

Pohl, Jürgen

Book Part

Risikovorsorge, Risikonachsorge und Raumplanung

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Pohl, Jürgen (2011) : Risikovorsorge, Risikonachsorge und Raumplanung, 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. 9-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60167>

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.

Jürgen Pohl

1 Risikovorsorge, Risikonachsorge und Raumplanung

Risikomanagement im engeren Sinne ist stark an katastrophale Ereignisse gekoppelt, die als bevorstehendes, eingetroffenes und zu bewältigendes oder zu verhinderndes Ereignis im Mittelpunkt des entsprechenden Handelns stehen. Die Strukturen, Organisationen und definierten Aufgaben im Bereich des Risikomanagements haben v. a. drei Ziele: auf Großschadenerscheinungen und Katastrophen vorbereitet zu sein, in der unmittelbaren Ereignisphase Erste Hilfe zu gewährleisten und eine provisorische Normalität möglichst rasch wiederherzustellen. Das Risikomanagement hat in diesem Sinne eine „Spotlight-Perspektive“.

Die Raumplanung hat im Rahmen des Risikomanagements eher eine vorsorgende Langfristaufgabe. Sie ist in ihren verschiedenen Ausprägungen nicht das vorrangige Instrumentarium zur Bewältigung von (sich plötzlich realisierenden) Risiken in Natur und Technik. Die Raumplanung hat im Grundsatz die Aufgabe, Leitbilder eines anzustrebenden idealen Zustandes eines Raumes zu entwickeln und die hierfür nötigen Maßnahmen zu bündeln (Turowski 2005: 894). Sie ist somit langfristig ausgerichtet. Eine Verbindung zur konkreten Katastrophe besteht eher punktuell im Fall einer akuten Störung der Entwicklung oder einer antizipierten möglichen Störung. Die Raumplanung ist betroffen, wenn Ereignisse, Entscheidungen oder Phänomene nicht nur eine Störung des technischen oder gesellschaftlichen Systems darstellen, sondern zugleich den Raum als Ganzes negativ tangieren können. Die Raumplanung soll in diesem Kapitel zu dem engeren Risikohandeln in Beziehung gesetzt werden, wobei zur Raumplanung hier vorrangig die Raumordnung und die Bauleitplanung gezählt werden.

1.1 Die Entwicklung der Governancestrukturen bei Risiken

Risiken werden durch Entscheidungen der Gesellschaft und durch die Handlungen Einzelner hervorgerufen, häufig in direkter oder indirekter Verbindung mit Elementen der Natur. Grundsätzlich interagieren hier mehrere Komponenten – die Risikoquelle, der Einzelne (als Entscheider, Verursacher oder Betroffener) sowie die Gesellschaft (z. B. über die Verwaltung oder die Medien) – miteinander. Die Gewichte der Komponenten sind dabei sehr unterschiedlich verteilt. Dies gilt nicht nur im direkten Vergleich von Risikofall zu Risikofall oder von Katastrophe zu Katastrophe. Es ist selbstverständlich, dass die Konstellation immer eine besondere ist: Keine Überschwemmung gleicht der anderen, und kein Erdbeben gleicht dem anderen. Die Konstellationen haben sich aber v. a. im Laufe der Zeit grundsätzlich und anscheinend irreversibel verändert und die Gewichte sich verschoben. Aufgrund der Arbeitsteilung und der sonstigen Interdependenzen sind Risiken i. d. R. immer weniger isoliert betrachtbar, sondern sie ergeben sich letztlich aus vielfach verwobenen Einzelentscheidungen. Die wirklichen Verantwortlichkeiten können i. d. R. nur schwer klar festgemacht werden.

Im Vergleich der heutigen Strukturen mit denen der Vormoderne wird diese komplexe Lage sinnfällig: In der Zeit des Ancien Regime, also vor der Französischen Revolution, oblag die Vorsorge und die Nachsorge gegenüber Risiken dem Einzelnen, mehr noch aber der lokalen Gemeinschaft. Nachbarschaftshilfe, Feuerwache, Deichgenossenschaft und basisnahe andere Organisationsformen dominierten. Die „hohe Obrigkeit“ war nur in seltenen Fällen gefordert, aus ihrer (vermeintlichen) „Privatschatulle“ die

leidenden Untertanen gnädig zu unterstützen sowie in unabweisbaren Fällen Steuern und Abgaben für einen gewissen Zeitraum zu erlassen.

Heutzutage sind Risikovorsorge und Risikonachsorge zu einem sehr viel höheren Anteil als früher Teil des Staatshandelns. Zwar gibt es immer noch Rudimente der einstigen Vorsorge- bzw. Hilfeinrichtungen wie die Freiwilligen Feuerwehren, die Bergwacht oder vereinzelt die Deichgenossenschaften bzw. Deichverbände, aufs Ganze gesehen, hat aber der Staat diese Aufgaben übernommen. Sie sind damit in das große Geflecht des Staatshandelns eingebunden.

Im Kern stehen dem Staat zum risikoorientierten Handeln drei organisatorische Segmente zur Verfügung:

1. Zum Ersten ist Risiko, v. a. im (zeitlichen) Umfeld eines katastrophalen Ereignisses, eine Aufgabe des Inneren. Es geht darum, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten. Es handelt sich somit um eine Polizeiaufgabe im weiteren Sinne.
2. Zum Zweiten geht es um die konkrete Gefahrenabwehr. Technisches Hilfswerk, Feuerwehr und andere subsidiäre Organisationen, aber auch staatliche Streitkräfte sind hier am Platze. Insgesamt gibt es hier ein großes Konglomerat von unterschiedlich strukturierten Kräften mit z. T. sich überlappenden Aufgaben. Die sog. Blaulichtfraktion reicht von der Bundesebene (wie der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)) bis hinunter zur lokalen Feuerwehr, ist also oft sogar unterhalb der Gemeindeebene angesiedelt.
3. Zum Dritten agieren hier sektorale Fachplanungen und Fachbehörden für Planung, Genehmigungen, Bauaufsicht, Überwachung laufender Anlagen usw. Die Zuständigkeiten sind je nach Risiko(quelle) sehr unterschiedlich: für die Trinkwasserqualität oder die Lebensmittelüberwachung sind andere Behörden zuständig als für die Sicherheit von Atomkraftwerken oder den ordnungsgemäßen Unterhalt von Wasserwegen.

Neben diesen unmittelbar für das Risikomanagement geschaffenen administrativen Strukturen der – mehr oder weniger – öffentlichen Hand wirken de facto auch noch andere Akteure in der Risikovorsorge und in der Nachsorge mit. In dieser vierten Gruppe sind die Versicherungen und die Massenmedien besonders zu erwähnen. Die Versicherungen gehören (von wenigen historischen Ausnahmen wie den öffentlich-rechtlichen Zwangsversicherungen abgesehen) dem wirtschaftlichen System an. Sie sind ein Element der privaten Risikovorsorge, bei der potenziell Betroffene sich durch jährliche Prämienzahlungen Schadensersatzansprüche im Falle eines sie betreffenden Schadens sichern. Die Auszahlung der Versicherungsleistung fällt in die Nachsorge. Die Massenmedien sind sowohl unmittelbar vor wie auch nach einem schwerwiegenden Ereignis ein besonderes Element unter den Risikoakteuren. Sie können sowohl als Warninstrument wirken (allerdings auch Panik erzeugen) wie auch als Mediator und Teil der Gemeinschaft wirken und somit für soziale Stabilität nach einer Katastrophe sorgen. Diese beiden Elemente sind in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung sehr hoch einzuschätzen, sind aber bei der Betrachtung des Verhältnisses von Raumplanung und Risikomanagement nicht zentral. Wie ist nun eine weit gefasste Raumplanung hierzu einzustufen?

1.2 Relevante Risiken

Die Möglichkeiten eines Risikomanagements in der Raumplanung sind mit Blick auf die soeben geschilderte Hazardperspektive sehr unterschiedlich. Zu differenzieren sind in der Hauptsache folgende Lagen:

1. Natürliche Risiken und vom Menschen gemachte Risiken
2. Ubiquitäre und ortsgebundene Risiken
3. Risiken mit geringer und mit großer Vorwarnzeit

ad 1:

Gegen Naturgefahren kann die Raumplanung per se wenig ausrichten. Indirekt kann sie durch Festlegung und Ausschluss von Nutzungen auf den verschiedenen Ebenen der Raumplanung das Risikopotenzial beeinflussen. Dies gilt auch für von Menschen gemachte Risiken, bei denen aber durch die grundsätzlich mögliche Zurechenbarkeit der Verantwortung die Haftung der Anlagenbetreiber einen höheren Stellenwert hat.

ad 2:

Überall anzutreffende Risiken sind grundsätzlich keine Aufgabe der Raumplanung bzw. nur, wenn sie raumplanungsrelevant werden (vgl. Kap. 2). Ortsgebundene Risiken, natürliche (wie Vulkane) sowie technische (wie eine Chemiefabrik), entfalten grundsätzlich Raumwirksamkeit. Eine negative Raumwirksamkeit zu verhindern oder einzudämmen ist eine genuine Aufgabe der Raumplanung. Dazwischen liegen mobile Risikoquellen (wie Hurrikane oder Gefahrguttransporte). Hier kann die Raumplanung auf grundsätzlich präventive Maßnahmen zurückgreifen, ohne freilich flächenhaft bzw. großräumig Blockaden zu errichten.

ad 3:

Für die Raumplanung spielt die Vorwarnzeit grundsätzlich keine Rolle, da sie i. d. R. ohnehin den Zeithorizont überschreitet. Allerdings gilt dies nicht für schleichende Risiken. Hier kann die Raumplanung aktiv das Risiko beeinflussen.

Zusätzlich ist die Differenzierung in raumrelevante und raumplanungsrelevante Risiken wichtig, wobei aber alle raumplanungsrelevanten Risiken auch raumrelevant sind (vgl. hierzu Kap. 2).

1.3 Zum Risikoverständnis in der Raumordnung und in der Bauleitplanung

Die Raumordnung in ihrer konkreten Ausprägung als Regionalplanung tendiert ebenso wie die Bauleitplanung in der Praxis dazu, das Management von Risiken als ein Aufgabenfeld jenseits ihres Zuständigkeitsbereichs zu verstehen. Oft ist dies allein schon arbeitsökonomischen oder verwaltungspolitischen Überlegungen geschuldet, aber der Kern des Problems scheint in den folgenden Punkten zu liegen:

- Risiko ist eine (allzu) abstrakte und ungewisse Größe, die sich einer eindeutigen Aufgabenzuordnung entzieht. Wirklich relevant wird sie erst, wenn „Gefahr im Verzug“ ist, und dann geht die Federführung zumeist in den Zuständigkeitsbereich des Inneren (Ordnungsamt, Polizei, Katastrophenschutz) über.
- Man macht sich häufig einen eingeschränkten, nämlich den naturwissenschaftlich-technischen oder auch objektivistischen Risikobegriff (Renn et al. 2007: 45) zu ei-

gen, der die Risikoabschätzung dann quasi von selbst auf externe Experten verlagert.

Selbst wenn man Risiko als einen sozialen Prozess versteht, der in einem wie genau auch immer gestalteten Diskurs abläuft, wird dieser durch seine damit verknüpften Aspekte der Allokation und Distribution schnell politisch und damit ein heißes Eisen. Auf diese beiden letzten Aspekte soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

Die Ermittlung eines Risikos wird angesichts der stets ungewissen Rahmenbedingungen immer mit Unsicherheit behaftet sein. Diese Unsicherheit kann unerheblich sein, wenn etwa im Versicherungsbereich ein Risikoausgleich aufgrund des Gesetzes der großen Zahl bzw. der Wahrscheinlichkeitstheorie gefunden wird. Dies wird als objektivistischer Risikobegriff verstanden. Aber im Bereich der Naturrisiken wird es schnell schwierig, damit zu hantieren, weil solche Risiken stark von singulären, kontingenten Bedingungen bestimmt sind, und deswegen gibt es auf diesem Feld auch nur begrenzt einen Marktmechanismus. Denn der Risikoausgleich durch viele Versicherte, die alle nicht abschätzen können, wie hoch ihr Risiko ist, greift kaum (allenfalls etwa durch die Verbindung verschiedener Risiken in einer sog. Elementarschadensversicherung). Meist wird der Schwierigkeit des Handhabens von Risiken durch den Hinweis Rechnung getragen, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit (z. B. eines HQ 100) einerseits zwar eine nachvollziehbare Handlungsgrundlage darstelle, aber andererseits doch nichts mit dem realen Ereignis zu tun habe. Oder man gibt Bandbreiten an oder weist auf die Frage der Gewichtung hin.

Dem technisch-naturwissenschaftlichen Risikobegriff steht der sozialwissenschaftliche gegenüber, in dem die Wahrnehmungen, Präferenzen und Erwartungen derjenigen, die Risiken produzieren können und/oder von ihnen betroffen sind, also menschliche Individuen und sozialen Gruppen und Organisationen, betrachtet werden. Besonders wichtig sind die Annahmen, dass die Identifikation, Definition und Bestimmung von Risiken, die Artikulation von Risiken (in der Öffentlichkeit) und die Macht, diese Ergebnisse auch in der Wissenschaft, Politik und Verwaltung durchzusetzen, kein objektiver Tatbestand, sondern Ergebnisse gesellschaftlicher Strukturen und Prozesse sind.

Berücksichtigt man also, dass sich ein Risiko nicht nur auf seine Eintrittswahrscheinlichkeit bezieht, wird der Gemeinwohlanatz der Raumordnung und – in geringerem Maße bzw. auf einer anderen Maßstabs- und Konkretisierungsebene – der Bauleitplanung besonders wichtig. Risiken beschränken sich nur in isolierter naturwissenschaftlich-technischer Betrachtung, die das gesellschaftliche Umfeld unberücksichtigt lässt, auf ein Abschätzen oder das Kalkül von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenspotenzial.

Auch das Aufrechnen von Risiken gegen Chancen verlässt die technische Risikoanalyse noch nicht, denn die statistische Erfassung von Wahrscheinlichkeiten ist nur eine Art von Festlegung von Erwartungswerten. Diese Festlegung ist wie alle anderen Festlegungen ein sozialer Akt und die Abwägung zwischen Nutzen und Risiken wird aus sozialwissenschaftlicher Sicht als Prozess der gesellschaftlichen Willensbildung betrachtet. Entwicklung, Bewertung und Optionen zur Risikosteuerung beruhen nicht unwesentlich auf sozialen, politischen und kulturellen Einflussgrößen (Renn et al. 2007: 35 f.). Die viel zitierte klassische Frage der Sicherheitsforschung und des Risk Assessment: „How safe is safe enough?“, die Chauncey Starr 1969 (Starr 1969) formulierte, enthält im Grunde schon ein wertendes Moment bzw. eine Abwägung von Chancen und Risiken, auch wenn dies durch Berechnung von Eintrittswahrscheinlichkeiten – oder aber auch durch Berufung auf nicht hinterfragte Annahmen des Utilitarismus – kaschiert wird. Die sehr unterschiedliche Bewertung von extrem unwahrscheinlichen Risiken und

Alltagsrisiken, der Umstand, ob es sich um selbst gewählte oder fremdbestimmte Risiken handelt, dieses oder jenes Menschenbild und Naturverständnis und viele andere soziokulturelle Kontexte fließen in die Risikoabwägung ein. Das Zusammenführen und Bewerten von unterschiedlichen Positionen zu einem anstehenden raumplanungsrelevanten Entscheidungsvorgang ist aber nun das tägliche Brot der Raumplanung, die sich aufgrund der Zweckprogrammierung von Abwägung im Gegensatz zum konditional programmierten Verwaltungshandeln etwa in der Gefahrenabwehr nicht auf den Standpunkt zurückziehen kann, die Bewertung von Risiken gehöre nicht zu ihren Aufgaben. Vielmehr ist Raumplanung durch Folgenverantwortung ihrer Entscheidung geprägt, die sich aus dem großen planerischen Abwägungsspielraum ergibt.

Zum Risiko gehören in sozialwissenschaftlicher Perspektive immer auch Aspekte der Allokation und der Distribution. Die Allokation, also die Frage, welche Bedingungen nötig sind und welche Ressourcen man einsetzt, um den Wohlstand einer Volkswirtschaft zu mehren, hat zunehmend eine Kehrseite, die immer mehr in den Blickpunkt rückt: Wie kann man die Produktionsfaktoren anordnen, damit sie das Risiko Schaden bringender Ereignisse mindern? Ebenso sind Risiken ein Distributions- oder Verteilungsproblem: Wem werden eher die Risiken zugeordnet und wer erhält die mit dem Eingehen eines Risikos verbundenen Chancen und Vorteile? Insbesondere geht es dabei um die künftigen Risiken, also das Auslagern von Schadenspotenzialen in andere Räume und/oder in die Zukunft. Dies ist nun keine Frage des akuten Risikomanagements, aber dennoch geht es hierbei um Risiken und deren Vermeidung. Im Nachhaltigkeitsgebot ist dies auch klar als Aufgabe der Raumordnung definiert.

Die Fragen nach Allokation und Distribution können mit unterschiedlichen Konzepten beantwortet werden. Der in der wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtung vorherrschende Rational-Choice-Ansatz geht von dem Grundsatz aus, dass Risiken und Chancen nicht entkoppelt werden sollten: Derjenige, der die Vorteile aus einer riskanten Entscheidung zieht, soll auch die damit verbundenen Risiken tragen. Allerdings lässt sich dieser Grundsatz in der technisch-wissenschaftlichen Welt immer weniger einhalten. Chancen und Risiken fallen immer stärker auseinander. Diese Entwicklung ist im Schlagwort von der „Risikogesellschaft“, insbesondere der „Weltrisikogesellschaft“ kulminiert (Beck 1986; 2007). Damit bedarf es aber einer jenseits von Partikularinteressen stehenden Behandlung von Risiken.

Handelt es sich beim Umgang mit Risiken aber um einen sozialen Entscheidungsprozess, der mit Normen und Werten sowie mit Problemen der Verteilung von Schaden und Nutzen gekoppelt ist, so hat die Raumplanung hier ein großes Handlungspotenzial. Dieses Potenzial kommt dadurch zustande, dass die Raumordnung eine „überörtliche, zusammenfassende und übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes“ (Turowski 2005: 897) darstellt. Raumordnung, insbesondere Regionalplanung und auch die örtliche Bauleitplanung sind daher in besonderem Maße dem Gemeinwohl verpflichtet. Dies gilt zwar grundsätzlich auch für das Risikomanagement im engeren Sinne, aber mit Blick auf die Aufgaben, a) sich auf eine Katastrophe vorzubereiten und b) im Eintrittsfall den Schaden zu minimieren, ist dies im Vergleich zur Raumordnung eben nur eine Partialaufgabe. Risikomanager im engeren Sinne, vom Verfasser von Managementkonzepten bis zum spezialisierten Techniker im Einsatz vor Ort, neigen dazu, grundsätzlich ihre systeminternen Kriterien in der Wahrnehmung, Bewertung und Gewichtung von Risiken zu verwenden.

1.4 Spezifika der Raumplanung als Risikomanagerin

Die Raumplanung gehört zwar grundsätzlich in die Gruppe der öffentlich-rechtlichen Organisationen, zeichnet sich aber doch durch eine eher indirekte Beteiligung am Risikomanagement aus. Dies hängt mit der Funktion der Raumplanung im politisch-administrativen System zusammen.

Die Raumordnung unterscheidet sich stärker als andere Governanceelemente hinsichtlich der Adressaten ihrer Leistungen. Eine direkte Wirkung auf Endnutzer bzw. Betroffene ist nicht vorhanden. Nur indirekt erreicht sie die potenziell Betroffenen durch die Bindung von anderen Behörden. Diese Distanz erklärt auch, warum sie nur in den katastrophenerfernen Phasen stark ist. Etwas anders stellt sich die Lage für die Bauleitplanung dar, die zumindest mit dem Bebauungsplan, der als Ortssatzung Rechtsverbindlichkeit erlangt, unmittelbare Bindungswirkung entfaltet.

Zwei gegensätzliche Effekte sind damit verbunden: Auf der einen Seite werden Raumordnung und Bauleitplanung kaum als Risikomanager wahrgenommen und sehen sich auch selbst kaum in diesem Kontext. Darunter leidet der Wirkungsgrad ihres grundsätzlich nicht unbedeutenden Instrumentariums. Welch ein Pfund die institutionalisierte Raumplanung hat, kann man auch daran erkennen, dass gerade die Katastrophenhelfer im engeren Sinn immer wieder auf das stabilisierende und strukturgebende Potenzial der Raumplanung im Risikomanagement hinweisen und die Raumplanung als Basis für eine Institutionalisierung der Katastrophenvorsorge ansehen. Auf der anderen Seite entscheidet die Raumplanung über Risiken mit, wird aber aufgrund des fehlenden direkten Bezugs für (potenziell) Betroffene kaum sichtbar. Die Raumplanung erscheint auch aufgrund ihres längerfristigen Planungshorizontes weniger mit dem (plötzlichen) gefährlichen Ereignis verknüpft. Dies bringt nicht nur die Raumplanung aus der Verantwortung bzw. – positiv formuliert – schränkt ihre Einflussmöglichkeiten ein, sondern macht das Risiko für die Betroffenen diffuser und lässt es verstärkt als Gefahr erscheinen, die jenseits der eigenen Entscheidungsmöglichkeiten liegt (vgl. Luhmann 1991).

1.5 Schritte im Risikomanagement

Risikomanagement im gewöhnlichen Sinne wird in der Hauptsache unterschieden in die Segmente Analyse, Bewertung und Reduktion. Diese sollen auch hier zugrunde gelegt werden und dann die Raumplanung dazu ins Verhältnis gesetzt werden.

1. Risikoanalyse oder Risikoidentifikation:

Hier erfolgen die Bestimmung des Hazards bzw. die Verknüpfung verschiedener Risikoquellen, der Vulnerabilität der Schutzgüter sowie die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeit.

2. Risikobewertung:

Die Risikobewertung umfasst die Ermittlung von Eintrittswahrscheinlichkeiten (soweit noch nicht in der Risikoanalyse geschehen) und der möglichen Schadenshöhe. Je höher die Wahrscheinlichkeit und die mögliche Schadenshöhe sind, umso stärker ist grundsätzlich das Risiko. Die Risikobewertung ordnet das Risiko ein und bewertet die möglichen Schäden, auch in Relation zu möglichen Schutzmaßnahmen.

3. Risikomanagement im engeren Sinne oder Risikoreduktion:

Wenn die Risikobewertung abgeschlossen ist, ist über den Umgang mit dem Risiko zu entscheiden. So weit möglich sind die Ursachen des Risikos bzw. die Rahmenbedin-

gungen seines Auftretens zu identifizieren, um darauf optimal reagieren zu können. Das Risiko kann in Kauf genommen werden oder man entscheidet sich zu versuchen, das Risiko zu verringern. Wenn das Risiko reduziert werden muss, hat das Risikomanagement die geeignete(n) Maßnahme(n) dafür zu wählen. Dies können Präventivmaßnahmen oder Korrektivmaßnahmen sein. Die Präventivmaßnahmen haben das Ziel, das Risiko schon im Vorfeld auszuschalten bzw. auf ein hinzunehmendes Restrisiko zu drücken. Korrektive Maßnahmen zielen auf die Schadensbegrenzung, um ein realisiertes Risiko so gering wie möglich zu halten.

Die Funktion der Raumplanung bei der Risikoidentifikation

Die Raumplanung wird nicht primär bei der Risikoidentifikation mitwirken, aber bei einer nachrichtlichen Übernahme aus Fachbehörden oder durch Meldung seitens zivilgesellschaftlicher Kräfte kann die Darstellung der verschiedenen einzelnen Hazards in einer Gesamtübersicht oder in Kartenform (wie in einem RO-Verfahren oder einem Regionalplan) neue Risikoerkennnisse bringen. Sie hat also die besondere Aufgabe, die raumplanungsrelevanten Risiken herauszufiltern (vgl. Kap. 2).

Die Funktion der Raumplanung bei der Risikobewertung

Grundsätzlich hat die Raumplanung in der Risikobewertung eine zentrale Stellung. De facto führt sie vielfach eine Risikobewertung durch, bei der Entscheidung über Einzelvorhaben ebenso wie in der umfassenden „comprehensive planning“, der Erstellung der Ziele eines Regionalplanes und der Funktionszuweisung darin. Allerdings geschieht dies i. d. R. nicht unter dem Vorzeichen einer Risikobewertung. Damit werden oft die Potenziale einer umfassenden Risikobewertung nicht ausgeschöpft und somit aus der Sicht der Risikoprävention suboptimale Ergebnisse erzielt. Genau diese Schwäche ist allerdings auch die Stärke der Raumplanung: Sie ist nicht einseitig auf das Risiko hin ausgerichtet, sondern nimmt eine umfassende Abwägung vor. Sie ist deshalb wirklich Risikobewertung, weil sie Risiken *und* Nutzen ins Kalkül zieht. Dass dies keine wissenschaftliche Analyse ist, sondern starken politischen Einflüssen unterliegt, stellt diese Funktion aber nicht grundsätzlich in Frage.

Die Funktion der Raumplanung beim Risikomanagement

Die Stellung der Raumplanung beim Risikomanagement im herkömmlichen Verständnis, das eher das spektakuläre Moment umfasst, ist eher schwach. Positiv formuliert könnte man sagen: Sie wirkt eher im Hintergrund. Landesplanerische, regionalplanerische und bauplanungsrechtliche Festlegungen können grundsätzlich Risiken durchaus mindern: Die Vorgabe, überschwemmungsgefährdete Gebiete von Bebauung freizuhalten, Siedlungen nicht in Lawenstriche auszudehnen, Bannwald als Schutzkorridor usw. zu erhalten, sind wirksames Risikomanagement. Allerdings hat sie keine direkten Umsetzungsmöglichkeiten, (sie kann kein Geld in die Hand nehmen) und ihre Belange können in vielen Zusammenhängen weggewogen werden. Das „Wegwägen“ ist aber, wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, bei der Siedlungsentwicklung ein im System vorgesehener Abwägungsvorgang und damit Risikomanagement im weiteren Sinne, unabhängig davon, ob die Ergebnisse vernünftig sind oder nicht.

An diesen Schritten orientiert sich auch das in diesem Heft vorgeschlagene Prüfschema für das Risikomanagement in der Raumplanung (s. Kap. 6). Dabei sind die Risikoanalyse und Risikoidentifikation (1. Schritt) sowie die Risikobewertung (2. Schritt) der Risikoabschätzung zuzuordnen. Das Risikomanagement (3. Schritt) lässt sich in die Zielbestimmung und in die Festlegung der Mittel zur Zielerreichung untergliedern.

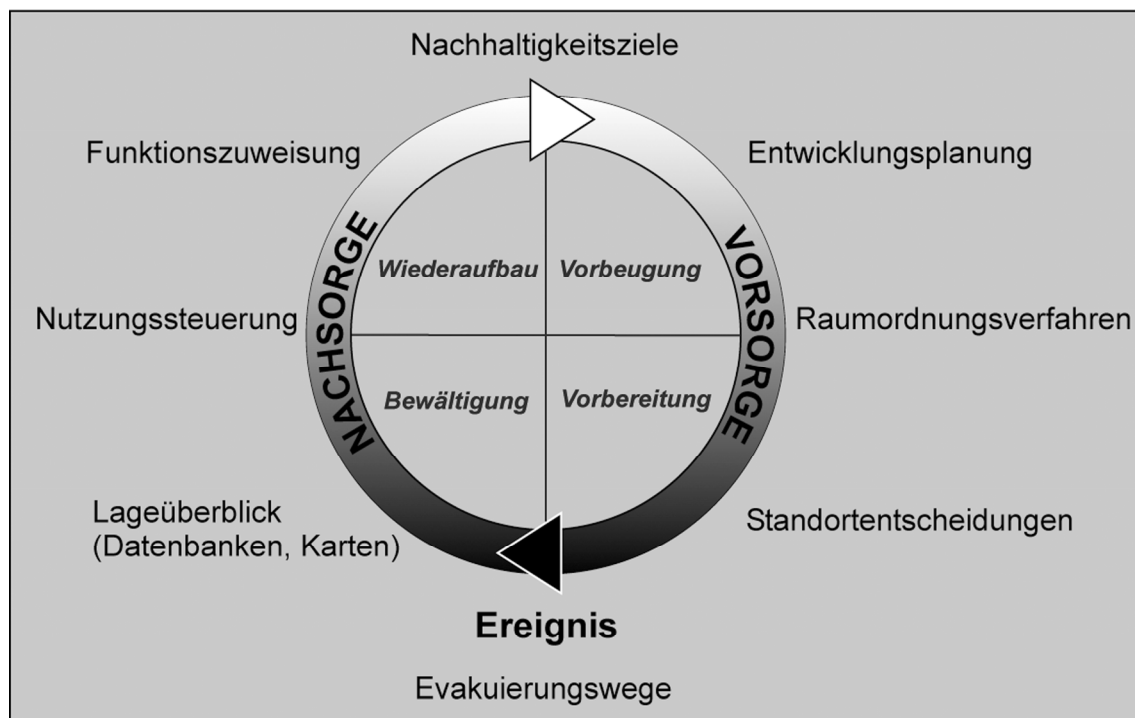
1.6 Das Verhältnis von Risikokreislauf und Risikomanagement in der Raumplanung

Das Risikomanagement der Raumplanung unterscheidet sich grundsätzlich von dem der technischen Katastrophenbewältigung und der Ordnungsaufgabe der Krisenbewältigung auf der einen Seite in der „Stunde Null“ nach einem Großereignis und von der langfristigen technischen Risikovorsorge auf der anderen.

Der Risikokreislauf

In der Risikoforschung im engeren Sinn werden mehrere Phasen unterschieden, die sich letztlich an dem Schaden bringenden Ereignis ausrichten. Diese Schematisierungen unterscheiden sich je nach Autor geringfügig in der Zahl der Phasen und in der Bezeichnung sowie den jeweils zugewiesenen Aufgaben (vgl. hierzu z. B.: Alexander 2002: 6; Dikau, Weichselgartner 2005 oder DKKV 2003). Gemeinsam ist ihnen die Orientierung am Schaden bringenden oder gar katastrophalen Ereignis. Die häufige Darstellung in einem Kreis ist kein Zufall. Das Agieren orientiert sich ganz am Hazardereignis als solchem. Wie der Zeiger der Uhr nach 12 Stunden zu seinem Ausgangspunkt zurückkehrt, so kehrt auch das Hazardereignis wieder (nach dem Motto: „nach der Katastrophe ist vor der Katastrophe“), wenn auch mit dem gravierenden Unterschied, dass man genau nicht die Uhr danach stellen kann.

Abb. 1.1: Kreislauf des Risikomanagements



Quelle: Eigene Darstellung

Phase 1:

Im Katastrophenfall ist in der Stunde der Not Nothilfe geboten. Die Hilfsorganisationen wie THW, Feuerwehr und andere bergen mit Personaleinsatz und Geräten Menschen aus Gefahrensituationen und sichern materielle Werte.

Phase 2:

Nach dieser unmittelbaren Notsituation, in der es um Rettungsmaßnahmen und Bergung geht, folgt die bereits wesentlich länger dauernde Phase der Wiederherstellung einer rudimentären Normalität, oftmals in provisorischen Strukturen.

Phase 3:

In der Wiederaufbauphase richten sich die Aktivitäten im betroffenen Gebiet auf die Herstellung des Status quo ante, wobei allerdings Strukturschwächen ausgemerzt werden sollen. Insgesamt geht es neben der Wiederherstellung der Normalität auch darum, die Chancen zur Veränderung zu nutzen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die bewältigte Katastrophe, die sich tunlichst nicht wiederholen soll.

Phase 4:

In der Risikoprävention im engeren Sinne wird die Ausrichtung während des Wiederaufbaus wie auch in der Zeit danach, die in der Perspektive des Risikomanagements „Ruhephase“ heißt, das Augenmerk auf „Mitigation“ gerichtet. Hier gilt es künftige Risiken zu minimieren bzw. zumindest die Strukturen derart zu gestalten, dass die potenziellen Schäden möglichst gering sind.

Phase 5:

Die Phase vor dem (vorgestellten) nächsten Ereignis dient der technischen und organisatorischen Vorbereitung auf die zu erwartende Katastrophensituation, von der gleichwohl gehofft wird, dass sie nicht eintreffen möge.

Die Raumplanung im Risikokreislauf

In welcher Relation steht nun die Raumplanung zu diesem Risikokreislauf? Zunächst ist festzuhalten, dass die Raumplanung die grundsätzliche Fixierung am potenziell oder real Schaden bringenden Ereignis nicht mitmacht. Sie steht vielmehr außerhalb der Anziehungskraft dieses Ereignisses und stellt ihrerseits das (potenzielle) Ereignis in den Datenkranz ihrer raumorientierten Aufgabe hinein.

Die Möglichkeiten eines Risikomanagements in der Raumplanung sind mit Blick auf die soeben geschilderte Hazardperspektive sehr unterschiedlich.

Phase 1:

In der Phase der ersten Nothilfe bestehen kaum Eingriffsmöglichkeiten für die Raumplanung. Unter Umständen allerdings können z. B. Datenbanken oder Karten der Regionalplanung eine nützliche Informationsquelle für die Einsatzkräfte sein, um sich einen Überblick über die Lage zu verschaffen.

Phase 2:

Bei der Schaffung einer provisorischen Normalität (Restoration) kann die Raumplanung auf Eignungsgebiete für Hilfseinrichtungen hinweisen. Im Falle großflächiger Zerstörungen können Zentrale Orte und Entwicklungsachsen Hinweise auf die Platzierung von Funktionen geben. Ebenso kann auf die Ungeeignetheit bestimmter Standorte verwiesen werden.

Phase 3:

Größere Mitwirkungsmöglichkeiten hat die Raumordnung und mehr noch die Bauleitplanung beim Wiederaufbauprozess im engeren Sinne. Solange es nur um Reparaturmaßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Zustandes geht, sind diese Einflüsse

sehr begrenzt. Denn hier handelt es sich um Wiederaufbau im Bestand. Wenn keine größeren Abweichungen zur Situation der vorkatastrophalen Zeit geplant sind, gibt es keine planerischen Eingriffsmöglichkeiten. Allenfalls Entschädigungszahlungen können die Wiederherstellung unerwünschter Strukturen verhindern. Solche sind aber nicht im Bereich der Raumordnung vorhanden. Wird der Wiederaufbauprozess für Strukturveränderungen genutzt, so kann die Raumplanung in zwei Sektoren mitwirken: zum einen bei der Funktionszuweisung, bei der ungeeignete oder ungünstig benachbarte Nutzungen verhindert werden, und zum anderen in der Bereitstellung von Voraussetzungen für den „Fall des Falles“.

Phase 4:

In der „Normalphase“, in der weder die Folgen eines katastrophalen Ereignisses zu bewältigen sind noch man sich auf ein neues Ereignis vorbereiten muss, ist die Raumplanung in besonderem Maße gefordert. Sie ist eine der wenigen Einrichtungen, die gegenüber den Alltagsproblemen das lange Gedächtnis des Risikos bewahren kann und in ihren Entscheidungen, beispielsweise in der Entwicklungsplanung und in der Verfolgung des Nachhaltigkeitszieles, die mögliche Katastrophe einbauen kann.

Phase 5:

In der Pre-Impact-Phase kann die Raumplanung i. d. R. wenig bewerkstelligen, um die (regionale) Gesellschaft bzw. einen bestimmten Raum auf die bevorstehende Gefahr vorzubereiten. Selbst die Mitwirkung über Raumordnungsverfahren bei der Errichtung von Schutzeinrichtungen ist vermutlich eher in die Phase „Mitigation“ einzuordnen. Doch ist diese Zuordnung zu den verschiedenen Phasen auch künstlich. So kann die Abwägung bei Nutzungskonflikten und Standortentscheidungen sowohl als Vorbereitung auf die kommende Katastrophe gesehen werden als auch als eine Wiederaufbaustrategie, die proaktiv Schäden oder Katastrophen verhindert.

Unter der von Weichselgartner (Dikau, Weichselgartner 2005) angemahnten Rücksicht, den Risikokreislauf immer auch gegenläufig zu denken, kann man sich aber vorstellen, dass etwa Warnsysteme und Notfallpläne selbst in Regionalpläne und Bauleitpläne integriert werden. Evakuierungswege etwa können regionalplanerisch gesichert werden, ebenso sind Eignungsgebiete für Schutzeinrichtungen absicherbar.

Die Raumplanung muss hierbei nicht nur als Erfüllungsgehilfe und ausführendes Organ des vorsorgenden Risikomanagements dienen. Grundsätzlich wäre es denkbar, dass sie durch ihre Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse die Blaupause für eine risikomindernde Raumstruktur liefert (vgl. Kap. 3).

1.7 Raumplanung als „Good Risk Governance“?

Risikoprävention ist ein heikles Geschäft. Gerade unter Zeitnot und mit dem Argument der „Gefahr im Verzug“ werden oft die Regeln einer rationaleren Verwaltung über Bord geworfen. Im Katastrophenfall wird das oftmals noch getoppt. Dies gilt nicht nur für die ständig mit einem knappen Zeitfenster operierenden Hilfsorganisationen (wie z. B. die manchmal undurchsichtige Einwerbung und Verwendung von Hilfsspenden), sondern auch für den staatlichen Sektor im engeren Sinn: „Unbürokratische schnelle Hilfe“ ist die Standardformel, die die ganze Problematik enthält: Die normale Verwaltung, so die Annahme, arbeitet langsam und pedantisch, was als unangemessen in der Stunde der Not empfunden wird. Außerdem ist oft Zeitnot vorhanden, sodass Entscheidungswege abgekürzt werden müssen und oft Dezisionismus die Oberhand gewinnt. Mitwirkungs-

möglichkeiten werden stark eingeschränkt und sind oft technisch gar nicht möglich. Damit wird die Rationalität des modernen Verwaltungshandelns oftmals beiseite gefegt. Kurzum: „Risk Governance“ ist kein prädestiniertes Feld für „Good Governance“.

Auf die Thematik und Problematik des Konzeptes und Leitbildes der „Good Governance“, das vorrangig, aber nicht ausschließlich im Kontext der Entwicklungsforschung angesiedelt ist, kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden (vgl. Dolzer et al. 2007; Schuppert, Zürn 2008). Die wichtigsten Kriterien für „Good Governance“ sind gemeinhin ein effizientes Management, ausreichende Kontrollmechanismen sowie Transparenz und Beteiligung der Zivilgesellschaft. Entsprechend werden folgende Fragen an „Good Governance“ gestellt: Wie offen laufen die Prozesse ab? Wie sehen die Mitwirkungsmöglichkeiten aus? Wie nachhaltig ist der Mitteleinsatz? Wie wird das System kontrolliert?

Das Risikomanagement im engeren Sinn ist bei den entsprechenden Organisationen angesiedelt, aber auch in Fachbehörden mehr oder weniger versteckt. Das klassische Risikomanagement in Deutschland ist grundsätzlich eher dezentral verfasst, es reicht vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe über das Technische Hilfswerk und die subsidiären Hilfsorganisationen bis hinunter zur lokalen Nachbarschaftshilfe. Diese bis hin zur Zersplitterung unhierarchische Organisationsform ist zwar im Prinzip aus demokratiethoretischen Gründen zu begrüßen, führt aber partiell auch zu hohen Transaktionskosten, Reibungsverlusten, ineffizientem Handeln und intransparenten Entscheidungen. Hier könnte die Raumplanung grundsätzlich als Korrektiv wirken. Je mehr die Raumplanung in die Risikoprävention eingebunden wird, desto mehr würde die Risikoprävention aus dem Würgegriff der Sachzwänge der Notlage befreit. Die Entschleunigung der Auseinandersetzungen und der Durchsetzung von Interessen durch diejenigen Verfahren, wie sie der Raumplanung eigen sind, könnten dafür sorgen, dass die Regeln der „Good Governance“ eher eingehalten werden können.