

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.)

Research Report

Zukünftige Ausgestaltung des Risikomanagements in der Raumplanung

Positionspapier aus der ARL, No. 86

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.) (2011) : Zukünftige Ausgestaltung des Risikomanagements in der Raumplanung, Positionspapier aus der ARL, No. 86, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00869>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102785>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Nr. 86

Zukünftige Ausgestaltung des Risikomanagements in der Raumplanung

Hannover 2011



Positionspapier aus der ARL

Nr. 86

Zukünftige Ausgestaltung des Risikomanagements in der Raumplanung

Hannover 2011

Das Positionspapier wurde von den Mitgliedern des Arbeitskreises „Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung“ der ARL erarbeitet:

Birkmann, Jörn, PD Dr.-Ing., Institute for Environment and Human Security, United Nations University, Bonn, Mitglied der ARL

Greiving, Stefan, Prof. Dr.-Ing., Fakultät Raumplanung, Institut für Raumplanung, Technische Universität Dortmund, Mitglied der ARL

Overbeck, Gerhard, Prof. Dr., Departamento de Botânica, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre

Pohl, Jürgen, Prof. Dr., Geographisches Institut, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Mitglied der ARL

Rother, Karl-Heinz, Dr.-Ing., Präsident a. D., Mainz

Rumberg, Martin, Dr.-Ing., Fachbereich Architektur/Raum- und Umweltplanung/ Bauingenieurwesen, Lehrstuhl Stadtplanung, Technische Universität Kaiserslautern

Spangenberg, Martin, Dipl.-Geogr., Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Referat Raumentwicklung, Bonn

Wernig, Roland, Dipl.-Geogr., Regierungsdirektor, Leitender Planer, Planungsgemeinschaft Region Trier, Mitglied der ARL

Zehetmair, Swen, Dipl.-Geogr., Geographisches Institut, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Geschäftsstelle der ARL: WR III „Natürliche Ressourcen, Umwelt, Ökologie“

Leitung: Dipl.-Ing. Peter Müller (mueller@arl-net.de)

Hannover, Juli 2011

Positionspapier Nr. 86

ISSN 1611 - 9983

Zitierempfehlung:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011):
Zukünftige Ausgestaltung des Risikomanagements in der Raumplanung.

Positionspapier aus der ARL Nr. 86.

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00869>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Leibniz-Forum für Raumwissenschaften

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (+49-511) 3 48 42-0, Fax (+49-511) 3 48 42-41

E-Mail: arl@arl-net.de, Internet: www.arl-net.de

Zukünftige Ausgestaltung des Risikomanagements in der Raumplanung

0 Vorbemerkung

Das vorliegende Positionspapier baut auf den Ergebnissen des Arbeitskreises „Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung“ der ARL auf. Ziel ist es, die Aufgaben der Raumplanung (Raumordnung und Bauleitplanung) im Risikomanagement sowie die für die planerische Risikovorsorge vorhandenen Instrumente darzustellen und Defizite im gegenwärtigen Risikomanagement in Raumordnung und Bauleitplanung aufzuzeigen. Daran anschließend werden Empfehlungen für eine Verbesserung des Risikomanagements in der Raumplanung entwickelt sowie dem Praktiker Entscheidungsgrundlagen für die tägliche Arbeit zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse des Arbeitskreises erscheinen in Kürze als Band Nr. 357 in der Reihe „Arbeitsmaterial der ARL“.

1 Einführung

In den letzten Jahren ist das Thema „Risiko“ verstärkt in den Blick der Öffentlichkeit gerückt. Es drängt sich die Frage auf, inwiefern die Raumplanung (Raumordnung und Bauleitplanung) davon berührt ist.

Ziel von Raumplanung ist, Nutzungsinteressen im Raum so anzuordnen, dass Konflikte minimiert werden und die Nutzungen des Raumes im Sinne des gesamtgesellschaftlichen Erfolges optimiert werden.

Jede Nutzung ist dem Risiko unterworfen, dass weitere Wirkungen induziert werden, die den Erfolg des Handelns beeinträchtigen, wenn nicht sogar ganz in Frage stellen können. Risikomanagement ist die bewusste Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken von Handeln, aber auch von Nicht-Handeln, mit dem Ziel, einerseits nachhaltige Erträge zu sichern, dabei aber andererseits keine unnötigen Risiken einzugehen, die den Saldo der Erträge langfristig negativ werden lassen.

Nur ein kleiner Teil der Risiken untersteht einem nennenswerten Zugriff seitens der Raumplanung, die gleichwohl von Risiken immer stärker betroffen ist. In einer arbeitsteiligen, technisch-wissenschaftlichen Welt, die sich immer stärker vernetzt, beschleunigt und globalisiert, werden die Risiken als Ungewissheit der Zukunft immer größer. Gleichzeitig nimmt die Halbwertszeit von gesellschaftlichen Themen, Entscheidungen usw. eher ab. Strukturell nimmt somit die Risikoträchtigkeit des menschlichen Handelns und Nicht-Handels zu. Ulrich Beck spricht zu Recht nicht mehr nur von der „Risikogesellschaft“ (1986), sondern inzwischen von der „Weltrisikogesellschaft“ (2007). Gerade das Erdbeben und der Tsunami im März 2011 in Japan mit ihren Einwirkungen auf riskante Nutzungen (Kernkraftwerke) haben die globale Dimension von Risiken, aber auch die Bedeutung einer raumbezogenen Multi-Gefahrenperspektive dokumentiert, die auf Wechselwirkungen und kumulative Effekte eingeht.

2 Fragen und Antworten zum Risikomanagement in der Raumplanung

Warum sollte Risikomanagement ein Handlungsfeld der Raumplanung sein?

Leitvorstellung von Raumplanung ist die konfliktminimierte und gesamtgesellschaftlich optimierte, vorsorgende Anordnung von Nutzungen und darauf basierender Handlungen im Raum. Jede Nutzung unterliegt dem Risiko, weitere dem Erfolg des Handelns abträgliche Wirkungen nach sich zu ziehen. Risiko umschreibt damit die Ungewissheit darüber, was in Zukunft geschieht. Risikomanagement tritt dieser Ungewissheit als bewusste Auseinandersetzung mit Chancen und Risiken von Handeln und Nicht-Handeln entgegen und begründet insoweit aus sich heraus eine Risikovorsorge.

Risikomanagement ist Teil des Staatshandelns (Gefahrenabwehr, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Schadensfalle, Koordinierung sektoraler Fachplanungen und Fachbehörden mit Risikobezug). Das Handlungsfeld „Risikomanagement“ ist in der Raumordnung und Bauleitplanung bislang normativ und planungspraktisch erst in Ansätzen etabliert. Dabei hat gerade das Risikomanagement mit seinen umfassenden querschnittsorientierten planerischen Komponenten eine hohe Gemeinwohlbedeutung. Es ist deshalb als integratives Handlungsfeld für die Raumplanung geradezu prädestiniert und ließe sich dort in etablierte Verfahren wie die Strategische Umweltprüfung (SUP) integrieren.

Welche Rolle kann die Raumplanung übernehmen?

Raumplanung kann im Rahmen des Risikomanagements eine langfristig orientierte Vorsorgeaufgabe übernehmen. Planungsziele sind die Vermeidung und Verminderung von Risiken, die Verminderung von Schadenswirkungen, die Erleichterung der Bewältigung von Schadensereignissen sowie Vorsorgeleistungen zur Aufrechterhaltung der Daseinsgrundfunktionen im Schadensfall.

Im Hinblick auf das Wirkungsgefüge von raumplanungsrelevanten Risiken verfügt die Regionalplanung i. d. R. über die für ein Risikomanagement am besten geeignete Planungsraumgröße. Sie ist für ein effizientes planerisches Risikomanagement räumlich und sachlich hinreichend konkret. Auf kommunaler Ebene kann das planungsbezogene Risikomanagement durch die Bauleitplanung weiter ausgeformt werden. Ein Zusammenspiel der Raumordnung und der Bauleitplanung ist auch im Hinblick auf die Bindungswirkungen erforderlich: die Regionalplanung ist zwar rechtswirksam (behördenverbindlich hinsichtlich letztabgewogener Ziele der Raumordnung), aber erst die Bauleitplanung ist in Gestalt des Bebauungsplans rechtsverbindlich (gegenüber jedermann verbindlich).

Zum Umgang mit dem technisch-naturwissenschaftlichen Risikobegriff stehen der Raumordnung und Bauleitplanung etablierte planerisch-technische Instrumentarien zur Verfügung. Aufgrund ihrer Gemeinwohlverpflichtung hat die Raumordnung ein Potenzial als überörtliche, zusammenfassende und übergeordnete Planung und Ordnung des Raums die verhaltensdefinierten, sozialwissenschaftlichen Komponenten des Risikobegriffs auszufüllen und im Rahmen ihrer Abwägung eine Bewertung beider Komponenten – Risiken wie Chancen – vorzunehmen.

In ihrer Funktion im politisch-administrativen System ist die Raumplanung am Risikomanagement bislang nur indirekt beteiligt bzw. ihr Beitrag zum Risikomanagement wird zumeist nicht als solcher sichtbar. Nur über Bebauungspläne hat sie wie oben erwähnt eine unmittelbare rechtliche Wirkung auf die Bürgerinnen und Bürger. Sie wird als Risikomanagerin i. d. R. kaum wahrgenommen und verliert an Einflussmöglichkeiten

– trotz eines grundsätzlich zum Risikomanagement sehr gut geeigneten Instrumentariums und ihrer flexiblen Entscheidungssprache Abwägung.

Ein aktives Risikomanagement in der Raumplanung ist auf raumplanungsrelevante Risiken beschränkt. Aufgabe der Raumplanung ist ein querschnittsorientiertes, fachübergreifendes Management dieser Risiken. Dabei wird im Rahmen der materiellen Rechtsnormen ein über Risikokommunikation diskursbestimmtes Ergebnis angestrebt.

Welche Risiken sind raumplanungsrelevant?

Risiken mit Relevanz für die Raumplanung sind das Ergebnis der Interaktion von Gefahrenquelle, des Einzelnen (als Entscheider, Verursacher oder Betroffener), der Gesellschaft (z. B. über Verwaltungsstrukturen oder die Medien) und der bestehenden Raumstrukturen. Risiken und die von ihnen verursachten Schäden sind immer einzigartig, aber aufgrund der arbeitsteiligen, funktional hoch ausdifferenzierten und globalisierten Gesellschaft in ihren Ursachen, Wirkungen und Folgen zunehmend interdependent.

Raumplanerisch fassbar wird ein Risiko i. d. R. aber nur dann, wenn die von ihm ausgelösten Ereignisse in ihrer räumlichen Dimension nicht ubiquitär, sondern räumlich eingrenzbar sind. Es muss also möglich sein, gefährdete Räume mithilfe bestimmter Kriterien von anderen, nicht gefährdeten Räumen abzugrenzen. Denn nur wenn ein Risiko eine Raumrelevanz aufweist, ist es den (planerischen) Handlungs- und Regelungsgegenständen zugänglich.

Aber nicht jedes raumrelevante Risiko ist per se raumplanungsrelevant. Raumplanungsrelevant sind zum einen Gefährdungen, die im Sinne des Raumordnungsgesetzes (ROG) raumbedeutsam sind, also eine überörtliche und überfachliche Betrachtung erfordern, weil ihre Auswirkungen bzw. Vermeidungs- und/oder andere Bewältigungsstrategien von überörtlicher Bedeutung sind. Raumplanungsrelevant sind zum anderen Gefährdungen, die nach dem Baugesetzbuch (BauGB) einen unmittelbaren, konkreten Bezug zur Bodennutzung aufweisen, womit sie in der Bauleitplanung zu behandeln sind.

Als risikoauslösende Gefahren erfüllen beispielsweise Lawinen, Massenbewegungen, Flusshochwasser, Küstensturmfluten, Vulkanismus, großtechnische Störfälle, Tsunamis und Bergbaufolgen das Kriterium der Raumplanungsrelevanz. Bedingt gilt dies auch für Erdbeben, Stürme, extreme Temperaturen, Bodenverunreinigungen, Grundwasserkontaminationen und Verkarstungen, nicht jedoch etwa für Epidemien.

Wie kann die Raumplanung in Zukunft Risikomanagement betreiben?

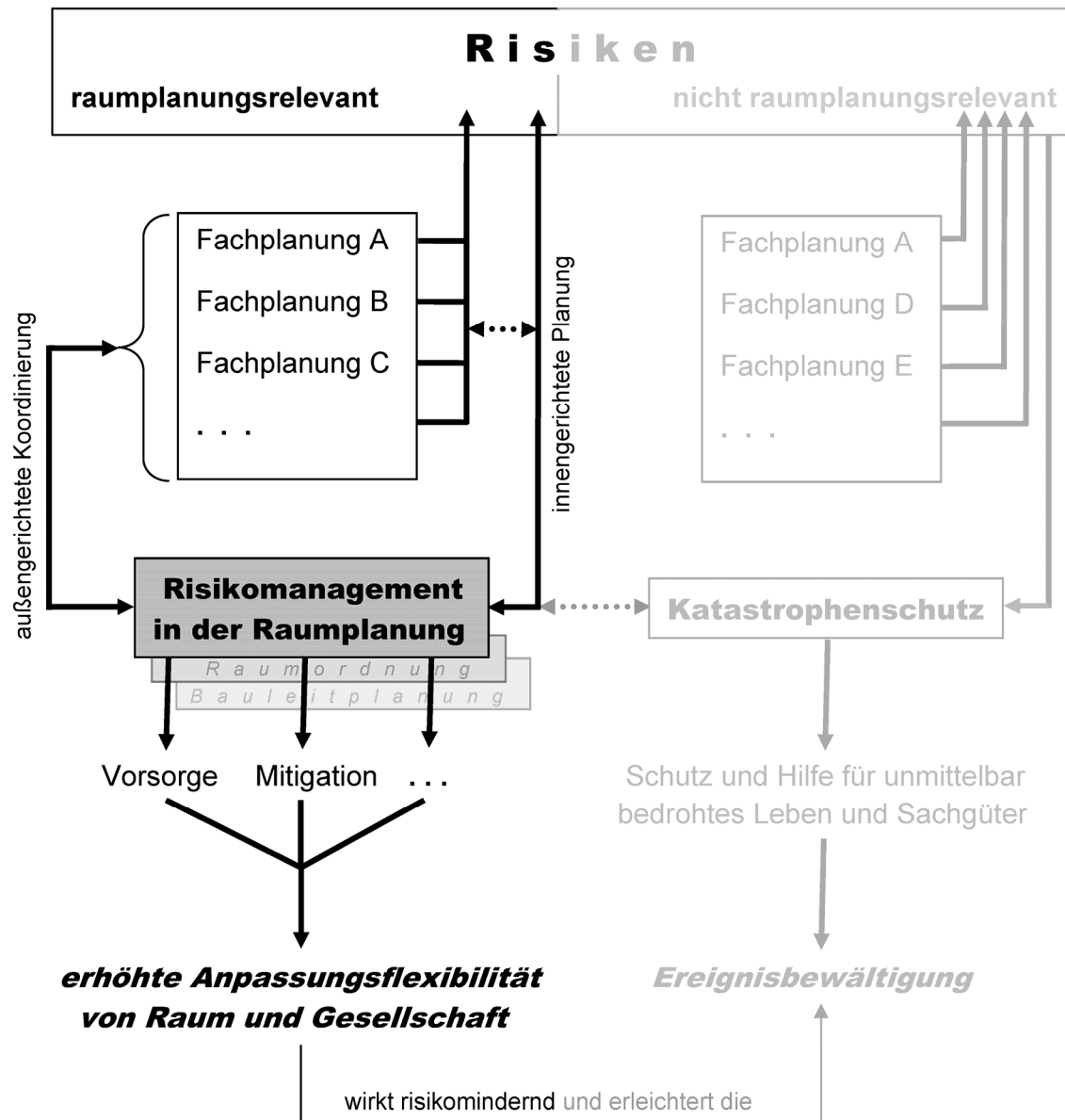
Raumplanung kann das Risikopotenzial von raumplanungsrelevanten Risiken mit präventiven Strategien und Maßnahmen aktiv beeinflussen. Die Elemente eines Modells zum Risikomanagement in der Raumplanung sind in Abb. 1 veranschaulicht. Risikomanagement in der Raumplanung ist grundsätzlich von technischer und ordnungsrechtlicher Katastrophen- und Krisenbewältigung sowie langfristiger, technischer Risikovor-sorge zu unterscheiden.

Für nicht raumplanungsrelevante Risiken sind die entsprechenden Fachplanungen verantwortlich. Dem Katastrophenschutz, dem der Schutz und die Hilfe für unmittelbar bedrohtes Leben und Sachgüter obliegen, kommt bei diesen Risiken eine entscheidende Rolle zu. Ziel ist dabei v. a. die Ereignisbewältigung.

Bei raumplanungsrelevanten Risiken tritt neben die zuständigen Fachplanungen die Raumplanung im Rahmen einer außengerichteten Koordinierung hinzu. Ihre Stärke liegt in einer auf Nachhaltigkeit zielenden Entwicklungsplanung, die langfristig mögliche

Risiken berücksichtigt und risikomindernde Raumstrukturen und Raumnutzungen fördert. Das Ziel des Risikomanagements in der Raumplanung ist die Erhöhung der Anpassungsflexibilität von Raum und Gesellschaft gegenüber den raumplanungsrelevanten Risiken. Das raumplanerische Risikomanagement wirkt somit risikomindernd und erleichtert die Ereignisbewältigung.

Abb. 1: Risikomanagement in der Raumplanung



Quelle: Wernig 2011

Die gegenwärtige Praxis des Risikomanagements in der Raumplanung zeigt Handlungsbedarf und Defizite in folgenden Bereichen auf:

- Die Verfügbarkeit aktueller Informationen (Grundlagen- und Planungsdaten) ist bedeutend und fehlende Informationen führen zu Problemen.
- Eine offene Kommunikation über Daten- und Planungsunsicherheiten ist unumgänglich, wird jedoch noch nicht durchgängig praktiziert.
- Ein Effizienzgewinn kann nur durch das Ineinandergreifen verschiedener Managementelemente und -ebenen in Planung und Vollzug (technischer Schutz, Reduktion von Verwundbarkeit, planerische Vorsorge, Katastrophenmanagement, Katastrophennachsorge) erreicht werden. Als Grundlage hierzu ist eine integrierte Kommunikations- und Koordinationsstrategie vonnöten.
- Verbindliche (harte) und informelle (weiche) Instrumente der Raumplanung im Risikomanagement haben jeweils spezifische Stärken, wobei v. a. diskurs- und prozessorientierte Instrumente ausgebaut werden müssen.
- Eine vorausschauende und vorsorgeorientierte Planung hat eine hohe risikomindernde Wirksamkeit. Diese kann aber ggf. auch Entwicklungschancen hemmen, was ebenfalls zu kommunizieren ist.
- Fachplanerische Festlegungen (etwa Überschwemmungsgebiete) sind überwiegend konditional programmiert und somit einer outputorientierten, zweckprogrammierten Abwägung mit Entscheidungsalternativen und dem Offenhalten von Optionen i. d. R. nicht zugänglich.

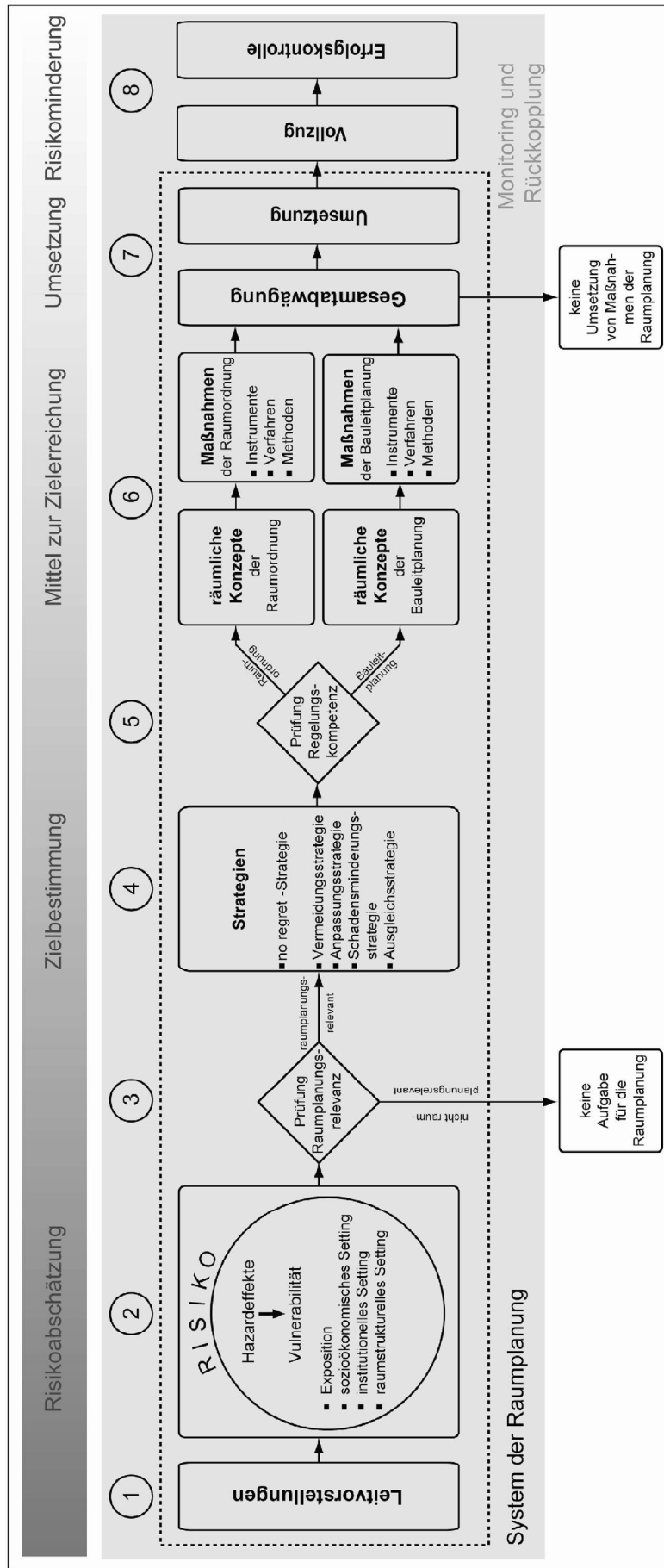
3 Prüfschema für ein Risikomanagement in der Raumplanung

Für ein sachgerechtes Management von Risiken mit Relevanz für die Raumplanung ist eine systematische Prüfung der Gefährdung, der möglichen Handlungsalternativen und der dafür zur Verfügung stehenden Maßnahmen notwendig. Dafür hat der Arbeitskreis ein Prüfschema entwickelt (vgl. Abb. 2), das eine praxisorientierte Möglichkeit zur Durchführung eines Risikomanagements in der Raumplanung darstellt. Das Prüfschema ähnelt jenem der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und ist insoweit geeignet, in die Umweltprüfung von Plänen und Programmen integriert zu werden, die zudem bereits heute auch auf Schutzgüter wie die menschliche Gesundheit und Sachwerte abstellt. Das Schema kombiniert acht Prüfschritte, die zwar grundsätzlich aufeinander aufbauen, jedoch nicht linear und einmalig durchzuführen sind, sondern vielmehr zirkulär und in ständiger Rückkopplung mit den vorausgegangenen Schritten anzuwenden sind. Die bei den Prüfschritten zu treffenden Entscheidungen stehen dabei immer unter der – risikoinmanenten – Unsicherheit, ob ein Ereignis überhaupt, und wenn ja, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Ausmaß, eintritt. Um die Akteure der Raumplanung bei ihrer Arbeit zu unterstützen, hat der Arbeitskreis ein (entwicklungsfähiges) anwenderorientiertes Datenbank-Tool mit Assistenzfunktionen für die Prüfschritte 2 bis 6 erarbeitet. In der Datenbank sind Hinweise und Empfehlungen zu den wichtigsten Gefahrenquellen enthalten. Auf dieses Tool kann auf der Website

www.arl-net.de/risiko-matrix

kostenlos zugegriffen werden.

Abb. 6.2: Der Prüfprozess für das Risikomanagement in der Raumplanung



Quelle: Zehetmair 2011

Die acht Prüfschritte des Prüfschemas im Einzelnen:

1. Als Wertmaßstab für die Prüfschritte und Entscheidungen im Risikomanagement ist eine *Festlegung von Leitvorstellungen* für den planerischen Umgang mit Risiken erforderlich. Diese Leitvorstellungen sind in den Kontext der nachhaltigen Raumentwicklung und der grundsätzlichen Abwägung der Ansprüche an den Raum zu stellen. Dabei ist die Risikovorsorge auch als ein solcher Anspruch zu definieren.
2. Im zweiten Prüfschritt ist eine *Risikoabschätzung* erforderlich, in der das technisch-wirtschaftliche Risiko bestimmt wird. Dabei werden mögliche Effekte der Gefahrenquelle (Hazardeffekte) mit der Verwundbarkeit (Vulnerabilität) des betroffenen Raumes in Beziehung zueinander gesetzt. Die Hazardeffekte umfassen mögliche Wirkungen auf die Menschen und andere Schutzgüter in dem betroffenen Gebiet. Die Vulnerabilität beschreibt mögliche Schäden unter Berücksichtigung der Exposition des betroffenen Raumes sowie der sozioökonomischen, institutionellen und raumstrukturellen Gegebenheiten.
3. Im Anschluss ist die *Raumplanungsrelevanz* des jeweiligen Risikos zu prüfen. Nur wenn ein Risiko raumbedeutsam ist, also eine überörtliche und überfachliche Betrachtung erfordert, oder ein unmittelbarer und konkreter Bezug zur Bodennutzung besteht, liegt ein raumplanungsrelevantes Risiko vor, das den (planerischen) Handlungsoptionen der Raumplanung überhaupt zugänglich ist. Ist die Raumplanungsrelevanz zu verneinen, endet die Prüfung hier, denn in diesem Fall fehlen der Raumplanung Zuständigkeit und Mittel zum Management des entsprechenden Risikos.
4. Bei festgestellter Raumplanungsrelevanz erfolgt die konkrete *Zielbestimmung* für den Umgang mit dem Risiko (Strategiefestlegung). Dabei lassen sich Vermeidungs-, Anpassungs-, Schadenminimierungs- und Ausgleichsstrategien unterscheiden. Diese Strategien können sich teilweise widersprechen, ausschließen, aber auch ergänzen. Im Einzelfall sollte eine widerspruchsfreie Kombination Anwendung finden. Diese Strategien werden von der sog. No-Regret-Strategie überlagert, wonach in der Gegenwart eingesetzte Maßnahmen die Handlungsfähigkeit in der Zukunft nicht einschränken sollten.
5. Des Weiteren sollte eine *Prüfung der Regelungskompetenz* innerhalb des Raumplanungssystems erfolgen. Für jene Risiken, die eine raumbedeutsame und damit überörtliche und überfachliche Betrachtung erfordern, ist die Raumordnung zuständig. Risiken, die einen unmittelbaren, konkreten Bezug zur Bodennutzung aufweisen – ggf. auch in Ergänzung einer raumbedeutsamen Komponente – fallen hingegen in die Zuständigkeit der Bauleitplanung.
6. Sodann erfolgt die *Festlegung der Mittel zur Zielerreichung* zur Umsetzung der Ziele aus Prüfschritt 4. Dafür sind zunächst entsprechende geeignete räumliche Konzepte auszuwählen, bevor in der weiteren Konkretisierung einzeln anzuwendende (planerische) Maßnahmen zu erarbeiten sind. Im Hinblick auf die Begrenzung der Möglichkeiten der Raumplanung schließt dies auch eine aktive Risikokommunikation ein.
7. Das dann aus den Prüfschritten 1 bis 6 gestaltete Konzept zum Umgang mit einem konkreten Risiko ist einer Gesamtabwägung mit anderen Raum-(nutzungs-)ansprüchen zuzuführen. Dabei kann entweder das Konzept oder es können andere Belange durchschlagen; ggf. muss ein erneuter Durchgang des Prüfprozesses mit einer anderen Zielbestimmung erfolgen. Bei positiver Gesamtabwägung zugunsten des Risikomanagements ist das entwickelte Konzept raumplanerisch umzusetzen (*Umsetzung*).

8. Der außerhalb des engeren Planungssystems liegende *Vollzug* des Konzeptes und die tatsächlich erreichte Risikobewältigung sind anschließend zu prüfen. Die *Erfolgskontrolle* kann als Teil des Monitorings betrachtet werden, das ohnehin im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung stattfinden muss.

4 Empfehlungen an die Politik zum Risikomanagement

Um sachgerechte (planerische) Handlungsoptionen für ein effizientes Risikomanagement in der Raumplanung zu erreichen, bedarf es der Schaffung angemessener planungsrechtlicher Rahmenbedingungen, wozu der Arbeitskreis die Politik mit den nachstehenden Empfehlungen auffordert.

Grundsatzempfehlung zur Raumplanung

Der Arbeitskreis empfiehlt die rechtliche Verankerung eines umfassenden, überfachlichen Auftrages für ein Risikomanagement in der Raumplanung und schlägt als entsprechende Ermächtigungsgrundlage die Aufnahme des folgenden Grundsatzes der Raumordnung und der Bauleitplanung in § 2 ROG resp. § 1 BauGB vor: „Die Anpassungsflexibilität von Raum und Gesellschaft gegenüber raumplanungsrelevanten Risiken soll verbessert werden. Dabei sollen die Teilräume in der Wahrnehmung von spezifischen, ihrer Eignung entsprechenden Aufgaben für die Risikovorbeugung im Hinblick auf Gefahrenquellen und Verwundbarkeiten gestärkt werden. Dazu ist ein umfassendes, alle Fachbelange koordinierendes Risikomanagement in der Raumplanung vorzusehen.“

Empfehlungen zur Raumordnung, insbesondere zur Regionalplanung

Die Raumordnung ist grundsätzlich für ein umfassendes (planerisches) Risikomanagement geeignet. Räumliche und funktionale Dimension von zahlreichen Risiken sprechen für eine Operationalisierung auf regionaler Ebene. Die Regionalplanung ist in angemessenen großen Planungsräumen noch sachlich und räumlich hinreichend konkret, verfügt über ein grundsätzlich geeignetes Instrumentarium, ist in entsprechende fachliche und räumliche Netzwerke integriert, verfügt über eigene Umsetzungspfade und ist i. d. R. regionalpolitisch verankert. Dies sind gute Voraussetzungen für ein erfolgreiches Risikomanagement. Es fehlt aber an einem explizit formulierten gesetzlichen Auftrag zum Risikomanagement an die Raumordnung. Risikomanagement wird bisher nur in Ansätzen und sektoral (hinsichtlich Hochwasserschutz und kritischer Infrastrukturen) in den raumplanungsrechtlichen Normen thematisiert, was – gerade im Hinblick auf eine Multigefahrenperspektive – als defizitär anzusehen ist.

Eine förmliche Aufgabenzuweisung an die Regionalplanung hätte explizit raumplanungsrelevante Risiken zu umfassen bzw. wäre darauf zu beschränken. Das Management wäre somit einerseits nach innen gerichtet, d. h. der planerische Umgang mit dem Risiko mit den Verfahren, Methoden und Instrumenten der Regionalplanung wäre zu bestimmen. Andererseits müsste sich das Management auch nach außen richten und dann wäre insbesondere zu regeln, wie die Risikokommunikation und die Koordination der Fachplanungen auszugestalten sind. Da das Risikomanagement im System der Raumordnung eine langfristig orientierte Vorsorgeaufgabe sein muss, ist es aus sich heraus schon deutlich gegenüber bereits etablierten Strukturen zur Risikoabwehr als Teil des Staatshandelns (beispielsweise Katastrophenschutz) abgegrenzt, sodass hier keine Konkurrenzen entstehen.

Die Operationalisierung eines Risikomanagements in der Regionalplanung erfordert die Einbindung in eine nationale, je nach Risikodimension auch internationale Strategie. Dabei muss eine Wertbestimmung der risikorelevanten Umstände erfolgen, die ein entsprechendes (planerisches) Handlungserfordernis auslösen. Eine solche Entscheidung kann aber nicht alleine in regionalpolitischer Verantwortung liegen.

Des Weiteren ist eine zweifelsfreie Bestimmung des Verhältnisses anderer Belange zu jenen des regionalplanerischen Risikomanagements erforderlich. Der Regionalplanungsträger muss in die Lage versetzt werden, eindeutige Abwägungsentscheidungen auf Basis nachvollziehbarer Abwägungsgrundsätze zu treffen. Dafür kann es voraussetzend notwendig werden, das Abwägungsgewicht anderer (Fach-)Belange zu Risikobelangen unter Effizienz Gesichtspunkten zugunsten des Risikomanagements neu zu definieren. Auch hier scheint eine nationale Vorgehensweise erforderlich zu sein, indem die Abwägungsgewichte durch entsprechende übergeordnete Erfordernisse der Raumordnung vorgegeben werden.

Das der Regionalplanung zur Verfügung stehende planungsrechtliche Instrumentarium ist grundsätzlich für ein Risikomanagement geeignet. Es müssten jedoch einzelne zweckgerichtete Anpassungen vorgenommen werden:

- Es wäre hilfreich, hinsichtlich der Gebietskategorien zur Flächensicherung und -vorsorge (Vorbehalts- und insbesondere Vorranggebiete) der bisherigen Negativdefinition (Zielbestimmung als Freihaltung von mit der Zweckbestimmung unverträglichen Nutzungen) eine Positivdefinition zur Seite zu stellen (Zielbestimmung als Erreichung der zweckbestimmten Nutzung).
- Weiterhin sollten Zielfestlegungen für eine erhöhte Flexibilität mit optional gestaltbaren und konditional bestimmmbaren Nebenbestimmungen versehen werden können.
- Im Hinblick auf den hohen Stellenwert von Kommunikation und partizipativen Verfahren im Risikomanagement wäre zu prüfen, ob deren bisherige, nur in Verbindung mit den weichen Instrumenten der Raumordnung (regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement etc.) vorgenommene unverbindliche Normierung für ein effizientes Risikomanagement ausreicht oder ob hier nicht ein höherer Verbindlichkeitsgrad anzustreben ist.

In einigen Planungsregionen sind die Regionalplanungsstellen aufgrund einer vergleichsweise großen Risikobetroffenheit aber noch nicht in hinreichendem Maße für die umfassende Aufgabe „Risikomanagement“ aufgestellt. Zur angemessenen Aufgabenerfüllung müssen die entsprechenden Personal- und Sachressourcen verfügbar sein oder verfügbar gemacht werden. Die mit einem umfassenden planerischen Risikomanagement erzielbaren positiven Effekte dürften jedoch grundsätzlich zu einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis führen.

Empfehlungen zur Bauleitplanung

Die Bauleitplanung mit den Elementen Flächennutzungsplan (für das gesamte Gemeindegebiet) und Bebauungsplan (für Teilgebiete) ist als überfachliche, koordinierende Gesamtplanung auf örtlicher Ebene ausgestaltet. Sie ist aufgrund ihrer engen bodenrechtlichen Ausrichtung und ihres kleinräumigen Bezugs im Vergleich zur Raumordnung weniger für ein umfassendes Risikomanagement geeignet, sondern könnte im raumplanerischen Risikomanagement eher als Sicherungs- und Umsetzungsinstrument dienen. Gerade bei der verbindlichen Festsetzung der Bodennutzung im Bebauungsplan muss an sie jedoch der Anspruch einer umfassenden Konflikt- und Risikobewältigung

erhoben werden. Neben einigen technischen Risiken ist eine Vielzahl natürlicher Risiken im konkreten Fall so zu bewältigen, dass Raumnutzungskonflikte in einem akzeptablen Rahmen gehalten werden.

Konkrete bauleitplanerische Gestaltungsmöglichkeiten bestehen bei der Standortwahl und der konkreten baulich-räumlichen Ausgestaltung empfindlicher Raumnutzungen. Dem Flächennutzungsplan kommt dabei – in Konkretisierung des Regionalplans – die Rolle des „Abstandswahrers“ zur Standortvorsorge zu, was bislang primär nur für die Störfallverordnung bzw. für Abstände zu Störfallbetrieben gilt. Konkrete Festlegungen, z. B. das Freihalten kritischer kleinräumiger Bereiche von Bebauung, die Festsetzung technischer Vorkehrungen und Schutzmaßnahmen an Grundstücken und Gebäuden sowie zur kleinräumigen Ausgestaltung risikorelevanter Nachbarschaften trifft der Bebauungsplan. Das Darstellungs- und Festsetzungsinstrumentarium der Bauleitplanung ist im Rahmen des Risikomanagements insgesamt sinnvoll anwendbar und erscheint unter den gegebenen Umständen ausreichend.

Die Schwerpunktaufgaben der Bauleitplanung (und der Raumplanung insgesamt) in Deutschland verschieben sich vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Richtung Bestandsentwicklung, Stadtumbau und Rückbau von Siedlungsflächen. Diese Entwicklung bringt neue Herausforderungen, aber auch erhebliche Chancen zur Bewältigung bestehender Risikokonflikte im Siedlungsraum durch räumliche Entzerrung etwa über Stadtumbaumaßnahmen mit sich. Andererseits zeigt sich gerade im Bestand auch die besondere Schwierigkeit im Umgang mit bestehenden Konflikten, in denen z. B. unter dem Gesichtspunkt der Risikovorsorge wünschenswerte Abstände zwischen empfindlichen Siedlungsgebieten und (natürlichen wie technischen) Risikoquellen regelmäßig nicht einmal annähernd eingehalten werden, wodurch ein planerischer Handlungsdruck entsteht. Insofern bedarf es der Entwicklung bestandsadäquater Vorgaben und Methoden zur Standortsicherung und -entwicklung mit realistischen und belastbaren Szenarien zur mittel- und langfristigen räumlichen Struktur. Die zentrale Herausforderung ist dabei die Sicherung einer transparenten und systematischen Herangehensweise im Rahmen langfristiger bauleitplanerischer Gesamtkonzepte.

Die Einbindung der Bauleitplanung in eine umfassende räumliche Risikovorsorge ist sowohl in Bezug auf die überörtliche Planung (durch das Anpassungsgebot) als auch auf die Fachplanungen (durch den Fachplanungsvorbehalt nach § 38 BauGB) problemlos möglich. Das gilt v. a. im Hinblick auf Negativfestlegungen (Vorbehalts- und Vorranggebiete bzw. fachplanerisch gebundene Flächen), in denen bestimmte Flächennutzungen durch Bauleitplanung nicht dargestellt und festgesetzt werden können.

Eine besondere Bedeutung kommt der Umweltprüfung in der Bauleitplanung zu. Sie stellt ein leistungsfähiges und strukturiertes verfahrenstechnisches Gerüst für die Abarbeitung der zu beachtenden Umweltanforderungen unter angemessener Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung. Sie ist einerseits ein qualitätssicherndes Verfahren für den integrativen Umweltschutz, beinhaltet aber andererseits auch erhebliche Chancen für die Standortsicherung (Effizienzsteigerung durch systematische Abschichtung und Steigerung der Rechtssicherheit durch Umweltvorsorge). Hier sind gerade in Bezug auf raumplanungsrelevante Risiken aber noch erhebliche methodische und fachliche Lücken zu schließen, um zu operablen und allgemein akzeptierten Vorgehensweisen in der Umweltprüfung zu kommen.

Ungeachtet der noch bestehenden Unsicherheiten ist es bereits heute erforderlich, insbesondere im Zuge der bauleitplanerischen Umweltprüfung und Abwägung die tatsächlichen und latenten Konflikte transparent zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten sowie ein nachvollziehbares Konzept zum Umgang damit darzulegen.

Das Erdbeben in Japan hat durch seine direkten (Tsunami) und indirekten (Havarie des Kernkraftwerkes) Folgen mit weitreichenden Kaskadeneffekten (z.B. für Versorgung, Siedlungsstruktur, Nahrungssicherheit) gezeigt, dass ein integratives raumbezogenes Risikomanagement unerlässlich ist – auch in Deutschland.

Literatur

- Beck, U. (2007): Weltrisikogesellschaft. Frankfurt am Main.
- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Frankfurt am Main.
- Pohl, J.; Zehetmair, S. (Hrsg.) (2011): Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung. = Arbeitsmaterial der ARL 357. Hannover (in Vorbereitung).
- Wernig, R. (2011): Kap. 7, Zusammenfassende Thesen und Vorschläge. In: Pohl, J.; Zehetmair, S. (Hrsg.): Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung. = Arbeitsmaterial der ARL 357. Hannover (in Vorbereitung).
- Zehetmair, S. (2011): Kap. 6.1, Konzeptionierung eines Prüfschemas. In: Pohl, J.; Zehetmair, S. (Hrsg.): Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung. = Arbeitsmaterial der ARL 357. Hannover (in Vorbereitung).

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

www.ARL-net.de

- Nr. 86 **Zukünftige Ausgestaltung des Risikomanagements in der Raumplanung.**
Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00869>
- Nr. 85 **Raumordnerische Verträge zielorientiert und aufgabengerecht einsetzen.**
Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00854>
- Nr. 84 **Strategische Regionalplanung = Strategic Regional Planning.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Aufgaben einer strategischen Regionalplanung für eine nachhaltige regionale Entwicklung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00847>
- Nr. 83 **Gemeindefinanzreform - Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht.** Positionspapier aus dem gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitskreis „Fiskalische Situation der Kommunen und Raumentwicklung“ der ARL und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Hannover, 2010.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00830>
- Nr. 82 **Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Wirtschaftskrise und Regionalentwicklung“ der ARL. Hannover, 2010.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00827>
- Nr. 81 **Klimawandel als Aufgabe der Regionalplanung.** Erarbeitet von Mitgliedern und Gästen des ARL-Arbeitskreises „Klimawandel und Raumplanung“ sowie des Informations- und Initiativkreises „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2009.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00819>
- Nr. 80 **Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen.** Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Hannover, 2009.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00807>
- Nr. 79 **Künftige Herausforderungen der großräumigen Verkehrsentwicklung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen der großräumigen Verkehrsentwicklung“ der ARL. Hannover, 2009.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00795>
- Nr. 78 **The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion by the German Academy for Spatial Research and Planning (ARL).** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Territoriale Kohäsion“ der ARL. Hannover, 2008.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00786>
- Nr. 77 **Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Periphere, strukturschwache ländliche Räume“ der ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2008.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00772>

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de