

Greiving, Stefan

Book Part

Methodik zur Festlegung raum- und raumplanungsrelevanter Risiken

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Greiving, Stefan (2011) : Methodik zur Festlegung raum- und raumplanungsrelevanter Risiken, In: Pohl, Jürgen Zehetmair; Swen (Ed.): Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung, ISBN 978-3-88838-357-1, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 22-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60164>

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.

Stefan Greiving

2 Methodik zur Festlegung raum- und raumplanungsrelevanter Risiken

2.1 Einführung

Im hier verstandenen Sinne steht der Entscheidungsbezug des Risikos im Vordergrund: Einem Risiko liegt stets eine Art von realer Gefahr zugrunde. Gefahr wird als der Tatbestand einer objektiven Bedrohung durch ein zukünftiges Ereignis definiert, wobei die Gefährdung mit einer bestimmten Eintrittswahrscheinlichkeit auftritt. Für den planerischen Umgang mit Risiken – einer kritischen Auseinandersetzung mit den Folgen planerischen Handelns und Nichthandelns – ist der entscheidungsbezogene Risikobegriff angemessen. Damit wird Risiko definitorisch vom alleinigen Kriterium der Berechenbarkeit gelöst. Zum Risiko wird eine Gefahr also durch die zu erwartenden Schäden (bzw. Folgen des Ereignisses, Vulnerabilität) und die Möglichkeit, den Eintritt und das Ausmaß der Folgen eines Ereignisses durch (raumplanerische) Entscheidungen beeinflussen zu können. Ein Risiko bezeichnet mögliche Folgen von Handlungen oder Ereignissen, die im Urteil der überwiegenden Anzahl der Menschen als unerwünscht gelten, mögliche Schäden aber um eines Vorteils willen in Kauf nehmen.

Mithin liegt die Verbindung zweier Komponenten vor: Unsicherheit und Konsequenzen. Konsequenzen können Resultat einer (planerischen) Handlungsoption oder Attribut eines Ereignisses (z. B. Hochwassers) sein. Durch die Kalkulation von Risiken versuchen Menschen, den Vorteil zu nutzen, den eine Handlung für die Zukunft verspricht, und gleichzeitig den Schaden zu begrenzen, der u. U. durch diese Handlung entstehen könnte. Der Schadensbegriff hat eine normative Bedeutung, da er auf einer Wertung beruht. Auch der Risikobegriff ist eine Funktion von negativ bewerteten Auswirkungen und Wahrscheinlichkeiten. Da negative Auswirkungen unerwünscht sind, umfasst die Behandlung von Risiken immer ein normatives Konzept und damit eine rechtliche Dimension. Riskante Entscheidungen sind dabei selbstreferenziell und paradox zugleich, da auch eine Nichtentscheidung eine Entscheidung ist und eine Ungewissheit im Hinblick auf die sich einstellenden Folgen der Entscheidung (z. B. mögliche Schäden) wie der Nichtentscheidung (Verlust möglicher Vorteile) besteht.

Selbstredend bedarf es neben der bis hier vorgenommenen allgemeinen Einführung in das Risikokzept einer räumlichen Perspektive auf Risiken: Raum wird dabei als eine Bezugsgröße definiert, in der sich Menschen bzw. ihre Artefakte einer räumlich relevanten Gefahr ausgesetzt sehen, auf die sie im Rahmen von gesellschaftlichen Interaktions- und Handlungsstrukturen reagieren. Die Raumplanung als für die Raumnutzung maßgeblich verantwortlicher Akteur sollte hier unter Unsicherheit eine gewisse Anpassungsflexibilität sicherstellen (wo sie bereits vorhanden ist) bzw. schaffen (wo sie noch nicht besteht) und die Irreversibilität von Entscheidungen möglichst verhindern. Natürlich hat jedes Ereignis eine räumliche Dimension des Auftretens, da es sich über bestimmte Verbreitungspfade (Boden, Wasser, Luft) im Raum ausbreitet. Aber nicht jedes Risiko ist unmittelbar raumrelevant, sondern es sind nur solche, die nicht ubiquitär auftreten können (eine Pandemie kann beispielsweise überall auftreten). Bei diesen sind die Auswirkungen eines Ereignisses räumlich und im Idealfall auch quantitativ eingrenzbar, sodass sich gefährdete Räume mithilfe bestimmter Kriterien von solchen, die keine Gefährdung aufweisen, abgrenzen lassen. Nur so ist eine Reaktion möglich, die eine unmittelbar räumliche Komponente hat. Mithilfe des Kriteriums „Raumrelevanz“ lässt sich bereits eine Reihe von Risiken aus der Betrachtung ausklammern.

2.2 Bestimmung der Raumplanungsrelevanz von Risiken

Angesichts der Tatsache, dass in vielen Fällen für einzelne Risiken spezielle Zuständigkeiten bestehen, die abschließende Regelungen treffen (z.B. geologische Dienste für Erdbeben), ist von den raumrelevanten Risiken wiederum nicht jedes für die Raumplanung im engeren Sinne, d. h. für Raumordnung und Bauleitplanung, relevant.¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das formelle Instrumentarium der Raumplanung und zielen darauf ab, der Planungspraxis Hinweise zu geben, wie in formellen Verfahren mit Risiken umgegangen werden sollte.

Raumplanungsrelevant sind solche Gefährdungen, die

1. raumbedeutsam im Sinne des § 1 Abs. 1 ROG bzw. § 8 Abs. 6 ROG sind (also eine überörtliche, überfachliche Betrachtung erfordern, weil ihre Auswirkungen bzw. Vermeidungs- und/oder Bewältigungsstrategien von überörtlicher Bedeutung sind). Dies bedeutet nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG, dass Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes durch Risiken beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel. Die sich aus diesen Risiken ergebenden Anforderungen an den Raum sind gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 ROG aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen sowie nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 ROG Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen. Maßgabe dafür ist die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt (§ 1 Abs. 2 ROG).
2. einen konkreten Bezug zur Bodennutzung aufweisen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG i. V. m. § 1 Abs. 1 BauGB), womit sie in der Bauleitplanung zu behandeln sind, weil die räumlichen Auswirkungen die bauliche und sonstige Nutzbarkeit des Bodens einschränken (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 6 und 7 BauGB) und/oder Flächen für besondere Vorkehrungen gegenüber ihren Einwirkungen benötigt werden (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 16 und 24 BauGB).

In der Sprache der Risikoforschung ist ein Risiko also raumplanungsrelevant, wenn mithilfe raumplanerischer Instrumente Eintrittswahrscheinlichkeit oder Konsequenz eines Ereignisses für bestimmte, hinlänglich sicher identifizierbare Entstehungs- und/oder Gefährdungsräume beeinflussbar sind.

Der raumordnerische Handlungsbedarf beschreibt unter diesen Umständen, wie seitens der überörtlichen und zusammenfassenden Raumplanung (der Raumordnung) mit den Herausforderungen, die von raumordnungsrelevanten Risiken ausgehen, umzugehen ist, d. h. welche Vorstellungen und Maßnahmen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums einzusetzen sind, um die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu erfüllen (vgl. § 1 ROG).

¹ Betrachtet man Raumplanung als Akteur, d. h. die Raumplaner/innen, so ist eine Ausweitung der Betrachtung auf informelle Instrumente geboten. Diese Einschätzung beantwortet die Frage, ob informelle raumplanerische Instrumente (Regionale Entwicklungskonzepte, Masterpläne, Netzwerke, gutachterliche Planungen etc.) bestehen, die dem Umgang mit Risiken direkt oder indirekt gewidmet sind. Da das informelle Instrumentarium der Raumplanung sehr umfangreich ist und nicht klar gegenüber anderen Fachdisziplinen abgegrenzt, lässt sich diese Einschätzung aber nicht zur Beurteilung der raumplanerischen Relevanz heranziehen. Die Flexibilität des informellen Instrumentariums ermöglicht auch, jederzeit neue Instrumente für fast beliebige Fragestellungen zu entwickeln. Trotz dieser Probleme in der Einstufung kann die Relevanz für informelle Instrumente wichtige Hinweise auf mögliche Handlungsansätze der Raumplanung bieten – auch und gerade bei dem Umgang mit Gefahren, die die Raumplanung im engeren Sinne nicht betrachtet. So ist es durchaus denkbar, dass ein Städteentwicklungskonzept z. B. auch Aussagen zur Kriminalitätsprävention etwa durch Wohnumfeldverbesserungen trifft.

■ 2 Methodik zur Festlegung raum- und raumplanungsrelevanter Risiken

Selbstverständlich bedürften Risiken in vielen Fällen sowohl einer raumordnerischen als auch einer bauleitplanerischen Bewältigung, wie das Beispiel Hochwasser verdeutlicht: Die überörtlich und überfachlich abzuwägende Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten obliegt der Raumordnung, der verbleibende Regelungsbedarf bzw. der bodennutzungsbezogene Teil, z. B. die Bauweise oder Nutzungseinschränkungen in von der Raumordnung festgelegten Vorbehaltsgebieten (etwa der Ausschluss von Kellergeschossen im Bebauungsplan), der Bauleitplanung.

Tab. 2.1: Checkliste für die Raumplanungsrelevanz von Risiken

Risiko auslösende Gefahr	Raumrelevanz	Raumplanungsrelevanz	Hazardcharakter	Schleichende Veränderung
Asteroideneinschlag	-	-	X	
Lawinen	+	+	X	
Massenbewegungen	+	+	X	X
Flusshochwasser	+	+	X	
Küstensturmfluten	+	+	X	
Erdbeben	+	O	X	
Vulkanismus	+	+	X	X
Stürme	+	O	X	
Extreme Temperaturen	+	O	X	
Großtechnische Störfälle	+	+	X	
Wald/ Buschbrände	O	-	X	
Tsunamis	+	+	X	
Terrorismus	O	-	X	
Bergbaufolgen (Tagesbrüche, Senkungen, Hebungen etc.)	+	+	X	X
Bodenverunreinigungen	+	O		X
Grundwasserkontaminationen	+	O		X
Epidemien	-	-	X	
Verkehrsunfälle	+	-	X	
Verkarstungen	+	O	X	X

Erläuterung: + = Kriterium voll erfüllt, O = Kriterium bedingt erfüllt, - = Kriterium nicht erfüllt, X = zutreffend

Quelle: Eigene Darstellung

Auf eine strenge Trennung zwischen Gefahren, die auf natürliche Ursachen zurückgehen und solchen, die anthropogen induziert sind, wird hier bewusst verzichtet, da dies nicht zuletzt eingedenk des Klimawandels zunehmend schwieriger wird. Aber auch Dürren (eher bedingt durch eine unangepasste Landnutzung) und Waldbrände (meist mutwillig ausgelöst) sind gute Beispiele dafür, wie beliebig diese Unterscheidung sein kann.

Zudem sind in etlichen Fällen Wechselwirkungen zwischen Natur- und Technikgefahren bekannt, die auch kumulative Folgen haben können; andere Gefahren sind eher als sekundäre Folgewirkungen anzusehen, die von Primäreignissen ausgelöst werden. Diese Aspekte werden an dieser Stelle zunächst ausgeklammert, weil sie für die Frage, ob eine Gefahr an sich raumplanungsrelevant ist, irrelevant sind. Dennoch sind sie im konkreten Planungsfall sorgfältig zu untersuchen und zu bewerten. Im Ergebnis ergibt sich das in Tab. 2.1 dargestellte Bild, das zusätzlich abbildet, ob es sich bei einer risikoauslösenden Gefährdung um ein plötzlich auftretendes Ereignis (Hazard) oder eine schleichende Veränderung handelt.

Tab. 2.1 spiegelt die fachliche Einschätzung des Autors wider. In der Praxis wäre es sinnvoll, wenn ein Ordnungsgeber, z.B. die oberste Landesplanungsbehörde, im Sinne einer Positivliste eine derartige Handreichung für die nachgeordneten Behörden entwickeln würde, die diese für die vereinfachte Ermittlung der abwägungsbeachtlichen Belange nutzen könnten.

Für die Raumplanungspraxis ist dann dennoch ein vierter Schritt erforderlich, bei dem geprüft wird, welche der prinzipiell raumplanungsrelevanten Gefahren im jeweiligen Planungsraum auftreten können, weil hier Gefahrenquellen lokalisiert sind und/oder sich räumliche Auswirkungen von externen Quellen manifestieren können. Dies trifft unter den grundsätzlich relevanten Gefahren für Tsunamis in Deutschland vermutlich nicht und für Vulkanismus nur mit einer extrem geringen Eintrittswahrscheinlichkeit zu. Insbesondere dieser vierte Prüfschritt im Rahmen der Umweltprüfung wird in Kap. 6.1 näher erläutert.

2.3 Normative Implikationen

Unter dieser Überschrift verbirgt sich eine entscheidende Frage: welche Eintrittswahrscheinlichkeit muss ein Ereignis mindestens besitzen, damit auf kollektiver, raumplanerischer Ebene eine Reaktion auf das existierende Risiko angezeigt erscheint? Dies ist eine hochpolitische, normative Frage, die von Wertpräferenzen, gesellschaftspolitischen Prioritäten bzw. dem Niveau des Restrisikos abhängt, das eine Gesellschaft bereit ist hinzunehmen. Im Bereich Hochwasser hat sich hier in den letzten Jahren eine allmähliche Veränderung bemerkbar gemacht: Zunehmend bestehen Vorgaben (etwa durch das Gesetz zum vorbeugenden Hochwasserschutz, aber auch durch die EU-Richtlinie zum Hochwasserrisikomanagement), auch extremere Ereignisse als das 100-jährliche Hochwasser zu berücksichtigen. Dass solche Überlegungen auch nicht unabhängig von den Konsequenzen eines Ereignisses angestellt werden können, wird mit Blick auf die DIN 19700-11 deutlich, die für die Tragsicherheit von Talsperren auf eine Wiederkehrwahrscheinlichkeit von 1 : 10.000 abstellt.

Damit entscheiden Expertengremien de facto darüber, was allen Bürgern an Risiken zugemutet werden kann, denn alles, was diesem Stand der Technik entspricht, kann per Definition keinen Schaden auslösen. Der Stand der Technik ist zugleich die Generalklausel für den Maßstab an einklagbarer Sicherheit in Deutschland. Dieses Technikmonopol entspricht aber eben nicht der Vielschichtigkeit an möglichen und legitimen Risi-

kobewertungen und Schadensbegriffen. Gleichzeitig symbolisiert es eine fatale Entwicklung: Die politischen Institutionen, aber auch die Raumplanung werden zu bloßen Sachverwaltern einer Entwicklung, die sie weder geplant haben noch selbst gestalten können, aber dennoch verantworten müssen. Gleichzeitig werden Entscheidungen in Wissenschaft und Technik mit einem politischen Gewicht versehen, für das die dort agierenden Akteure keinerlei Legitimation besitzen.

Dies ist im Wesentlichen als Feststellung zu verstehen, da keine Ansatzpunkte für eine grundlegende Veränderung der bestehenden Situation erkennbar sind. Dennoch gilt es dieses Technikmonopol zu kommunizieren, damit sich alle Akteure über die normativen Implikationen eines umfassenden Risikomanagements klar werden und dies bei ihren Entscheidungen und bei der Bewertung politischer Entscheidungen berücksichtigen.

2.4 Defizite in der Planungspraxis

Raumordnung und Bauleitplanung sind im Kern lediglich in der Lage, auf die zukünftige Raumnutzung, nicht jedoch auf die Vorbereitung und auf die Reaktion auf ein Ereignis Einfluss zu nehmen, was den Kommunen oder privaten Eigentümern anheimgestellt bleibt bzw. Aufgabe des Katastrophenschutzes ist. Bauleitplanung ist zudem nur sehr begrenzt in der Lage, auf den baulichen Bestand einzuwirken. Dieser genießt gemäß Art. 14 GG Bestandsschutz. Folglich besteht primär die Möglichkeit, den weiteren Anstieg der Schadenspotenziale zu bremsen, nicht aber diese in der Fläche wirklich zu reduzieren (Greiving 2008). Um die Schadenspotenziale im Bestand zu reduzieren, müssten zunächst die Eigentümer und Mieter von den geplanten Maßnahmen überzeugt werden, da die zur Verfügung stehenden Instrumente wie Rückbaugebote nach § 179 BauGB schon angesichts der Entschädigungspflicht nur in begrenzten Ausnahmefällen überhaupt in Betracht kommen können.² Sinnvoll einsetzbar sind aber Instrumente des besonderen Städtebaurechts wie etwa die städtebaulichen Umbaumaßnahmen, wo die Exposition gegenüber Naturgefahren ein Kriterium für den Rückbau bzw. die bauliche Ertüchtigung bestehender Anlagen sein sollte.

Folglich greifen raumordnerische Festlegungen bzw. bauleitplanerische Darstellungen bzw. Festsetzungen alleine zu kurz, da eine Reduzierung des Risikos auf diese Weise misslingen muss. Zudem ist Raumordnung als überfachliche, überörtliche und übergeordnete Planung gehalten, Risiken wie auch Chancen gegeneinander abzuwägen, was nicht in jedem Fall zu einem absoluten Vorrang der Belange z. B. des Hochwasserschutzes führt bzw. bei der gleichen Gefahrenlage in Abhängigkeit von den bestehenden und beabsichtigten Raumnutzungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen sollte. Ohnehin ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei allen ordnungsrechtlichen Regelungen zu berücksichtigen. Zweifellos befähigt das öffentliche Recht (z. B. Wasserrecht, Raumordnungsrecht) den Staat dazu, weitere, risikoerhöhende Maßnahmen weitgehend zu unterbinden. Doch geschieht dies zu einem hohen Preis, da diese fachgesetzlichen Unterschutzstellungen bzw. raumordnerischen Zielfestlegungen sehr unflexibel und quasi konditional programmiert sind. Wenn eine Tatbestandsvoraussetzung gegeben ist (z. B. wasserrechtliches Überschwemmungsgebiet oder raumordnerisches Vorranggebiet), ist die Rechtsfolge Bauverbot zwingend. Dieses Vorgehen provoziert angesichts divergierender Entwicklungsvorstellungen in Einzelfällen Widerstand und ist gleichzeitig für

² Auch wenn im Fall Riesa-Röderau (Neubausiedlung an der Elbe, die nach dem Hochwasser 2002 aufgrund der exponierten Lage zurückgebaut worden ist) ein freihändiger Erwerb der Grundstücke stattfand, macht der Betrag von 40 Mio. € für 139 Fälle deutlich, dass derartige Maßnahmen ein Einzelfall bleiben müssen.

das strategische Gesamtziel, das Hochwasserrisiko möglichst stark zu reduzieren (Effektivitätskriterium), und für eine möglichst effiziente Verwendung gegebener Mittel für den Hochwasserschutz (Effizienz Kriterium) u. U. gleichermaßen suboptimal. Zudem entstehen erhebliche Opportunitätskosten, wenn Entwicklungschancen nicht realisiert werden können, die u. U. in keinem Verhältnis zum gegebenen Risiko stehen. Für die im oben dargestellten Sinne raumplanungsrelevanten Risiken ist daher eine abwägungsdirigierte Entscheidung auf Basis von Risiken und Chancen einer möglichen Raumnutzungsentscheidung anzustreben. Dabei ist allerdings Sorge dafür zu tragen, dass es bei der Zulassung einer risikoträchtigen Nutzung zu keiner Externalisierung der Risiken kommt, d. h. dass andere als diejenigen, die von der Nutzung profitieren, für mögliche Schäden aufzukommen haben (z. B. durch einen Ausgleich für Retentionsraumverluste).

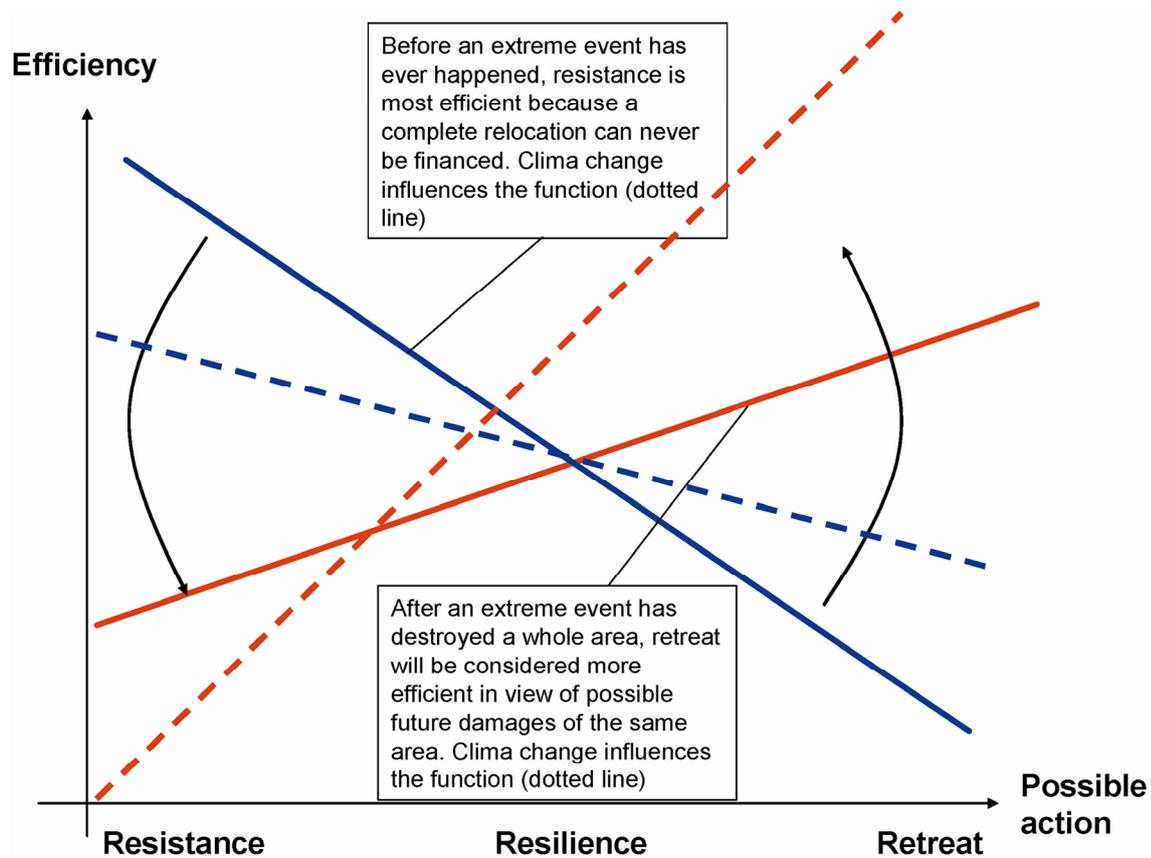
2.5 Beispiel Küstensturmfluten

Schließlich gibt es Bereiche (Erdbeben, teilweise Küstensturmfluten und Massenbewegungen), die zwar raumplanungsrelevant sind und in denen sich auch in Deutschland gefährdete Räume identifizieren lassen, in denen aber de facto dennoch keine aktive (raumplanerische) Auseinandersetzung stattfindet, also ein eindeutiges Vollzugsdefizit in der Praxis konstatiert werden muss. Erdbeben werden allein über die DIN 4149 geregelt, die baukonstruktive Anforderungen an Gebäude in Abhängigkeit von der Lage in Gefährdungszonen und Untergrundklassen vornimmt.

Beispielhaft vertieft werden soll in diesem Kontext die Thematik der Küstensturmfluten, die eindeutig eine raumordnerische Relevanz besitzt, da ihre Auswirkungen bzw. Vermeidungs- und/oder Bewältigungsstrategien von überörtlicher Bedeutung sind und die damit einhergehenden Konflikte auszugleichen sind. Tatsächlich beschränkt sich die Raumordnung aber darauf, auf die Generalpläne Küstenschutz zu verweisen, die sich wiederum auf die Verteidigung der Deichlinie konzentrieren, womit trotz des immensen Schadenspotenzials hinter den Deichen alle bestehenden Raumnutzungen erlaubt bleiben – ungeachtet ihrer Gefährlichkeit oder ihrer spezifischen Verwundbarkeit (etwa kritische Infrastruktur).

Vor dem Hintergrund des Klimawandels und dessen zu erwartenden Folgen, wie die Zunahme von Extremwetterereignissen und insbesondere der Meeresspiegelanstieg mit dem möglicherweise großräumigen Verlust ganzer Küstenstriche, lassen sich mögliche Festlegungen der Siedlungsstruktur in einem erweiterten Bereich vorstellen. Hintergrund dieses (strategischen) Denkansatzes sind verschiedene Prinzipien einer resilienten Raumentwicklung (Godschalk 2002; Fleischhauer 2007; Greiving, Schmidt-Thomé 2008): Dabei ist laut Territorialer Agenda der EU auf die Triangel „Beständigkeit/Widerstand – Belastbarkeit – Rückzug“ Bezug zu nehmen (BMVBS 2007: 37). Das klassische Vorgehen bestand lange und besteht auch heute primär darin, dass die Gesellschaft Gefahren mit technischen Mitteln abwehrt („resistance“). Vorsorge („resilience“) wird i. d. R. nur nach Katastrophen betrieben („disaster driven process“). Volkswirtschaftlich betrachtet ist dies aber nur dann effizient, wenn ohnehin Schäden aufgetreten sind, die es zu beseitigen gilt. Dann können Strukturen so wiederaufgebaut werden, dass sie gegenüber zukünftigen Ereignissen resilienter sind (z. B. Bauvorsorge). Die Aufgabe von Flächen ist nur in extremen Fällen effizient („retreat“). Abb. 2.1 veranschaulicht diesen Zusammenhang.

Abb. 2.1: Anpassung im Spannungsfeld von Gefahrenabwehr und Resilienz

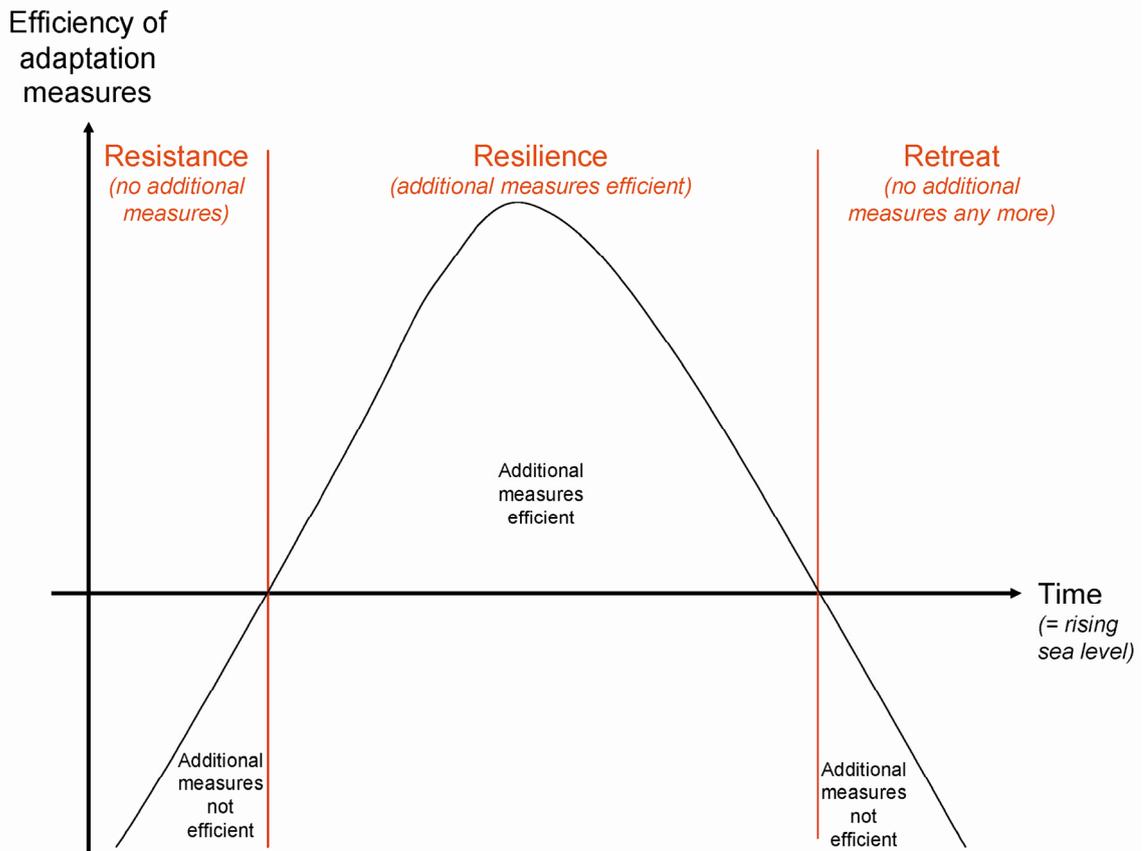


Quelle: Greiving, Schmidt-Thomé 2008: 58

Durch die Folgen des Klimawandels wandert der Kippunkt der Funktion nach links: es wird ökonomisch betrachtet zunehmend sinnvoller, Resilienz zu schaffen oder gar präventiv zu weichen, wo es bisher darum ging, allenfalls Gefahren abzuwehren.

In Bezug auf die Funktion von Raumordnungsplänen lässt sich daraus folgendes Denkmodell entwickeln, das durch Abb. 2.2 veranschaulicht wird. Gegenwärtig befindet sich die Raumordnung im Wesentlichen immer noch in Phase A – von der Ausnahme des Umgangs mit Flusshochwassern abgesehen. Phase A meint einen „Plan A“ (Standardplanung ohne besondere Berücksichtigung von Risiken). Noch am Anfang stehen Überlegungen, ob es nicht (hier am Beispiel des steigenden Meeresspiegels) Sinn haben könnte, präventiv einen „Plan B“ zu durchdenken, um für den Fall einer Katastrophe gewappnet zu sein und ein alternatives Raumstrukturkonzept „ready at hand“ zu haben. Bisher waren es auch fehlende planungsrechtliche Alternativen, die verhindert haben, dass nach aufgetretenen Schäden die Strukturen auf eine resilientere Weise neu errichtet werden konnten: Neu-Denken bestehender Raum- und Siedlungsstrukturen: Verlagerung vulnerabler Nutzungen und individueller Schutz verbleibender Nutzungen. Ein derartiges Alternativkonzept für den Katastrophenfall könnte die Katastrophe als Chance – „window of opportunity“ – nutzen, weil nur in diesem Fall die finanziellen Mittel bereitstünden, bestehende Strukturen grundlegend zu verändern. In Anbetracht einer möglichen weiteren Verschärfung der Klimafolgen ist aber auch die komplette Aufgabe der Funktion als Siedlungsraum für bestimmte Räume denkbar („Plan C“).

Abb. 2.2: Effizienz alternativer Anpassungsstrategien



Quelle: Greiving, Schmidt-Thomé 2008: 59

Auf Ebene der Bauleitplanung könnte in Betracht gezogen werden, § 9 Abs. 2 Nr. 2 BauGB („Baurecht auf Zeit“) zu nutzen. Im Bebauungsplan kann in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind.

Die gegenwärtig zulässige Nutzung wäre etwa Landwirtschaft. Der bestimmende Umstand wäre hier das Extremereignis (z. B. Sturmflut). Folgenutzung wäre dann die zu verlagernde Nutzung (z. B. Industriegebiet). Im Flächennutzungsplan wäre dafür eine räumliche Überlagerung der beiden Nutzungen (bestehende Nutzung und Folgenutzung) darzustellen. Behaupten könnte man allerdings vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips und des Übermaßverbots, dass der Eintritt der Bedingung nicht hinreichend wahrscheinlich ist und in hinreichend absehbarer Zeit möglich erscheint. Dem kann entgegengehalten werden, dass der Eintritt des Ereignisses (z. B. einer extremen Sturmflut) zwar unwahrscheinlich (aber mit dem fortschreitenden Klimawandel zunehmend wahrscheinlicher) sein mag, dessen Konsequenzen aber dramatisch wären und daher in der Abwägung eine präventive Regelung verhältnismäßig erscheint.

Als ein gutes Zeichen kann in diesem Zusammenhang angeführt werden, dass die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) mit dem Bericht des Hauptausschusses der MKRO „Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels“ vom 10. Juni 2009 im Küstenschutz beginnt, über neue Wege nachzudenken. Als Handlungserfordernisse wurden identifiziert: Erforschung, Entwicklung und Erprobung

■ 2 Methodik zur Festlegung raum- und raumplanungsrelevanter Risiken

von alternativen Küstenschutzstrategien und die Festlegung von überschwemmungsgefährdeten Bereichen hinter Küstenschutzdeichen, auch wenn hier zunächst nur an die Sensibilisierung der hinter dem Deich lebenden Bevölkerung und noch nicht an Nutzungsrestriktionen gedacht wird. Dennoch zeigt diese Entwicklung, dass sich auch die Planungspraxis des hohen planerischen Steuerungsdefizits in diesem Risikobereich bewusst ist.