtlichen Raumplanung geschaffene Positionierung von Gemeinden als säumige und widerspenstige Umsetzer hochwasserbezogener Modellpraktiken.

[65] Hier wird auf Abflussuntersuchung der BWV zur Kennzeichnung von Abflussbereichen 100jährlicher Hochwasser Bezug genommen.

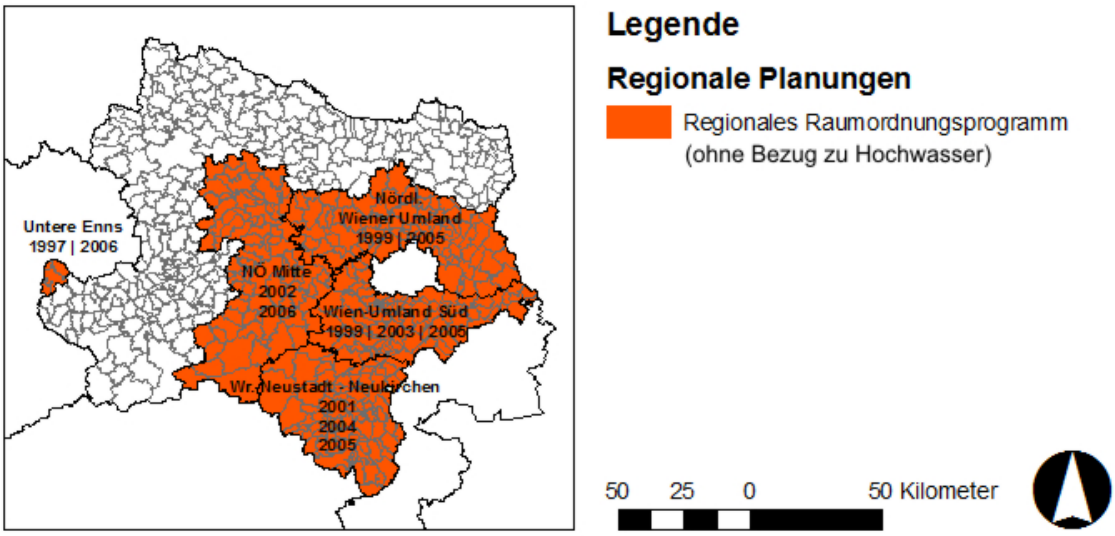


Abbildung 55: Regionale Raumordnungsprogramme zwischen 2002 und Oktober 2009 und ihr Bezug zur Hochwasservorsorge
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die perspektivische Positionierung von Arenen überörtlicher Ausverhandlung

Dieser, durch Raumplanungs-, Fachwissenschaft und teilweise die Raumplanungspolitik getragene, marginale Diskursstrang greift die in Kapitel 5.3.2.1 beschriebene Positionierung des Einzugsgebiets bzw. von Flussabschnitten als überörtliche Planungs- und Entscheidungsebene auf. Dabei wird ausschließlich auf die interkommunale Abstimmung der Freihaltung von Abfluss- und Rückhalteflächen im Rahmen der örtlichen Raumplanung fokussiert. Der Prozess der Auswahl und Abstimmung von baulichen und nicht-baulichen Maßnahmen wird dabei wasserwirtschaftlichen Planungen der BWV, beispielsweise Gewässerentwicklungskonzepten, zugeordnet. Dadurch wird der BWV die Position eines fachlich kompetenten Vorentscheiders zur räumlichen Anordnung von raumplanerisch freizuhaltenden Retentionsflächen zugeordnet.

Über die Positionierung von Gemeinden als sich wechselseitig beeinflussende ‚Ober- bzw. Unterlieger' entlang eines Flusslaufes wird auf die Notwendigkeit einer gemeindeübergreifenden Abstimmung von Siedlungs- und Retentionsbereichen geschlossen:

> *„Dieses Ziel kann nur durch eine lokalpolitische Übereinkunft der betroffenen Gemeinden - ‚interkommunale Kooperation' - erzielt werden"* (BÖHM, 2006:2)

Abseits des strategischen Ziels der interkommunal abgestimmten Freihaltung von Rückhalteflächen konnte zu diesem Diskursstrang, trotz zweifacher Korpuserweiterung und der durchgeführten ExpertInneninterviews, nur wenige regelhafte Strukturelemente rekonstruiert werden. Als zentrales Element konnte eine fast monopolartige Sprecherposition der raumplanungs- und schutzwasserbaubezogenen Wissenschaft zu möglichen Modellpraktiken einer solchen interkommunalen Abstimmung nachgezeichnet werden. Parallel dazu konnte die Sichtweise rekonstruiert werden, dass es *„kaum Ansätze für eine gemeindeübergreifende Betrachtung der Hochwasserproblematik*" (SEHER, 2004:82) gibt. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Ausformung dieses Diskursstrangs abseits seiner strategischen Zielsetzung noch nicht abgeschlossen ist. Die Unentschiedenheit dieser diskursiven Baustelle äußert sich dabei vor allem in nicht vorhandenen Modellpraktiken. Einerseits konnten diskursdominante Trägermedien als auch abstrakte Konzepte für die Strukturierung interkommunaler Abstimmungen rekonstruiert werden. Andererseits konnten keine regelhaften Verbindungen zwischen diesen Elementen bzw. für Modellpraktiken notwendige Konzeptualisierungen dieser Elemente rekonstruiert werden.

Als diskursdominante Trägermedien interkommunaler Übereinkünfte zur Bereitstellung von Retentionsraum konnten die wasserrechtliche Organisationsform des Wasserverbands und das raumplanerische Instrument des ‚Kleinregionalen Rahmenkonzepts – KRRK' identifiziert werden. Beide Elemente werden dabei, bezogen auf die Erzielung von Übereinkünfte zur Bereitstellung von Retentionsraum, als inhaltsleere Trägermedien gelesen. Ihre Qualifikation wird dadurch legitimiert, dass sie in ihrem ursprünglichen Verwendungszusammenhängen bereits erprobt und bei Gemeinden bekannt sind sowie den beteiligten Gemeinden die Möglichkeit zur Ausverhandlung eines interkommunalen Interessenausgleichs bieten.

Anhand des Gegenstands des überörtlichen Ausgleichfonds konnte die abstrakte Konzeptionierung der Ausgestaltung eines solchen Interessensausgleichs über freizuhaltende Retentionsräume ansatzweise nachgezeichnet werden. Dabei werden Gemeinden als eigennutzorientierte Akteure positioniert, welche die Freihaltung von Retentionsflächen als Verlust von Entwicklungsmöglichkeiten auslegen. Als Mechanismus zur Ermittlung und Verteilung von Kompensationszahlungen für die Aufgabe dieser Entwicklungsmöglichkeiten in ‚Oberliegergemeinden' zugunsten der ‚Unterliegergemeinden' wird der überörtliche Ausgleichsfonds platziert. Über seine formelle Organisationsform wird dabei dem Trägermedium Wasserverband eine tendenziell bessere Eignung zur Umsetzung solcher Ausgleichsfonds zugeordnet.

Äußerungen zu detaillierteren Konzeptualisierungen dieser Trägermedien und Praktiken des interkommunalen Interessensausgleichs konnten dabei lediglich im Kontext zweier, exemplarischer Umsetzungen[66] aufgefunden werden. Hieran anknüpfend wurde die Vermutung aufgestellt, dass vor allem durch die Raumplanungspolitik die überörtliche Bereitstellung von Retentionsflächen als anlassbezogene und der Deutungsmacht der Gemeinden zugeordnete Praktik positioniert wird. In dieser Lesart kann die durch die Raumplanungspolitik mitgetragene perspektivische Positionierung überörtlicher Arenen der Ausverhandlung einer solchen Bereitstellung als Motivation von Gemeinden zur Hervorbringung entsprechenden Modellpraktiken verstanden werden.

Die damit verbundene Positionierung von Gemeinden als verantwortliche Akteure solcher interkommunaler Interessensausgleiche schließt gleichzeitig die Regionalplanungsabteilung von dieser überörtlichen Arena der Ausverhandlung aus. Diese Ausschließung wird in der regionalplanerischen Subjektkonstitution reproduziert, in welcher die hochwasserfokussierte Abstimmung von Siedlungs- und Retentionsbereichen auf überörtlicher Ebene nicht dem regionalplanerischen Aufgabenspektrum zugeordnet wird:

„Aber das passiert nicht durch uns. Mit dem haben wir gar nichts zu tun." (INTERVIEW 2)

Diese Selbstpositionierung als passiver Konsument von Gefährdungsabschätzung und Maßnahmenplanung der BWV wird dabei auch auf die zukünftig im Rahmen der EU-Hochwasserrichtlinie zu erstellenden, einzugsgebietsbezogenen Managementplänen angewandt:

„Keine Ahnung was in diesen Managementplänen drinnen ist - ob das für uns relevant ist. […] Wenn es solche Pläne gibt, dann werden wir uns das anschauen." (INTERVIEW 2)

5.3.5 Rekonstruierte Deutungsmuster

Das Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung mit seinen diskursiv hervorgebrachten Objekten, Begriffen, Subjektpositionierungen, Modellpraktiken und Vergegenständlichungen wird durch folgende Deutungsmuster getragen und ermöglicht:

[66] Einerseits die Kooperation von Gemeinden entlang der Triesting (vgl. SEHER, 2004), andererseits eine Vorstudie zum Kleinregionalenrahmenkonzept Pielachtal (vgl. BODENBÜNDNIS PIELACHTAL, 2007).

Rekonstruierte Deutungsmuster
Eingeschränkt entwicklungsplanerischer [a] und kooperativer Planungszugang
BürgerInnen als passive KonsumentInnen, kommunalpolitische Einflussfaktoren und KoproduzentInnen
Pseudo-integrative Sichtweise auf Schadensvorsorge
Überörtlich, reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge
Relative Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Chance [b]
Verantwortungsethik des allgemeinen Teilnahmerisikos [c]
Vergesellschaftlichung von Natur und Gefährdung

[a] … Eigene Überarbeitung basierend auf Selle (1995)
[b] … angelehnt an Weichhart (2007)
[c] … angelehnt an Dombrowsky (2004)

Tabelle 38: Rekonstruierte Deutungsmuster im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Eingeschränkt entwicklungsplanerischer und kooperativer Planungszugang

Im Deutungsmuster des eingeschränkt entwicklungsplanerischen Zugangs wird die faktenbasierte Ermittlung der ‚natürlichen' Baulandeignung von Grundstücken für Siedlungszwecke betont. Die kommunale Ermittlung dieser Baulandeignung (‚Risikoevaluation') wird dabei als durch die ‚Risikoevaluationspolitik' der Raumplanungspolitik klar strukturierte Aufgabenstellung positioniert. Grundlage dazu bilden die naturwissenschaftlich orientierten Gefährdungsermittlungen nach dem Stand der Technik der BWV und WLV. Durch diese klare Strukturierung der kommunalen Aufgabenstellung und ihrer Folgen, beispielsweise die nachträgliche Rückwidmung von Bauland ohne Baulandeignung, werden hierarchisch formelle Praktiken zu deren dezentraler Erbringung herangezogen. Die im Rahmen der informellen Risikoevaluationspolitik der Regionalplanungsabteilung ab 2009 vorgenommene Integration der Abflussräume 100jährlicher Hochwasser in regionale Grünzonen leistet dabei einen Beitrag zur zukünftigen Freihaltung von Abflussräumen in von regionalen Raumordnungsprogrammen betroffenen Gemeinden.

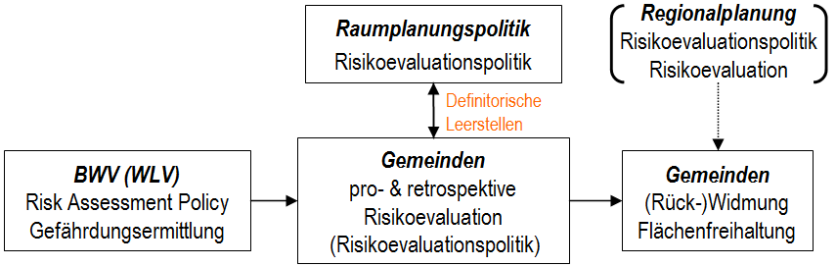


Abbildung 56: Das Modell der beschränkt entwicklungsplanerischen Perspektive
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die Limitation dieses entwicklungsplanerischen Zuganges durch die Nichtverfügbarkeit von Gefährdungsermittlungen wird dabei durch die erhöhte Produktivität von BWV und WLV als vernachlässigbar und auslaufend angesehen. Auch bildet die veränderte Risk Assessment Policy der BWV und die damit geschaffene Gefährdungskategorie des Restrisikos keine relevante Einschränkung dieser entwicklungsplanerischen Vorgehensweise. Durch die Abwägungsentscheidung des Deutungsmuster ‚Relative Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Chance' wird die Gefährdung durch Restrisiken als akzeptables Risiko für Sied-

lungsräume interpretiert. Letztlich bilden nur die Leerstellen der geschlossenen Ortsgebiete und jene zur entschädigungslosen Rückwidmung (vgl. Kapitel 5.2.5.1) eine Einschränkung der umfassenden Gestaltungsanspruchs der Raumplanungspolitik.

Diese eingeschränkt entwicklungsplanerische Perspektive wird auf überörtlicher Ebene durch eine kooperative Perspektive ergänzt. Die freiwillige, interkommunal abgestimmte Bereitstellung von Retentionsflächen und deren finanzielle Kompensation wird dabei durch BWV, Fachwissenschaft sowie Raumplanungspolitik- und –wissenschaft als Win-Win Situation für die beteiligten Gemeinden verstanden.



Abbildung 57: Das Modell der kooperativen Perspektive auf überörtlicher Ebene
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Durch die nicht klare Strukturierbarkeit dieser interkommunalen Abstimmung, vor allem hinsichtlich möglicher Kooperations- und Kompensationsformen, wird eine freiwillige und horizontale Entscheidungsfindung zwischen den Gemeinden gewählt. Der Sichtweise des perspektivischen Inkrementalismus (vgl. GANSER, SIEBEL und SIEVERTS, 1993) folgend, gilt es dabei seitens der Raumplanungspolitik und BWV Gemeinden für solche interkommunale Bereitstellungen von Retentionsräumen zu motivieren. Im Rahmen von Einzelprojekten sollen so Kooperations- und Kompensationsformen zur Absicherung von Retentionsflächen entwickelt und erprobt werden. Dadurch sollen letztlich schrittweise Belege für die überörtliche Bereitstellung von Retentionsräumen als interkommunale Win-Win Situation geschaffen werden.

BürgerInnen als passive KonsumentInnen, kommunalpolitische Einflussfaktoren und KoproduzentInnen

Dieses Deutungsmuster entspricht dem gleichnamigen Deutungsmuster der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung auf Bundesebene. Eine Beschreibung dieses Deutungsmuster kann Kapitel 4.2.5 entnommen werden.

Pseudo-integrative Sichtweise auf Schadensvorsorge

Innerhalb einer integrativen Sichtweise auf Schadensvorsorge werden die Elemente Schadensvorsorge, -vorbereitung, -bewältigung und -nachsorge, als Teile einer zyklischen Modellvorstellungen zur Strukturierung des Prozesses Hochwassermanagement genutzt. Dabei wird Hochwassermanagement als durch öffentliche Einrichtungen und Private zu erbringende, gesamtgesellschaftliche Leistung gesehen. Raumplanerische Schadensvorsorge wird dabei als integrierter Bestandteil eines solchen Managementzyklus gesehen.

Die Umsetzung raumplanerischer Schadensvorsorge erfolgt dabei jedoch rein über die Berücksichtigung ‚extern' ermittelter Gefährdungen auf Ebene der örtlichen bzw. regionalen Raumplanung. Die grundsätzliche Frage raumplanerischer Schadensvorsorge bildet sich dabei also nicht darin, wie gleichzeitig mit anderen Disziplinen - also interdisziplinär - Grundlagen und Maßnahmen erarbeitet werden können. Vielmehr besteht sie darin, wie ‚externe' Evidenzen, wie Anschlaglinien 100jährlicher Hochwasser der BWV, innerhalb des formellen raumplanerischen Handlungsspektrums integriert werden können. Aufgrund dieser disziplinären Perspektive wird dieses Deutungsmuster zusammenfassend als ‚pseudo-integrierte' Sichtweise auf Schadensvorsorge bezeichnet.

Überörtlich, reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge

Der Rahmen der überörtlich, reflexiven Sichtweise auf Schadensvorsorge betont die Bedeutsamkeit der Beachtung unbeabsichtigter Nebeneffekte kommunalen raumplanerischen Handelns auf überörtlicher Ebene. Dabei wird der interkommunale Austausch und Ausgleich solch externer Effekte anhand des Gegenstands der Retention thematisiert. Den Kristallisationspunkt dabei bildet die freiwillige und konsensuale Einigung zwischen Gemeinden entlang eines Flussabschnittes über die überörtliche Anordnung und Bereitstellung von Retentionsflächen. Gemäß der pseudo-integrierten Sichtweise wird dabei aber nicht auf eine interdisziplinäre Ausverhandlung baulicher und nicht-baulicher Maßnahmen zwischen Gemeinden und Schutzwasserwirtschaft abgezielt. Vielmehr steht die finanzielle Kompensation der nicht vorgenommenen baulichen Nutzung von Retentionsflächen in ‚Oberliegergemeinden' durch ‚Unterliegergemeinden' im Mittelpunkt.

Verantwortungsethik des allgemeinen Teilnahmerisikos[67]

Dieses Deutungsmuster entspricht dem gleichnamigen Deutungsmuster der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung auf Bundesebene. Eine Beschreibung dieses Deutungsmuster kann Kapitel 4.2.5 entnommen werden.

Relative Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Chance

Dieses Deutungsmuster entspricht dem gleichnamigen Deutungsmuster der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung auf Bundesebene. Eine Beschreibung dieses Deutungsmusters kann Kapitel 4.2.5 entnommen werden.

Vergesellschaftlichung von Natur und Gefährdung

Dieses Deutungsmuster entspricht dem gleichnamigen Deutungsmuster der Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung auf Bundesebene. Eine Beschreibung dieses Deutungsmusters kann Kapitel 4.2.5 entnommen werden.

[67] Das hier verwendete Konzept des Teilnahmerisikos ist entlehnt von Dombrowsky (2004:34).

6 Die Reflexion der Analyseergebnisse

Ziel dieses Kapitel ist es, die Analyseergebnisse der Kaptitel 4 und 5 vor dem Hintergrund der Forschungsfrage C zur Struktur kultureller Rahmungen, deren zeitliche Veränderungen und deren Auswirkungen auf raumplanerische Vorsorgestrategien in Niederösterreich zu reflektieren. Dazu wird einleitend dem Verhältnis zwischen den bundesweiten Meta-Diskursen und den niederösterreichischen Dispositiven nachgegangen. Weitere Themenfelder dieser Reflexion bilden die planungspolitische Forderung der Entwicklung einer Risikokultur, die Hypothese Veränderungen in Vorsorgestrategien als einen ‚disaster driven process' zu sehen, sowie die in Niederösterreich rekonstruierten Risk Assessment Policies und Risikoevaluationspolitiken. Abschließend werden die Einflechtungen nachhaltiger Entwicklung und des anthropogenen Klimawandels in den niederösterreichischen Dispositiven einer zusammenfassenden Betrachtung unterzogen.

6.1 Zum Verhältnis der bundesweiten Meta-Diskurse und der niederösterreichischen Dispositive

In Zusammenfassung von Kapitel 4 und 5 lassen sich die dort beschriebenen Meta-Diskursformationen bzw. Dispositive und deren diskursive Ereignisse innerhalb des Untersuchungszeitraumes 1990 bis 2009 wie folgt zeitlich anordnen:

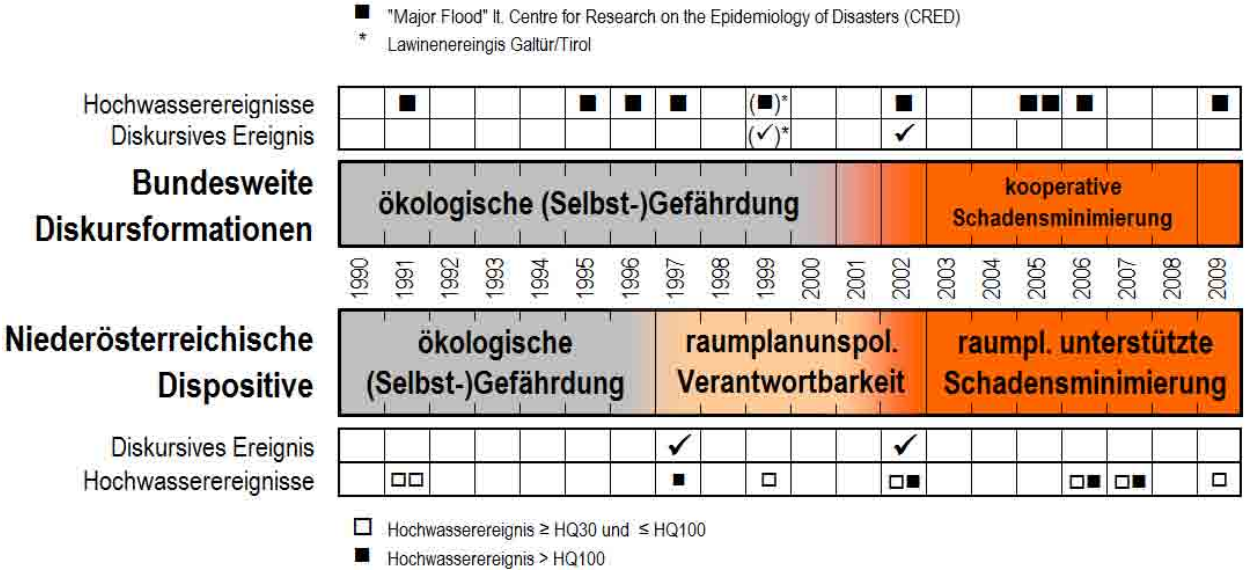


Abbildung 58: Die bundesweiten Diskursformationen sowie die niederösterreichischen Dispositive zwischen 1990 und 2009

(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlagen: AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2009c; CRED, 2009)

Diese genealogische Betrachtungsweise ermöglicht zwei Feststellungen. Einerseits, dass die Hochwasserereignisse des Jahres 2002 sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eine diskursive Bruchstelle bilden. Andererseits wird im Rahmen der bundesweiten Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung der über die Hochwasserereignisse des Jahres 1997 referenzierte Bruch zwischen dem Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung und jenem der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit nicht mitvollzogen.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage C2, welche Wirkungen die Einbettung der niederösterreichschen Dispositive in den bundesweiten Meta-Diskursen hatte und hat, können diese Bruchstellen jedoch nur als erste Anhaltspunkte dienen. Ein tieferer Blick auf Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den diskursiven Strukturierungen auf Bundes- und Landesebe-

ne kann dabei aus einer Gegenüberstellung, der auf beiden Ebenen rekonstruierten Deutungsmuster, gewonnen werden. Dabei ermöglichen Deutungsmuster, trotz der unterschiedlichen Analysetiefen auf diesen beiden Untersuchungsebenen, einen Vergleich elementarer Kausalgeschichten und der darin eingelassenen Objekte, Begriffe und Subjektpositionierungen.

Tabelle 39 gibt dazu einen Überblick über den Grad der Übereinstimmung der Deutungsmuster der niederösterreichischen Dispositive mit jenen der bundesweiten Meta-Diskurse:

Niederösterr. Dispositive	Grad der Übereinstimmung der rekonstruierten Deutungsmuster [a]	Bundesweite Meta-Diskurse
Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ▲ 1997	↻ Absolute Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit ↻ Isolierende, lineare Sichtweise auf Schadensvorsorge ↻ Natur als funktional unveränderbarer Rahmen gesellschaftlichen Handelns ↻ Natur als zentrales raumplanerisches Schutzgut ↻ Ökologische Gesinnungsethik ↻ Isolierende, lineare Sichtweise auf Schadensvorsorge | Lineare Modernisierung des Planungsprozesses ➲ Pseudo-entwicklungsplanerischer Zugang | Entwicklungsplanerischer Zugang	*Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung* ▲ 2002
Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit 1997 ▲ 2002	↻ Absolute Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit ↻ Natur als funktional unveränderbarer Rahmen gesellschaftlichen Handelns ➲ Verfeinerter pseudo-entwicklungsplanerischer Zugang | Entwicklungsplanerischer Zugang ➲ Isolierende, selektiv reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge | Isolierende, lineare Sichtweise auf Schadensvorsorge ➲ Isolierende, selektiv reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge | Lineare Modernisierung des Planungsprozesses ↺ Verantwortungsethik mit ökologischer Grunderzählung | Ökologische Gesinnungsethik	
Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung ▲ 2002	↻ Vergesellschaftlichung von Natur und Gefährdung ↻ Relative Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Chance ↻ Verantwortungsethik des allgemeinen Teilnahmerisikos ➲ Überörtlich reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge | Reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge ➲ Eingeschränkt entwicklungsplanerischer und kooperativer Planungszugang | Kooperativer und eingeschränkt entwicklungsplanerischer Planungszugang ↺ Pseudo-integrative Sichtweise auf Schadensvorsorge | Vernetzende, zyklische Sichtweise auf Hochwassermanagement	*Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung* ▲ 2002

a … bei ungleich benannten Deutungsmustern wird zuerst jenes des niederösterreichischen Dispositivs durch einen | getrennt von dem entsprechenden Deutungsmuster der bundesweiten Meta-Diskursformationen angeführt.
↻ … übereinstimmendes Deutungsmuster
➲ … in Teilen übereinstimmendes Deutungsmuster
↺ … nicht übereinstimmendes Deutungsmuster

Tabelle 39: Die Gegenüberstellung der Deutungsmuster niederösterreichischer Dispositive und der bundesweiten Meta-Diskurse
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Ausgehend von dieser Gegenüberstellung kann eine weitestgehende Übereinstimmung der Deutungsmuster des Dispositivs der ökologischen (Selbst-)Gefährdung mit jenen der gleichnamigen Diskursformation auf Bundesebene festgestellt werden. Dabei kann die Teilüberdeckung der Deutungsmuster ‚Pseudo-entwicklungsplanerischer Zugang | Entwicklungsplanerischer Zugang' auf die größere Analysetiefe im Fall der niederösterreichischen Dispositive zurückgeführt werden. Im Gegensatz zu den bundesweiten Meta-Diskursen wurden hier auch Modellpraktiken untersucht. Hierdurch wurden Einschränkungen des entwicklungsplanerischen

Zugangs durch definitorische Leerstellen, wie Überflutungsflächen oder geschlossene Ortsgebiete, ersichtlich.

Bedingt durch den auf Bundesebene nicht mitvollzogenen diskursiven Bruch entlang der Hochwasserereignisse 1997, weisen die Deutungsmuster im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit eine geringere Überdeckung zur Diskursformation der ökologischen (Selbst-)Gefährdung auf Bundesebene auf. Durch die Dominanz einer verantwortungsethischen Perspektive unterscheidet sich das Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit vor allem durch seine reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge und den Fokus auf das Schutzgut Siedlungsraum von der bundesweiten Meta-Diskursformation. Von allen drei rekonstruierten Dispositiven weist dieses die geringsten Gemeinsamkeiten zu den bundesweiten Meta-Diskursformationen auf.

Sowohl das Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung, als auch die bundesweite Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung werden durch die diskursive Bruchstelle der Hochwasserereignisse 2002 abgegrenzt. Dabei teilen beiden Untersuchungsebenen eine Reihe von Deutungsmustern, welche in Summe auf eine Erweiterung der fachlichen Spezialdiskurse von BWV, WLV und Raumplanung zu einem ‚Interdiskurs' (vgl. LINK, 2007) abzielen. Durch die Deutungsmuster der relativen Sicherheit und der Verantwortungsethik eines allgemeinen Teilnahmerisikos werden BürgerInnen zu KoproduzentInnen einer gesellschaftlichen Schadensminimierung, welche selektiv mit Wissen zu dieser Koproduktion zu versorgen sind. In der Diktion Links (2007:229ff.) bewirken diese Deutungsmuster eine diskursive Erweiterung der Achse der fachlichen Spezialisierung um jene der ‚Stratifikation' (vgl. Abbildung 59). Die entlang dieser Achse stattfindende Integration fachlicher Wissensbestände in das Alltagswissen der BürgerInnen zielt letztlich auf deren Positionierung als KoproduzentInnen gesellschaftlicher Schadensminimierung ab.



Abbildung 59: Das Konzept des Interdiskurses nach Link
(Quelle: Eigene Überarbeitung, 2009 von LINK, 2007:231)

Abseits dieser Erweiterung zu einem Interdiskurs weist das Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung verglichen zur Diskursformation der kooperativen Schadensminimierung durchwegs unterschiedliche Deutungsmuster auf. Die bundesweite Diskursformation weist einen kooperativen und interdisziplinären Zugang auf. Die Deutungsmuster des Dispositivs der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung betonen demgegenüber eine eingeschränkt kooperative und pseudo-integrative Sichtweise auf Schadensvorsorge.

Betrachtet man den gesamten Untersuchungszeitraum, lässt sich sowohl innerhalb der bundesweiten Meta-Diskurse als auch den niederösterreichischen Dispositiven folgende grund-

sätzliche Tendenz ausmachen: Der vorsorgende raumplanerische Umgang mit Hochwasser entwickelt sich dabei von einer öffentlichen, disziplinären und ökologisch orientierten Produktion hin zu einer durch Effektivität, Kooperation und Interdisziplinarität gerahmten öffentlich-privaten Koproduktion sicherer Siedlungsräume. Ab den Hochwasserereignissen 1997 wird diese Entwicklung in der niederösterreichischen Raumplanung jedoch mit durchwegs unterschiedlichen Akzentuierungen als in der bundesweiten Diskussion verfolgt. Zwar kann auch in Niederösterreich eine Entwicklung vom Spezialdiskurs hin in Richtung eines Interdiskurses verfolgt werden, jedoch mit deutlichen qualitativen Unterschieden in Art und Ausmaß interdisziplinärer Kooperation und Koordination. Während auf Bundesebene das Bild einer aktiv kooperierenden und koordinierenden Raumplanung gezeichnet wird, positioniert sich die niederösterreichsche Raumplanung als eher passiver und disziplinärer Verwerter von Informationen der BWV und WLV.

6.2 Die Bedeutung der Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' in den niederösterreichischen Dispositiven

Zu der in den Kapiteln 2.3.2 und 2.3.4 beschriebenen Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur' konnte innerhalb der niederösterreichischen Dispositive kein expliziter Diskursstrang rekonstruiert werden. Dies erscheint jedoch auch wenig verwunderlich, da die dazu genannten Kritikpunkte und Entwicklungsrichtungen (vgl. Kapitel 2.3.2 und 2.3.4) ausschließlich in Dokumenten zu bundesweiten Forschungsprojekten sowie Berichten der BWV, WLV und ÖROK aufgegriffen werden. Dabei werden zwar die Kritikpunkte und Entwicklungsrichtungen aus der deutschen und schweizer Diskussion übernommen, jedoch meist ohne das Etikett der Forderung ‚Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur'.

Diese vor allem nach den Hochwasserereignissen 2002 bundesweit und in Niederösterreich aufgegriffenen Kritikpunkte und Entwicklungsrichtungen können dabei in unterschiedlichen Ausmaßen, vor allem aber im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung nachgezeichnet werden. Tabelle 40 zeigt eine Gegenüberstellung der auf Bundesebene formulierten Entwicklungsforderungen weg von einer Gefahrenabwehr, hin zu einer Risikokultur und deren Überlappung mit Deutungsmustern der in Niederösterreich rekonstruierten Dispositive.

Die Absage an die Vorstellung einer absoluten Sicherheit findet dabei ihre Entsprechung im Deutungsmuster der ‚relativen Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Chance'. Über die Anerkennung unvermeidbarer Restrisiken im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung wird Sicherheit so nicht mehr als Abwesenheit von Gefährdung, sondern als Abwägung zwischen Risiken und Chancen der Nutzung von Standorten interpretiert.

Die Forderung nach einer ‚risikogerechten' Ermittlung des Schutzniveaus von Siedlungsräumen durch die Gegenüberstellung von Hochwassergefährdung und menschlichen Werten konnte in keinem der rekonstruierten Deutungsmustern wiedergefunden werden. Im Widerspruch zu dieser Forderung konnte in allen drei Dispositiven einheitliche und rein gefahrenbezogene Schutzniveaus baulicher und nicht-baulicher Schutzmaßnahmen für Siedlungsräume rekonstruiert werden. Beispielsweise wird das durch die BWV bundesweit festgelegte 100jährliche Bemessungsereignis technischer Schutzbauten fast ausschließlich über dessen bundesweite Finanzierbarkeit legitimiert. Diskursstränge zu einer abwägenden Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen dieses Bemessungsereignisses oder alternativen Bemessungsereignissen konnten nicht rekonstruiert werden. Die Ausgrenzung bzw. Unterdrückung solcher Diskursstränge konnte im Dispositivs der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung anhand

intrinsischer Restrisiken von Schutzbauten und der bundesweiten Finanzierbarkeit dieser Schutzbauten rekonstruiert werden (vgl. Kapitel 5.3.1.1).

<table>
<tr><th rowspan="2">Entwicklungsforderungen</th><th colspan="3">Rekonstruierte Deutungsmuster in den Dispositiven</th></tr>
<tr><th>Ökologische (Selbst-)Gefährdung
► 1997</th><th>Raumplanungspolitische Verantwortbarkeit
1997 ► 2002</th><th>Raumplanerisch unterstützte Schadensminimierung
2002 ►</th></tr>
<tr><td>Absage an eine absolute Sicherheit</td><td colspan="2" rowspan="2">Absolute Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Sicherheit</td><td rowspan="2">Relative Sicherheit als Effekt der Leitdifferenzierung Risiko-Chance</td></tr>
<tr><td>Berücksichtigung seltener Ereignisse</td></tr>
<tr><td>Risikogerechte Ermittlung welche Sicherheit zu welchen Preis erbringbar ist</td><td colspan="2">-</td><td>-</td></tr>
<tr><td>Zyklisch, interdisziplinäre Koordinierung & Erbringung der Schadensminimierung</td><td>Isolierende, linear modernistische Sichtweise auf Schadensvorsorge</td><td>Isolierende, selektiv-reflexive Sichtweise auf Schadensvorsorge</td><td>Pseudo-integrierte & überörtliche Sichtweise auf Schadensvorsorge</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Ergänzung der gefahrenbezogenen um eine schutzgutbezogene Perspektive</td><td>Pseudo-entwicklungsplanerischer Zugang</td><td>Verfeinerter pseudo-entwicklungsplanerischer Zugang</td><td>Eingeschränkt entwicklungsplanerischer & kooperativer Planungszugang</td></tr>
<tr><td colspan="2">Schadensvorsorge als gefahrenbezogener, aktiver & passiver Hochwasserschutz [a]</td><td>Schadensminimierung als Verbundkonzept gefahren- & schutzgutbezogener Zugänge [a]</td></tr>
<tr><td>Risikokommunikation zur Bewertung & Akzeptanzfindung zu Restrisiken durch BürgerInnen</td><td>Ökologische Gesinnungsethik</td><td>Verantwortungsethik mit ökologischer Grunderzählung</td><td>Verantwortungsethik des allgemeinen Teilnahmerisikos</td></tr>
</table>

a … hierbei handelt es sich nicht um ein rekonstruiertes Deutungsmuster, sondern vielmehr eine Referenz auf die in den Dispositiven vorgenommene Konzeptionierung von Schadensvorsorge bzw. Schadensminimierung (vgl. Kapitel 5.1.2, 5.2.2 bzw. 5.3.2).

Tabelle 40: Bundesweit formulierte Entwicklungsforderungen zu einer Risikokultur und deren Überlappungen mit Deutungsmustern der niederösterreichischen Dispositive
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die Entwicklungsforderung eines zyklischen Hochwassermanagements zur Vorsorge und Bewältigung von Schäden findet in den Deutungsmustern der ‚Pseudo-integrierten und überörtlichen Sichtweise auf Schadensvorsorge' bzw. des ‚Eingeschränkt entwicklungsplanerischer und kooperativen Planungszugang' eine lediglich oberflächliche Überlappung. Oberflächlich deshalb, da diese Deutungsmuster innerhalb einer zyklischen und interdisziplinär-kooperativen Grunderzählung die raumplanerische Schadensvorsorge in einer isolierten, disziplinären Perspektive belassen. Interaktion zwischen Disziplinen wird dabei als linearer Austausch von Planunterlagen gesehen. AkteurInnen sowohl der örtlichen als auch regionalen Raumplanung werden so als passive KonsumentInnen von Gefährdungsabschätzung und Maßnahmenplanungen der BWV und WLV positioniert. Durch den Ausschluss des Siedlungsbestands aus den raumplanerischen Modellpraktiken werden Restrisiken gänzlich der privaten Schadensvorsorge bzw. -bewältigung durch BürgerInnen und Blaulichtorganisationen, wie Feuerwehren, zugeordnet. Diese raumplanerische Ausblendung von Restrisiken bewirkt letztlich in Niederösterreich das diskursive Nicht-Hervorbringen von Problematisierungen wie dem ‚safe development paradox'[68], dessen Behandlung als Teil einer Risikokultur gesehen wird (vgl. Kapitel 2.3.2). Ergän-

[68] Dabei wird die Steigerung des Schadenspotentials hinter Dämmen durch Siedlungstätigkeit unter Ausblendung der Versagenswahrscheinlichkeit solcher Schutzbauten thematisiert

zend zu dieser Ausblendung wird der BWV, in geringem Ausmaß auch der WLV, durch deren Rolle als bauliche Beschützer bestehender Siedlungsräume, die Verantwortung zur Kommunikation von Wissen über (Rest-)Risiken und Möglichkeiten der Eigenvorsorge an BürgerInnen zugeordnet.

Eine abschließende Einstufung der Überlappung der in Kapitel 2.3.2 und 2.3.4 beschriebenen Entwicklungsforderungen weg von einer Gefahrenabwehr hin zu einer Risikokultur mit den rekonstruierten Deutungsmustern der niederösterreichischen Dispositive gestaltet sich schwierig. Auffällig erscheint jedoch, dass trotzt weitreichender oberflächlicher Überdeckungen, wie die grundsätzliche Berücksichtigung von Restrisiken, im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung zu diesen Entwicklungsforderungen abweichende raumplanerische Positionen bezogen werden.

6.3 Diskursive Ereignisse und die Hypothese des ‚disaster driven Process'

Ausgangspunkt zur Beantwortung der Forschungsfrage C4, welche sich Gründen und Zeitpunkten von Veränderungen in den niederösterreichischen Dispositiven widmet, bildet die Evaluierung der Hypothese die Entwicklung von Vorsorgestrategien als einen ‚disaster driven process' anzusehen. Gemäß dieser Hypothese werden Veränderungen im raumplanerischen Denk- und Handlungssystem primär durch Schadensereignisse und deren wirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Konsequenzen ermöglicht bzw. eingefordert.

Anhand der rekonstruierten niederösterreichischen Dispositive kann diese Hypothese weder gänzlich verworfen noch bestätigt werden. Einerseits konnten als teilweise Bestätigung dieser Hypothese einige Hocherwasserereignisse mit hohem finanziellen Schadensausmaß, jene der Jahre 1997 und 2002, als Bruchstellen zwischen den Dispositiven identifiziert werden:

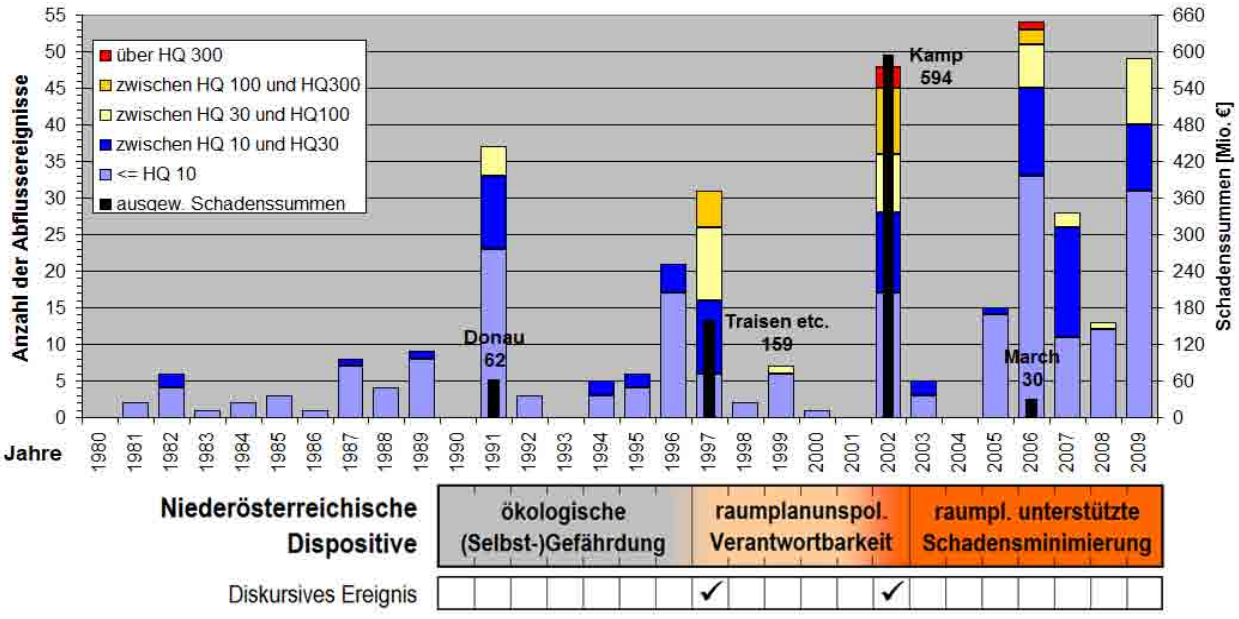


Abbildung 60: Diskursive Ereignisse und deren Beziehung zur Hypothese von Schadensvorsorge als ‚disaster driven process'
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 - Datengrundlagen: AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2008, 2009c)

Andererseits erweisen sich die diskursive Ausblendung der Hochwasser 1991 und die nicht eingetretene Transformation des Dispositivs der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung durch die Hochwasser nach 2002 zu dieser Hypothese als wenig anschlussfähig.

Gleiches gilt für die 2008 losgelöst vom Eintritt eines Hochwasserereignisses eingeführte informelle Modellpraktik der Integration von Abflussräumen 100jährlicher Hochwasser in regionale Grünzonen.

Eine streng geodeterministische Interpretation dieser Hypothese in der nur über physische Schadensereignisse Veränderungen des raumplanerischen Denk- und Handlungssystems bewirkt werden, kann daher für Niederösterreich widerlegt werden. Folgt man in der Auslegung dieser Hypothese jedoch der Marschrichtung Kuhlickes und Drünkler (2004:169f.), so eröffnen physische Schadensereignisse lediglich ‚windows of opportunity', also günstige Augenblicke für Veränderungen des raumplanerischen Denk- und Handlungssystems. Diese Sichtweise kann einer interessanten Reinterpretation unterzogen werden. Dabei wird die Frage, ob die ‚windows of opportunity' nach Schadensereignissen zur Transformation bestehender Diskursformationen genutzt werden oder nicht, als Effekt einer weiteren Frage verstanden: Können diskursexterne, physische Schadensereignisse im Rahmen der hegemonialen Diskursformation in einen kohärenten Bedeutungszusammenhang gestellt werden, oder nicht? Diskursexterne physische Schadensereignisse fordern dabei die hegemonialen Strukturen der Bedeutungszuschreibung heraus, sie in ein kohärentes Arrangement aus diskursiver Bedeutungsproduktion, Modellpraktiken und Vergegenständlichungen einzubetten.

Gelingt dies verstreichen ‚windows of opportunity' ungenutzt. Beispielsweise konnte das Versagen technischer Schutzbauten im Rahmen der Hochwasser 2006 durch das 2002 eingeführte Konzept Restrisiko in einen kohärenten Bedeutungszusammenhang gestellt werden. Sollte eine solche kohärente Bedeutungsproduktion jedoch nicht gelingen, werden ‚windows of opportunity' zu Arenen des Wettstreits konkurrierender Diskurse um die Deutungshoheit über physische Schadensereignisse. Das Scheitern einer solchen kohärenten Bedeutungszuschreibung an diskursexterne Ereignisse markiert so *„prime moments of power struggle"* (HAJER und VERSTEEG, 2005:182) in der diskursiven Bedeutungsproduktion.

Im Falle Niederösterreichs können die Bruchstellen zwischen den rekonstruierten Dispositiven damit als gescheiterte Einbettungen diskursexterner Hochwasserereignisse in kohärente Bedeutungszusammenhänge gelesen werden. So konnten im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung die Hochwasserereignisse 1991 durch vorhandene diskursive Interpretationsangebote in einen kohärenten Bedeutungszusammenhang gestellt werden. Eines dieser Interpretationsangebote ist die Positionierung der von diesen Hochwassern entlang der Donau betroffenen Siedlungsbestände als historische Siedlungsräume, welche sich einer raumplanerischen Beeinflussung und Verantwortbarkeit entziehen. Über diese Positionierung wird der BWV der bauliche Schutz dieser historischen Siedlungsräume zugeordnet und damit deren Positionierung als uneingeschränkt leistungsfähiger, baulicher Beschützer von Siedlungen reproduziert.

Im Fall der Hochwasserereignisse 1997 konnte das Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung keinen kohärenten Bedeutungszusammenhang herbeiführen. Grund dafür ist das Misslingen überflutete bebaute und unbebaute Baulandflächen jüngeren Datums und den Grundsatz der ‚Berücksichtigung von Naturgefahren' widerspruchsfrei einander gegenüberzustellen. Diese Inkonsistenz in der diskursiven Bedeutungsproduktion ermöglicht es dem Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit innerhalb des ‚window of opportunity' den neuen hegemonialen Rahmen der Bedeutungs- und Handlungsstrukturierung zu bilden. Im Rahmen der Hochwasser 2002 erweist sich aber auch diese Bedeutungs- und Handlungsstrukturierung als zu beschränkt, um folgender Interaktion zwischen der diskursexterner Materialität Hochwasser und dem Dispositiv, genauer der Vergegenständlichung Damm, mit Sinn zu versehen:

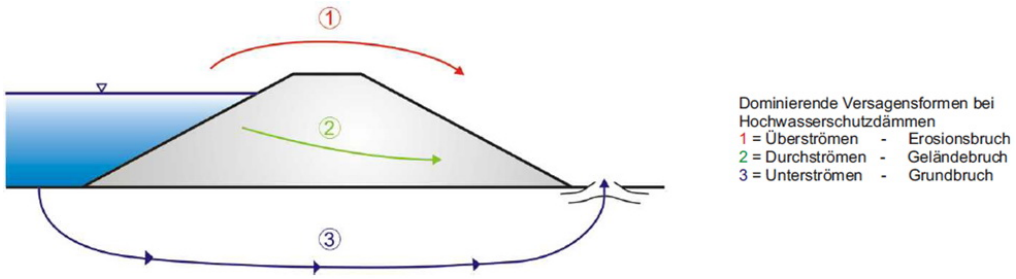


Abbildung 61: Das Versagen von Schutzdämmen als Interaktion von diskursexterner Materialität und Dispositiv
(Quelle: AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 2007:14)

Das in dieser Interaktion eingetretene physische Phänomen des Über-, Durch- und Unterströmens von Dämmen (vgl. Abbildung 61) und der daraus resultierenden Überflutung ‚sicherer' Siedlungsräume lässt sich erst anhand Dispositivs der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung in eine als kohärent wahrgenommene Deutungs- und Handlungsstruktur einbetten. Entscheidend dabei erweist sich die Einführung von Restrisiken und der damit verbundenen relativen Sicherheit, wodurch der uneingeschränkten technischen Beherrschbarkeit von Natur eine Absage erteilt wird.

‚Windows of opportunity' können so als Arenen des Wettstreits konkurrierender Diskursformationen reinterpretiert werden, welche aus der Überstrapazierung diskursiver Deutungs- und Handlungsstrukturierung durch diskursexterne Ereignisse hervorgehen. Diese Lesart ermöglicht eine Reformulierung der Hypothese des ‚disaster driven process'. Die Entwicklung raumplanerischer Schadensvorsorge kann so weit als ‚disaster driven process' gelesen werden, als dass diskursexterne Hochwasserereignisse stets die dispositive Deutungs- und Handlungsstrukturierung herausfordern. Kann das hegemoniale Dispositiv solche Ereignisse nicht in eine als kohärent wahrgenommene Deutungs- und Handlungsstrukturierung einbetten, werden ‚windows of opportunity' zu dessen Transformation genutzt. Im Sinne einer selbsterfüllenden Prophezeiung kann diese reformulierte Hypothese des ‚disaster driven process' in Niederösterreich nicht widerlegt werden.

6.4 Dominante Subjektpositionierungen in den niederösterreichschen Dispositiven und deren Implikationen

Zu der in Kapitel 3.2.1.2.1 gestellten Untersuchungsfrage zur diskursiven Hervorbringung von Subjektpositionierungen im raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich bietet Tabelle 41 einen Überblick auf dominante rekonstruierten Positionierungen. Das diesen Subjektpositionierungen zugrundeliegende, diskursiv hervorgebrachte *„Wissen darüber, wer der einzelne im Verhältnis zu anderen sein soll"* (BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:69) ermöglicht es die niederösterreichischen Dispositive auch als Ordnungssysteme für Subjekte anzusehen.

In dieser ordnenden Perspektive fallen vor allem die innerhalb der einzelnen Dispositive als auch im Zeitverlauf ambivalenten Positionierungen von BürgerInnen auf. Diese werden so beispielsweise im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung als Kontrolleure und KonsumentInnen raumplanerischer Modellpraktiken positioniert, deren Umsetzung sie selbst behindern. Bedingt durch die Modellpraktik der pragmatisch-praktischen Gefährdungsabschätzung durch den Verbund Gemeinde-PlanerIn-Amtssachverständige werden auch Gemeinden und OrtsplanerInnen, vor allem jedoch Amtssachverständige der örtlichen Raumplanung im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung ambivalenten Subjektpositionierungen unterzogen. Demgegenüber werden vor allem für die Akteure BWV und WLV innerhalb

der Dispositive homogene Subjektpositionierungen hervorgebracht, welche auch in einer genealogischen Perspektive keine großen inhaltlichen Sprünge aufweisen. Die Subjektpositionierungen der Akteure Regionalplanung bzw. Raumplanungswissenschaft und –beratung konnten in den Analysen als stets marginalisierte rekonstruiert werden. Im Fall der Raumplanungswissenschaft und -beratung konnte sogar nur im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung eine Subjektpositionierung rekonstruiert werden.

Akteursgruppe	Subjektpositionierungen in den rekonstruierten Dispositiven		
	Ökologische (Selbst-)Gefährdung ► 1997	Raumplanungspolitische Verantwortbarkeit 1997 ► 2002	Raumplanerisch unterstützte Schadensminimierung 2002 ►
BürgerInnen	- ① Passive Konsumenten - ② Lokale Erzeuger & Evaluatoren von Evidenzen zu Hochwassergefährdungen	- Mündige, klagsfähige Konsumenten - [ausgeblendet: Absiedler als Mitentscheider]	- Mündige, klagsfähige Konsumenten - Behinderer kommunaler Modellpraktiken - Verantwortungsethisch verpflichtete Koproduzenten
Gemeinden & OrtsplanerInnen	- ①, ② Gemeinwohlorientierte Planungsträger zur Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen - ② Lokale Ko-Evaluatoren von Evidenzen zu Hochwassergefährdungen	In kommunalpolit. Abhängigkeitsverhältnissen verfangene, widerspenstige Umsetzer von Modellpraktiken	- In kommunalpolit. Abhängigkeitsverhältnissen verfangene, widerspenstige Umsetzer von Modellpraktiken - Profiteure interkommunaler Kooperation
Amtssachverständige örtliche Raumplanung	- ①, ② Aufsichtsbehördliches Genehmigungsorgan - ② Lokale Erzeuger & Evaluatoren von Evidenzen zu Hochwassergefährdungen	Aufsichtsbehördliches Genehmigungsorgan	- Aufsichtsbehördliches Genehmigungsorgan - Informeller Hinweisgeber zur Umsetzung hochwasserbezogener Modellpraktiken
Regionalplanungsabteilung	[ausgeblendet: Regionaler Bewahrer von Naturraumpotentialen]	[stark marginalisiert: symbolischer Beschränker kommunaler Entscheidungsspielräume]	[ausgeblendet: informeller Absicherer regionaler Grünzonen]
Raumplanungswissenschaft & -beratung	-	-	[stark marginalisiert: Evaluatoren (inter-) kommunaler Modellpraktiken & deren Umsetzung]
BWV	- Naturwissenschaftlicher Ermittler flussabschnittsbezogener Gefährdungen - Baulicher Beschützer bestehender Siedlungsräume - Rückbauer verbauter Fließgewässer	- Quant. geforderter Ermittler flussabschnittsbezogener Gefährdungen - Baulicher Beschützer bestehender Siedlungsräume - [marginalisiert: Rückbauer verbauter Fließgewässer]	- Quant. & qualitativ geforderter Ermittler flussabschnittsbezogener bzw. einzugsgebietsbezogener Gefährdungen - Überörtlicher Koordinator & Einbinder der WLV - Beschränkt leistungsfähiger baulicher Beschützer bestehender Siedlungsräume
WLV	[marginalisiert: - Naturwissenschaftlicher Ermittler kommunaler, alpiner Gefährdungen - Baulicher Beschützer bestehender Siedlungsräume]	- Quant. geforderter Ermittler kommunaler, alpiner Gefährdungen - [marginalisiert: Baulicher Beschützer bestehender Siedlungsräume]	[marginalisiert: - Quant. geforderter Ermittler kommunaler, alpiner Gefährdungen entlang von Zubringerflüssen - Baulicher Beschützer bestehender Siedlungsräume entlang von Zubringerflüssen]

① … Evidenzen der BWV bzw. WLV sind vorhanden
② … Evidenzen der BWV bzw. WLV sind nicht vorhanden

Tabelle 41: Dominante Subjektpositionierungen in den niederösterreichischen Dispositiven
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Abseits dieser ordnenden Perspektive auf die rekonstruierten Subjektpositionierungen konnten jedoch auch Hinweise auf renitente Selbstpositionierungen der AkteurInnen rekonstruiert werden. Diese Renitenzen können dabei als Effekt der produktiven Macht von AkteurInnen zur Einnahme gegenüber der hegemonialen Diskursformation widerspenstiger Selbstpositionierungen verstanden werden. Dieses Wechselspiel aus diskursiver Subjektpositionierung und deren Unterwanderung zeigt sich beispielsweise in der Positionierung von BürgerInnen als ‚Behinderer kommunaler Modellpraktiken' im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung. Diese Positionierung kann als Effekt der Weigerung von BürgerInnen zur Einnahme der Position ‚mündiger Konsumenten' einer raumplanerischen Standortproduktion gelesen werden. Diese Weigerung findet dadurch statt, dass BürgerInnen auf kommunalpolitischer Ebene strategischen Einfluss auf die kommunale Produktion von Baulandflächen ausüben. Eine ähnliche ex-post Bezugnahme auf eine widerspenstige Selbstpositionierung bildet die Positionierung von Gemeinden als ‚Widerspenstige Umsetzer von Modellpraktiken' im Dispositiv des verantwortungsethischen Siedlungsbezugs. Diese Positionierung konnte dabei auf die Inkongruenz zwischen der Selbstpositionierung von Gemeinden und der ihnen zugeordneten Subjektpositionierung als ‚Gemeinwohlorientierte Planungsträger' rückgeführt werden. Diese Inkongruenz kann durch die zuvor beschriebene kommunalpolitische Einflussnahme von BürgerInnen und das Verfolgen von Eigeninteressen durch Gemeinden abseits formeller Raumplanungsziele begründet werden.

Die renitenten Selbstpositionierungen von BürgerInnen und Gemeinden wurden dabei stets in den Subjektpositionierungen des folgenden Dispositivs aufgegriffen und problematisiert. Dies kann als Beleg der Deutungsmacht von Raumplanungspolitik und –verwaltung über normalisierende Rahmensetzungen, wie Raumplanungsziele, gelesen werden. Die Positionierung von BürgerInnen als ‚Behinderer kommunaler Modellpraktiken' beispielsweise kann so auch als Absicherung und Reproduktion der Deutungsmacht von Raumplanungspolitik und –verwaltung gelesen werden. Über diese Positionierung wird letztlich der durch BürgerInnen getragene Gegendiskurs, welcher BürgerInnen als legitime kommunalpolitische MitentscheiderInnen bei Widmungsvorhaben positioniert, marginalisiert und als illegitim gerahmt. Das dabei zu Tage tretende Verständnis kommunaler und regionaler raumplanerischer Entscheidungen als hoheitliche Staatsaufgabe und die damit verbundene Deutungsmacht von Raumplanungspolitik und -verwaltung über normalisierende Rahmensetzungen konnte in allen drei Dispositiven rekonstruiert werden. Diese Positionierung des aus Interessenvertretungen, Landespolitikern, VertreterInnen der Raumplanungsabteilung etc. konstituierten Meta-Akteurs Raumplanungspolitik als allumfassend deutungsmächtig bildet eine zentrale Rahmung der niederösterreichischen Dispositive. Kritische Äußerungen an Effekten dieser umfassenden Deutungsmacht, nicht jedoch an deren grundsätzlichen Zuordnung an die Raumplanungspolitik, konnten in zwei Arenen rekonstruiert werden: Einerseits in Studien und Gutachten der Raumplanungswissenschaft und -beratung sowie andererseits in landespolitischen Auseinandersetzung im Rahmen von Landtagsitzungen.

Einzig im Dispositiv der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung konnte eine renitente Selbstpositionierung und damit indirekt Kritik an der raumplanungspolitischen Deutungsmacht rekonstruiert werde, welche nicht nachfolgend als illegitim oder problematisch gerahmt wurde. Diese Renitenz wird durch den erfolgreichen Gegendiskurs der Regionalplanungsabteilung des Landes zu deren Positionierung als ‚symbolischer Beschränker kommunaler Entscheidungsspielräume' gebildet (vgl. Kapitel 5.2.5.2). Diese Positionierung wird dabei als

nicht umsetzbar und somit als Effekt einer symbolischen Raumplanungspolitik[69] gerahmt. Das zuvor erwähnte Verständnis raumplanerischer Entscheidungen als hoheitliche Staatsaufgabe bleibt dabei jedoch gewahrt, wird dieser Gegendiskurs ja durch die Raumplanungsverwaltung des Landes selbst getragen.

Das hier behandelte Wechselspiel aus diskursiver Subjektpositionierung und dessen Annahme oder Ablehnung durch die dadurch positionierten Subjekte bestätigt dabei den Charakter von Diskursen als einerseits strukturierende Rahmung und andererseits Produkt strukturierender Handlungen. Darüber hinaus belegt dieses Wechselspiel, dass eine Transformation raumplanerischer Dispositive auch abseits des Eintretens diskursexterner Hochwasserereignisse über Gegendiskurse und darin enthaltene renitente Selbstpositionierungen bewirkt werden kann.

6.5 Die Berücksichtigung von Hochwasserereignissen in den niederösterreichischen Dispositiven

Basierend auf der in Kapitel 5 vorgelegten Analyse kann auch das in Kapitel 3.2.1.2.1 hypothetisch angenommene Schema zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen einer Evaluation unterzogen werden:

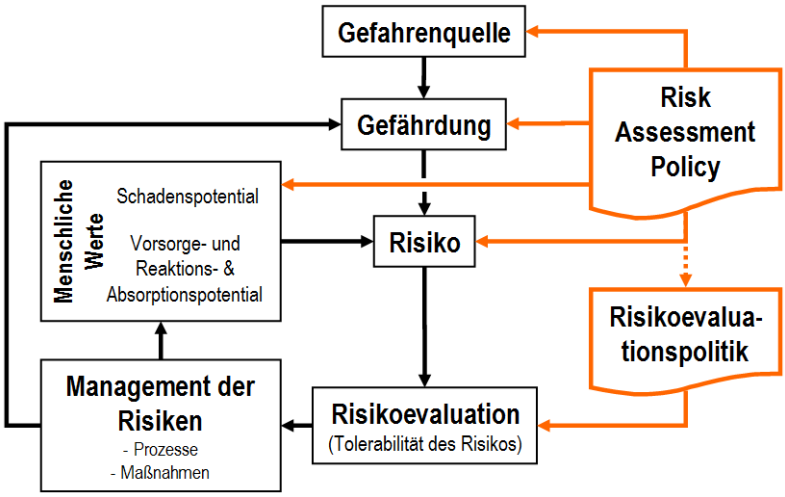


Abbildung 62: Das hypothetische Schema zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Tabelle 42 bietet dazu einen Überblick über die innerhalb der niederösterreichischen Dispositive rekonstruierbaren Risk Assessment Policies von BWV, WLV und Raumplanung sowie die darauf Bezug nehmenden raumplanerischen Risikoevaluationspolitiken.

Aus der Gegenüberstellung dieser rekonstruierten Praktiken zu Ermittlung und Beurteilung von Gefährdungen durch Hochwasser mit den raumplanerischen Modellpraktiken der einzelnen Dispositive konnten im Zeitverlauf zwei Schemata zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen identifiziert werden. Beide der rekonstruierten Schemata weichen dabei vom hypothetisch angenommenen Schema ab und ermöglichen so keine Bestätigung dieser Annahme.

[69] Symbolisch deutet hier an, dass nicht der realweltliche, sondern vielmehr dramaturgische und öffentlichkeitswirksame Effekte politischer Handlungen in den Vordergrund treten.

dem Management der Risiken vorgelagerte Schritte		Niederösterreichische Dispositive		
		Ökologische (Selbst-)Gefährdung ► 1997	Raumplanungspolitische Verantwortbarkeit 1997 ► 2002	Raumpl. unterstützte Schadensminimierung 2002 ►
BWV & WLV Risk Assessment Policies	**Substantiell** Deutungsmacht zur Auswahl von Gefahren, Arten zulässiger Evidenzen & damit verbundene Gegenstände	- BWV: HQ30, HQ100 - WLV: ca. 150jährl. & 10jährliche Ereignisse ① Verbund Gemeinden, OrtsplanerInnen, Amtssachverständige: vergangene Hochwasser	- BWV: HQ30, HQ100 - WLV: ca. 150jährl. & 10jährliche Ereignisse	- BWV: HQ30, HQ100 & HQ300 - WLV: ca. 150jährl. & 10jährliche Ereignisse - Fachwissenschaften: Klimabedingte Steigerung der Abflüsse
	Prozedural Deutungsmacht über Methoden zur Ermittlung der Evidenzen Zuständigkeiten	- BWV: + aktuarischer Zugang + [marginalisiert: akt. Zugang diskreter Gefahrenzonen] - WLV: pseudo-aktuarischer Zugang diskreter Gefahrenzonen ① Verbund Gemeinden, OrtsplanerInnen, Amtssachverständige: pragmatisch-qualitativer Zugang	- BWV: + aktuarischer Zugang + [marginalisiert: akt. Zugang diskreter Gefahrenzonen] - WLV: pseudo-aktuarischer Zugang diskreter Gefahrenzonen	- BWV: + aktuarischer Zugang + [marginalisiert: akt. Zugang diskreter Gefahrenzonen] - WLV: pseudo-aktuarischer Zugang diskreter Gefahrenzonen - Fachwissenschaft: quant. Klimamodelle
	Evaluativ Deutungsmacht zur Auslegung von Evidenzen & damit verbundene Gegenstände	- WLV: rote & gelbe Zone - [marginalisiert BWV rote & gelbe Zone] ① Verbund Gemeinden, OrtsplanerInnen, Amtssachverständige: vergangene Hochwasser	- WLV: rote & gelbe Zone - [marginalisiert BWV rote & gelbe Zone]	- WLV: rote & gelbe Zone - [marginalisiert BWV: + HQ300 + rote & gelbe Zone]
Risikoevaluationspolitik Deutungsmacht zur Auslegung der Evidenzen der Risk Assessment Policies von BWV & WLV und damit verbundene Gegenstände		- [marginal: Raumplanungspolitik] - Gemeinden, OrtsplanerInnen, Amtssachverständige: + Geschl. Ortsgebiete + Hochwasserabflussgebiete + Wildbachgefährdete Flächen	- Raumplanungspolitik: + HQ100 + wildbachgefährdete Flächen - Gemeinden, OrtsplanerInnen: + Geschl. Ortsgebiete + Zeitpunkt Bausperre + [marginalisiert: Freihalteflächen] - Regionalplanungsabteilung: Hochwasserabfluss- & Überflutungsbereiche	- Raumplanungspolitik: + HQ100 + wildbachgefährdete Flächen - Gemeinden, OrtsplanerInnen: + Geschl. Ortsgebiete + Zeitpunkt Bausperre + Freihalteflächen - [Regionalplanungsabteilung: HQ100]

① ... Falls keine Unterlagen der BWV bzw. WLF vorhanden sind

Tabelle 42: Risk Assessment Policies von BWV, WLV und Raumplanung sowie darauf aufbauende raumplanerische Risikoevaluationspolitiken in Niederösterreich zwischen 1990 und 2009
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Innerhalb des Dispositivs der ökologischen (Selbst-)Gefährdung bilden dabei zwei wechselseitig verschränkte Risk Assessment Policies die Grundlagen zur Ermittlung von Gefährdungen durch Hochwasser. Verschränkt dadurch, dass die raumplanerisch Risk Assessment Policy erst durch das Fehlen von Aussagen der BWV bzw. WLV zu Gefährdungen legitimiert wird. Sowohl die pragmatisch-qualitative Risk Assessment Policy des Verbunds Gemeinde-OrtsplanerIn-

Amtssachverständige (vgl. Punkt A in Abbildung 63) als auch die Risk Assessment Policies von BWV und WLV (vgl. Punkt B in Abbildung 63) zielen dabei auf die Ermittlung von Gefährdungen ab. Eine Berücksichtigung menschlicher Werte erfolgt dabei in keiner dieser Risk Assessment Policies.

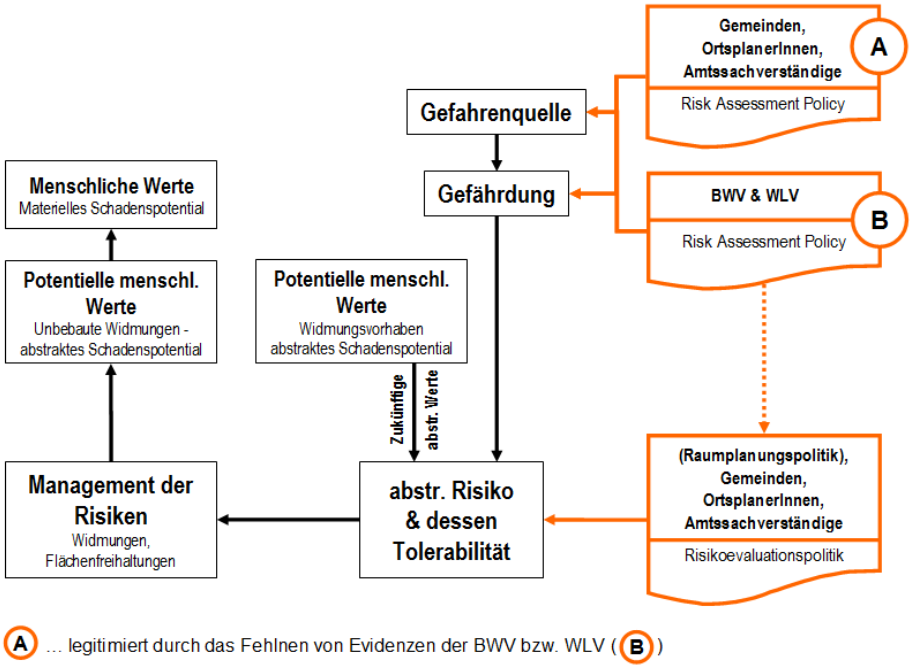


Abbildung 63: Die Berücksichtigung von Hochwasserereignissen im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Die so ermittelten Gefährdungen werden durch die Risikoevaluationspolitik des Verbunds Gemeinde-OrtsplanerIn-Amtssachverständige einem abstrakten, weil zukünftigen, Schadenspotential gegenübergestellt. Das daraus resultierende abstrakte Risiko wird einer durch den Verbund Gemeinde-OrtsplanerIn-Amtssachverständige strukturierten Evaluation unterzogen. Dadurch gesetzte Widmungen ermöglichen letztlich die Realisierung materieller menschlicher Werte, welche sich in weiterer Folge jedoch einer späteren raumplanerischen Beeinflussung entziehen.

Im Rahmen der Dispositive der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit und der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung wird das Feld der Risk Assessment Policies gänzlich durch BWV und WLV bestimmt (vgl. Abbildung 64). Eine eigenständige raumplanerische Risk Assessment Policy wird dabei durch deren Rahmung als naturwissenschaftlich nicht fundierte Aussage ausgeschlossen. Wie im Fall des Dispositivs der ökologischen (Selbst-)Gefährdung zielen diese Risk Assessment Policies auf eine Ermittlung von Gefährdungen ab. Davon betroffene menschliche Werte werden so innerhalb der Risk Assessment Policies von BWV und WLV ausgeblendet. Danach werden bei geplanten und bestehenden unbebauten Baulandflächen die durch BWV und WLV ermittelten Gefährdungen einem abstrakten Schadenspotential zukünftiger menschlicher Werte gegenübergestellt. Das daraus resultierende abstrakte Risiko wird anhand einer vor allem durch die Raumplanungspolitik, in geringerem Ausmaß auch durch die Gemeinden, geformten Evaluationspolitik bezüglich seiner Tolerabilität bewertet. Dadurch ermöglichte Baulandwidmungen schaffen in einem ersten Schritt ein ex-post raumplanerisch formbares Volumen potentieller menschlicher Werte, sprich unbebauter Baulandwidmungen. Erst über die Bebauung dieser Widmungen werden dabei materielle

Vergegenständlichungen geschaffen, welche sich einer nachträglichen raumplanerischen Beeinflussung entziehen.

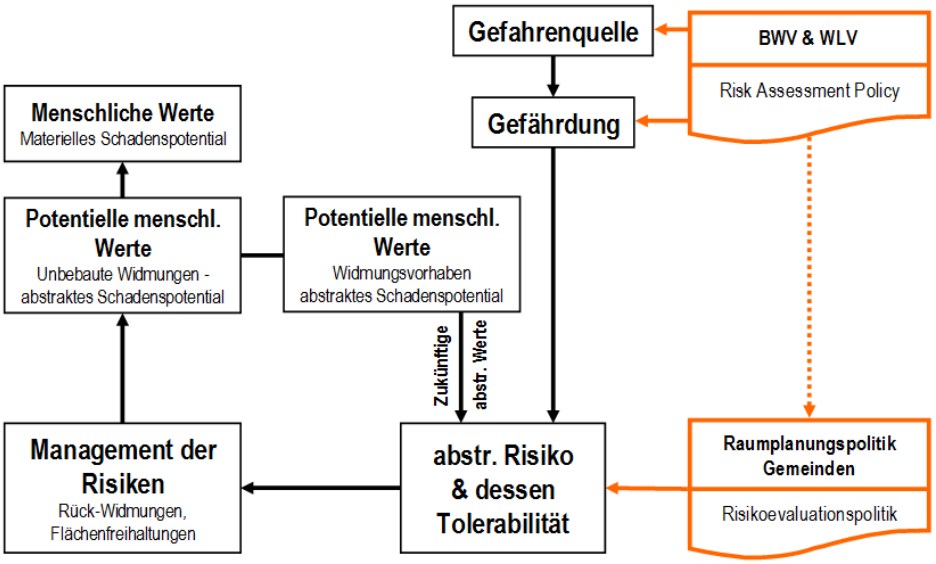


Abbildung 64: Die Berücksichtigung von Hochwasserereignissen im Dispositiv der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit bzw. der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Das im ursprünglich angenommenen Schema vorhandene zyklische Beziehungsgefüge zwischen Gefährdung, menschlichen Werten, Risiko, Risikomanagement und menschlichen Werten konnte in keinem der Dispositive wiedergefunden werden. Verglichen dazu erweisen sich die rekonstruierten Schemata als wesentlich linearer. So bilden in allen drei Dispositiven materielle menschliche Werte, beispielsweise Gebäude, ein durch raumplanerische Modellpraktiken ständig wachsendes Schadenspotential. Die Reduktion dieses Schadenspotentials entzieht sich durch deren Positionierung als ‚baulicher Siedlungsbestand' einer raumplanerischen Beeinflussbarkeit. Physische menschliche Werte werden so gewissermaßen zu ‚dead ends' raumplanerischen Handelns.

Die raumplanerische Konzeptionierung von Risiko konnte als deutlich verschieden von jener der BWV und WLV rekonstruiert werden: Ingenieurwissenschaftliche Zugänge, wie jene der BWV und WLV, formen Risiken aus der Interaktion von Gefahr und physisch existenten menschlichen Werten. Demgegenüber werden Risiken innerhalb der Raumplanung aus der Interaktion von Gefährdung und abstrakten, zukünftigen menschlichen Werten gebildet.

Diese Inkongruenz der rekonstruierten Schemata zur Berücksichtigung von Hochwasserereignissen mit dem hypothetisch angenommenen erscheint auch wenig verwunderlich. Liest man dieses hypothetisch angenommene Schema als eine abstrakte, alle Disziplinen umfassende, Heuristik, können die rekonstruierten raumplanerischen Schemata darin als raumplanerische Beiträge integriert werden. In der hier verfolgten Fokussierung auf den raumplanerischen Umgang mit Hochwasser kann das hypothetisch angenommene Schema jedoch nicht bestätigt werden.

6.6 Die Einbindung nachhaltiger Entwicklung und des anthropogenen Klimawandels in den niederösterreichischen Dispositiven

Die in Niederösterreich nachgezeichnete Verbindung raumplanersicher Schadensvorsorge mit nachhaltiger Entwicklung und dem Phänomen des anthropogenen Klimawandels kann wie folgt zusammengefasst werden:

Gegenstände	Einbindung der Gegenstände in den niederösterreichischen Dispositiven		
	Ökologische (Selbst-)Gefährdung ► 1997	Raumplanungspolitisch Verantwortbarkeit 1997 ► 2002	Raumplanerisch unterstützte Schadensminimierung 2002 ►
Nachhaltige Entwicklung	Sinnbild der ökologischen Grunderzählung	Hochwasserschutz und nachhaltige Entwicklung als wechselseitige, diskursive Ausschließung	
Anthropogener Klimawandel	Der Treibhauseffekt als diskursive Ausblendung	Klimawandel und –schutz als diskursive Ausblendung	Intensivierte Hochwasserereignisse als: - Problem der Ermittlung von Abflusswerten durch BWV, WLV & Fachwissenschaft - Symptom anthropogenen Klimawandels & dieser als Symptom nicht-nachhaltiger Entwicklung

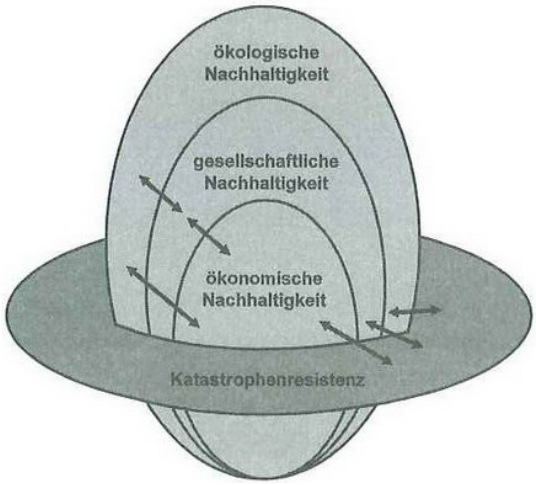
Tabelle 43: Die Einbindung nachhaltiger Entwicklung und des anthropogenen Klimawandels in den niederösterreichischen Dispositiven
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

In allen drei rekonstruierten, niederösterreichischen Dispositiven konnte keine Einflechtung nachhaltiger Entwicklung in den vorsorgenden raumplanerischen Umgang mit Hochwasser festgestellt werden. Innerhalb der raumplanerischen Auseinandersetzung in Niederösterreich konnte in der Konzeptionierung nachhaltiger Entwicklung ein Fokus auf gesellschaftliche Beeinflussungen des Naturhaushaltes rekonstruiert werden. Ausgehend vom Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung bildet so Natur und die damit verbundenen Naturraumpotentiale, wie sauberes Trinkwasser und Luft, auch in allen weiteren Dispositiven das zentrale Schutzgut nachhaltiger Entwicklung. Die effiziente und ökologische Nutzung natürlicher Ressourcen wird dabei zum Sinnbild nachhaltiger gesellschaftlicher Stoffströme.

Raumplanerische Schadensvorsorge wird so über ihren Fokus auf Wirkungen natürlicher Phänomene auf die Gesellschaft in allen drei Dispositiven losgelöst von einer nachhaltigen Entwicklung gelesen. Verglichen zu den in Kapitel 3.2.1.2.1 erwähnten Konzepten nachhaltiger Entwicklung, welche eine Berücksichtigung von Schadensvorsorge bzw. Katastrophenresistenz aufweisen (vgl. Abbildung 65), weichen die niederösterreichischen Konzeptionierungen nachhaltiger Entwicklung deutlich ab. Selbiges trifft auch auf die bundesweit rekonstruierten raumplanerischen Konzeptionierungen nachhaltiger Entwicklung zu.



‚Disaster Resilience' als Bestandteil der ‚Six principles of sustainability'



Katastrophenresistenz als Nachhaltigkeitsdimension

Abbildung 65: Disaster Resilience bzw. Katastrophenresistenz als Bestandteile nachhaltiger Entwicklung
(Quellen: rechts FLEISCHHAUER, 2004:156; links UN, 2004:18)

Pointiert formuliert, konnte keines der drei rekonstruierten Dispositive einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in Niederösterreich leisten.

Weder im Dispositiv der ökologischen (Selbst-)Gefährdung noch in jenem der raumplanungspolitischen Verantwortbarkeit konnten Referenzen auf den anthropogenen Klimawandel bzw. den Treibhauseffekt rekonstruiert werden. Diese Phänomene werden dabei vor allem als eine grundsätzliche Erwärmung des Klimas gesehen, welche sich ausschließlich in Ernteausfällen und Wasserknappheiten niederschlagen. Lediglich innerhalb des Dispositivs der raumplanerisch unterstützten Schadensminimierung konnte eine Einflechtung dieser beiden Phänomene rekonstruiert werden. Anhand quantitativer Klimamodelle wird dabei der anthropogene Klimawandel als Ursache einer vermuteten Intensivierung von Niederschlags- und damit Hochwasserereignissen positioniert. Zusätzlich wird diese anthropogene Veränderung von Niederschlagsereignissen als Ursache von Unsicherheiten bei der wissenschaftlichen Ermittlung zukünftiger Abflusswerte durch BWV, WLV und Fachwissenschaft interpretiert. Zeitgleich werden der anthropogene Klimawandel und die damit verbundene Intensivierung von Niederschlagsereignissen als Symptome einer nicht-nachhaltigen Entwicklung gelesen. Dabei verdeutlicht sich die raumplanerische Konzeptionierung nachhaltiger Entwicklung entlang von Stoffströmen. Der Treibhauseffekt wird dabei als Auswirkung eines nicht-nachhaltig gestalteten CO_2-Stoffstroms gelesen, der zu einer Intensivierung von Niederschlags- und Abflussereignissen führt. Der Fokus nachhaltiger Entwicklung verbleibt dabei auf diesem nicht-nachhaltig gestalteten Stoffstrom und dessen Korrektur im Rahmen des Klimaschutzes durch die Reduktion anthropogener CO_2-Emissionen.

7 Where to go from here

Folgt man Blotevogels (2008:21) Diagnose eines vordergründigen Verständnisses von ‚Praxisrelevanz' in der deutschsprachigen Raumplanungswissenschaft, müsste sich dieses Kapitel der Ableitung von Handlungsempfehlungen zur raumplanerischen Hochwasservorsorge in Niederösterreich widmen. Dieser Erwartungshaltung kann die vorliegende Arbeit nicht entsprechen. Grund dafür ist, dass die verfolgte Forschungsperspektive nicht direkt auf die als wertneutral verstandene Diskussion zur Verfeinerung von Instrumenten zur raumplanerischen Schadensvorsorge abzielt. Vielmehr verfolgt diese Arbeit das Ziel, durch die Berücksichtigung des kulturellen Unterbaus dieser Diskussion raumplanerische Hochwasservorsorge als ein durch kulturelle Rahmungen geformtes und formbares *„Wissen-Praxisfeld"* (BÜHRMANN und SCHNEIDER, 2008:61) zu verstehen. Das erwähnte vordergründige Verständnis von ‚Praxisrelevanz' und die damit einhergehende Konzentration auf planungspraktische und Vernachlässigung planungstheoretischer Erkenntnisse erscheint von einem wissenschaftlichen Standpunkt aus schwer argumentierbar. Die aus dieser ungleichen Gewichtung theoretisch-reflexiver und praktisch-instrumenteller Wissensproduktion resultierende Problematik lässt sich wie folgt beschreiben:

> *„Aus wissenschaftlicher Sicht ist eine theorielose Praxis ebenso unfruchtbar wie eine praxisferne Theorie."* (BLOTEVOGEL, 2008:21)

Damit bleibt die Frage: Where to go from here?

Zur Beantwortung dieser Frage wird folgende Prämisse genutzt: Planungstheoretische und -praktische Erkenntnisse werden als gleichberechtigte Formen raumplanungswissenschaftlicher Erkenntnis verstanden. Vor diesem Hintergrund widmet sich dieses Kapitel den aus der gewählten Forschungsperspektive sowie deren Analyseergebnissen ableitbaren planungstheoretischen und -praktischen Erkenntnissen. Mit anderen Worten soll die planungstheoretische und -praktische Ergiebigkeit der verwendeten Forschungsperspektive diskutiert werden. Diese Vorgehensweise basiert dabei auf einem Verständnis von Diskurs- und Dispositivanalyse als deskriptiv-analytische, nicht jedoch prognostische Forschungsperspektiven (vgl. SHARP und RICHARDSON, 2001:195f.; HAJER und VERSTEEG, 2005:181).

Im Rahmen der Diskussion dieser planungstheoretischen und –praktischen Ergiebigkeit konnten drei zentrale Erkenntnisse identifiziert werden:

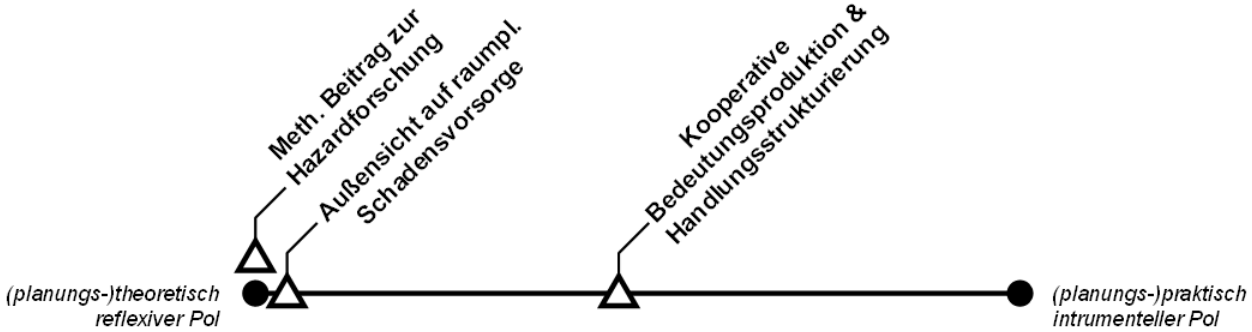


Abbildung 66: Planungstheoretische und –praktische Erkenntnisse aus der verfolgten Forschungsperspektive und deren Analyseergebnissen
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Eine eindeutige Zuordnung dieser Erkenntnisse zu den Kategorien Planungstheorie bzw. -praxis erwies sich dabei durch deren Vielschichtigkeit als zu vereinfachend. Stattdessen wurden diese Erkenntnisse entlang eines Kontinuums zwischen den Polen planungstheoretisch-

reflexiv und planungspraktisch-instrumentell angeordnet. Der planungstheoretisch-reflexive Pol wird dabei mit der Produktion von Wissen zur Reflexion von Planungsprozessen und -gegenständen für Planungsbeteiligte gleichgesetzt. Der planungspraktisch-instrumentelle Pol wird mit der Produktion von Wissen zur Verfeinerung bzw. Schaffung von Instrumenten zur direkten Verwertung in der Planungspraxis verbunden. Nachfolgend werden die drei in Abbildung 66 angeführten Erkenntnisse detaillierter behandelt. Basierend auf einen Rückblick auf diese Erkenntnisse wird auf den weiterführenden Forschungsbedarf geschlossen.

7.1 Dispositivanalyse als Weg zu einer Außensicht auf raumplanerische Schadensvorsorge

Aus planungstheoretischer Perspektive vermag die verfolgte sozialkonstruktivistische Forschungsperspektive eine in der raumplanungswissenschaftlichen Diskussion im deutschen Sprachraum bislang wenig beachtete Außenperspektive auf raumplanerische Schadenvorsorge zu eröffnen. Um die Bedeutsamkeit einer solchen Außenperspektive zu erläutern, sei an dieser Stelle auf ihr Gegenteil, die Innenperspektive zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser, verwiesen. In dieser Innenperspektive ist es Aufgabe der Raumplanungswissenschaft, in einer realistischen Erkenntnisperspektive der naturwissenschaftlich beschreibbaren Gefährdung durch Hochwasser mit einer Verfeinerung bzw. Neuschaffung raumplanerischer Instrumente zu begegnen. Die raumplanungswissenschaftliche Diskussion des vorsorgenden Umgangs mit Hochwasser wird so als instrumentelle Zuordnung von Mittel zu Zweck interpretiert. Der kulturelle Unterbau dieser Diskussion, also die von ExpertInnen geteilten Meinungen, Werte, Interpretationsmuster etc., wird dabei nicht thematisiert. Versteht man die Reflexion planerischen Handelns als Teilaufgabe raumplanungswissenschaftlicher Arbeit (vgl. BLOTEVOGEL, 2008:21), so schränkt diese Ausblendung kultureller Rahmungen eine solche Reflexion ein:

> *„When practitioners are unaware or their frames for roles or problems, they do not experience the need to choose among them. They do not attend to the ways in which they construct the reality on which they function; for them, it is simply the given reality.“*
> (SCHÖN, 1983:310)

Die in dieser Arbeit vertretene, sozialkonstruktivistische Forschungsperspektive zielt darauf ab, der so eingeschränkten Innenperspektive eine ergänzende Außenperspektive gegenüberzustellen. In der Diktion Luhmanns (1991:235f.) ermöglicht diese dispositivanalytische Forschungsperspektive ‚Beobachtungen zweiter Ordnung', in welchen die Beschaffenheit der zuvor beschriebenen Innenperspektive den Erkenntnisgegenstand bildet. Dispositivanalyse als Beobachtung zweiter Ordnung geht es also nicht darum, zu erklären was für einen vorsorgenden Umgang mit Hochwasser zu tun ist. Vielmehr wird die Offenlegung der kulturellen Rahmungen, Praktiken und Gegenstände zur Hervorbringung einer Erklärung, was zu tun ist, angestrebt.

Um nicht missverstanden zu werden: Weder der beschriebenen Innen- noch der Außenperspektive wird an dieser Stelle ein Vorzug zur planungstheoretischen Reflexion raumplanerischer Schadensvorsorge eingeräumt. Vielmehr eröffnet die Ergänzung der dominanten, realistischen Innen- um eine sozialkonstruktivistische Außenperspektive eine neue raumplanungswissenschaftliche Reflexionsebene. Auf dieser Ebene stehen nicht Erkenntnisse zur instrumentellen Lösung von Problemen im vorsorgenden Umgang mit Hochwasser, sondern Erkenntnisse wie diese Probleme, Lösungen und die sie verbindenden Rationalitäten konstruiert werden, im Vordergrund.

Worin liegt nun aber der Mehrwert dieser Außenperspektive? Ausgangspunkt einer Beantwortung bildet das damit erzielbare Wissen, nach welchen diskursiven Formationsregeln im Feld des vorsorgenden Umgangs mit Hochwasser die Bedeutung von Phänomenen, Gegenständen, AkteurInnen etc. hervorgebracht und Modellpraktiken strukturiert werden. Dieses Wissen über das diskursive ‚wie es gemacht wird' bezeichnen Flyvbjerg und Richardson (2002:50ff.) als Wissen über die ‚Realrationalität'. Folgt man der Argumentation Blotevogels und Greivings (2005:19f.), dass für das Planungsgeschehen diese ‚Realrationalitäten' und nicht wissenschaftliche Planungsrationalitäten entscheidend sind, erscheint ein tieferes Verständnis dieser ‚Realrationalitäten' durchwegs sinnvoll. Dispositivreflexiven RaumplanungswissenschaftlerInnen wäre es somit möglich, ihre als Diskursteilnehmer vertretene wissenschaftliche Planungsrationalität den rekonstruierten kulturellen Rahmungen und deren ‚Realrationalitäten' gegenüberzustellen (vgl. Punkt A Abbildung 67):

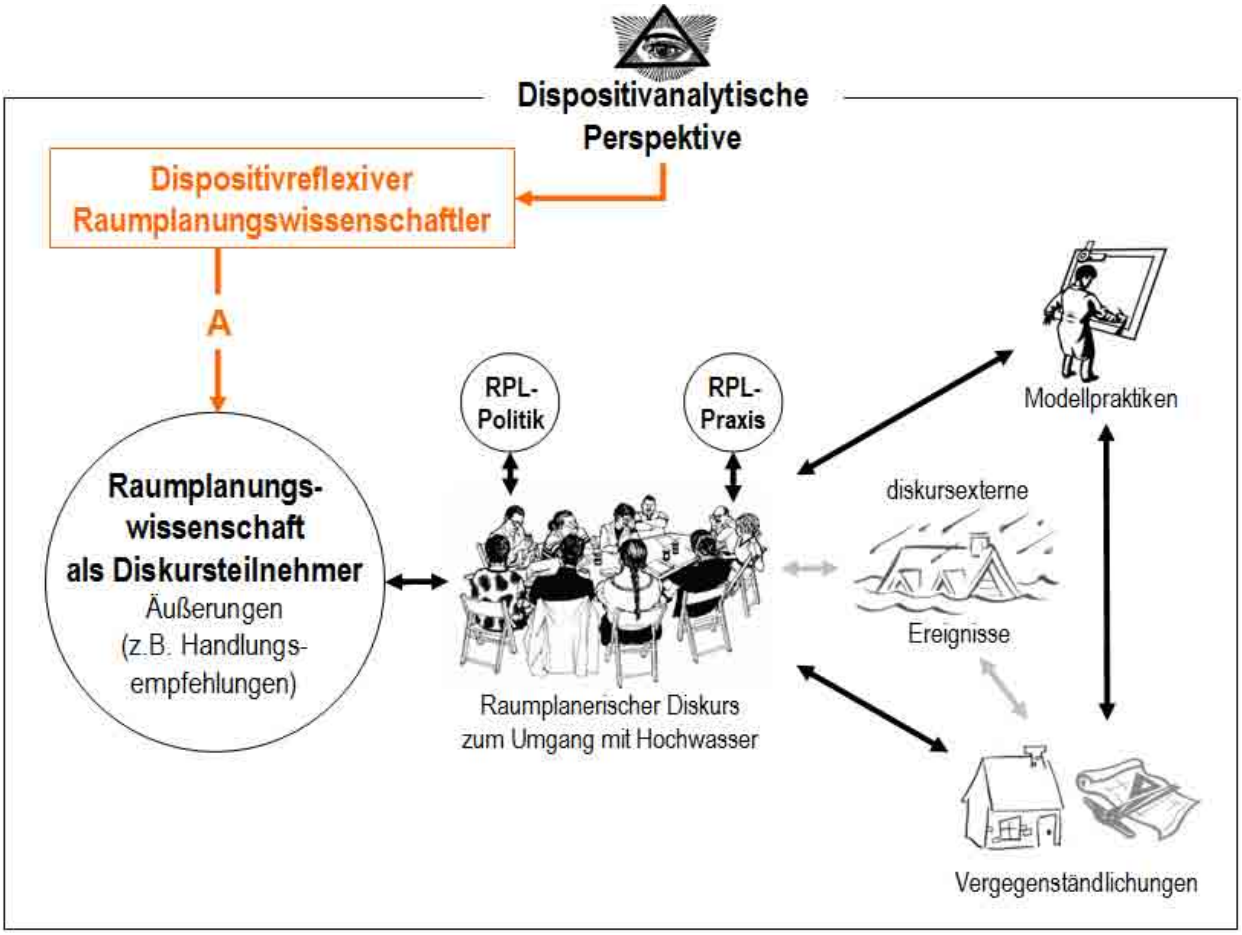


Abbildung 67: Dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen und deren Diskursteilnahme über Handlungsempfehlungen
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Diese Gegenüberstellung können dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen für ihr Auftreten als Diskursteilnehmer nutzen. Hierdurch kann eine Einschätzung der Anschlussfähigkeit planungswissenschaftlicher Handlungsempfehlungen an die ‚Realrationalitäten' des aktuellen raumplanerischen Dispositivs zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser (vgl. untere Bildhälfte von Abbildung 67) vorgenommen werden. Ein methodischer Ansatz zu einer solchen Einschätzung bildet die von Hax und Majluf (1991:128f.) im Bereich des strategischen

Managements von Unternehmen entwickelten Vorgehensweise zur Abschätzung der ‚Kulturrisiken' von Handlungsempfehlungen:

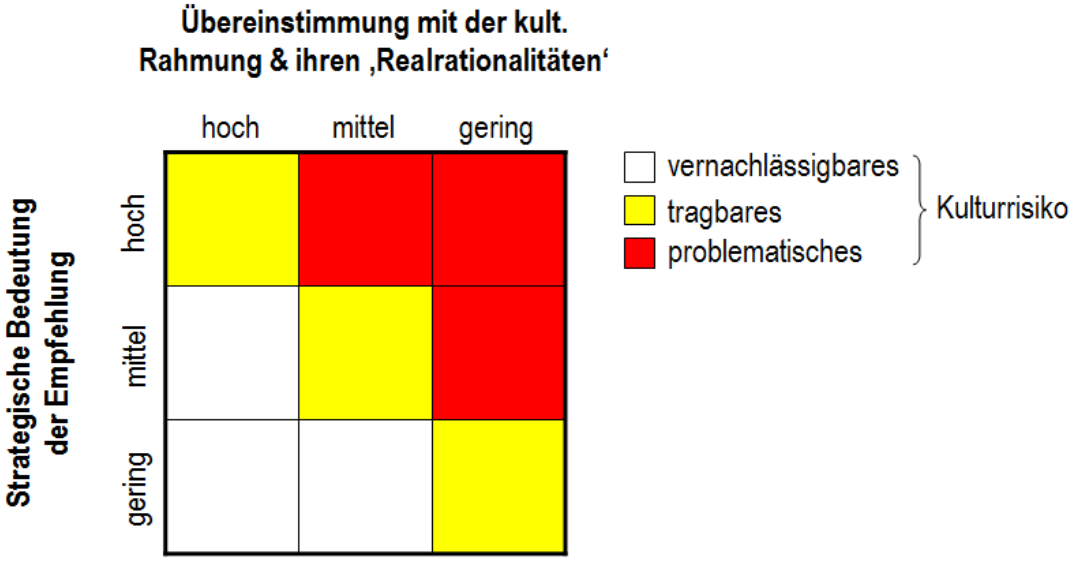


Abbildung 68: Das Kulturrisiko von Handlungsempfehlungen
(Quelle: Eigene Überarbeitung, 2009 von HAX und MAJLUF, 1991:128)

Kulturrisiken von Handlungsempfehlungen werden dabei als Grad der Übereinstimmung zwischen der in Handlungsempfehlungen eingelassenen planungswissenschaftlichen Rationalität und der ‚Realrationalität' des dominanten raumplanerischen Dispositivs verstanden. Kategorisiert man raumplanungswissenschaftliche Handlungsempfehlungen nach deren strategischer Bedeutung, steigt das Kulturrisiko mit zunehmender Bedeutung der Empfehlung und fallender Übereinstimmung mit der dispositiven ‚Realrationalität' (vgl. Abbildung 68). Dabei wird davon ausgegangen, dass eine geringe Übereinstimmung und damit ein hohes Kulturrisiko die planungspraktische Umsetzung von Handlungsempfehlungen erschweren.

Kulturrisiken als monokausale Indikatoren der Umsetzungswahrscheinlichkeiten von Empfehlungen zu interpretieren erscheint jedoch überzogen und mechanistisch. Vielmehr kann dieser Ansatz dazu dienen, eine neue Perspektive auf die Entwicklung von Handlungsempfehlungen und die damit verbundene Selbstpositionierung von RaumplanungswissenschaftlerInnen im Dispositiv des vorsorgenden Umgangs mit Hochwasser zu gewinnen. Dabei können dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen aus der Einschätzung der Kulturrisiken ihrer Handlungsempfehlungen drei mögliche Rückschlüsse ziehen:

- Die festgestellten Kulturrisiken können vernachlässigt werden, wenn als deren Ursache nicht die wissenschaftliche Planungsrationalität, sondern die ‚Realrationalitäten' des dominanten raumplanerischen Dispositivs identifiziert werden. Über das Vertreten solcher kulturell riskanter Handlungsempfehlungen können sich RaumplanungswissenschaftlerInnen als ‚Mahner' gegenüber defizitären ‚Realrationalitäten' positionieren. Vermutlich wird dabei die Aufnahme solch mahnender Hanglungsempfehlungen durch Planungspolitik und -praxis mit steigendem Kulturrisiko erschwert. Längerfristig kann eine solche Aufnahme jedoch nicht ausgeschlossen werden, da zukünftige Transformationen der dispositiven ‚Realrationalitäten' eine Anpassung an wissenschaftliche Planungsrationalitäten bewirken können. Beispielsweise positioniert die Empfehlung Restrisiken durch Widmungsverbote für Grundstücke hinter Dämmen zu verringern deren BefürworterInnen in Niederösterreich als ‚Mahner' (vgl. Kapitel 5.3.4.1 und 7.2).

- Die festgestellten Kulturrisiken können zum Anlass genommen werden, um Handlungsempfehlungen gemäß den ‚Realrationalitäten' des dominanten raumplanerischen Dispositivs zu überdenken und an diese anzupassen. Dadurch würden sich RaumplanungswissenschaftlerInnen als ‚Pragmatisten' positionieren, welche versuchen ihre wissenschaftliche Planungsrationalität laufend an die ‚Realrationalitäten' der dominanten Dispositive zum Umgang mit Hochwasser anzupassen.
- Die festgestellten Kulturrisiken können letztlich zum Anlass genommen werden, um bewussten Einfluss auf das dominante raumplanerische Dispositiv und seine ‚Realrationalitäten' auszuüben. RaumplanungswissenschaftlerInnen würden sich dabei als ‚Diskursingenieure' positionieren, welche versuchen über Veränderungen in diskursiven Deutungsmustern oder Subjektpositionierungen die Übereinstimmung von ‚Realrationalität' und planungswissenschaftlicher Rationalität zu erhöhen. Im Gegensatz zu den beiden vorigen Punkten erscheint hierbei eine direkte Interaktion mit Raumplanungspolitik und –praxis unvermeidlich, gilt es doch diese DiskursteilnehmerInnen von alternativen Deutungs- und Handlungsangeboten zu überzeugen. Ob und wie ein solcher Wettstreit der Deutungs- und Handlungsangebote zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser inszeniert und mit der Entwicklung instrumenteller Handlungsempfehlungen verbunden werden kann, behandelt Kapitel 7.2.

Durch die Ergänzung der realistischen Innen- um eine sozialkonstruktivistische Außenperspektive wird der Aktionsraum dispositivreflexiver RaumplanungswissenschaftlerInnen aufgeweitet. Dieser kann neben der Hervorbringung instrumenteller Handlungsempfehlungen nun auch die bewusste Veränderung raumplanerischer Diskurse und damit verbundener Modellpraktiken umfassen.

7.2 Dispositivanalyse als Grundlage kooperativer Bedeutungsproduktion und Handlungsstrukturierung

Anhand der bisherigen Ausführungen könnte man zu dem Schluss gelangen, dass diese Arbeit ausschließlich der theoretischen Reflexion raumplanungswissenschaftlicher Handlungsempfehlungen und deren Erstellungsprozessen dient. Dieses Fazit lässt sich scheinbar auch dadurch erhärten, dass Dispositivanalyse aus einer realistischen Erkenntnisperspektive heraus betrachtet weder ‚wahre' noch ‚richtige' Erkenntnisse ermöglicht. Die Legitimation von Handlungsempfehlungen der Raumplanungswissenschaft zur Adaption raumplanerischer Vorsorge(instrumente) ist damit nicht möglich. Ist damit die planungstheoretische und –praktische Bedeutsamkeit dieser Arbeit und ihrer Forschungsperspektive ausgelotet?

Noch nicht ganz. Diese Arbeit basiert auf der sozialkonstruktivistischen Auffassung, dass kein Akteur, auch nicht die Raumplanungswissenschaft, über einen *„Sonderzugang zur Realität"* (LUHMANN, 1988:51) und damit ‚wahres' Wissen über die Realität verfügt (vgl. GLASERSFELD, 2006:9ff.). Vor diesem Hintergrund zielt die verfolgte Forschungsperspektive auch nicht auf die Entdeckung des einzig ‚wahren' Wissens zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser ab. Vielmehr wird der raumplanerische Umgang mit Hochwasser als Arrangement sozialer Praktiken verstanden und versucht diese *„in ihrer Konstruiertheit und damit auch in ihrer prinzipiellen Veränderlichkeit (Kontingenz) offen zu legen und damit Grundlagen für deren mögliche Veränderung zu schaffen"* (GLASZE und MATTISSEK, 2009:44).

Wie kann nun das für Niederösterreich rekonstruierte Wissen über die Frage, was ein Problem raumplanersicher Hochwasservorsorge ist und warum dieses wie und durch wen zu lösen ist, zu dessen eigener Veränderung genutzt werden? Dabei gilt es zunächst einem oftmals anzutreffenden naiven Relativismus zu vermeiden, welcher die Dekonstruktion als ‚normal'

akzeptierter sozialer Praktiken mit der Feststellung, dass es immer beliebig viele Sichtweisen gibt, gleichsetzt bzw. verwechselt. Dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen[70] können so den DiskursteilnehmerInnen empirisch fundiertes Wissen über die Konstruiertheit und die damit verbundene Veränderlichkeit des vorsorgenden Umgangs mit Hochwasser zur Verfügung stellen (vgl. Punkt B in Abbildung 69):

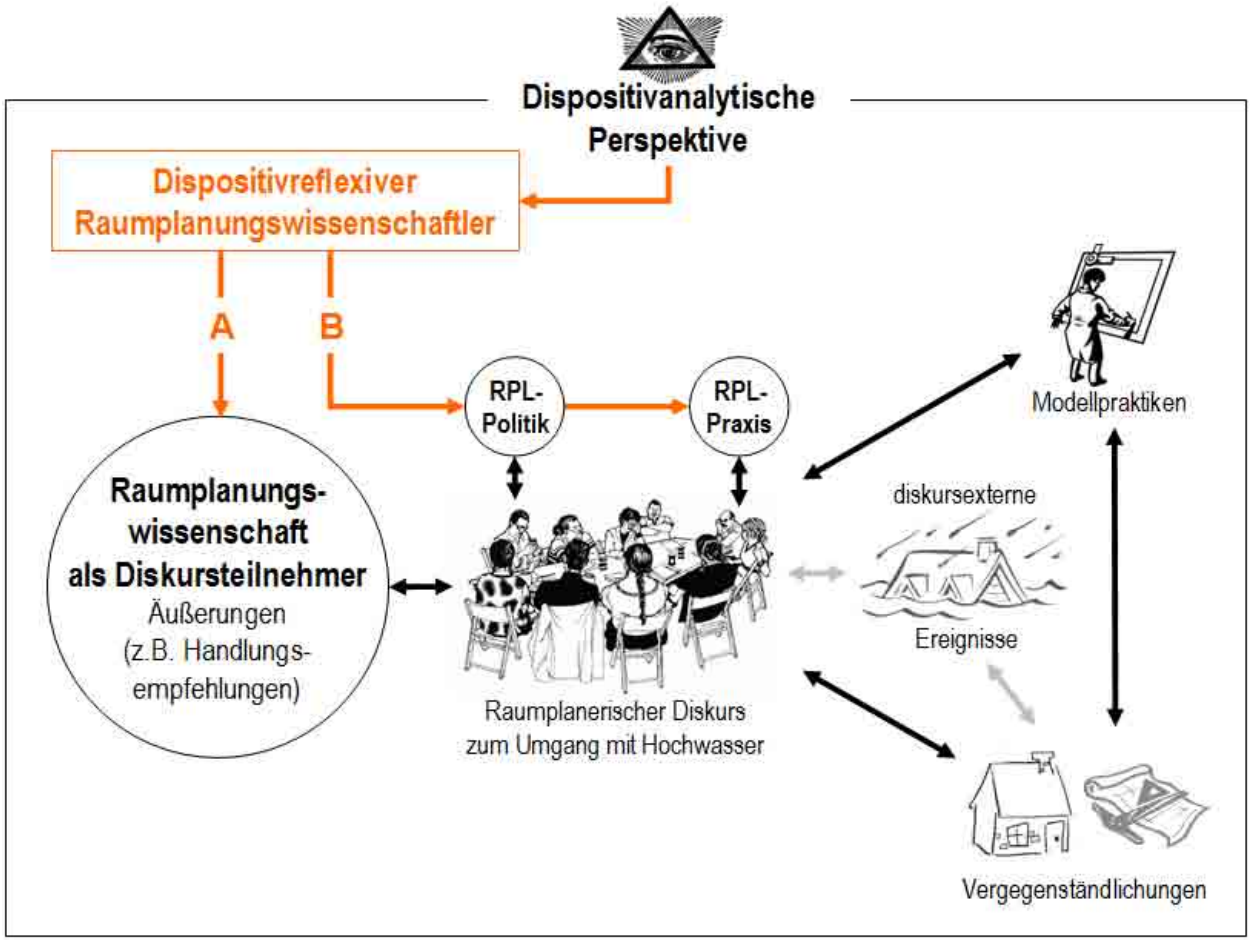


Abbildung 69: Dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen als TeilnehmerInnen kooperativer Bedeutungsproduktion und Handlungsstrukturierung
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Dieses Wissen über dominante und marginalisierte Diskursstränge der Bedeutungsproduktion und Handlungsstrukturierung bildet die Grundlage zu deren Kritik und letztlich Veränderung durch die DiskursteilnehmerInnen. Keller bezieht eine solche Veränderung von Diskursen auf *„die kreativen Interpretationsleistungen gesellschaftlicher Akteure, die sie für ihre praktischen Zwecke, Strategien, Taktiken hin nutzen und vor ihrem Hintergrund eigene Spielzüge entwickeln“* (2004:206f.). Die Möglichkeit und Operationalisierung einer solchen Veränderung des raumplanerischen Diskurses und dadurch strukturierter Modellpraktiken wird in weiterer Folge exemplarisch an der raumplanerischen Bedeutsamkeit von Restrisiken in Niederösterreich diskutiert. Dieses Beispiel wurde aufgrund der verdeckt strukturierenden Wirkung von Restrisiken im aktuellen raumplanerischen Dispositiv zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich gewählt. Die gleichen Überlegungen ließen sich aber auch beispielsweise zur

[70] Dabei wird davon ausgegangen, dass bedingt durch den hohen Zeitaufwand diskurs- und dispositivanalytischer Untersuchungen diese meist innerhalb eines akademischen Umfeldes erbracht werden.

raumplanerischen Bedeutsamkeit von ‚geschlossenen Ortsgebieten' im vorsorgenden Umgang mit Hochwasser anstellen.

Die raumplanerische Bedeutsamkeit von Restrisiken in Niederösterreich als möglicher Gegenstand kooperativer Bedeutungsproduktion und Handlungsstrukturierung

Wie im Rahmen der Analysen gezeigt werden konnte (vgl. Kapitel 5.3.4.1, 5.3.5 und 6.2), konkurrieren zwei Diskursstränge um die Deutungshoheit zur Bedeutsamkeit von Restrisiken. Im Rahmen des durch Raumplanungspolitik und -verwaltung getragenen hegemonialen Diskursstrangs werden Restrisiken als raumplanerisch unbedeutsam und tolerable Gefährdungen von Siedlungsräumen positioniert. Gemäß der Leitdifferenzierung Risiko-Chance (vgl. Kapitel 5.3.5) werden dabei die Bedrohungen durch versagende bzw. überspülte Dämme den kommunalen Entwicklungsmöglichkeiten auf solcherart bedrohten Grundstücken untergeordnet. In einem marginalisierten und vor allem durch die BWV getragenen Diskursstrang werden Restrisiken und deren Verringerung, beispielsweise durch Widmungsverbote für Grundstücke hinter Dämmen, als relevantes raumplanerisches Handlungsfeld platziert. Dazu wird die Verbauung von Grundstücken hinter Dämmen als Ursache steigender Schäden durch versagende bzw. überspülte Dämme interpretiert. Dieser Diskursstrang folgt dabei der internationalen, wissenschaftlichen Fachdiskussion (vgl. BURBY, 2006:174ff.; WAGNER, 2008:775; STEVENS, SONG und BERKE, 2009:o.S.) in welcher die Steigerung des Schadenspotentials hinter Dämmen als ‚safe development paradox' bezeichnet wird.

Gelangen dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen zur Auffassung, dass die Verringerung von Restrisiken einen raumplanerisch relevanten Aufgabenbereich darstellt, folgen diese dem in Niederösterreich marginalisierten Diskursstrang. Aus der Perspektive des im vorigen Kapitel dargelegten Konzepts Kulturrisiko ist zu erwarten, dass alle diesem marginalisierten Diskursstrang folgenden Handlungsempfehlungen signifikante Kulturrisiken aufweisen. Abseits einer pragmatischen Übernahme, der auf Restrisiken bezogenen ‚Realrationalität' des dominanten Diskursstranges, können dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen somit durch ihre Handlungsempfehlungen zwei Positionen einnehmen.

Einerseits die Position des ‚Mahners', welcher die niederösterreichische Raumplanungspolitik und –verwaltung auffordert ihre defizitäre ‚Realrationalität' zum Umgang mit Restrisiken aufzugeben und sich dem marginalisierten Diskursstrang anzuschließen. Diese Positionierung kann in den letzten Beiträgen zur nationalen Diskussion zum raumplanerischen Umgang mit Hochwasser ausgemacht werden:

> *„In den Zielkatalogen der Raumordnungsgesetze sollte die Berücksichtigung der Restrisikobereiche bei planerischen Maßnahmen aufgenommen werden"* (BMLFUW, 2009b:150)

Wie jedoch könnten dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen als ‚Diskursingenieure' die Reduktion von Restrisiken als raumplanerisch relevanten Aufgabenbereich positionieren und so eine Veränderung des Diskurses bewirken? Eine Möglichkeit wäre im Rahmen transdisziplinär orientierter Forschungsprojekte[71] den Wettstreit zwischen dem dominanten und dem marginalisierten Deutungs- und Handlungsangebot zu Restrisiken zu inszenieren. Dabei könnte in einer oder mehreren Gemeinden unter Einbindung betroffener BürgerInnen, der bzw.

[71] Transdisziplinäre Forschung wird hier im Sinne von Pohl und Hirsch-Hadorn (2006) interpretiert. Dieser Zugang zielt auf die Einbindung nicht-wissenschaftlicher Akteure in Forschungsprozessen ab, in welchen das *„Wissen über Problemfelder unsicher und das Interesse gesellschaftlicher Gruppen gross ist, da für sie viel auf dem Spiel steht, und dass Problembestimmung und -bearbeitung umstritten sind"* (ebd.:33).

den Gemeindeleitung(en), OrtsplanerInnen, Amtssachverständigen des Landes, VertreterInnen der BWV und WLV, der örtlichen Feuerwehr etc. zunächst die raumplanerische Bedeutung und Relevanz von Restrisiken thematisiert werden. Dabei sollte es Aufgabe der Raumplanungswissenschaft sein, den Betroffenen zunächst die beiden Diskursstränge zur Bedeutung von Restrisiken als gleichberechtigte Zugänge nahezubringen und deren mögliche Konsequenzen darzustellen. Im Rahmen der Diskussion dieser Zugänge kann dabei in direkter Interaktion mit den Betroffenen versucht werden, die raumplanerische Bedeutung von Restrisiken in der jeweiligen Gemeinde zu klären *„and zoom in on the one course of action that seems most desirable or acceptable for all of the people who must live with the consequences“* (RENN, 2008b:147f). Diese von Renn und Schweizer (2009:179f.) als ‚post-modern' bezeichnete Form der Partizipation garantiert dabei nicht, dass die Betroffenen im Sinn der dispositivreflexiven RaumplanungswissenschaftlerInnen entscheiden. Sie bewirkt jedoch eine Umschichtung von diskursiver Deutungsmacht: Im Gegensatz zur Positionierung als ‚Mahner', wo die Deutungsmacht über die raumplanerische Bedeutsamkeit von Restrisiken der Raumplanungspolitik zugeordnet wird, liegt dabei die Deutungsmacht bei den betroffenen BürgerInnen und GemeindevertreterInnen. Sollten diese Akteure sich auf eine raumplanerische Relevanz von Restrisiken einigen, können in einem nächsten Schritt Möglichkeiten der instrumentellen Umsetzung einer raumplanerischen Vorsorge gegen Restrisiken erörtert werden. Ein Beispiel dazu bildet der Vorschlag die bauliche Freihaltung von Abflussräumen 300jährlicher Hochwasser (vgl. WINKLER, 2006:6) im Rahmen der örtlichen Raumplanung zu verfolgen. Die Beteiligung von Betroffenen in diesem Schritt zielt nicht auf die Diskussion der Bedeutsamkeit von Restrisiken ab, sondern folgt einem *„rational competition of arguments“* (RENN und SCHWEIZER, 2009:178). Dadurch soll die Transparenz des Entscheidungsprozesses und die Legitimität der darin getroffenen Entscheidungen erhöht werden. In der Diktion von Renn und Schweizer (2009:178) entspricht diese Form der Beteiligung dem ‚deliberative concept of participation' und folgt der Habermasschen Diskursethik.

Solche zweistufigen Formen der Beteiligung zur Klärung der raumplanerischen Bedeutsamkeit und Relevanz von Restrisiken ließe sich aber auch abseits transdisziplinär orientierter Forschungsprojekte institutionalisieren. DispositivreflexiveRaumplanungswissenschaftlerInnen könnten die niederösterreichische Raumplanungspolitik dahingehend beraten, über finanziell-organisatorische Unterstützungen Gemeinden zu einer solchen zweistufigen Klärung der raumplanerischen Bedeutsamkeit von Restrisiken zu animieren. So könnten beispielsweise Amtssachverständige den Gemeinden als unentgeltliche ‚Diskursingenieure' einer kooperativen Bedeutungsproduktion und Handlungsstrukturierung zur Verfügung gestellt werden. Trotz der dadurch ermöglichten Umschichtung von Deutungsmacht wäre eine solche Institutionalisierung für die niederösterreichische Raumplanungspolitik wenig riskant. Entscheiden sich Gemeinden entgegen dem durch die Raumplanungspolitik vertretenen Diskursstrang Restrisiken raumplanerisch zu begegnen, übertreffen sie die Mindestanforderungen des niederösterreichschen Raumordnungsgesetztes. Entscheiden sie sich für den hegemonialen Diskursstrang, entsprechen sie ebenfalls den Anforderungen des Raumordnungsgesetztes.

7.3 Dispositivanalyse als methodischer Beitrag zu einer sozial-ökologisch orientierten Hazardforschung

Die in dieser Arbeit verfolgte sozialkonstruktivistische Forschungsperspektive der Dispositivanalyse stellt einen Versuch zur Überwindung der Natur-Kultur Dichotomie (vgl. FELGENTREFF und DOMBROWSKY, 2008:15ff.; POHL, 2008:58ff.) in der sozialwissenschaftlichen Hazardforschung dar.

Die, an dieser Dichotomievorstellung oftmals problematisierte, ‚logische' Trennung von Natur und Kultur ermöglicht dabei zwei archetypischen Lesarten des vorsorgenden Umgangs mit Hochwasser. Einerseits kann Natur als übermächtige Bedrohung interpretiert werden, welche laufende gesellschaftliche Anpassungen an natürliche Einwirkungen erzwingt. Andererseits kann durch den Bezug auf eine technische Beherrschbarkeit von Natur auf eine gesellschaftliche Formbarkeit dieser gefährlichen Natur geschlossen wird. Die Vorstellung von Natur und Kultur als klar unterscheidbare Lager, welche in der Lage, sind sich gegenseitig zu beherrschen, erscheint jedoch einen wenig differenzierten Einblick in den vorsorgenden Umgang mit Hochwasser zu ermöglichen. Wie in dieser Arbeit gezeigt werden konnte (vgl. Kapitel 5.3.5 und 6.6), kann durch Restrisiken und die Vergesellschaftlichung der Natur durch Effekte des anthropogenen Klimawandels die ‚logische' ontologische Unterscheidung zwischen Natur und Kultur in Frage gestellt werden (vgl. WEICHHART, 2008a:60):

> *„Dabei ist nur die Tatsache ontologisch, dass der Mensch als Naturform über die Natur sinnt, während er sie umformt - und darüber beständig neue Vorstellungen über ‚Natur' hervorbringt."* (FELGENTREFF und GLADE, 2008:26)

Die verfolgte sozialkonstruktivistische Forschungsperspektive kann auf diese ‚logische' Unterscheidung zwischen Natur und Kultur jedoch nicht zurückgreifen *„as discourse analysis acknowledges no extra discoursive foundations to determine what is true"* (HAJER und VERSTEEG, 2005:181). Dadurch wird der raumplanerische Umgang mit Hochwasser nicht als Interaktion zwischen den Entitäten Natur und Kultur interpretiert. Vielmehr wird dieser Umgang mit Hochwasser als Interaktion innerhalb des Überschneidungsbereiches von materieller Welt und Gesellschaft verstanden (vgl. WEICHHART, 2008a:64ff.):

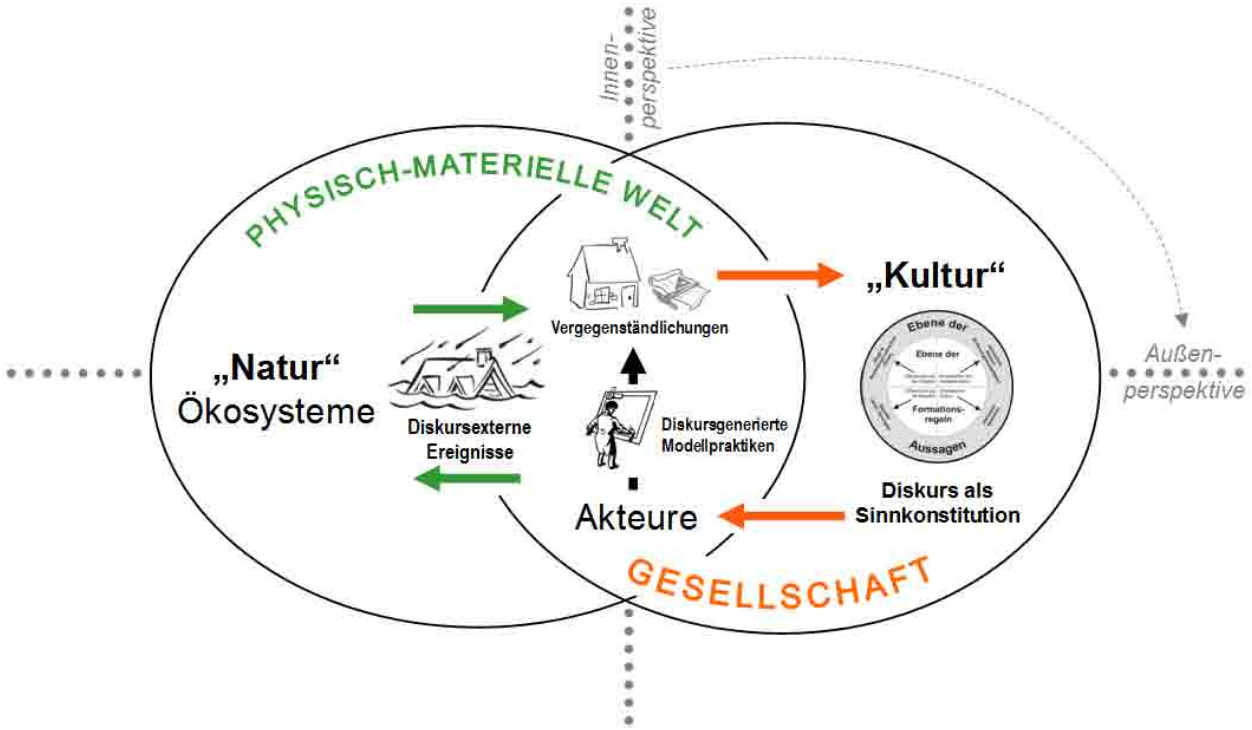


Abbildung 70: Der raumplanerische Umgang mit Hochwasser als sozial-ökologische Interaktion
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009; basierend auf FISCHER-KOWALSKI und WEISZ, 1999; WEICHHART, 2008b:13)

Dispositivanalyse bietet dabei die Möglichkeit den vorsorgenden Umgang mit Hochwasser als eine sozial-ökologische Interaktion zu erschließen, welche durch ein Arrangement aus diskursiver Sinnkonstitution, diskursgenerierten Praktiken und Vergegenständlichungen strukturierte wird. Diese, zuvor als Außenperspektive bezeichnete, Position (vgl. die horizontale Achse in

Abbildung 70) fokussiert auf das Aufeinandertreffen materieller, diskursexterner Hochwasserereignisse, deren diskursive Belegung mit Sinn- und Handlungsmustern sowie der Umsetzung dieser Handlungsmuster im Überlappungsbereich von materieller Welt und Gesellschaft. Die von Hochwasserereignissen ausgehende Gefährdung menschlicher Werte wird somit nicht als durch die Natur hervorgebracht, ‚real' gegeben, sondern als diskursiv koproduziert (vgl. FEINDT und OELS, 2005:168) verstanden ohne dabei die Materialität von Hochwasserereignissen außer Acht zu lassen. In einer solchen sozial-ökologischen Interaktion *„ist das Naturereignis ein externes Ereignis, das die gewohnten Routinen wie auch die Weiterentwicklung der Gesellschaft zwar beeinflusst, aber aufs Ganze gesehen nicht in kausaler Art und Weise, sondern nur durch spezifische Wahrnehmungen und Bewertungen innerhalb der Gesellschaft"* (POHL, 1998:155).

Gerade dieser Aspekt unterscheidet diese Außenperspektive von der ebenfalls im vorigen Kapitel beschriebenen raumplanungswissenschaftlichen Innenperspektive (vgl. vertikale Achse in Abbildung 70). Zwar positioniert sich diese Innenperspektive ebenfalls im Überlappungsbereich der materiellen und gesellschaftlichen Welt, nimmt diesen jedoch weitestgehend unbewusst als solchen wahr. Auf wissenschaftlich neutralem Grund gilt es dabei Instrumente und Praktiken den ‚von außen' einwirkenden, erratischen Naturgewalten anzupassen. Der dabei verdeckt enthaltene Geodeterminismus äußert sich beispielsweise in der verbreiteten Hypothese der Entwicklung raumplanerischer Schadensvorsorge als ‚disaster driven process' (vgl. GREIVING, FLEISCHHAUER und WANCZURA, 2006:745; BMLFUW, 2009b:140). Natur als externe Größe und deren klare Trennung von Kultur bildet so eine zentrale und produktiv genutzte Rahmung dieser Innenperspektive. Dadurch können eindeutige, kulturell unbeeinflusste und daher wertneutrale Handlungsempfehlungen zur Adaption vorsorgender Instrumente und Praktiken hervorgebracht und legitimiert werden:

> *"[T]he seemingly static ideas of nature and the nature-culture relationship that seem to dominate the domains of planning and environmental policy, are complemented 'backstage' by a tacit knowledge of the improvised, performed character of nature-culture. However, this awareness is not brought to the fore, so that planners can control, forecast and act upon a stable and predictable nature."* (HAJER und VERSTEEG, 2005:182)

Zusammenfassend zu den bisherigen Ausführungen: Bedingt durch die sozialkonstruktivistische Ausrichtung der verfolgten Forschungsperspektive wird in dieser Arbeit der raumplanerische Umgang mit Hochwasser abseits einer Natur-Kultur Dichotomie erschlossen. Basierend auf den Erfahrungen dieser Arbeit stellt die Perspektive der Dispositivanalyse einen möglichen methodischen Zugang zum Verständnis und zur Analyse raumplanerischer Schadensvorsorge als sozial-ökologische Interaktion dar.

7.4 Ein abschließender Rückblick mit Ausblick

Im Rahmen der vorgelegten Arbeit wurde versucht den vorsorgenden raumplanerischen Umgang mit Hochwasser am Beispiel des Bundeslandes Niederösterreich nicht nur als laufende Anpassung des raumordnungsrechtlichen Handlungssystems zu verstehen. Durch Verwendung einer dispositivanalytischen Forschungsperspektive wurde dieser vorsorgende Umgang als soziale Praxis und damit als Produkt diskursiver Bedeutungsproduktion erschlossen. Das Wissen über das, durch diese diskursive Bedeutungsproduktion und davon ausgehenden Handlungsstrukturierungen geformte, ‚Wissen-Praxisfeld' zum vorsorgenden raumplanerischen Umgang mit Hochwasser in Niederösterreich erscheint dabei nicht nur akademisch relevant. DispositivreflexiveRaumplanungswissenschaftlerInnen können dieses Wissen in zweierlei Hinsicht nutzen. Einerseits für die Reflexion instrumenteller Handlungsempfehlungen zur

Veränderung des raumplanerischen Handlungssystems. Andererseits um als ‚Diskursingenieure' Räume zur kooperativen Bedeutungsproduktion zu schaffen bzw. anzuregen, um so *„Handlungsspielräume in scheinbar eindeutigen Situationen"* (GLASZE und MATTISSEK, 2009:44) aufzuzeigen. Die Erkenntnis, dass nicht nur die Entwicklung instrumenteller Handlungsempfehlungen, sondern auch die einer solchen Entwicklung zugrunde liegenden diskursiven Bedeutungszuschreibungen prinzipiell kontingent und veränderbar sind, erscheint dabei zentral. Dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen sollten sich daher nicht ausschließlich auf die Entwicklung instrumenteller Handlungsempfehlungen fokussieren. Ergänzend sollten dispositivreflexive RaumplanungswissenschaftlerInnen auch ‚Räume planen' um Planungsbeteiligten, -betroffenen und sich selbst die Möglichkeit zur Kritik und Veränderung diskursiver Bedeutungsproduktion und Handlungsstrukturierungen zu ermöglichen. Ein solches Planen von Räumen möglicher diskursiver Kritik und Veränderung schafft letztlich eine neue Rolle für Raumplanungswissenschaft und -praxis:

> *"My role - and that is too emphatic a word - is to show people that they are much freer than they feel, that people accept as truth, as evidence, some themes which have been built up at a certain moment during history, and that this so-called evidence can be criticized and destroyed."* (FOUCAULT und MARTIN, 1988:9)

Die Umsetzung eines transdisziplinär orientierten Forschungsprojektes zum Vorsorgenden Umgang mit Restrisiken kann dabei als lohnende Möglichkeit zur Erprobung kooperativer Bedeutungsproduktion und Handlungsstrukturierung gesehen werden. Ähnlich lohnenswert für weiterführende Forschungsaktivitäten erscheint die kritische Überprüfung des Konzepts Kulturrisiko zur Einschätzung der Anschlussfähigkeit von Handlungsempfehlungen an die ‚Realrationalitäten' raumplanerischer Dispositive zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser (vgl. Kapitel 7.1). Möglicherweise könnten moderierte Gruppendiskussionen zur Einschätzung und Diskussion von Kulturrisiken durch in Niederösterreich tätige RaumplanungswissenschaftlerInnen, -beraterInnen sowie PlanerInnen genutzt werden.

Berücksichtigt man den hohen Zeitaufwand zur Korpusbildung und dessen Auswertung kann die Umsetzung diskurs- und dispositivanalytischer Forschungsperspektiven wohl eher der Raumplanungswissenschaft als der Planungspraxis zugeordnet werden. Aus methodischer Sicht erweist sich dabei die von Jäger angedachte *„diskursive Prognostik"* (2006:103) als ein lohnender Gegenstand weiterer Forschungen. Im Gegensatz zu der in dieser Arbeit vertretenen analytisch-deskriptiven Sichtweise auf Diskurse denkt Jäger dabei die Prognose der Entwicklung aktueller Diskursformationen an *„die in Gestalt der Entfaltung von Szenarien vorgenommen werden könnte"* (ebd.). Diese bislang weder empirisch noch methodisch aufgegriffene Idee wurde aus pragmatischen Gründen in dieser Arbeit nicht nachgegangen. Die Nutzung von Szenarienworkshops (vgl. STIENS, 1998:128ff.; ALBERS, BROUX und THIESEN, 1999:58ff.) mit DiskursteilnehmerInnen stellt dazu eine Möglichkeit dar, um in weiterführenden Forschungsarbeiten der Frage zur methodischen Umsetzung einer solchen Prognostik nachzugehen.

8 Quellenverzeichnis

8.1 Literaturverzeichnis

ALBERS, O., BROUX, A. und THIESEN, P. (1999): *Zukunftswerkstatt und Szenariotechnik - ein Methodenbuch für Schule und Hochschule*. Beltz, Weinheim.

AMT DER KÄRTNER LANDESREGIERUNG (2007): *Der Schutzwasserwirtschaftliche Raumentwicklungsplan SREP - Leitfaden.* Online: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/3.Themen_und_Forschungsbereiche/7.RO_u._Naturgefahren/Workshop_IV/Leitfaden_Der_schutzwasserwirtschaftliche_Raumentwicklungsplan_SREP.pdf, Stand: 12.10.2007.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (1998): *Leitbild für die räumliche Entwicklung des Landes Niederösterreich - eine Informationsschrift der NÖ Landesregierung*. Abteilung RU2, St. Pölten.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2002): *Tätigkeitsbericht "Agenden/Aktivitäten" 2001/2002.* Online: http://www.noe.gv.at/bilder/d15/gesamtbericht2001.pdf, Stand: 05.06.2008.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2004a): *NÖ Klimaprogramm 2004-2008*. St. Pölten.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2004b): *Strategie Niederösterreich – Landesentwicklungskonzept*. St. Pölten.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2006): *Hochwässer in NÖ - Ursachenforschung am Beispiel der Donau und der Traisen*. St. Pölten.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2007): *Sicherung von Schutzdämmen im Hochwasserfall*. St. Pölten.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2009a): *Abflussuntersuchungen in Niederösterreich.* Online: http://www.noe.gv.at/bilder/d9/ListeABUS.pdf?3613, Stand: 14.07.2009.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2009b): *Hochwassergefährdete Flächen in Niederösterreich.* Online: http://www.noel.gv.at/Umwelt/Wasser/Hochwasserschutz/Hochwasser_Hochwasseranschlagslinien_Niederoesterreich.html, Stand: 22.10.2009.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2009c): *Wasserstandsnachrichten.* Online: http://www.noel.gv.at/Externeseiten/wasserstand/wiskiwebpublic/list_Q_0.htm, Stand: 02.04.2009.

AMT DER SBG. LANDESREGIERUNG (2009): *Hochwasser im Juli 2005 an der Salzach.* Online: http://www.salzburg.gv.at/themen/nuw/wassererangelegenheiten/wasser/wasserkreislauf/hydrographie/hochwasser/hw-juli-2005.htm Stand: 15.07.2009.

AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG (2006): *vision rheintal - Dokumentation 2006.* Online: http://www.vision-rheintal.at/pdf/vision_rheintal_doku2006.pdf, Stand: 14.07.2009.

AULITZKY, H. (1985): *Die Wildbäche und ihre Verbauung*. Universität für Bodenkultur, Wien.

BAURIEDL, S. (2007): Räume lesen lernen: Methoden zur Raumanalyse in der Diskursforschung. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*. Bd. 8(2). Online: http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-07/07-2-13-d.htm, Stand: 06.01.2008.

BAURIEDL, S. (2008): Die 'Nachhaltige Stadt': Ein Patchwork unterschiedlicher Nachhaltigkeitsdimensionen. In: BAURIEDL, S., SCHINDLER, D. und WINKLER, M. (Hrsg.): *Stadtzukünfte denken - Nachhaltigkeit in europäischen Stadtregionen*. Oekom-Verlag, München, S. 28-54.

BECK, U. (1996): Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne. In: BECK, U., GIDDENS, A. und LASH, S. (Hrsg.): *Reflexive Modernisierung - eine Kontroverse*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, S. 19-112.

BERGER, P. L. und LUCKMANN, T. (1994): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit - eine Theorie der Wissenssoziologie*. Fischer Taschenbuch-Verlag, Frankfurt am Main.

BEUTL, H. (2008): *Regional Governance und Regionalplanung dargestellt am Beispiel Niederösterreich*. Dissertation, Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur, BOKU Wien.

BIRKMANN, J. (2008): Globaler Umweltwandel, Naturgefahren, Vulnerabilität und Katastrophenresilienz. In: *Raumforschung und Raumordnung*. Bd. 1/2(2008), S. 5-22.

BLAHA, W., LAUNSKY-TIEFFENTHAL, W. und SILBERBAUER, G. (1977): *Raumordnung - wie und warum - Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976 in Theorie und Praxis*. Verlag Niederösterreichisches Pressehaus, St. Pölten.

BLÖSCHL, G., VIGLIONE, A. und HEINDL, H. (2009): *Dynamik von Hochwasserbemessungsgrößen und Konsequenzen - Klimawandel*. Teilstudie zu FloodRisk II - Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien im integrierten Hochwasserschutz, Workpackage 1, Teilprojekt 6.2, Umweltbundesamt, Wien.

BLOTEVOGEL, H. H. (1997): *Einführung in die Wissenschaftstheorie: Konzepte der Wissenschaft und ihre Bedeutung für die Geographie.* Geographisches Institut Duisburg, Diskussionspapier 1/1997. Online: http://supplement.de/geographie/didakt1/blotevogel.doc, Stand: 21.07.2009.

BLOTEVOGEL, H. H. (2008): Zur Situation der raumwissenschaftlichen Forschung in Deutschland aus der Sicht der Wissenschaft. In: *ARL Nachrichten*. Bd. 4(2008), S. 20-23.

BLOTEVOGEL, H. H. und GREIVING, S. (2004): *Von den planungstheoretischen Grundlagen bis zur Praxis von Verwaltung und Planung*. Unterlagen zur Lehrveranstaltung "Rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Grundlagen", Dortmund.

BLOTEVOGEL, H. H. und GREIVING, S. (2005): *Politikfeldanalyse, institutionelle Planungstheorie (Theorie des akteurszentrierten Institutionalismus) und „realistische“ Planungstheorie*. Unterlagen zur Lehrveranstaltung "Rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Grundlagen", Dortmund.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2003a): *Jahresbericht 2002 - Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung.* Online: http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/WLV_JB_niedrig_2002.pdf, Stand: 23.02. 2008.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2003b): *Jahresbericht 2003 - Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung.* Online: gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Jahresbericht_WLV_2003_Internet.pdf, Stand: 23.02.2008.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2004a): *Naturgefahren und Katastrophenvorsorge.* Online: http://www.wassernet.at/ filemanager/download/45517/, Stand: 21.06.2008.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2004b): *Raumordnung und Hochwasserschutz am Beispiel der Traisen – Siedlungsentwicklung und Schadensanalyse*. Teilstudie zu FloodRisk I, Teilprojekt 7, Umweltbundesamt, Wien.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2005a): *Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002 – FloodRisk (Kurzfassung).* Online: www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/klima/FloodRisk/FloodRisk_ deutsch_Endversion.pdf, Stand: 10.10.2007.

BMLFUW (2005b): *Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002 – FloodRisk Synthesebericht.* Wien. Online: www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/ klima/FloodRisk/FloodRisk_deutsch_Endversion.pdf, Stand: 10.10.2007.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2006a): *Der Gefahrenzonenplan des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung.* Online: http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Gefahrenzonenplan_ der_WLV_Internet.pdf, Stand: 21.06.2008.

BMLFUW (2006b): *Gefahrenzonenausweisung und Abflussuntersuchungen der Bundeswasserbauverwaltung Österreichs.* Online: http://www.wassernet.at/article/articleview/33599/1/5721, Stand: 13.09.2009.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2006c): *Hochwasserschutz in Österreich.* Online: gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/BMLF_Hochwasser_QXP5_Auflage2_low2.pdf, Stand: 08.01.2008.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2007a): *Bundeswassebauverwaltung - Jahresbericht 2006.* Online: http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/jahresbericht2006-internet%5B1%5D.pdf, Stand: 23.02.2008.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2007b): *Die Kraft des Wassers - Richtiger Gebäudeschutz vor Hoch- und Grundwasser.* Online: http://www.wassernet.at/filemanager/download/8873/, Stand: 21.01.2009.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2007c): *Eigenvorsorge und Restrisiko bei Hochwasser.* Online: http://www.wassernet.at/article/articleview/37405/1/5715, Stand: 15.05.2009.

BMLFUW (2008): *Integrative Gewässerentwicklung und interkommunaler Lastenausgleich - Flächenbedarf und -ausgleich für HW-Schutz (Retention und Schadensminimierung), Siedlungsentwicklung und Ökologie (WRRL)*. Teilstudie zu FloodRisk II - Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien im integrierten Hochwasserschutz, Workpackage 9, Teilprojekt 9.4, Umweltbundesamt, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2009a): *eHORA - HOchwasserRisikozonierung Austria.* Online: http://gis.lebensministerium.at/eHORA/frames/index.php?&gui_id=eHORA_Karte2, Stand: 15.05.2009.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2009b): *FloodRisk II - Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwassermanagement Ausgewählte Empfehlungen.* Online: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news2009/FRII_Kurzfassung_ausgewaehlte_Empfehlungen.pdf, Stand: 10.07.2009.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2009c): *Schutz für Mensch und Natur im Zeichen des Klimawandels - Jahresbericht 2008 der Bundeswasserbauverwaltung und der Wildbach- und Lawinenverbauung.* Online: http://aktuell.lebensministerium.at/filemanager/download/45188/, Stand: 23.02.2008.

BMWLF (2005): *Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002 – FloodRisk (Kurzfassung).* Online: www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/klima/FloodRisk/FloodRisk_deutsch_Endversion.pdf, Stand: 10.10.2007.

BODENBÜNDNIS PIELACHTAL (2007): *Nachhaltige Siedlungsentwicklung durch vorsorgenden Wasserhaushalt.* Online: http://www.unserboden.at/docs/Kirchberg_Pielach_Retention_12-04-2007_19-40.pdf, Stand: 22.06.2009.

BÖHM, E. (2006): *Nachhaltige Entwicklung der Kamptal-Flusslandschaft - Leitbild - Ziele RAUMPLANUNG - Bericht zu Arbeitspaket 16 Raumplanung*. Büro Dr. Paula, Wien.

BORTZ, J. und DÖRING, N. (2006): *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler*. 4. Auflage, Springer Medizin Verlag, Heidelberg.

BÜHRMANN, A. und SCHNEIDER, W. (2007): Mehr als nur diskursive Praxis? - Konzeptionelle Grundlagen und methodische Aspekte der Dispositivanalyse. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*. Bd. 8(2). Online: http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-07/07-2-28-d.htm, Stand: 04.02.2008.

BÜHRMANN, A. D. und SCHNEIDER, W. (2008): *Vom Diskurs zum Dispositiv - eine Einführung in die Dispositivanalyse*. Transcript-Verlag, Bielefeld.

BURBY, R. J. (2006): Hurricane Katrina and the Paradoxes of Government Disaster Policy: Bringing About Wise Governmental Decisions for Hazardous Areas. In: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Bd. 604(1), S. 171-191.

BURTON, I., KATES, R. W. und WHITE, G. F. (1993): *The Environment as Hazard*. Guilford Press, New York.

CABORN, J. (2007): On the Methodology of Dispositive Analysis. In: *Critical Approaches to Discourse Analysis Across Disciplines*. Bd. 1(1), S. 115-123. Online: http://www.scribd.com/

slurp?url=http%3A//cadaad.org/files/CADAAD1-1-Caborn-2007-On_The_Methodology_Of_Dispositive_Analysis.pdf&publisher_id=pub-81258008588167786107&public=true&view_mode=fullscreen, Stand: 10.07.2008.

CRED Collaborating Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (2009): *Emergency Events Database EM-DAT.* Online: http://www.emdat.be, Stand: 17.08.2009.

DER STANDARD (2009): *Umweltminister will "Gewässern mehr Raum geben".* Artikel vom 29.06.2009. Online: http://derstandard.at/druck/1245820334395/Massnahmen-Umweltminister-will-Gewaessern-mehr-Raum-geben, Stand: 27.08.2009.

DIAZ-BONE, R. (1999): Probleme und Strategien der Operationalisierung des Diskursmodells im Anschluss an Michel Foucault. In: BUBLITZ, H., et al. (Hrsg.): *Das Wuchern der Diskurse - Perspektiven der Diskursanalyse Foucaults*. Campus-Verlag, Frankfurt, S. 119-135.

DIAZ-BONE, R. (2006): Zur Methodologisierung der Foucaultschen Diskursanalyse. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*. Bd. 7(1). Online: http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-06/06-1-6-d.htm, Stand: 04.02.2008.

DIAZ-BONE, R. und SCHNEIDER, W. (2004): Qualitative Datenanalysesoftware in der spzialwissenschaftlichen Diskursanalyse - Zwei Praxisbeispiele. In: KELLER, R., et al. (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse - Band 2: Forschungspraxis*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 457-494.

DIKAU, R. und WEICHSELGARTNER, J. (2005): *Der unruhige Planet - der Mensch und die Naturgewalten*. Primus-Verlag, Darmstadt.

DKKV (2002): *Gesellschaftlicher Umgang mit Katastrophenwarnungen: die Rolle der Medien.* Schriftenreihe der DKKV Nr. 26. Online: www.dkkv.org/DE/publications/ressource.asp?ID=69, Stand: 10.08.2007.

DKKV (2003): *Hochwasservorsorge in Deutschland - Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbgebiet.* Schriftenreihe der DKKV Nr. 29. Online: http://www.dkkv.org/DE/publications/ressource.asp?ID=70, Stand: 10.08.2007.

DKKV (2004): *Risikomanagement als Konzept zur Risikominderung am Beispiel der überflutungsgefährdeten Räume Schleswig-Holsteins.* DKKV. Online: http://www.dkkv.org/DE/publications/ressource.asp?ID=86, Stand: 10.08.2007.

DOMBROWSKY, W. R. (2004): Terrorismus und die Verteidigung des Zivilen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Bd. 44(2004), S. 33-38.

DOUGLAS, M. (1973): *Natural symbols*. Vintage Books, New York.

DOUGLAS, M. und WILDAVSKY, A. B. (1982): *Risk and culture - an essay on the selection of technological and environmental dangers*. University of California Press, Berkeley.

DOWNTON, M. W., et al. (2005): Interactions between scientific uncertainty and flood management decisions: Two case studies in Colorado. In: *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*. Bd. 6(3), S. 134-146.

ECO, U. (1995): *Wie man mit einem Lachs verreist und andere nützliche Ratschläge*. dtv, München.

EGLI, T. (1996): *Hochwasserschutz und Raumplanung - Schutz vor Naturgefahren mit Instrumenten der Raumplanung - dargestellt am Beispiel von Hochwasser und Murgängen*. ORL-Bericht Nr.100, Vdf Verlag, Zürich.

EGNER, H. (2008): Sehen, was man nicht sieht. In: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*. Bd. 17, S. 337-338.

ELLMER, A. (2002): Hochwasser-Rückhalt. Der Weg in eine hochwasserfreie Zukunft? In: *Raum & Ordnung*. Bd. 2002(4). Online: http://www.raumordnung-noe.at/uploads/magazin_raum_und_ordnung/2002/4/402_Ell.pdf, Stand: 12.01.2008.

EM-DAT (2008): *EMDAT - The International Emergency Disasters Database.* Online: http://www.emdat.be/ExplanatoryNotes/explanotes.html, Stand: 09.07.2009.

ERA-NET CRUE Funding Initiative for Research in Flood Risk Management (2005): *Call for Proposals for Collaborative Research Projects on "Risk Assessment and Risk Management: Effectiveness and Efficiency of Non-structural Flood Risk Management Measures".* Online: idcrue.dit.upm.es/biblioteca/mostrar.php?id=2423, Stand: 07.07.2009.

ESPON European Spatial Planning Observation Network (2006): *The Spatial Effects and Management of Natural and Technological Hazards in Europe - ESPON 1.3.1.* Online: http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/655/file_1226/fr-1.3.1_revised-full.pdf, Stand: 12.10.2007.

ETKIN, D. (1999): Risk transference and related trends: driving forces towards more mega-disasters. In: *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*. Bd. 1(2), S. 69-75.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): *EUREK - europäisches Raumentwicklungskonzept auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union*. Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

EUROPARAT (2002): *Conclusions of the 9th Ministerial Session of the EUR OPA Major Hazards Agreement: new trends and initiatives.* Isle of Bendor, France, 3-4.10.2002. Online: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=320361&Site=COE, Stand: 03.07.2009.

FEINDT, P. und OELS, A. (2005): Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making. In: *Journal of Environmental Policy & Planning*. Bd. 7(3), S. 161-173.

FELGENTREFF, C. und DOMBROWSKY, W. R. (2008): Hazard-, Risiko- und Katastrophenforschung. In: FELGENTREFF, C. und GLADE, T. (Hrsg.): *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*. Spektrum Akademischer Verlag, Berlin, S. 13-30.

FELGENTREFF, C. und GLADE, T. (2008): *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*. Spektrum Akademischer Verlag, Berlin.

FESTINGER, L. (1957): *A theory of cognitive dissonance*. Row Peterson, Evanston.

FISCHER-KOWALSKI, M. und WEISZ, H. (1999): Society as a hybrid between material and symbolic realms: Toward a theoretical framework of society-nature interaction. In: *Advances in Human Ecology*. Bd. 8, S. 215-252.

FISCHHOFF, B. (1995): Risk Perception and Communication Unplugged: Twenty Years of Process. In: *Risk Analysis*. Bd. 15(2), S. 137-145.

FLEISCHHAUER, M. (2003): *Indikatoren zur Operationalisierung räumlicher Risiken, dargestellt am Beispiel Hochwasser.* Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Arbeitspapier 180. Online: http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/fileadmin/irpud/content/documents/publications/ap180.pdf, Stand: 12.10.2008.

FLEISCHHAUER, M. (2004): *Klimawandel, Naturgefahren und Raumplanung*. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund.

FLYVBJERG, B. (2004): Phronetic planning research: theoretical and methodological reflections. In: *Planning Theory & Practice*. Bd. 5(3), S. 283 - 306.

FLYVBJERG, B. und RICHARDSON, T. (2002): Planning and Foucault - In Search of the Dark Side of Planning Theory. In: ALLMENDINGER, P. und TEWDWR-JONES, M. (Hrsg.): *Planning futures: New directions for planning theory*. Routledge, London, S. 44-62.

FOUCAULT, M. (1978): *Dispositive der Macht - Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Merve Verlag, Berlin.

FOUCAULT, M. (1994): *Archäologie des Wissens*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

FOUCAULT, M. und MARTIN, R. (1988): Truth, power, self: An interview with Michel Foucault. In: MARTIN, L. H., GUTMAN, H. und HUTTON, P. (Hrsg.): *Technologies of the self - a seminar with Michel Foucault*. Tavistock Publishing, London, S. 9-15.

FÜRST, D. (2006): Raumplanerischer Umgang mit dem Klimawandel. In: DKKV (Hrsg.): *Wandel von Vulnerabilität und Klima*. Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V., Bonn, Schriftenreihe der DKKV Nr. 35, S. 52-62.

GANSER, K., SIEBEL, W. und SIEVERTS, T. (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park, eine Annäherung. In: *RaumPlanung*. Bd. 61, S. 112-118.

GEGENHUBER, M. und ORTNER, S. (2006): *Strategisches Risikomanagement - Vorbereitung auf Risiken für Gemeinden.* Vortragsunterlagen. Online: http://www.alp-s.at/cms/fileadmin/pdf/publikationen/vo/gegenhuber%20ortner.pdf, Stand: 10.07.2009.

GEIPEL, R. (1992): *Naturrisiken - Katastrophenbewältigung im sozialen Umfeld*. Wissenschaft liche Buchgesellschaft, Darmstadt.

GENOVESE, E., et al. (2007): *An assessment of weather-related risks in Europe: maps of flood and drought risks.* Interim report for ADAM FP6 Integrated Project, Ispra. Online: http://ies.jrc.ec.europa.eu/uploads/fileadmin/Documentation/Reports/Land_Management/EUR_2006-2007/EUR_23208_EN.pdf, Stand: 09.02.2009.

GLASERSFELD, E. (2006): Konstruktion der Wirklichkeit und des Begriffs der Objektivität. In: FOERSTER, H., et al. (Hrsg.): *Einführung in den Konstruktivismus*. 9. Auflage, Piper, Berlin, S. 9-39.

GLASZE, G. und MATTISSEK, A. (2009): Diskursforschung in der Humangeographie: Konzeptionelle Grundlagen und empirische Operationalisierungen. In: GLASZE, G. und MATTISSEK, A. (Hrsg.): *Handbuch Diskurs und Raum*. Transcript-Verlag, Bielefeld, S. 11-59.

GOFFMAN, E. (1980): *Rahmen-Analyse - ein Versuch über die Organisation von Alltags-erfahrungen*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

GOTTSCHALK-MAZOUZ, N. (2007): Risikokulturen. In: KÖNGETER, J. (Hrsg.): *Sicherheit und Risiko wasserbaulicher Anlagen (37. IWASA Internationales Wasserbau-Symposium Aachen)*. Shaker Verlag, Aachen, S. A/1-22.

GREISSEL, N. (1988): Hochwasserschutz und Raumordnung. In: *Raumordnung aktuell*. Bd. 1988(1), S. 8-10.

GREIVING, S. (2001): Planung und Katastrophenvorsorge - Verknüpfung über Verfahren und organisatorische Regelungen. In: TETZLAFF, G., TRAUTMANN, T. und RADTKE, K. S. (Hrsg.): *Extreme Naturereignisse - Folgen, Vorsorge, Werkzeuge*. Bonn und Leipzig, Zweites Forum Katastrophenvorsorge, DKKV Tagungsband, S. 120-127.

GREIVING, S. (2002): *Räumliche Planung und Risiko*. Gerling-Verlag, München.

GREIVING, S. und FLEISCHHAUER, M. (2006): Spatial Planning response towards natural and technological hazards. In: SCHMIDT-THOMÈ, P. (Hrsg.): *Natural and Technological Hazards and Risks Affecting the Spatial Development of European Regions*. Geological Survey of Finnland, Espoo, Special Paper 42, S. 109-124.

GREIVING, S., FLEISCHHAUER, M. und WANCZURA, S., Hrsg. (2005): *Report on the European scenario of technological and scientific standards reached in spatial planning versus natural risk management*. ARMONIA Project, Deliverable 1.1, Dortmund.

GREIVING, S., FLEISCHHAUER, M. und WANCZURA, S. (2006): Management of natural hazards in Europe: The role of spatial planning in selected EU member states. In: *Journal of Environmental Planning and Management*. Bd. 49, S. 739-757.

GRIESSEL, N. (1988): Hochwasserschutz und Raumordnung. In: *Raumordnung aktuell*. Bd. 1988(1), S. 8-10.

GRIESSEL, N. (1997): Wachsende Einengung der Lebensräume. In: *Raumordnung aktuell*. Bd. 1997(4), S. 14-15.

GRIESSEL, N. (2002): Vom Tiefdruckgebiet zur Hochwasserkatastrophe: Mehr als ein Jahrhundertereignis. In: *Raum & Ordnung*. Bd. 2002(4). Online: http://www.raumordnung-noe.at/uploads/magazin_raum_und_ordnung/2002/4/402_Gri.pdf, Stand: 12.01.2008.

GROSSAUER, F. (1994): Der Naturraum ein begrenzender Faktor. In: *Raumplanung aktuell*. Bd. 1994(1), S. 8-13.

HABERMAS, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Suhrkamp, Frankfurt.

HABERSACK, H., STIEFELMEYER, H. und BÜRGEL, J. (2006): Lehren aus den Hochwässern 2002 und 2005. In: *Wissenschaft & Umwelt*. Bd. 10(2006), S. 19-34.

HADER, A. (2005): *Der Umgang mit Bauland im hochwassergefährdeten Bereich*. Masterarbeit, Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung, Universität für Bodenkultur, Wien.

HAJER, M. und LAWS, D. (2006): Ordering through Discourse. In: MORAN, M., REIN, M. und GOODIN, R. E. (Hrsg.): *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press, Oxford, S. 251-268.

HAJER, M. und VERSTEEG, W. (2005): A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. In: *Journal of Environmental Policy and Planning*. Bd. 7(3), S. 175-184.

HAJER, M. A. (2005): Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE. In: HOWARTH, D. und TORFING, J. (Hrsg.): *Discourse Theory in European Politics - Identity, Policy and Governance*. Palgrave Macmillan, Basingstoke - New York, S. 297-315.

HAJER, M. A. (2006): Argumentative Diskursanalyse. Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutung. In: KELLER, R., et al. (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse - Band 2: Forschungspraxis*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 271-298.

HALL, B. (1992): Theories of Culture and Communication. In: *Communication Theory*. Bd. 2(1), S. 50-70.

HAX, A. C. und MAJLUF, N. S. (1991): *Strategisches Management*. Campus-Verlag, Frankfurt.

HEALEY, P. (1992): Planning through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory. In: *Town Planning Review*. Bd. 63, S. 143-162.

HEALEY, P. (1996): The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formations. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*. Bd. 23(2), S. 217-234.

HEINRICHS, H. und GRUNENBERG, H. (2007): *Schlussbericht zum Projekt 'Integriertes Hochwasserrisikomanagement in einer individualisierten Gesellschaft (INNIG)' - Teilprojekt 2: Risikokultur – Kommunikation und Repräsentation von Risiken am Beispiel extremer Hochwasserereignisse.* Online: http://www.innig.uni-bremen.de/endbericht_tp2.pdf, Stand: 06.07.2009.

HEINRICHS, H. und GRUNENBERG, H. (2009): *Klimawandel und Gesellschaft - Perspektive Adaptionskommunikation*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

HOLUB, M. (2006): Erstellung und Bedeutung von Gefahrenzonenplänen. In: *Wissenschaft & Umwelt*. Bd. 10(2006), S. 3-17.

HOLUB, M. und FUCHS, S. (2009): Mitigating mountain hazards in Austria legislation, risk transfer, and awareness building. In: *Natural Hazards and Earth System Sciences*. Bd. 9(2), S. 523-537.

HUBIG, C. (2006): *Die Kunst des Möglichen - Grundlinien einer dialektischen Philosophie der Technik*. Transcript-Verlag, Bielefeld.

IBERT, O. (2008): Umfrage zur Planungkultur. In: *PNDonline*. Bd. III(2007), S. 7-8. Online: http://www.planung-neu-denken.de/content/section/10/63/#32007, Stand: 12.01.2008.

ILUP Integrated Land Use Planning (2007): *Projekthomepage.* Online: http://www.schabl.at/ilup/, Stand: 21.10.2009.

IRGC International Risk Governance Council (2005): *Risk Governance - Towards am Integrative Approach*. IRGC White Paper, Nr. 1, Genf.

IRGC International Risk Governance Council (2008): *An introduction to the IRGC Risk Governance Framework.* Online: www.irgc.org/IMG/pdf/An_introduction_to_the_IRGC_Risk_Governance_Framework.pdf, Stand: 10.12.2008.

JAEGER, C. C. (1998): *Klimapolitik: eine Chance für die Schweiz*. Arbeitsbericht NFP Nr. 31, vdf Hochschulverlag, Zürich.

JÄGER, S. (2006): Diskurs und Wissen - Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse. In: KELLER, R., et al. (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse - Band 1: Theorien und Methoden*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 83-113.

KANATSCHNIG, D. und WEBER, G. (1998): *Nachhaltige Raumentwicklung in Österreich*. Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Nachhaltige Entwicklung Nr. 4, Wien.

KANONIER, A. (2005): Naturgefahren im österreichischen Raumordnungsrecht. In: ÖROK (Hrsg.): *Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung*. Schriftenreihe der Österreichische Raumordnungskonferenz, 168, Wien, S. 81-114.

KELLER, R. (1998): *Müll - die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen*. Westdeutscher Verlag, Opladen.

KELLER, R. (2004): Der Müll der Gesellschaft. Eine wissenssoziologische Diskursanalyse. In: KELLER, R., et al. (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse - Band 2: Forschungspraxis*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 197-232.

KELLER, R. (2005): *Wissenssoziologische Diskursanalyse - Grundlegung eines Forschungsprogramms*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

KELLER, R. (2006): Wissenssoziologische Diskursanalyse. In: KELLER, R., et al. (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse - Band 1: Theorien und Methoden*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 115-146.

KELLER, R. (2007a): Diskurse und Dispositive analysieren. Die Wissenssoziologische Diskursanalyse als Beitrag zu einer wissensanalytischen Profilierung der Diskursforschung. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*. Bd. 8(2). Online: http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-07/07-2-19-d.htm, Stand: 04.02.2008.

KELLER, R. (2007b): *Diskursforschung - Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

KHAKZADEH, L. (2007): Rechtliche Aspekte des Naturgefahrenmanagements. In: DEPARTMENT FÜR BAUTECHNIK UND NATURGEFAHREN DER BOKU WIEN (Hrsg.): *1. Departmentkongress*. Wien, S. 55-58.

KIENASTBERGER, G. (1999): NÖ ROG 1976: 8. Novelle - Die Neuigkeiten. In: *Raum & Ordnung*. Bd. 41(1999). Online: http://www.raumordnung-noe.at/uploads/magazin_raum_und_ordnung/1999/4/499_Kie.pdf, Stand: 12.01.2008.

KRAMMER, C. und SALZER, F. (2002): Augusthochwässer in Niederösterreich: Extreme der Natur? In: *Raum & Ordnung*. Bd. 4(2002). Online: http://www.raumordnung-noe.at/uploads/magazin_raum_und_ordnung/2002/4/402_Kra.pdf, Stand: 12.01.2008.

KRITZER, D. (2006): *Hochwasserschutz und Hochwasserrisikomanagement auf Ebene der örtlichen Raumplanung*. Diplomarbeit, Fachbereich für örtliche Raumplanung, Technische Universität, Wien.

KROMP-KOLB, H. (2007): Klimawandel und Naturgefahren - die nächsten 20 Jahre sind entscheidend! In: *LAND&RAUM*. Bd. 2(2007), S. 6-8.

KUHLICKE, C. und DRÜNKLER, D. (2004): Vorsorge durch Raumplanung? Das Problem der Prävention in zeitlicher und raumplanerischer Hinsicht: Eine Lösungsskizze. In: *Raumforschung und Raumordnung*. Bd. 62(3), S. 169-176.

KUHLICKE, C. und STEINFÜHRER, A. (2007): Wider die Fixiertheit im Denken Risikodialoge uber Naturgefahren Reaktion auf B. Merz, R. Emmermann. 2006. Zum Umgang mit Naturgefahren Reagieren zum Risikomanagement. GAIA 15/4: 265 274. In: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*. Bd. 16, S. 91-92.

KUHN, T. S. (1981): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

LAK NÖ Landesakademie Niederösterreich (1997): *Leitbild für Niederösterreich - AK 1: Raum und Umwelt.* Online: http://www.noe-lak.at/, Stand: 12.01.2008.

LAUWE, P. und RIEGEL, C. (2007): Warum Risiko? Vom Sicherheitsdenken zur Risikokultur. In: *Bevölkerungsschutz*. Bd. 1(2007), S. 2-4.

LENDI, M. (1988): *Grundriss einer Theorie der Raumplanung*. Verlag der Fachvereine Zürich, Zürich.

LENDI, M. (2000): Ethik und Raumplanung – Raumplanungsethik. In: *disP*. Bd. 141(2000), S. 17-27.

LENDI, M. (2003): *Ethik in der Raumplanung – Kolloquium des Arbeitskreises der ARL.* Vortrag im Rahmen der ARL Arbeitskreises 'Ethik in der Raumplanung'. Online: http://e-collection.ethbib.ethz.ch/eserv/eth:26891/eth-26891-01.pdf, Stand: 22.07.2009.

LESCHANZ, H. (2002): Bürgermeister in der Wasserschlacht - Da sein und Hoffnung geben. In: *KOMMUNAL*. Bd. 9(2002), S. 8-13.

LINK, J. (2007): Dispositiv und Interdiskurs. In: KAMMLER, C. und PARR, R. (Hrsg.): *Foucault in den Kulturwissenschaften*. Synchron Verlag, Heidelberg, S. 219-238.

LUHMANN, N. (1988): Selbstreferentielle Systeme. In: SIMON, F. B. (Hrsg.): *Lebende Systeme*. Springer, Berlin, S. 47-53.

LUHMANN, N. (1991): *Soziologie des Risikos*. Gruyter, Berlin.

LUMASEGGER, M., MANHART, V. und MICHOR, K. (2008): *Vergleich bestehender Instrumente und Vorgaben der Raumplanung und Wasserwirtschaft in Österreich in Hinblick auf eine Flächenfreihaltung und -sicherung (Grundlagenstudie)*. Teilstudie zu FloodRisk II - Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien im integrierten Hochwasserschutz, Workpackage 9, TP 9.2, Umweltbundesamt, Wien.

LUZIAN, R., Hrsg. (2002): *Wildbäche und Muren - eine Wildbachkunde mit einer Übersicht von Schutzmaßnahmen der Ära Aulitzky*. Forstliche Bundesversuchsanstalt Waldforschungszentrum, Wien.

MACDONELL, D. (1986): *Theories of discourse*. Blackwell, Oxford.

MANHART, V. und MICHOR, K. (2008): *Evaluierung und Adaptierung des in Kärnten entwickelten Schutzwasserwirtschaftlichen Raumentwicklungsplans (SREP) im Hinblick auf eine österreichweite Anwendung*. Teilstudie zu FLOOD RISK II - Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien im integrierten Hochwasserschutz, Workpackage 9, TP 9.1.2.

MARKAU, H.-J. (2003): *Risikobetrachtung von Naturgefahren*. Dissertation, Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

MAXIAN, M. (1997): Wer mag schon die Raumordnung? In: *Raumordnung aktuell*. Bd. 1997(4), S. 2-3.

MAXIAN, M. (2003): Ortsplanung Miteinander VII - Erfahrungsaustausch mit Tradition. In: *Raum & Ordnung*. Bd. 1(2003). Online: http://www.raumordnung-noe.at/uploads/magazin_raum_und_ordnung/2003/1/103_Max.pdf, Stand: 12.01.2008.

MAYRING, P. (1997): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Deutscher Studien-Verlag, Weinheim.

MERZ, B. und EMMERMANN, R. (2006): Zum Umgang mit Naturgefahren in Deutschland: Vom Reagieren zum Risikomanagement. In: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*. Bd. 15, S. 265-274.

MEYER-CECH, K. (2002): Passiver Gefahrenschutz durch Raumplanung. In: *RAUM*. Bd. 39(2006), S. 47-48.

MIDIR Multidimensional Integrated Risk Governance (2007): *WP1: Development of a comprehensive risk governance framework - Del. 1.1: Analysis of recent EU, international and national research and policy activities in the field of risk governance.* Online: http://www.midir.eu/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,2/Itemid,4/lang,english/, Stand: 12.10.2007.

MILLSTONE, E. (2007): Can food safety policy-making be both scientifically and democratically legitimated? If so, how? In: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. Bd. 20(5), S. 483-508.

MILLSTONE, E. (2009): Science, risk and governance: Radical rhetorics and the realities of reform in food safety governance. In: *Research Policy*. Bd. 38(4), S. 624-636.

MONDAY, J. L. (2002): *Building Back Better - Creating a Sustainable Community After Disaster.* Online: http://www.colorado.edu/hazards/publications/informer/infrmr3/index.htm, Stand: 03.10.2008.

NÖ LANDESAKADEMIE (2003): *Nachhaltigkeitsstrategie des Landes NÖ - Diskussionsentwurf 17.11.2003.* St. Pölten. Online: http://www.noe-lak.at/wissensraum/Projekte/NH_NOE.pdf, Stand: 12.10.2007.

NÖ LANDTAG (1990): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/13-gp/1990-91/1990-91.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (1991): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/13-gp/1991-92/1991-92.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (1992): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/13-gp/1991-92/1991-92.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (1998): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/15-gp/1998-99/1998-99.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (1999): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/15-gp/1999-2000/1999-2000.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (2000): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/15-gp/2000-01/2000-01.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (2001): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/15-gp/2000-01/2000-01.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (2002): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/15-gp/2001-02/2001-02.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (2003): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/16-gp/2003/2003.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (2004): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/16-gp/2003-04/2003-04.htm, Stand: 10.02.2008.

NÖ LANDTAG (2005): *Bericht an den NÖ Landtag zur Situation des Hochwasserschutzes in NÖ.* Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LandtagsvorlagenXVI/04/486/486B.pdf, Stand: 11.04.2008.

NÖ LANDTAG (2006): *Sitzungsprotokoll.* St. Pölten. Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/sitzungen/16-gp/2005-06/2005-06.htm, Stand: 10.02.2008.

ÖGRR Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und, Raumplanung, (1979): *Vereinheitlichung von Planzeichen für Flächenwidmungspläne*. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Nr. 24, Springer Verlag, Wien.

ÖIR Österreichisches Institut für Raumplanung (2005): PROFAN - Präventive RaumOrdnung gegen Folgeschäden aus Naturkatastrophen. In: ÖROK (Hrsg.): *Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung*. Schriftenreihe der Österreichische Raumordnungskonferenz, 168, Wien, S. 27-80.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (1986a): *Empfehlung zur besseren Berücksichtigung von Naturgefahren in der Raumordnung*. Empfehlungen der ÖROK, Nr. 20, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (1986b): *Raumordnung und Naturgefahren*. ÖROK Schriftenreihe, Nr. 50, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (1988): *Empfehlung zur Erstellung von Naturraumpotentialkarten*. Empfehlungen der ÖROK, Nr. 21, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (1990): *Sechster Raumordnungsbericht*. Schriftenreihe der Österreichische Raumordnungskonferenz, Nr. 85, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (1992): *Österreichisches Raumordnungskonzept 1991*. ÖROK Schriftenreihe, Nr. 96, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (1996): *Achter Raumordnungsbericht*. Schriftenreihe der Österreichische Raumordnungskonferenz, Nr. 128, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (2002a): *Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001*. Schriftenreihe der Österreichische Raumordnungskonferenz, Nr. 163, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (2002b): *Zehnter Raumordnungsbericht*. Schriftenreihe der Österreichische Raumordnungskonferenz, Nr. 160, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (2003): *Dokumentation zum Workshop „Raumordnung und Naturgefahren" Teil 2 - 2. Dezember 2003.* Online: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/3.Themen_und_Forschungsbereiche/7.RO_u._Naturgefahren/Workshop_II/Dokumentation_021203.pdf, Stand: 07.07.2009.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (2005a): *Dokumentation zum Workshop „Raumordnung und Naturgefahren“ Teil 3 - 15.-16. November 2005.* Online: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/3.Themen_und_Forschungsbereiche/7.RO_u._Naturgefahren/Workshop_III/Ergebnisse_15_16-11-05_neu02.pdf, Stand: 07.07.2009.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (2005b): *Empfehlung zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung (Schwerpunkt Hochwasser)*. Empfehlungen der Österreichische Raumordnungskonferenz, Nr. 52, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (2005c): *Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung*. Schriftenreihe der Österreichische Raumordnungskonferenz, Nr. 168, Wien.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (2008a): *Dokumentation zum Workshop „Raumordnung und Naturgefahren“ Teil 4 - 15.-16. Jänner 2008.* Online: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/3.Themen_und_Forschungsbereiche/7.RO_u._Naturgefahren/Workshop_IV/Ergebnisbericht_WS-IV_Jaen08.pdf, Stand: 07.07.2009.

ÖROK Österreichische Raumordnungskonferenz (2008b): *Zwölfter Raumordnungsbericht*. Schriftenreihe der Österreichische Raumordnungskonferenz, Nr. 177, Wien.

ÖWAV Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband, (2004): *Hochwasserstrategie 2000+.* Online: http://www.oewav.at/upload/medialibrary/Paper_Hochwasserstrategie_6230.pdf, Stand: 09.10.2008.

PARSONS, T. und TOLMAN, E. C. (1951): *Toward a general theory of action*. Harvard University Press, Cambridge.

PATEK, M. (2007): Klimawandel und Naturgefahren. In: *Ländlicher Raum*. Bd. 2007. Online: http://www.laendlicher-raum.at/filemanager/download/19076/, Stand: 10.09.2008.

PETRASCHEK, A. (2008): Wieviel Schutz vor Naturgefahren können wir versprechen? In: INTERNATIONALE FORSCHUNGSGESELLSCHAFT INTERPRAEVENT (Hrsg.): *INTERPRAEVENT 2008 – Conference Proceedings, Vol. 1*. S. 25-30.

PLANAT Schweizer Plattform Naturgefahren (1998): *Von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur*. Bundesamt für Wasser und Geologie BWG, Biel.

PLANAT Schweizer Plattform Naturgefahren (1999): *Auf dem Weg zu einer neuen Risikokultur*. Bundesamt für Wasser und Geologie, Biel.

PLANAT Schweizer Plattform Naturgefahren (2002): *Sicherheit vor Naturgefahren - Vision und Strategie.* Online: http://www.planat.ch/ressources/planat_product_de_367.pdf, Stand: 03.07.2009.

PLANAT Schweizer Plattform Naturgefahren (2004a): *Hochwassergefahren in der Schweiz.* Online: http://www.planat.ch/ressources/planat_product_de_483.pdf, Stand: 03.07.2009.

PLANAT Schweizer Plattform Naturgefahren (2004b): *Strategie Naturgefahren Schweiz - Synthesebericht*. Bundesamt für Wasser und Geologie BWG, Biel.

PLANAT Schweizer Plattform Naturgefahren (2005): *Swiss National Platform PLANAT - Profile, goals and activities.* Vortragsunterlagen zur World Conference on Disaster Reduction Kobe 2005. Online: http://www.cenat.ch/media/planat_medium_323.pdf, Stand: 06.07.2009.

PLAPP, T. (2003): *Wahrnehmung von Risiken aus Naturkatastrophen - Eine empirische Untersuchung in sechs gefährdeten Gebieten Süd- und Westdeutschlands*. Dissertation, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Fridericiana zu Karlsruhe, Karlsruhe.

PLATE, E. J. und BARTELS, H. (2001): *Naturkatastrophen - Ursachen, Auswirkungen, Vorsorge*. Schweizerbart, Stuttgart.

POHL, C. (1998): Die Wahrnehmung von Naturrisiken in der "Risikogesellschaft". In: HEINRITZ, G., WIESSNER, R. und WINIGER, M. (Hrsg.): *Europa in einer Welt im Wandel: 51. Deutscher Geographentag*. Steiner, Bonn, S. 153-163.

POHL, C. und HIRSCH HADORN, G. (2006): *Gestaltungsprinzipien für die transdisziplinäre Forschung*. Oekom-Verlag, München.

POHL, J. (2008): Die Entstehung der geographischen Hazardforschung. In: FELGENTREFF, C. U. G., THOMAS (Hrsg.): *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*. Springer, Berlin, S. 48-63.

PRESSLER, P. (1997): Der Gefahrenzonenplan. In: *Raumordnung aktuell*. Bd. 1997(4), S. 4-5.

PRETTENTHALER, F., AMRUSCH, P. und HABSBURG-LOTHRINGEN, C. (2008): *Hochwasser-Schadenspotentialabschätzung auf Basis GZP für Bemessungsereignisse*. Teilstudie zu FLOOD RISK II - Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien im integrierten Hochwasserschutz, Workpackage 3, TP 3.1, Umweltbundesamt, Wien.

RAUMORDNUNG AKTUELL (3/1997): *Gefahrenzonenplan, Bd. 1997(3)*.

REIN, M. und SCHÖN, D. A. (1993): Reframing Policy Discourse. In: FISCHER, F. und FORESTER, J. (Hrsg.): *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press, Durham, S. 145-166.

RENN, O. (2008a): Concepts of risk: An interdisciplinary review - Part 1: Disciplinary risk concepts. In: *GAIA*. Bd. 17(1), S. 50-66.

RENN, O. (2008b): *Risk governance - coping with uncertainty in a complex world*. Earthscan, London.

RENN, O. und GRAHAM, P. (2005): *Risk Governance - Towards am Integrative Approach*. IRGC White Paper, Nr. 1, Genf.

RENN, O. und SCHWEIZER, P.-J. (2009): Inclusive risk governance: concepts and application to environmental policy making. In: *Environmental Policy and Governance*. Bd. 19(3), S. 174-185.

ROCKENSCHAUB, T. (2006): *Naturgefahren und Raumordnung*. Masterarbeit, Fachbereich für örtliche Raumplanung, Technische Universität, Wien.

ROUX, M., et al. (2003): Durch Katastrophen kluger werden. In: *GAIA - Ecological Perspectives in Science, Humanities, and Economics*. Bd. 12, S. 6-8.

RUDOLF-MIKLAU, F. Orac (2009): *Naturgefahren-Management in Österreich*. Orac, Wien.

SCHINDEGGER, F. (1999): *Raum, Planung, Politik - ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich*. Böhlau, Wien.

SCHMID, F. (2008): Wenn der Berg zur Gefahr wird. In: *upgrade*. Bd. 4(2008), S. 22-25.

SCHÖN, D. A. (1983): *The reflective practitioner - How professionals think in action*. Basic Books, New York.

SCHÖNWANDT, W. und JUNG, W. (2007): "problems first" – eine Sichtweise von Planung auf Flächenmanagement. In: SCHRENK, M., POPOVICH, V. V. und BENEDIKT, J. (Hrsg.): *REAL CORP 007 Proceedings*. Wien, S. 773-780.

SCHWEIGHOFER, F. (1997): Wie sicher ist Ihre Gemeinde? In: *Raumordnung aktuell*. Bd. 19971(3), S. 6-7.

SEHER, W. (2004): *Möglichkeiten der Flächenvorsorge in Hochwasserabflussräumen – Handlungsspielräume von Gemeinden und Gemeinde-kooperationen, am Beispiel von Gemeinden im Oberlauf der Triesting/Niederösterreich*. Teilstudie zu FloodRisk I, Teilprojekt 2, Umweltbundesamt, Wien.

SEHER, W. (2008): *Praktische Umsetzung künftiger Strategien risikoarmer Raumnutzung - Absiedleung und Flächenwidmung*. Teilstudie zu FloodRisk II - Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien im integrierten Hochwasserschutz, Workpackage 9, Teilprojekt 9.3, Umweltbundesamt, Wien.

SELLE, K. (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsvertändnisses. In: *Raumplanung*. Bd. 71, S. 237-242.

SEMSROTH, K., Hrsg. (2001): *Deutsch-Österreichisches Handbuch der Planungsbegriffe*. Verlag der ARL, Hannover.

SHAKESPEARE, W. (1997): *Ein Sommernachtstraum*. Reclam, Stuttgart.

SHARP, L. und RICHARDSON, T. (2001): Reflections on Foucauldian discourse analysis in planning and environmental policy research. In: *Journal of Environmental Policy and Planning*. Bd. 3(3), S. 193-209.

SHMUELI, D. F. (2008): Framing in geographical analysis of environmental conflicts: Theory, methodology and three case studies. In: *Geoforum*. Bd. 39(6), S. 2048-2061.

SJÖBERG, L. (1998): World Views, Political Attitudes and Risk Perception. In: *Risk: Health, Safety & Environment*. Bd. 9(1998), S. 137-152.

SJÖBERG, L. (2000): Factors in risk perception. In: *Risk Analysis*. Bd. 20(1), S. 1-11.

SJÖBERG, L. (2006): Rational Risk Perception: Utopia or Dystopia? In: *Journal of Risk Research*. Bd. 9, S. 683-696.

SOBOTKA, W. (1998): Ideen von Landesrat Mag. Wolfgang Sobotka zur ROG-Novelle. In: *Raumordnung aktuell*. Bd. 1998(4), S. 2-3.

SOBOTKA, W. (2002): Raumordnung für die niederösterreichische Bevölkerung - Der zuständige Landesrat nimmt Stellung. In: *Raum & Ordnung*. Bd. 2002(4). Online: http://www.raumordnung-noe.at/uploads/magazin_raum_und_ordnung/2002/4/402_Sob.pdf, Stand: 12.09.2008.

STEVENS, M., SONG, Y. und BERKE, P. (2009): New Urbanist developments in flood-prone areas: safe development, or safe development paradox? In: *Natural Hazards*. Im Druck.

STIENS, G. (1998): Prognosen und Szenarien in der räumlichen Planung. In: RITTER, E. H. (Hrsg.): *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 113-145.

STRAUSS, A. L. und CORBIN, J. (1996): *Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Beltz Psychologie-Verlag, Weinheim.

TIERNEY, K. J., LINDELL, M. K. und PERRY, R. W. (2001): *Facing the unexpected: Disaster preparedness and response in the United States*. Joseph Henry Press, Washington.

TURNER, B. L., et al. (2003): A framework for vulnerability analysis in sustainability science. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. Bd. 100(14), S. 8074-8079.

UBA Umweltbundesamt (2009): *Erfasste Bau- und Verkehrsfläche in Österreich 2001 - 2009.* Online: http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/raumordnung/flaechenverbrauch/, Stand: 15.07.2009.

UN-IDNDR International Strategy for Disaster Reduction (2000): *The International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) - Building on a ten-year Foundation.* Online: http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/org/isdr/isdr_1.htm, Stand: 23.09.2007.

UN-ISDR (1994): *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World - Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation World Conference on Natural Disaster Reduction* Online: http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-yokohama-strat_eng.htm, Stand: 03.07.2009.

UN-ISDR (2007): *Words Into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework.* Online: http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Words-into-action/Words-Into-Action.pdf, Stand: 03.07. 2009.

UN (2002): *Johannesburg Plan of Implementation.* Online: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf, Stand: 10.03.2008.

UN (2004): *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives.* United Nations ISDR, Genf. Online: http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-eng.htm, Stand: 07.10.2007.

UN (2007): *Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction - Report of the Secretary-General.* Online: http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/basic_docs/SG-report/SG-report-62-320-eng.pdf, Stand: 03.07.2009.

UN (2009): *Risk and poverty in a changing climate - Invest today for a safer tomorrow.* Online: http://www.preventionweb.net/files/9414_GARsummary.pdf, Stand: 03.07.2009.

UNU-EHS United Nations University (2007): *Disaster Risk Reduction and Sustainable Development in Tsunami Affected Countries*. Working Paper, Nr. 3, Bonn.

WAGNER, K. (2008): Der Risikoansatz in der europäischen Hochwassermanagementrichtlinie. In: *Natur und Recht*. Bd. 30(11), S. 774-779.

WANCATA, M. (2005): *Katastrophenbeihilfe EINFACH helfen.* Online: http://www.rimax-hochwasser.de/fileadmin/RIMAX/download/Veranstaltungen/MEDIS-Workshop/medis_05_wancata_tomasin.pdf, Stand: 13.10.2007.

WARDENGA, U. (2002): Räume der Geographie - zu Raumbegriffen im Geographieunterricht. In: *geographie heute*. Bd. 200(2002), S. 4-7.

WCDR (2005): *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (Extract from the final report).* Online: http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf, Stand: 10.10.2007.

WEBER, G. (1994): Fünf Thesen zur ökologisch orientierten Raumplanung. In: *Raumplanung aktuell*. Bd. 1994(3), S. 8-13.

WEBER, K. (2009): *Auswirkungen der EU-Hochwasserrichtlinie auf die österreichischen Materiengesetze – Grundsätze, Gefährdungsbereiche und Gefahrenzonen aus rechtlicher Sicht.* Teilstudie zu FLOOD RISK II - Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien im integrierten Hochwasserschutz, Workpackage 10, Teilprojekt 10.1, Umweltbundesamt. Online: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/klima/FloodRisk/fr2_praesentationen/FRII_Recht_EU-HWRL_Weber.pdf, Stand: 15.07.2009.

WEBER, M. (1995): *Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*. Wiss. Verlag, Schutterwald, Baden.

WEICHHART, P. (2007): Risiko – Vorschläge zum Umgang mit einem schillernden Begriff. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde*. Bd. 81(3), S. 201-214.

WEICHHART, P. (2008a): Der Mythos vom "Brückenfach". In: *Geographische Revue*. Bd. 10(1), S. 59-69.

WEICHHART, P. (2008b): *Ökologische Doktrin und Innovationen von Arbeitsprozessen als Medien der Kopplung von gesellschaftlichen und naturalen Systemen.* Vortrag im Rahmen des Gesprächskreis „Integrative Projekte in der Geographie“, Universität Salzburg. Online: http://homepage.univie.ac.at/peter.weichhart/Homepage/P256StrKoppSbgKA.ppt, Stand: 09.10.2008.

WEICHSELGARTNER, J. (2001): *Naturgefahren als soziale Konstruktion*. Dissertation, Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

WEISS, G. (2000): Aus "Galtür" gelernt, oder? In: *RAUM*. Bd. 39(2000), S. 34-36.

WINKLER, B. (2006): *Hochwasserkonzept NÖ.* Online: http://www.raumordnung-noe.at/uploads/winkler_hochwasserkonzept_noe.pdf, Stand: 04.06.2008.

WISNER, B. und ADAMS, J., Hrsg. (2002): *Environmental health in emergencies and disasters: a practical guide*. World Health Organization.

WOLLANSKY, I. (1988): Ökologie und Raumordnung - Ökologie in der Raumordnung? In: *Raumordnung aktuell*. Bd. 1988(2), S. 3-5.

WOLLANSKY, I. und KODYM, A. (2000): Sustainable in Theorie und Praxis: Nachhaltigkeit aus verschiedenen Blickwinkeln. In: *Raum & Ordnung*. Bd. 2000(2). Online: http://www.raumordnung-noe.at/uploads/magazin_raum_und_ordnung/2000/2/200_Wol.pdf, Stand: 13.02.2008.

WRANA, D. und LANGER, A. (2007): An den Rändern der Diskurse - Jenseits der Unterscheidung diskursiver und nicht-diskursiver Praktiken. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*. Bd. 8(2). Online: http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/2-07/07-2-20-d.htm, Stand: 03.01.2008.

ZENAR (2003): *Plattform Hochwasser - Ereignisdokumentation Hochwasser August 2002.* Zentrum für Naturgefahren und, Risikomanagement, Wien. Online: http://zenar.boku.ac.at/PDF-Files/Hochwasser_2002_Gesamt.PDF, Stand: 10.01.2007.

ZINN, J. (2006): Wie kommen wir zu angemessenen Umgangsweisen mit dem Klimawandel? – Zum gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit. In: DKKV (Hrsg.): *Wandel von Vulnerabilität und Klima*. Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V., Bonn, Schriftenreihe der DKKV Nr. 35, S. 38-51.

8.2 Amtliche Quellen

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (1999): *Motivenbericht zur 8. Novelle des NÖ Raumordnungsgesetzes 1976.* Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LandtagsvorlagenXV/GesetzeXV/287/287M.pdf, Stand: 12.09.2008.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2000): *Empfehlung zur Ergänzung der Planzeichen für Flächenwidmungspläne*. Aussendung der Gruppe Raumordnung und Umwelt - Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik vom 24.05.2000.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2001a): *Motivenbericht zur 9. Novelle des NÖ Raumordnungsgesetzes 1976.* Online: http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LandtagsvorlagenXV/GesetzeXV/889/889M.pdf, Stand: 12.09.2008.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2001b): *Zusammenfassung der Stellungnahmen zur 9.Novelle des NÖ Raumordnungsgesetzes 1976.* Online: www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LandtagsvorlagenXV/GesetzeXV/889/889S.pdf, Stand: 12.09.2008.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2005a): *Leitfaden zur strategischen Umweltprüfung in der örtlichen Raumplanung Niederösterreichs gemäß NÖ Raumordnungsgesetz 1976.* Online: http://www.raumordnung-noe.at/uploads/sup_leitfaden.pdf Stand: 09.01.2008.

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2005b): *Motivenbericht zur 15. Novelle des NÖ Raumordnungsgesetzes 1976.* Online: www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LandtagsvorlagenXV/GesetzeXV/889/889M.pdf, Stand: 12.09.2008.

AMT DER STEIRISCHEN LANDESREGIERUNG, Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume, Nr. 117/2005, idgF.

B-VG, Bundesverfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930, idgF.

BMLF Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (1973): *Richtlinien für den Schutzwasserbau*. Wien.

BMLF Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (1980): *Vorläufigen Richtlinie für die Durchführung von Kosten-Nutzen-Untersuchungen im Flussbau*. Wien.

BMLF Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (1994a): *Richtlinien für die Abgrenzung von Gefahrenzonen*. Wien.

BMLF Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (1994b): *Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung*. Wien.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2006d): *Richtlinien zur Gefahrenzonenausweisung für die Bundeswasserbauverwaltung.* Online: http://aktuell.lebensministerium.at/filemanager/download/16584/, Stand: 21.06.2008.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2006e): *Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung.* Online: http://wasser.lebensministerium.at/filemanager/download/16583/, Stand: 18.02.2008.

BMLFUW Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2006f): *Technische Richtlinien für die Wildbach- und Lawinenverbauung.* Online: copyright.lebensministerium.at/filemanager/download/17760/, Stand: 20.04.2008.

FORSTGESETZ 1975, BGBl. Nr. 440/1975, idgF.

HWRL, Richtlinie 2007/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken ('Hochwasserrichtlinie'), RL 2007/60/EG,

KATFG 1996, Katastrophenfondsgesetz 1996, BGBl. Nr. 201/1996, 13/2007.

NÖ BTV, NÖ Bautechnikverordnung 1997, Nr. 8200/7-1, 1998-07-23.

NÖ KHG, Niederösterreichisches Katastrophenhilfegesetz, Nr. 102/02, idgF.

NÖ PLANZEICHENVERORDNUNG, Nr. 8000/2–0, 1977-10-25.

NÖ PLANZEICHENVERORDNUNG, Nr. 8000/2–0, 2002-06-13.

NÖ ROG, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, Nr. 8000, idgF.

NÖ ROG, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, Nr. 8000-8, 5. Novelle 4/93 1992-03-17.

NÖ ROG, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, Nr. 8000-8, 5. Novelle 4/93 1993-03-17.

NÖ ROG, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, Nr. 8000-10, 6. Novelle 148/95 1995-10-31.

NÖ ROG, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, Nr. 8000-13, 8. Novelle 107/99 1999·09·16.

NÖ ROG, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, Nr. 8000-14, 8. Novelle 16/02 2002-02-27.

NÖ ROG, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, Nr. 8000-15, 10. Novelle 51/02 2002-05-23.

NÖ ROG, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, Nr. 8000-19, 14. Novelle 26/05 2005-03-02.

NÖ ROG, Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976, Nr. 8000-21, 15. Novelle 26/06 2006-04-21.

OÖ LANDESRAUMORDNUNGSPROGRAMM, Oberösterreichisches Landesraumordnungsprogramm, Nr. 72/1998, idgF.

REGROP NÖ-MITTE, Verordnung über ein Regionales Raumordnungsprogramm NÖ Mitte Nr. 8000/76-0, 2002-01-31.

WHG, Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushaltes 1957 der Bundesrepubik Deutschalnd, BGBl. I S. 1110, 1386, idgF.

WRG, Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 693/1988.

WRG, Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 252/1990.

WRRL, Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik ('Wasserrahmenrichtlinie'), RL 2000/60/EG,

8.3 Sonstige Quellen

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG (2008): Persönliche Auskunft der Abteilung Landwirtschaftsförderung LF3 zu ausgwählten Schadensmeldungen an den Katastrophenfonds (Sonderauswertung).

AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG Gruppe Wasser (2009d): Persönliche Auskunft über durchgeführte Gefahrenzonenplanungen und Abflussuntersuchungen in Niederösterreich.

BMF Bundesministerium für Finanzen (2008): Persönliche Auskunft über Auszahlungen aus dem Katastrophenfonds (Sonderauswertung).

PIGAL, G. (2005): Änderungsplan zum örtlichen Raumordnungsprogramm Hadersdorf, Plan Nr. 7165 - 05/06.

WILDA, B. (2002): Flächenwidmungsplan St. Veit an der Gölsen, Plan Nr. 200/09.

WLV (2008): Persönliche Auskunft über den Stand aktueller Gefahrenzonenpläne in Niederösterreich (Sonderauswertung), Sektion Wien, Niederösterreich und Burgenland.

INTERVIEW 1: Beschäftigte/r am Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abteilung Wasserwirtschaft. Persönliches Interview, 27.10.2008.

INTERVIEW 2: 2 Beschäftigte am Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik - Regionalplanung. Persönliches Interview, 11.11.2008.

INTERVIEW 5: Beschäftigte/r am Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik - Örtliche Raumplanung. Telefoninterview, 25.02.2009.

9 Anhang

9.1 Anhang 1: Überblick über raumordnungsrechtliche Regelungen zum Umgang mit Hochwasser in den österreichischen Bundesländern

A) Vorsorge gegen Hochwasser und Naturgefahren auf Ebene der Ziele und Grundsätze raumplanerischen Handelns

Mit Ausnahme von Wien und Vorarlberg binden alle Bundesländer die Vorsorge gegen Naturgefahren bei der Standortwahl von Siedlungen über das Ziel der Vermeidung der Gefährdung durch Naturgefahren ein. Tabelle 44 gibt dazu einen Überblick über die entsprechenden Bestimmungen der Landesraumordnungsgesetze:

Bundesland	Gesetzesstelle	Bestimmungen
Burgenland	§ 1 Abs. 2 Z 5 Bgld RplG	Die Bevölkerung ist vor Gefährdung durch Naturgewalten und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfanges sowie vor Umweltschäden, -gefährdungen und -belastungen durch richtige Standortwahl dauergenutzter Einrichtungen insbesondere unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur bestmöglich zu schützen.
Kärnten	§ 1 Abs. 2 Z 4 Ktn ROG	Die Bevölkerung ist vor Gefährdungen durch Naturgewalten und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfanges sowie vor vermeidbaren Umweltbelastungen durch eine entsprechende Standortplanung bei dauergenutzten Einrichtungen zu schützen.
Niederösterreich	§ 1 Abs. 2 Z 1 lit. i NÖ ROG	Vermeidung von Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung. […] Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten bei der Standortwahl für Raumordnungsmaßnahmen
Oberösterreich	§ 2 Abs. 1 Z 2a Oö ROG § 2 Abs. 3 Oö ROG	Vermeidung und Verminderung des Risikos von Naturgefahren für bestehenden und künftige Siedlungsräume Berücksichtigung wasserwirtschaftlicher Planungs-, Schutz- und Schongebiete bei Planungen
Salzburg	§ 2 Abs. 1 Z 4 Slbg ROG	Die Bevölkerung ist vor Gefährdung durch Naturgewalten und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfanges sowie vor Umweltschäden, -gefährdungen und -belastungen durch richtige Standortwahl dauergenutzter Einrichtungen insbesondere unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur bestmöglich zu schützen.
Steiermark	§ 3 Abs. 2 Stmk ROG	Entwicklung der Siedlungsstruktur unter Vermeidung von Gefährdung durch Naturgefahren und Umweltschäden durch entsprechende Standortwahl. (Berücksichtigung der ökologischen und wirtschaftlichen Tragfähigkeit bei der Entwicklung der Siedlungsstruktur)
Tirol	§ 1 Abs. 2 lit. d TROG § 27 Abs. 2 lit. a TROG	Sicherung des Lebensraumes, insbesondere der Siedlungsgebiete und der wichtigen Verkehrswege, vor Naturgefahren (überörtliche Raumplanung). Ausgewogene Anordnung und Gliederung des Baulandes im Hinblick auf die Erfordernisse ... der Sicherung vor Naturgefahren (örtliche Raumplanung).
Vorarlberg	§ 2 Vlbg RplG	Allgemeine Zielbestimmungen [a]
Wien	§ 1 Abs. 2 WBO	Allgemeine Zielbestimmungen [a]

a ... hierunter fällt beispielsweise der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bzw. der Schutz der Umwelt

Tabelle 44: Zielbestimmungen zu Naturgefahren in den Raumordnungsgesetzen Österreichs
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 in Aktualisierung von KANONIER, 2005)

B) Raumordnungsrechtliche Regelungen zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser auf Ebene der Landesentwicklung sowie Regionalplanung

Im Rahmen der in den Bundesländern vorhandenen Landesraumordnungsplänen, Landesentwicklungskonzepten, Stadtentwicklungsplänen sowie den regionalplanerischen Bestimmungen der Landesraumordnungsgesetze finden sich folgende Aussagen zur Vorsorge gegen Hochwasser und sonstige Naturgefahren:

Bundesland	Gesetzesstelle(n)	Bestimmungen	Regelungen in überörtlichen Raumordnungsprogrammen
Burgenland	§ 2a und § 7 Bgld RplG	Keine besonderen Bestimmungen	Allgemeine Ziele im Landesentwicklungsprogramm
Kärnten	§ 3 Abs. 3 Ktn ROG	Ausweisung von Gefährdungsbereichen (Gefahrenzonen) in regionalen Entwicklungsprogrammen	- Keine speziellen und parzellenscharfen Aussagen - (Verweis auf den Schutzwasserwirtschaftlichen Raumentwicklungsplan SREP)
Niederösterreich	§ 10 NÖ ROG	Maßnahmen im Hinblick auf den Naturraum und die Siedlungsstruktur	- Kenntlichmachung von Überflutungsgebieten in aktuellen Regionalprogrammen - Regionale Grünzonen und Siedlungsgrenzen auch aufgrund von Gefährdungsbereichen
Oberösterreich	§ 11 Abs. 3 Z 3 Oö ROG	Vorrangflächen für Nutzungsansprüche im Bauland und Grünland in regionalen Raumordnungsprogrammen	- Meidung von Gefahrenbereichen für ausgewählte Raumtypen im Landesraumordnungsprogramm - Wasserwirtschaftliche Vorrangflächen (HQ30) in neueren regionalen Raumordnungsprogrammen - Regionale Grünzonen auch aufgrund von Gefährdungsbereichen
Salzburg	§ 6 Abs. 1 Slbg ROG	Keine besonderen Bestimmungen	- Allgemeine Ziele und Maßnahmen im Landesentwicklungsprogramm - Empfehlungen zu naturräumlichen Gefährdungen in aktuellen Regionalprogrammen - Regionale Grünzonen und Siedlungsgrenzen auch aufgrund von Gefährdungsbereichen - Flächenfreihaltung: Kernraum für Landwirtschaftsproduktion
Steiermark	§ 10 Abs. 4 lit. a Stmk ROG	Gefahrenzonen und durch Hochwasser gefährdete Bereiche sind in Regionalplänen ersichtlich zu machen	- Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume: Ausschluss von HQ 100 und Roten Gefahrenzonen - Flächenfreihaltung: Regionale Grünzonen, Vorrangzonen für Siedlungsentwicklung, Landwirtschaftliche Vorrangzonen
Tirol	§ 7 Abs. 1 lit. a und e TROG	In Raumordnungsprogrammen können Gebiete oder Grundflächen für bestimmte Zwecke freigehalten oder Baulandgrenzen festgelegt werden	- Spezielle Festlegungen im Landesentwicklungsprogramm und Landesraumordnungsplan - Regionale Siedlungsgrenzen auch aufgrund von Gefährdungsbereichen - Flächenfreihaltung: überörtliche Grünzonen und landw. Vorrangflächen
Vorarlberg	§ 6 Vlbg RplG	Keine besonderen Bestimmungen	Allgemeine Nutzungseinschränkungen durch Rheintal- und Walgaugrünzone
Wien	-	-	-

Tabelle 45: Festlegungen zur Vorsorge gegen Hochwasser und sonstige Naturgefahren der Landes- und Regionalplanung in Österreich
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 in Aktualisierung von KANONIER, 2005)

Wie Tabelle 45 entnommen werden kann, fällt die formelle Verankerung der Vorsorge gegen Hochwasser und sonstige Naturgefahren im Rahmen der jeweiligen Landes- und Regionalplanungen unterschiedlich aus. Vorhandene Regelungen fokussieren oftmals auf die Kennzeichnung von Gefahrenzonen in Regionalplänen bzw. die Freihaltung von Flächen für bestimmte Zwecke, oftmals mit der originären Intention der Unterbindung deren Zersiedelung. Bei der Bestimmung freizuhaltender Flächen gehen in neuere Regionalpläne in unterschiedlichem Ausmaß auch Abfluss- bzw. Retentionsflächen ein. Eine Freihaltung wird dabei meist über regionale Grünzonen, landwirtschaftliche Vorrangflächen oder regionale Siedlungsgrenzen erzielt. Ein Bundesland (Steiermark) verfügt über ein sektorales Raumordnungsprogramm (AMT DER STEIRISCHEN LANDESREGIERUNG, LGBl. 117/2005), welches Ausschlusskriterien für Siedlungsräume[72] - nicht innerhalb eines Abflussbereiches 100-jährlichen Hochwassers und roter Gefahrenzone der WLV - beinhaltet.

Einige Bundesländer verankern die zumeist abstrakt beschriebene Vorsorge gegen Naturgefahren in ihren Landesentwicklungsprogrammen. Beispielsweise findet sich im Oberösterreichischen Landesentwicklungsprogramm der Hinweis für bestimmte Raumtypen neues Bauland nur unter *„Meidung von Gefahrenbereichen“* (§4 OÖ LANDESRAUMORDNUNGSPROGRAMM) auszuweisen.

Als einziges Bundesland setzt Kärnten im Rahmen von regionalen Pilotprojekten (vgl. MANHART und MICHOR, 2008:29ff) den ‚Schutzwasserwirtschaftlichen Raumentwicklungsplan SREP’ (AMT DER KÄRTNER LANDESREGIERUNG, 2007) ein. Bei diesem informellen Instrument zur flusseinzugsgebietsbezogenen Abstimmung zwischen Schutzwasserwirtschaft und Raumplanung werden Bedarfsflächen für Wasserabfluss und Retention mit den Entwicklungsvorstellungen auf regionaler- bzw. kommunaler Ebene abgestimmt. Ziel dieses Vorgehens ist die Bereitstellung von Informationen zur Konfliktträchtigkeit beabsichtigter Flächennutzungen für die Regional- bzw. Kommunalplanung. Je nach Beteiligten Akteuren können dabei zwei Prozesstypen zur Anwendung kommen:

Eigenschaft	Prozesstyp	
	SREP-Hinweiskarte	SREP-Vereinbarung
Zielebene	großräumig / Region	kleinräumig / Gemeinde(n)
Inhalt	rascher großräumiger Überblick über Raumsituation; Orientierung für überörtliche und örtliche Raumplanung	konkrete raumplanerische Vereinbarung zwischen Gemeinden und Schutzwasserwirtschaft
Planungsraum	Flussraum/Auenzone einer regionalen Tallandschaft	Hochwasserabflussraum einer / mehrerer Gemeinde(n)
Planungsmaßstab	1:10.000 bis 1:20.000	1:2.500 bis 1:5.000

Tabelle 46: Prozesstypen und Aussageniveaus des schutzwasserwirtschaftlichen Raumentwicklungsplanes
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 in Überarbeitung von AMT DER KÄRTNER LANDESREGIERUNG, 2007:7)

Zusammenfassend kann die Handhabung von Hochwasser und sonstigen Naturgefahren auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung als vor allem durch informelle Zugänge in der Planungspraxis und einer geringen raumordnungsrechtlichen Verankerung beschrieben werden (vgl. KANONIER, 2005:92). Als Beispiel eines informellen Zugangs sei hier die Umdeutung regionaler Grünzonen von vor Zersiedelung zu schützenden Flächen hin zu von Verbauung

[72] Eine vergleichbare Regelung findet sich in Niederösterreich auf örtlicher Ebene (vgl. §15 Abs3 Z1 NÖ ROG).

freizuhaltenden Abfluss- und Retentionsflächen genannt. Auf Basis einer ExpertInnenbefragung zur Wirksamkeit regionaler Planungsansätze zum Thema Naturgefahren folgert Kanonier:

„Die tatsächliche Steuerungswirkung überörtlicher Planungsmaßnahmen […] ist allerdings nicht besonders hoch“ (ebd.)

C) Raumordnungsrechtliche Regelungen zum vorsorgenden Umgang mit Hochwasser auf kommunaler Ebene

Aufgrund der nahezu nicht vorhandenen Thematisierung örtlicher Entwicklungskonzepte und Bebauungspläne im Kontext der Vorsorge gegen Hochwasser und sonstige Naturgefahren wird von einer eingehenderen Darstellung dieser Instrumente Abstand genommen und auf die diesbezüglichen Ausführungen von Kanonier (2005:96f bzw. 110f) verwiesen.

Die raumordnungsrechtlichen Regelungen auf kommunaler Ebene fokussieren fast ausschließlich auf das Instrument des Flächenwidmungsplanes. Zur Neuauflage bzw. Änderung dieses Instrumentes finden sich in den Raumordnungsgesetzen folgende verpflichtende Erkenntlich- bzw. Ersichtlichmachungen betreffend Hochwasser und sonstiger Naturgefahren:

Bundesland	Gesetzesstelle	Bestimmungen
Burgenland	§ 13 Abs. 3 lit. b Bgld RplG	- Schutzgebiete nach dem Wasserrechtsgesetz - Überschwemmungsgebiete
Kärnten	- § 12 Abs. 1 Z 2 Ktn GplG - § 12 Abs. 2 Ktn GplG	- Gefahrenzonen gemäß Forstgesetz (verpflichtend) - Hochwasserabflussgebiete - Gefahrenzonen nach den Richtlinien der Bundeswasserbauverwaltung (nach "Bedachtnahme auf örtliche Gegebenheiten")
Niederösterreich	§ 15 Abs. 2 Z 2 NÖ ROG	Überflutungsgebiete sowie Gefahrenzonen
Oberösterreich	§ 18 Abs. 7 Oö ROG	- Wasserrechtliche Schutz- und Schongebiete - Gefahrenzonen gemäß Forstgesetz (WLV) - festgelegte Hochwasserabflussgebiete (BWV)
Salzburg	§ 16 Abs. 2 lit c Slbg ROG	- Hochwasserabflussgebiete nach dem Wasserrechtsgesetz (HQ30) - für den Hochwasserabfluss und -rückhalt wichtige Flächen - Gefahrenzonen der forstlichen Raumplanung (WLV)
Steiermark	§ 22 Abs. 7 Z. 3 und 4 Stmk ROG	- Gefahrenzonen, Vorbehalts- und Hinweisbereiche nach den Gefahrenzonenplänen - Flächen, die durch Hochwasser, hohen Grundwasserstand, Vermurung, Steinschlag, Erdrutsch oder Lawinen u. dgl. gefährdet sind
Tirol	§ 35 Abs. 2 TROG	Gebiete und Grundflächen, die durch Lawinen, Hochwasser, Wildbäche, Steinschlag, Erdrutsch und andere Naturgefahren gefährdet sind, sowie das Ausmaß der Gefährdung
Vorarlberg	§ 12 Abs. 5 Vlbg RplG	für die Raumplanung bedeutsame Gebiete
Wien	-	-

Tabelle 47: Erkenntlich- und Ersichtlichmachungen zu Hochwasser und sonstigen Naturgefahren in Flächenwidmungsplänen
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 in Aktualisierung von KANONIER, 2005)

Bei der Bestimmung der Erkenntlich- und Ersichtlichmachungen verfolgen einige Länder, beispielsweise Tirol, den Ansatz einer allgemeinen Beschreibung der zu kennzeichnenden Flächen und ergänzen dies durch Signaturen für (ausgewählte) Gefahrenbereiche in den Planzeichenverordnungen. Andere Bundesländer beziehen sich in ihren Vorgaben direkt auf Gefahrenzonen der WLV bzw. BWV oder auf Hochwasserabflussgebiete nach dem Wasserrechtsge-

setz (30jährliche Hochwasser). Wie Kanonier (2005:21f) zur praktischen Handhabung dieses Zugangs ausführt, wird dabei vor allem auf gelbe und rote Gefahrenzonen der WLV sowie die Anschlaglinien 30- bzw. 100jährlicher Abflussereignisse referenziert.

Die Widmung von Baulandflächen durch Kommunen wird in den Landesraumordnungsgesetzen an bestimmte Eignungskriterien, beispielsweise die Vermeidung unwirtschaftlichen Erschließungsaufwände, gebunden. Die Gefährdung durch Hochwasser und sonstige Naturgefahren kann als ein solches Eignungskriterium gesehen werden, wozu sich in den Landesraumordnungsgesetzen sowie deren Vollzug folgende Bestimmungen finden:

Bundesland	Raumordnungsrechtliche Regelung		Umsetzung im Vollzug	
	Gesetzesstelle	Bestimmungen	Widmungsverbote	Widmungsbeschränkungen
Burgenland	§ 14 Abs. 1 Bgld RplG	Gebiete, die sich wegen der Grundwasserverhältnisse, der Bodenverhältnisse oder der Hochwassergefahr nicht für die Bebauung eignen	- Rote Gefahrenzonen - HQ100 Bereiche	Sonstige Gefährdungsbereiche
Kärnten	§ 3 Abs. 1 lit. a und b Ktn GplG	Gebiete im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Steinschlag, Lawinen, Muren, Bodenbeschaffenheit, Grundwasser und Ähnlichem	Rote Gefahrenzonen	Sonstige Gefährdungsbereiche
Niederösterreich	§ 15 Abs. 3 NÖ ROG	- Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden - rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdete Flächen - ungenügende Tragfähigkeit des Untergrunds und Grundwasserhöchststände über dem Geländeniveau	- Rote und z.T. gelbe Gefahrenzonen - HQ100 Bereiche	Sonstige Gefährdungsbereiche
Oberösterreich	- § 21 Abs. 1 Oö ROG - § 21 Abs. 1a Oö ROG	Flächen, die sich wegen der natürlichen Gegebenheiten (wie Grundwasserstand, Hochwassergefahr, Steinschlag, Bodenbeschaffenheit, Lawinengefahr) für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignen: - HQ30 Flächen - HQ 100 Flächen nur wenn - Hochwasserabfluss- und Rückhalteräume nicht maßgeblich beeinträchtigt - Bauland nicht um Bereiche mit erheblich höherem Gefahrenpotential erweitert wird	- Rote Gefahrenzonen - HQ30 Flächen - z.T. HQ100 Flächen	Sonstige Gefährdungsbereiche
Salzburg	§ 17 Abs. 5 lit b Slbg ROG	- Flächen im Gefährdungsbereich von Hochwasser, Lawinen, Murgängen, Steinschlag und dergleichen - Flächen die als wesentliche Hochwasserabfluss- oder -rückhalteräume zu erhalten sind	- Rote Gefahrenzonen - HQ30 Flächen	Sonstige Gefährdungsbereiche
Steiermark	- § 23 Stmk Abs. 1 Z. 1 und 3 Stmk ROG - [LGBl. 117/2005]	- Grundflächen, die auf Grund der natürlichen Voraussetzungen (Bodenbeschaffenheit, Grundwasserstand, Hochwassergefahr, Klima, Steinschlag, Lawinengefahr u. dgl.) von einer Verbauung ausgeschlossen sind - Flächen deren Aufschließung keine unwirtschaftlichen öffentlichen Aufwendungen für den Hochwasserschutz erforderlich machen - [Programm hochwassersichere Entwicklung der Siedlungsräume: HQ100 Flächen | rote Gefahrenzone und blaue Vorbehaltsflächen WLV | Uferstreifen (mind. 10 m)]	- Rote Gefahrenzonen - HQ100 Flächen - Blaue Vorbehaltsflächen - Uferstreifen	Sonstige Gefährdungsbereiche (insb. gelbe Gefahrenzonen)

Tirol	§ 37 Abs. 1 lit. a TROG	Grundflächen, soweit sie insb. unter Bedachtnahme auf Gefahrenzonenpläne wegen einer Gefährdung durch Lawinen, Hochwasser, Wildbäche, Steinschlag, Erdrutsch oder andere Naturgefahren für eine widmungsgemäße Bebauung nicht geeignet sind	Grundsätzlich: rote Gefahrenzonen	Sonstige Gefährdungsbereiche
Vorarlberg	§ 13 Abs. 2 lit a Vlbg RplG	Flächen, die sich wegen der natürlichen Verhältnisse (Grundwasserstand, Bodenbeschaffenheit, Lawinen-, Hochwasser-, Vermurungs-, Steinschlag-, Rutschgefahr u. dgl.) für eine zweckmäßige Bebauung nicht eignen	Rote Gefahrenzonen	Sonstige Gefährdungsbereiche
Wien	-	-	-	Alle Gefährdungsbereiche

Tabelle 48: Kriterien der Baulandeignung in den Landesraumordnungsgesetzen und deren Vollzug
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 in Aktualisierung von KANONIER, 2005)

Die meisten Bundesländer nutzen allgemeine Beschreibungen auszuschließender Flächen ohne auf konkrete fachplanerische Gefahrenzonenabgrenzungen der BWV bzw. WLV zu verweisen. In der Umsetzung dieser Regelungen erweisen sich vor allem die roten Gefahrenzonen der WLV bzw. die Abflussuntersuchungen der BWV, hier vor allem die Abflussräume 30- bzw. 100jährlicher Hochwasser, als dominante Regularien. Die Bundesländer Ober- und Niederösterreich sowie die Steiermark referenzieren direkt auf Zonierungen der WLV, hier vor allem auf rote Gefahrenzonen, bzw. Anschlaglinien der BWV, vor allem auf Abflussräume 30- bzw. 100jährlicher Hochwasser. Die Steiermark unterscheidet sich dabei von diesen beiden Bundesländern aufgrund der Vorgaben des sektoralen Raumordnungsprogrammes zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume an die kommunale Planungsebene.

Ergänzend zu diesen Eignungskriterien für Bauland findet sich eine Reihe von Ausnahmeregelungen, um trotz bestehender Gefährdung Baulandwidmungen vergeben bzw. Verbauungen ermöglichen zu können. Dazu finden sich in den Landesraumordnungsgesetzen folgende Bestimmungen:

Bundesland	Flächen für standortgebundene Bauten	In Ortsgebieten	Sicherstellung Aufschließungszonen	Einzelbewilligungen
Burgenland	-	-	-	-
Kärnten	§ 5 Abs. 7 Ktn GplG	-	§ 4 Abs. 1 Ktn GplG	§ 14 Abs. 4 Ktn BO
Niederösterreich	§ 15 Abs. 4 NÖ ROG	§ 15 Abs. 4 NÖ ROG	-	-
Oberösterreich	§ 21 Abs. 1a	-	-	-
Salzburg	-	-	§ 17 Abs. 7 Slbg ROG	§ 24 Abs. 3 Slbg ROG
Steiermark*	§ 4 Abs. 2 LGBL.Nr. 117/2005	§ 4 Abs. 2 LGBL.Nr. 117/2005	§ 23 Abs. 3 Stmk ROG	-
Tirol	§ 43 TROG	§ 37 Abs. 2 TROG § 43 TROG	-	-
Vorarlberg	-	-	§ 13 Abs. 3 Vlbg RplG	§ 22 Vlbg RplG
Wien	-	-	-	-

* … teilweise geregelt durch das sektorale Raumordnungsprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume

Tabelle 49: Hochwasserbezogene Sonderregelungen für Baulandwidmungen in den Landesraumplanungsgesetzten Österreichs
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 in Aktualisierung von KANONIER, 2005)

Die weitestverbreitete Ausnahmeregelung thematisiert standortgebundene Bauten, wie Leitungsmasten, Trafo-Stationen etc., welche aufgrund funktionaler Erfordernisse an bestimmte Standorte gebunden sind. Eine andere Gruppe von Ausnahmeregelungen fokussiert auf das

Füllen von Baulücken in bestehenden Ortsgebieten bzw. auf Erweiterungen an deren Rändern trotz Gefährdung durch Hochwasser oder sonstige Naturgefahren. Vor allem in den westlichen Bundesländern finden sich Ansätze zu Aufschließungszonen, wodurch Bauland in gefährdeter Lage gewidmet und mit Vorgaben zu seiner Baufreigabe bzw. zur Freigabe als Bauplatz versehen wird. Diese Vorgaben betreffen die Beseitigung der Gefahren und sind oftmals an zeitlich befristete Baugebote gebunden. Ebenfalls nur in den westlichen Bundesländern vertreten ist die Möglichkeit einer bescheidmäßigen Einzelbewilligung von Bauvorhaben durch die Gemeinde, wodurch die jeweils gültigen Widmungsvorgaben aufgehoben werden.

Die laufende Ermittlung und Überarbeitung von Gefahrenzonen und Anschlaglinien durch BWV und WLV bewirkt, dass bereits gewidmete Baulandflächen sich nachträglich als durch Hochwasser und/oder sonstige Naturgefahren bedroht herausstellen. Wurden diese Flächen bereits bebaut erweist sich eine weiterführende raumplanerische Behandlung aufgrund der faktischen Bebauung als relativ unwirksam (vgl. KANONIER, 2005:106). Für den Fall dass diese Flächen noch nicht bebaut wurden, sehen einige Länder gesonderte Regelungen zur Verhinderung der Bebauung und/oder Sanierung dieser Flächen vor:

Bundesland	Gesetzesstelle	Bestimmungen
Burgenland	-	-
Kärnten	§ 15 Ktn GplG	Rückwidmung von Bauland wenn innerhalb von 10 Jahren nicht zu erwarten ist, dass die Bedrohungen durch Maßnahmen abgewendet werden können (inkl. Entschädigung)
Niederösterreich	- § 22 Abs. 6 Z 2 NÖ ROG - § 23 Abs. 2 lit b und Abs. 3 NÖ ROG - § 24 Abs. 1 lit c NÖ ROG	- Änderung Örtliches Raumordnungsprogrammes: Wenn gewidmet und unbebautes Bauland von Gefahren bedroht ist und eine Behebung binnen 5 Jahren nicht möglich ist - Gewidmet und unbebautes Bauland durch Gefahren gemäß § 15 Abs. 3 NÖ ROG bedroht: + Unbefristete Bausperre (bis Beseitigung der Gefahr) + Rückwidmung ohne Entschädigung wenn natürliche Baulandeignung durch Gefahren gemäß § 15 Abs. 3 NÖ ROG bedroht wird
Oberösterreich	-	-
Salzburg	§ 17 Abs. 7 Slbg ROG	Aufschließungsgebiete: nur wenn durch wirtschaftlich vertretbare Mittel in absehbarer Zeit behebbar
Steiermark	§ 23 Abs. 4 Stmk ROG	Sanierungsgebiete: Gebiete in denen Maßnahmen zur Beseitigung von Mängeln notwendig sind (Vermeidung der Gefährdung) mit einer Frist von max. 15 Jahren zu deren Beseitigung (Baubewilligungen nur zur Beseitigung der Mängel erteilen)
Tirol	-	-
Vorarlberg	-	-
Wien	-	-

Tabelle 50: Regelungen zum Umgang mit durch Hochwasser bedrohtem und unbebautem Widmungsbestand
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009)

Vier unterschiedliche Ansätze können dabei identifiziert werden:

- Eine Gruppe von Bundesländern führt hierzu keine eigenen Regelungen an.
- Kärnten und Niederösterreich verfolgen den Ansatz einer befristeten Bausperre mit anschließender Rückwidmung der betroffenen Flächen. Dabei unterscheiden sich die beiden Vorgehensweisen vor allem durch die Verpflichtung zu Entschädigungszahlungen im Falle der Rückwidmung. Im Gegensatz zu Kärnten kann dabei in Niederösterreich entschädigungslos rückgewidmet werden, falls durch die Gefährdung die Voraussetzungen zur Baulandeignung nicht gegeben sind.

- Salzburg und Steiermark versagen die bauliche Nutzung bis zur Beseitigung der Gefährdungen, nutzen hierzu aber unterschiedliche Instrumentarien: Einerseits werden gefährdete Fläche in ein Aufschließungsgebiet überführt, andererseits als ‚Sanierungsgebiete' ausgewiesen. Beide Varianten beruhen auf der Voraussetzung einer technisch sowie finanziell machbaren Beseitigung der einwirkenden Gefährdung.

Da das Errichten von Bauwerken und damit potentiell gefährdeten menschlichen Werten auch abseits einer Baulandwidmung möglich ist, finden Hochwasser und sonstige Naturgefahren auch bei den Bestimmungen zu Widmungsverboten bzw. -beschränkungen im Grünland Berücksichtigung. Dazu finden sich in den Landesraumordnungsgesetzen folgende Bestimmungen:

Bundesland	Gesetzesstelle	Bestimmungen
Burgenland	-	-
Kärnten	§ 5 Abs. 6 Ktn GplG	Allgemeines Bauverbot für Gefährdungsbereiche im Grünland
Niederösterreich	- §14 Abs. 2 Z 15 NÖ ROG - § 19 Abs. 4 NÖ ROG - § 19a Abs. 4 NÖ ROG	- Sicherstellung der Raumverträglichkeit bei allen Widmungen - Einschränkungen für erhaltenswerte Bauten im Grünland (Hochwasser, Steinschlag, Rutschungen, Grundwasser und ungenügende Tragfähigkeit des Bodens) - Einschränkungen (Verweis auf Baulandeignung § 15 Abs. 3 NÖ ROG) für Campingplätze (inkl. Ausnahmeregelung)
Oberösterreich	-	-
Salzburg	-	-
Steiermark	§ 25 Abs. 2 Stmk ROG	Sondernutzungen nur soweit nicht mit Ersichtlichmachung konfliktiert (z.B. mit Festlegungen des Programms zur hochwassersicheren Entwicklung)
Tirol	- § 41 TROG - (§ 43 TROG)	im Freiland sind grundsätzlich nur geringfügige Bauten zulässig Sonderflächen: Gleiche Eignungskriterien wie Bauland (Verweis zu § 37 Abs. 1 lit. a TROG)
Vorarlberg	§ 18 Abs. 5 Vlbg RplG	Festlegung von Freihaltegebieten in Gefährdungsbereichen
Wien	-	-

Tabelle 51: Widmungsverbote bzw. -beschränkungen im Grünland
(Quelle: Eigene Erstellung, 2009 in Aktualisierung von KANONIER, 2005)

Einige Bundesländer sehen dabei zur Berücksichtigung von Naturgefahren im Grünland keine besonderen Regelungen vor. Andere Bundesländer verweisen für Bauführungen im Grünland auf die für Bauland gültigen Eignungsvoraussetzungen bzw. sehen im Grünland Bauverbote oder Freihaltegebiete für Gefahrenzonen vor.

Wenn wir Schatten Euch beleidigt,
O so glaubt – und wohl verteidigt
Sind wir dann! - Ihr alle schier
Habet nur geschlummert hier
Und geschaut in Nachtgesichten
Eures eigenen Hirnes Dichten.
Wollt Ihr diesen Kindertand,
Der wie leere Träume schwand,
Liebe Herren, nicht gar verschmähn,
Sollt Ihr bald was Beßres sehn.
(SHAKESPEARE, 1997:69)