

Vorsorge als Betrachtungsgegenstand der Raumplanung

Arne Siegler, Henning Stepper, Ingo Wietzel

(Dipl.- Ing. Arne Siegler, Lehrstuhl Stadtplanung, TU Kaiserslautern, asiegler@rhrk.uni-kl.de)
(Dipl.- Ing. Henning Stepper, Lehrstuhl Stadtplanung, TU Kaiserslautern, stepper@rhrk.uni-kl.de)
(Dr.- Ing. Ingo Wietzel, Lehrstuhl Stadtplanung, TU Kaiserslautern, wietzel@rhrk.uni-kl.de)

1 ABSTRACT

Die Raumplanung in ihrer Gesamtheit und als Teilbereich hierin die Stadtplanung haben die Aufgabe, raumrelevante Nutzungen in ihrer Ausprägung, Intensität und Lokalisierung so zu ordnen und zu gestalten, dass deren geeignete räumliche Zuordnung und raumverträgliche Kontingentierung erreicht wird. In diesem Sinne stellt sich eine Teilaufgabe der Raumplanung als der Umgang mit Risiken dar, die sich aus der unterschiedlichen Sensibilität bzw. Wirkungen von Nutzungen und ihrer räumlichen Überlagerung ergeben. Diese stellen sich im Wesentlichen als Risiken aus technischen und natürlichen Gefahrenquellen für die Umwelt dar, die durch eine gezielte planerische Beeinflussung minimiert, limitiert oder so weit wie möglich eliminiert werden sollen.

Der Begriff der räumlichen Vorsorge wird in den unterschiedlichen Planungsebenen durch inhaltliche, zeitliche oder raumbezogene Rahmenbedingungen und Instrumente jeweils konkretisiert und angewendet.

Im Gesamtzusammenhang lassen sich grundlegende Planungsfälle in Basismodellen zusammen fassen, deren Bedeutung nicht nur in der inhaltlichen Ausformung der Einzelfälle, sondern gerade auch in der Abfolge und Katalogisierung des Gesamtkontextes zu sehen ist.

In diesen Kontext reiht sich auch der Einsatz eines vor-, parallel- und nachgeschalteten Monitorings ein. Dieses soll, im Sinne einer gezielten Überwachung, dem Anspruch einer sowohl qualitativen als auch quantitativen fachbezogenen Optimierung genügen, somit u.a. Konflikte aus verschiedenen Raumnutzungen vermeiden bzw. vermindern und zur Risikobeherrschung beitragen.

In Bezug zum Konferenzthema Liveable, prosper, healthy CITIES for everyone stellt sich die geordnete und vorausschauende Planung zukünftige Nutzungsentwicklungen und -zustände als eine besondere Herausforderung innerhalb komplexer Systemzusammenhänge und deren Vernetzung zu Komplementärsystemen. Der Anspruch lebenswerte, florierende und gesunde Städte zu schaffen, zu erhalten oder zu fördern, steht in engem Zusammenhang mit dem systematischen, koordinierten Umgang der hierzu notwendigen Komponenten auf sozial- gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökonomischer Ebene. Dabei sind räumliche Entwicklungen aufgrund der verschiedenen Kontexte und Beziehungen in ihrer tatsächlichen Ausstattung, in Art, Umfang und Zeitachse mit Unsicherheiten belastet. Diese gilt es im Sinne der Vorsorge mit in die strategischen Grundüberlegungen mit ein zu beziehen und somit dem dabei eingeschlossenen Risiko zu begegnen.

2 RAUMPLANUNG

Das Handlungsspektrum der Raumplanung basiert auf der Kernaufgabe der Organisation des Zusammenlebens. Dabei kommt der Koordination von Entscheidungen und Maßnahmen im Dienst der Bewältigung raumrelevanter Probleme und die Behandlung aller öffentlichen und privaten Interessen im und am Raum eine zentrale Bedeutung zu. Unterschiedlichste Werthaltungen treffen hier aufeinander und erlangen in Form differenzierter Nutzungsarten und –intensitäten, die eine Flächen- und Raumrelevanz entwickeln. Ökonomische, ökologische und soziale Belange formulieren hierbei Notwendigkeiten und Wünsche, die sich in einem Flächen- und Raumbezug als verortbare Nutzungen transkribieren lassen. Diese Nutzungen finden sich in räumlichen Mustern wieder und weisen, aufgrund ihrer einbeschriebenen Charakteristika, einen individuellen Bezug zur Flächen- und Rauminanspruchnahme auf. Dabei steht zum Einen die quantitative Inanspruchnahme von Fläche im Vordergrund. Diese betrifft die Grundlagen, um Nutzungen flächenbezogen zu realisieren. Zum Anderen wird damit auch die qualitative Inanspruchnahme des Raums eingeschlossen.

Dies trifft nicht nur auf die Art, das Maß oder den Umfang der Nutzungen zu, sondern auch auf die Wirkungen, welche von diesen auf ihr direktes und indirektes Umfeld ausgehen. Dabei kann es zu einem Nebeneinander von Nutzungen kommen, die unverträglich und somit inkompatibel sind. Solche Nachbarschaften sind in diesem Zusammenhang als besonders konfliktrüchrig einzustufen. Dabei kommt

der Behandlung des Aufeinandertreffens - in diesem Sinne Überlagerung oder Verschneidung - bestimmter Sensitivitäten und Störgrade eine Schlüsselstellung zu. Hier treffen insbesondere immissionsrelevante Belastbarkeiten (einwirkungsbezogen) mit emissionsrelevanten Betrachtungen und Belastungen (auswirkungsbezogen) zusammen. Dabei rücken Nachbarschaften von Nutzungen ins Zentrum der Betrachtung, bei denen die Schutzbedürftigkeiten der Komponenten besonders heterogen ausgebildet sind. (vgl. Albers, Wékel, 2008).

Des Weiteren zielt die Raumplanung mittels ihrer Steuerungsfunktion auf eine Richtungsgebung und ggf. auch -veränderung der Raumnutzungen ab, die in engem Zusammenhang mit einer Umsetzungs- und Wirkungskontrolle der Maßnahmen steht. Hier treffen planerische Prämissen und Entscheidungen im Zusammenspiel mit raumrelevanten Akteuren und letztlich faktischen oder potentiellen Spannungsfeldern aufeinander.

Ein Steuerungsziel ist hierbei die Schaffung einer geeigneten räumlichen Zuordnung und raumverträglichen Kontingentierung der Nutzungen. Damit steht diese Optimierung der Inanspruchnahme endlicher Ressourcen die planvolle, da zukunftsbezogene, und systematisierte, da umfassend betrachtende, Dimensionierung und räumlichen Lokalisierung im Aufgabenkern. Diese Optimierung entspricht auf der einen Seite einer notwendigen Konsensfindung. Auf der anderen Seite wird hier eine restriktive Limitierung bzw. Kontingentierung eingesetzt, um eine einseitige Belastung zu vermeiden.

Die Raumplanung in Ihrer querschnittsorientierten, multithematischen Ausrichtung betätigt sich aus der inhaltlichen Definition und der daraus folgenden Charakterisierung ihres Aufgabenspektrums insbesondere in der Planung der Umwelt und ist in diesem Zusammenhang sowohl mittel- als auch unmittelbar als Schutz der belebten und unbelebten Umwelt zu verstehen.

In diesem Zusammenhang kann die Bedeutung der Raumplanung in ihrer hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der systematischen Bodenordnung und der gezielten Einflussnahme auf die Bodennutzung angesehen werden. Dies entspricht dem ausgewiesenen Aufgabenbereich der Raumplanung, Gemeinwohlinteressen und damit den Ausgleich von öffentlichen und privaten Interessen zu suchen und auch im Rahmen des Prozess- bzw. Verfahrenfortgangs zu finden.

Das rechtsstaatliche Schutz- und Vorsorgeprinzip greift mittels einer gestuften, hierarchisch angelegten Planungssystematik dort ein, wo unerwünschte Zustände gelöst werden müssen. Das bedeutet in diesem Kontext die Verhinderung, Verminderung oder Ausschaltung von tatsächlichen bzw. möglichen Belastungen, welche aus bestimmten Nutzungen auf die Umwelt.

Die Langfristigkeit der im Planungsprozess gefällten Entscheidungen, deren Dauerhaftigkeit bezogen auf ihr raumrelevantes Auftreten und ihrer umweltbezogenen Wirkung. Dabei handelt es sich um die gezielte, koordinierende Beeinflussung eines zukünftigen Ereignisses oder Zustandes dessen

Verhinderung,

im Sinne einer möglichst frühzeitigen Erkennung von Spannungen oder Konflikten sowie deren Behandlung im Sinne einer wirkungsbezogenen Vermeidung, Begrenzung oder Verlagerung, bzw.

Eintreten,

als Förderung eines angestrebten, bislang nicht erreichten Zustands oder die Pflege einer nicht abgeschlossenen positiven Entwicklung

gefördert werden soll.

Hierbei spielt das Prinzip der Nachhaltigkeit, dessen inhaltliche Dimension und planerische Bedeutung eine ebenso wichtige Rolle, wie die zukunftsorientierte, umfassende Wirkung auf gesellschaftliche, politische, ökonomische und ökologische Systeme.

3 VORSORGE

Der begriffsbezogene Wesensgehalt der Vorsorge bezieht sich in den meisten Fällen auf eine unsichere, gefahrenbelastete Ausgangslage, die nach einen vorausschauenden Schutz verlangt. Es findet somit eine sowohl sach- als auch zeitbezogene Vorverlagerung von Entscheidungen statt, die das Auftreten bzw. das Ausmaß von negativen Entwicklungen oder Zuständen verhindern oder begrenzen sollen. Somit ist hier eine eindeutige zukunftsbezogene Sicht- und darauf abgestimmte Handlungsweise angesprochen, die zu

erwartende Zustände, Ereignisse oder Entwicklungen aufgrund verfügbarer Informationen und Erkenntnisse nur in einem sachlich begrenzten Umfang als eindeutig feststellen kann.

Vorsorge wird dann getroffen, wenn über zukünftige Zustände oder über ihre Entstehung keine konkreten Angaben, etwa hinsichtlich Art oder Maß, vorgenommen werden können. Diese Unsicherheiten tragen dazu bei, die Schutzfunktion der Vorsorge zu ihrer Beherrschung einzusetzen. Die Begegnung dieser ist das Treffen vorsorgebezogener Entscheidungen, die diesen Anteil in ihre Betrachtung für die kommende Entwicklung und Zustandsgenese inkludieren und somit dem vorverlagerten Schutz entsprechen. Dabei ist das dazu notwendige Vorgehen oftmals von einer gleichmäßigen Systematik gekennzeichnet. Diese erlaubt es, notwendige Vorsorgeregime in Art, Umfang und Reichweite situationsbezogen passend und flexibel zu erkennen, aufzubauen, zu installieren bzw. neu auszurichten.

Durch den Einsatz von Vorsorgemaßnahmen soll Risiken entgegengewirkt werden, die auf den Grenzen der menschlichen Erkenntnis, auf anderen, nicht zu beseitigenden Unsicherheiten der Bewertung von Immissionswirkungen oder auf der besonderen Situation eines Betroffenen beruhen (vgl. Wolf 1998).

Vorsorgemaßnahmen unterscheiden sich von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr vor allem durch den mit ihnen eröffneten Ermessens- und Anpassungsspielraum, da die Vorsorgemaßnahme nicht in einem Regulations- bzw. Handlungszusammenhang stehen. Die Gefahrenabwehr reagiert mit ihren Maßnahmen auf eine konkrete Bedrohungslage, da keine Vorsorge mehr getroffen werden kann sondern dem entsprechend Maßnahmen eingeleitet werden müssen, um die Situationsbeherrschung und damit Steuerungsmöglichkeit nicht aufzugeben.

Die Dimensionen der Vorsorge werden dabei durch verschiedene Ausrichtungen bestimmt und geben Auskunft über ihren jeweiligen Charakter.

Gegenstand

Hiermit wird der Wirkungsbezug der Vorsorge dargestellt. Es betrifft zum Einen die Richtung, die sich folgend auf bestimmte Maßnahmen konzentrieren muss. Grundsätzlich kann dabei zwischen der nach Außen und der nach Innen gerichteten Vorsorge unterschieden werden. Dabei entspricht die Vorsorge entweder dem Umgebungs- oder dem Eigenschutz und bedingt einerseits eine eigenzentrierte, introvertierte oder extrovertierte Sicht- und Herangehensweise, die die eigen- oder fremdbezogenen Bedürfnisse in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt.

Umfang

Dieser richtet sich vor allem an den vorsorgenden Akteuren aus und bestimmt sich aus dem Grad des jeweiligen Vorsorgeanspruchs und Eingriffrahmens. Dahingehend sind grundsätzlich staatliche, dem Gemeinwohl dienende Vorsorgeansprüche sachbezogenen, zeitlichen und aufgrund ihrer Wirkungsweise und –art anders einzuordnen als den privaten Bereich betreffende Vorsorge. In Abhängigkeit vom Vorsorgegegenstand und Mitteleinsatz kann dies Bestandteile eines Prozesses und Entscheidungen oder den Einsatz einer technische Maßnahme umfassen.

Zeit

Dies betrifft einerseits den Einsatzzeitpunkt sowie die Dauer der Vorsorge. Dabei ist zu unterscheiden, ob Vorsorge mittels der Koordination und Zusammenfassung zu einem bereits frühen Zeitraum eine Schutzfunktion ausüben soll bevor eine faktische Gefahrenlage eingetreten ist oder ob diese kurzfristig eingesetzt wird, zur Abwendung einer eingetretenen Gefährdung notwendige Schritte einzusetzen.

Mittel

Die einzusetzenden Mittel der Vorsorge werden verwendet, um ein angestrebtes Schutzniveau zu erreichen. Diese lassen sich dabei auch gemäß ihrem Charakter der Einflussnahme auf den zu erreichenden Zustand einteilen und stehen damit in engem Zusammenhang mit dem das Vorsorgeregime auslösenden Sachzusammenhängen. Dabei teilen sich die verfügbaren Mittel zwischen den unterschiedlichen Ebenen und Akteuren mit individuellen Pflichten und Rechten zur Vorsorge auf und schaffen somit als Instrumente den Umsetzungsbezug.

4 RISIKO

Im Zusammenhang mit Unsicherheiten und der damit verbundenen Vorsorge innerhalb einer stetigen Fortentwicklung von Zuständen unter labilen bzw. instabilen Bedingungen, trägt das dabei zu benennende Risiko einen erheblichen Anteil an der Notwendigkeit zur Vorsorge. Dies entspricht der Auffassung, dass eine Weiterentwicklung des derzeitigen Zustands gewiss, hinsichtlich ihrer Richtung und ihres Umfangs jedoch nicht einzugrenzen ist.

Die DIN 31000 legt den Begriff Risiko formal als eine Produkt von Höhe des Schadenumfangs und der Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieses Schadens fest (vgl. Greiving 2002). Diese Feststellung beinhaltet einerseits das risikobezogene Wissen aufgrund bereits bestehender Erfahrungen und andererseits die Möglichkeit des Umgangs mit diesen Risiken durch ein zukunftsorientiertes, geplantes Handeln. „Somit setzt die Beschäftigung mit Risiko ein Mindestmaß an Gestaltbarkeit der Zukunft und damit Vermeidbarkeit von unerwünschten Ereignissen durch vorsorgendes Handeln voraus“, (Renn 2007: 20; vgl Greiving 2002). Diese Bestimmung gleicht der Definition auf technischer bzw. ingenieurwissenschaftlicher Ebene (vgl. Plate et al. 2001).

Die Begriffe Gefahr, Gefährdung und Risiko können je nach Fragestellung und wissenschaftlichem Kontext unterschiedlich definiert werden.

Als Gefahr bzw. Gefährdung wird ein Prozess definiert, der dann zu Schäden führt, wenn sich Risikoelemente in seinem Wirkungsbereich befinden. Bei weiterer Differenzierung zwischen Gefahr und Gefährdung wird Gefahr als die Möglichkeit eines Schadens bezeichnet. Eine Gefährdung berücksichtigt zudem „die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Ereignissen, die zu Schäden führen“ (Plate et al. 2001: 17).

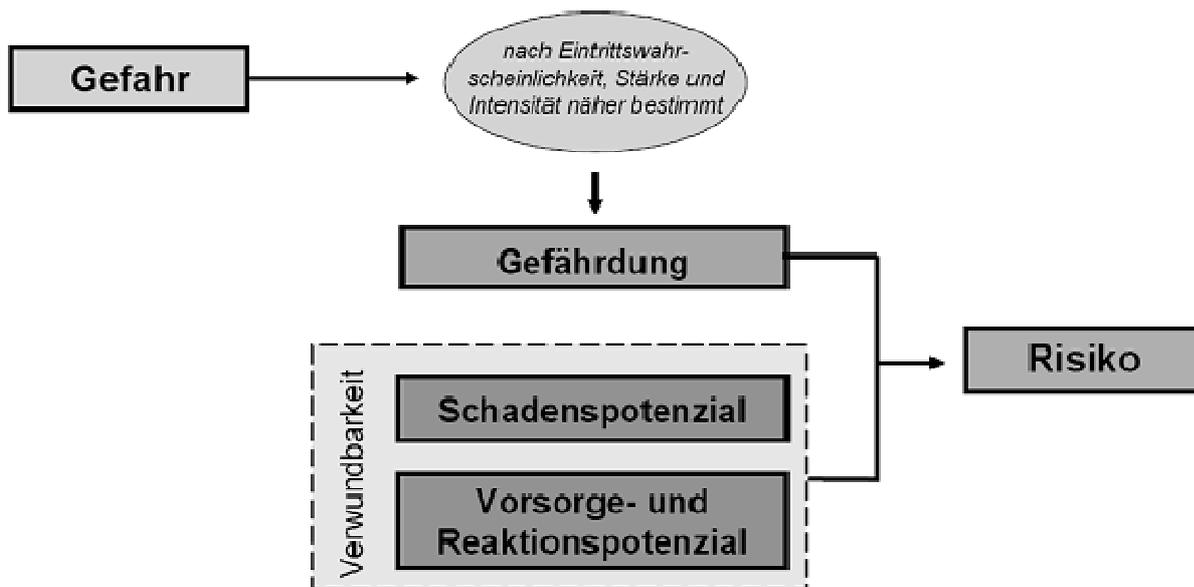


Abbildung 1: Risikomodell

Im Verhältnis der Begriffe Gefahr und Risiko zueinander stellt das Risiko eine „bestimmte Form der Praxis des Umgangs mit Gefahren [dar] [...], die über Handlungstechniken, Methoden und Institutionen versucht, Gefahren abgrenzbar, berechenbar und zurechenbar zu machen“ (Greiving 2002: 15).

Hierbei erlangt die Zurechnung ein besonderes Gewicht, da sie eine aktorsbezogene Bewertung enthält und somit als Risiko oder als Gefahr wahrgenommen wird. Gefahren treten ein, sobald die damit in Verbindung stehenden auslösenden Momente außerhalb der Kontrollreichweite liegen und damit als nicht beeinflussbar und somit auch nicht in ihrem Umfang und ihrer Wirkung abschätzbar, gelten (vgl. Greiving 2002).

In der Sicherheitswissenschaft wird der Risikobegriff als qualitative oder quantitative Charakterisierung eines Schadens hinsichtlich der Möglichkeit des Eintreffens und der Tragweite der Schadenswirkungen verstanden. Risiko kann demnach definiert werden als Verknüpfung von Gefährdung, also der Möglichkeit des Auftretens und Intensität des Ereignisses und Verletzbarkeit bzw. Vulnerabilität. Diese umschließt die

Bestimmung der dem Risiko ausgesetzten Elemente, deren Exposition und des dabei anzunehmenden quantitativ wie qualitativ zu bemessenden Schadens.

Im Gegensatz zum Gefährdungsbegriff gibt der Risikobegriff also bereits Informationen über die möglichen Schäden an konkreten Risikoobjekten. Das erkannte Risiko wird in der Regel durch Abschätzung als Grundlage für Entscheidungen eingesetzt (Plate et al. 2001: 12).

Ein Schaden beschreibt die Folge des Einwirkens eines Ereignisses auf ein Objekt.

Die Begriffe Vulnerabilität, Verletzlichkeit und Verwundbarkeit werden oftmals synonym verwendet. Bislang existiert kein einheitlich verwendeter Vulnerabilitätsbegriff, da sich die verwendeten Ansätze, Skalen und Methodik zum Teil erheblich unterscheiden.

Je nach Betrachtungsweise werden eher naturwissenschaftliche oder eher sozioökonomische Konzepte berücksichtigt. Naturwissenschaftliche Konzepte der Vulnerabilität betrachten in erster Linie potenzielle Verluste an Menschenleben, potenzielle ökonomische Schäden an Bauwerken und Infrastruktur, potenzielle direkte und indirekte Ausfälle der Produktion sowie potenzielle ökologische Auswirkungen.

Sozioökonomische Konzepte der Vulnerabilität untersuchen dagegen politische, ökonomische, gesellschaftliche und psychologische Aspekte, die sich auf die Anfälligkeit der Gesellschaft gegenüber Natur- und Technikgefahren auswirken und deren Möglichkeiten der Vorsorge und Bewältigung einschränken (Weichselgartner 2002: 127 ff).

Zudem existieren Konzepte, die den Begriff aus einem übergreifenden naturwissenschaftlich-soziologischen Kontext verstehen. Weichselgartner definiert die Vulnerabilität als „den Zustand einer Person, Gesellschaft, Infrastruktur, System oder [...] eines bestimmten Raumes gegenüber einer spezifischen Naturgefahr [...] mit einer bestimmten Ereignisstärke“ (Weichselgartner 2002: 106).

Demnach beschreibt die Vulnerabilität die Kapazität, mit einer bestimmten - natürlichen oder technischen - Gefahr umzugehen. Aus der Definition geht bereits hervor, dass eine Vielzahl von Indikatoren diesen Zustand beschreiben können. Hierzu zählen beispielsweise die Fähigkeit bzw. das Vermögen zur Bewältigung von Schäden und sozioökonomische Variablen.

Demgegenüber beschreibt ein Schaden ein tatsächlich eingetretenes Ereignis (Plate et al. 2001: 12). Der erwartete Schaden steigt folglich mit zunehmender Vulnerabilität der Risikoelemente.

Hierbei setzt sich das Risiko grundsätzlich aus einer Funktion aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß zusammen, die in ihrem Verhältnis zueinander ein Maß des für das Risiko für die jeweils Betroffenen darstellen können. Dabei pendelt diese Klassifikation grundsätzlich zwischen Zuständen des singulären Auftretens von Ereignissen mit großen Ausmaßen und der Häufigkeit von Ereignissen mit begrenztem Wirkradius. In diesem Zusammenhang steht eine gesellschaftspolitisch beeinflusste Diskussion über die Akzeptanz von Risiken der Erreichung von Zielen gegenüber.

5 VORSORGE IN DER RAUMPLANUNG

Wie bereits dargestellt gibt es einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen den Begriffen Gefahr, Risiko und Vorsorge. Auf den Bereich der Raumplanung bezogen steht hier zunächst die Typisierung der Gefahrenarten, die einerseits den Risikogegenstand hinsichtlich seiner Herkunft kategorisieren. Hierzu zählen Risiken, die aus Natur- und Technikgefahren resultieren und durch das Siedlungsverhalten eine Raumrelevanz erhalten (Greiving 2002: 23 f.). Die Erkennung und Begegnung der Gefahrenquellen, sowie deren Beeinflussbarkeit durch mögliche Interventionen unterscheidet die erkannten Typen erheblich. Während aus der Natur resultierende Gefahren in Auftretenswahrscheinlichkeit, Häufung und Schadensausmaß nur schwer einzugrenzen sind, bestehen zur Abschätzung und Eingrenzung von Gefahren aus der Anwendung von Technologien bewährte Methoden und Erkenntnisse.

In diesem Zusammenhang unterstützt die Aufgabenorientierungen der Raumplanung den Vorsorgecharakter. Dabei lassen sich diese in Kategorien zusammenfassen.

Fachlich- inhaltliche Aufgaben, die sich aus der thematischen Querschnittsorientierung und den damit verbundenen sachlich- räumlichen Verbindungen ergeben. Diese rühren aus dem direkten Umweltbezug der Raumplanung, die sich in der flächen- und im Weiteren auch in den raumrelevanten Wirkungen der Planung zeigt. Der möglichst umfassende und weitreichende Umgriff soll die dabei angestrebte strategische

Orientierung der Planung sichern. In diesem Zuge kommt der Integration einer breiten Informationsbasis unter dem Aspekt ihrer raumrelevanten Wirkungen eine besondere Bedeutung zu.

Staatlich- hoheitliche Aufgaben, die als öffentliche Aufgabe vom Träger der Raumplanung wahrgenommen werden und in unterschiedlichen hierarchisch organisierten Planungsebenen mittels Prinzipien, Konzepten, Strategien und den hieraus formulierten Leitbildvorgaben und Zielentwicklungen, die durch den Einsatz rechtlicher Planungsinstrumente in normierten Verfahren in Pläne und Programme umgesetzt werden. Die Grundaufgabe der Ordnung, Sicherung und Gestaltung raumbezogener Nutzungen und Funktionen trägt dazu bei, raumstrukturelle Konflikte zu erkennen, zu analysieren und ihnen unter Vorsorgeaspekten zu begegnen. Der Einsatz eines abgestimmten und erprobten Instrumentariums versucht, Sicherheit in der Planung zu schaffen, da auf bewährte, in ihren Wirkungen bekannte Bestandteile zurückgegriffen wird und so Risiken hinsichtlich der inhaltlichen und prozessbezogenen Wirkung beherrscht werden können.

Im Rahmen räumlicher Planung wird der Vorsorgebegriff auf Basis der Flächen- und Raumrelevanz bestimmter Raumfunktionen und -nutzungen konkretisiert und die darauf ausgerichteten Maßnahmen entsprechend eingekreist. Diese Bedeutung setzt einerseits den fachlichen Rahmen hinsichtlich der Verfügbarkeit und Nutzung von Fläche und Raum. Andererseits werden auch die damit verbundenen Ansprüche auch Konflikte und Hemmnisse aufgezeigt, die zu Restriktionen und daraus notwendigen Anpassungen weiterentwickelt wird.

Aus diesem Spannungsfeld ergibt sich die Vorsorge als Aufgabe der Raumplanung, die in ihrer Weiterentwicklung den Schutz der Umwelt durch eine gezielte Umweltplanung betreibt. So lassen sich folgende Klassifizierungen zu den vorsorgenden Maßnahmen im Rahmen der Raumplanung vornehmen, die im jeweiligen Vorsorgekontext situativ und individuell anzuwenden sind und teilweise auch in Kombination verwendet werden. Diese wird im engeren Sinne als Raumnutzungssteuerung bezeichnet (vgl. Greiving 2002).

Flächenbezogene Handlungsmöglichkeiten

Dies betrifft die Flächenvorsorge zur Sicherung bestimmter Raumfunktionen und Raumnutzungen bzw. von Flächen zur Abwehr, zum Auffangen oder zur Vermeidung von Risiken durch gezielten planerischen Eingriff. Dieses Vorgehen kann durch Risikoeinschätzungen erweitert werden, die die Einordnung von Gebieten nach einer Risikoklassifizierung vornehmen und so den Gefährdungsgrad verdeutlichen. Zudem kann über Rechtsinstrumente eine Regelsetzung zum Umgang mit schützenswerten Gebieten vorgenommen werden. Dies fällt vornehmlich in den Bereich des Bauplanungsrechts auf kommunaler Ebene, dass durch vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung Anforderungen und Restriktionen an die Nutzung bestimmter Flächen binden kann.

Objektbezogene Handlungsmöglichkeiten

Der Objektschutz fällt originärer Weise zwar nicht in den Bereich raumplanerischer Eingriffsmöglichkeiten, kann jedoch über die Anwendung bauordnungsrechtlicher Vorschriften mittelbar einfließen. Diese kommen dann zur Anwendung, wenn Risiken nicht anders verhindert oder minimiert werden können. Dies betrifft im Wesentlichen technische Maßnahmen an oder in der Nähe baulicher Einrichtungen.

Verfahrens- und Prozessbezogene Handlungsmöglichkeiten

Hierbei handelt es sich um die Aktivierung, Installation oder Überwachung von Verfahren oder Prozessen im Sinne der Vorsorge in und für die Planung. In diesem Sinne soll die Ergebnisqualität einerseits durch die Vorsorgeorientierung der normierten Verfahren gestärkt und andererseits durch die Prozessbegleitung validiert und reflexiv gestaltet werden.

Diese Unterscheidungen münden in eine grundsätzliche Einteilung in Maßnahmen zur Prävention und Reaktion. Hierbei kommt das Regime der Vorsorge bei beiden Bereichen zum Tragen: Im Sinne der Vorsorge, als der Verhinderung eines unerwünschten Zustands oder Ereignisses, kommen präventive Maßnahmen im Vorfeld zum Einsatz, die vorgenannte Entwicklungen verhindern oder deren Auswirkungen minimieren sollen. Der Einsatz reaktiver Maßnahmen beschränkt sich auf die Bewältigung konkreter Gefahrenlagen operativen im Sinne einer konstanten Maßnahmenvorhaltung und deren Einsatz (vgl. Greiving 2002).

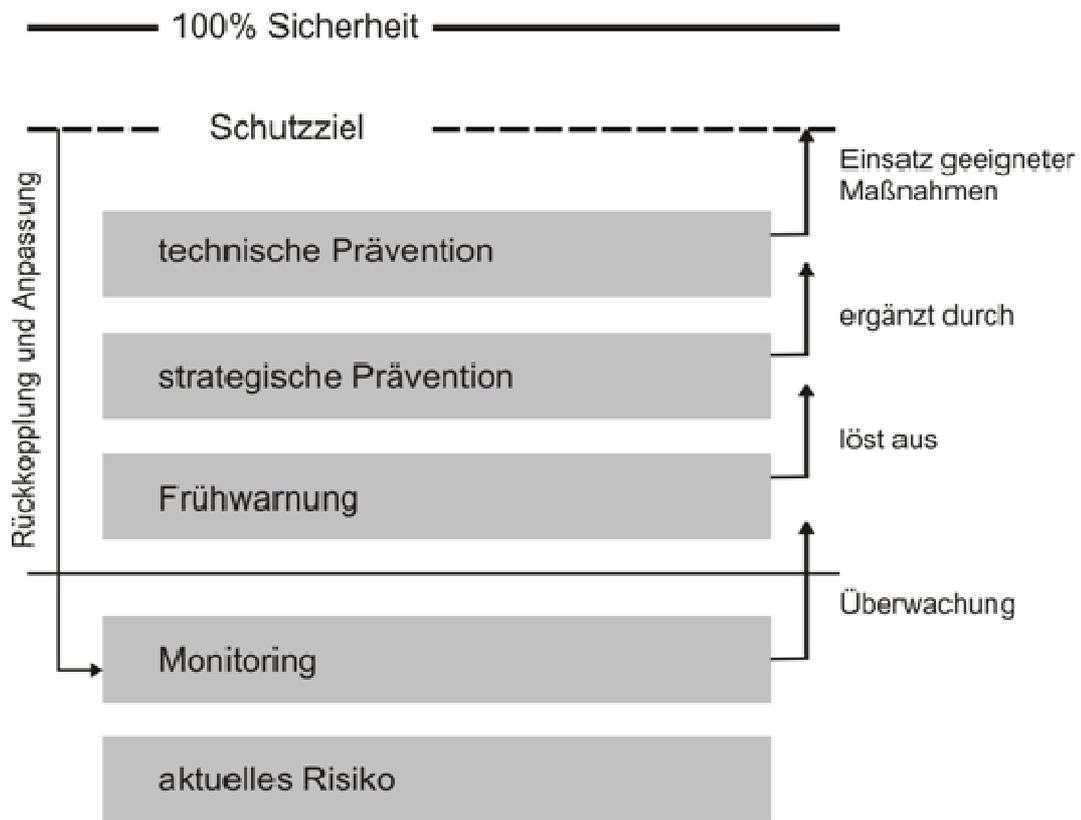


Abbildung 2: Risikobasiertes Entscheiden

Die Überlagerung verschiedener Ansprüche durch Nutzungen oder Funktionen führt, im Zuge der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen Boden und Raum, zu Konkurrenzen und Spannungen hinsichtlich der Art und des Umfangs der Realisierung.

Diese Ansprüche pendeln einerseits zwischen den tatsächlichen Raumbedürfnissen, die eine Bezugsgröße darstellen, um den nutzungsinhärenten Umsetzungserfordernissen gerecht zu werden. Andererseits treten diese auch in Raumambitionen auf, die über den quantitativen funktionalen Bedürfnishaushalt hinausgehen. Die gezielte Steuerung der Flächennutzung ist somit eine vorsorgende Maßnahme, um so jeweilige Bedürfnisse und Ambitionen in Einklang mit anderen Nutzungen zu bringen, so dass eine raumstrukturbezogene Ordnung und Gestaltung erreicht und langfristig gesichert werden kann.

Als öffentliche Aufgabe wird die Raumplanung maßgeblich durch ihren Rechtsbezug geprägt und steht somit in einem „direkten Bezug zu allen raumwirksamen staatlichen, zwischenstaatlichen und supranationalen Aufgaben, von der Landwirtschafts- bis zur Verkehrs- und Umweltpolitik, die ihrerseits zur räumlichen Entwicklung beitragen“ (Lendi 1998: 25). Wie bereits geschildert, bezieht die Raumplanung aus ihrem arbeits- und betrachtungsbezogenen Querschnitt ihren Aufgabenbereich, der unter anderem auch die fachliche Koordination verschiedener Nutzungen und Funktionen im Raum berührt, die mittels Rechtsanwendung begründet und gesichert wird. Als Teil dieser unterstützt die Harmonisierung materieller Ziele und formeller Verfahren durch eine sachgerechte Abwägung konkurrierender öffentlicher Interessen sowie zwischen öffentlichen und privaten die räumliche Entwicklung.

Im Zusammenhang mit raumbezogener Vorsorge subsumiert die Planungspartizipation sowie nachstehend die Abwägung der eingebrachten Belange im Planungsprozess als integrativer Planungsverfahrenbestandteil alle Anstrengungen, um zu einem frühen Zeitpunkt und Verfahrensstand über eine planungsrelevant möglichst umfassende Informationsbasis zu verfügen. So können im Vorhinein Konflikte, Spannungen oder planungsrelevante Restriktionen erkannt, beseitigt, verlagert oder minimiert werden. Ein weiterer Vorsorgebezug der Raumplanung kann durch die Anwendung des Planungsermessens hergestellt und begründet werden. Die in Folge seiner Anwendung geregelte Nutzung von Planungsinstrumenten in normierten Verfahren schafft einerseits Sicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Planung und des Rechtsschutzes, andererseits erhält der Träger der Planung die Möglichkeit, seine räumlichen Entwicklungsvorstellungen zu verwirklichen (vgl. Lendi 1998).

In engem Zusammenhang dazu steht der Einsatz von Prognosen und Szenarien. Im Mittelpunkt befinden sich dabei die „künftig möglichen oder beabsichtigten räumlichen Strukturen und Prozesse [...]“ (Stiens 1998: 113), die durch eine in die Zukunft orientierte Weiterentwicklung verfügbarer Informationen geprägt sind. Unter raumplanungsbezogenen Gesichtspunkten unternehmen dabei sowohl die quantifizierende Prognostik als auch die Szenariomethode den Versuch, in der Zukunft liegende Zustände zu ermitteln, nachvollziehbar zu begründen und als Grundlage für Entscheidungen im Planungsprozess zur Verfügung zu stellen. Durch den Einsatz sollen nicht nur weitere planerische Schritte gesichert und legitimiert, sondern das Risiko der räumlichen Fehlentwicklung verringert oder weitestgehend ausgeschaltet werden. Planerisch notwendige oder sinnvolle Entwicklungen sollen so durchgesetzt oder unterstützt, planerisch relevante Entwicklungen beachtet und in ihren Ausmaßen und Wirkungen eingeschätzt werden.

Hiermit verknüpfen sich der Einsatz von Bewertungs- und Entscheidungsmethoden in der räumlichen Planung, deren Bedeutung sich in den Komponenten der Entscheidungsvorbereitung bemessen lässt und zum Ergebnis die Auswahl der besten Lösung aus unterschiedlichen Alternativen hat. Durch den Einsatz dieser Methoden soll gewährleistet werden, dass die Beurteilung einen Maßstab bildet, in dem sich der Grad der Zielerreichung und Umsetzung hinsichtlich des monetären, personellen oder nutzwertbezogenen Einsatzes oder Rücklaufs quantifizierbar - und damit vergleichbar - machen (vgl. Jacoby; Kistenmacher 1998).

Letztlich können auch das Monitoring im Sinne der Planungskontrolle zur Vorsorge in der Raumplanung gezählt werden. Dies bezeichnet zum einen den Vergleich zwischen den erreichten Ergebnissen eine Entwicklung und den erwarteten Zielen, zum anderen wird damit die gezielte Beeinflussung eines Verhaltens, dessen Steuerung, Lenkung und Führung. Sie soll zur Legitimation der Planung und Ihren Ergebnissen beitragen, da sie diese bestätigt oder kritisiert (vgl. Benz 1998).

Daneben soll im Monitoring als systematisierte Erfassung und Auswertung vorliegender Ergebnisse ein Rückschluss und Nachsteuerung möglich, um so Prozesse zu optimieren und damit zu verbessern. Im Bereich der Raumplanung wird hiervor der Planungsprozess betroffen, der sich im Weiteren durch die komplexe Zusammensetzung aus Interessen und verfahrensrechtlicher und institutioneller Zuständigkeiten sowie Beteiligungs- und Abwägungsregelungen auszeichnet. Daneben wird steht die Kontrolle des Plans und dessen Vollzugs, die zum einen dessen materielle und formelle Vollständigkeit betrachtet und zum anderen Implementationsdefizite aufdeckt.

Es ist erkennbar, dass einen Kernbestandteil der Raumplanung die Vorsorge im Sinne eines natur-, technik- und sozialbezogenen Umweltschutzes darstellt.

Somit entspricht der Vorsorgegrundsatz der Erkenntnis, dass die ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklungen in einem unauflöselichen Zusammenhang stehen. Als materielles Leitbild des modernen Umweltschutzes zielt es darauf ab, durch frühzeitiges und vorausschauendes Handeln mögliche Umweltbelastungen und -gefahren von vornherein auszuschließen oder zu minimieren. Dazu zählt aber nicht nur die Vorbeugung möglicher Risiken, sondern auch ein schonender Umgang mit den Ressourcen.

6 ZUSAMMENFASSUNG

Erkennbare Parallelen und inhaltliche Verbindungen zwischen den Begriffen Vorsorge und Raumplanung sind offensichtlich und nahezu zwangsläufig. Das Aufgabenfeld der Raumplanung besteht einerseits aus einem Geflecht unterschiedlicher Raumnutzungen mit diversen Ansprüchen und Wünschen, die in sich und in ihrer Überlagerung Vorsorgemaßnahmen zum Schutz notwendig bzw. sinnvoll machen und somit zur Grundhaltung der Raumplanung gehören. Hierbei treffen unterschiedliche Unsicherheiten hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen und erkenn- bzw. vermutbare Gefahren auf Vorsorgeabsichten und -pflichten durch planerische Tätigkeit, die innerhalb dieser bewältigt werden müssen.

In diesem Kontext kann der Gesichtspunkt der Vorsorge zweigeteilt beurteilt werden, die einem individuell zu beurteilenden Standpunkt entspricht.

Der Raumplanungsbezug der Vorsorge ergibt sich aus der beschriebenen Systematisierung und Langfristigkeit der Vorsorge sowie durch Art und Umfang der entsprechenden Maßnahmen, da sich diese in einem raumplanungsrelevanten Kontext befinden. Dieser folgt aus dem direkten bzw. indirekten Wirkungsbezug vorsorgender Maßnahmen, deren Grad sich an der materiellen Komponente und inhaltlichen Ausrichtung der Vorsorge bemisst.

Der Vorsorgebezug der Raumplanung wird durch die Hoheitsstaatlichkeit der Raumplanung und die damit verbundene hierarische Durchdringung und Verbindung zu vielen die Umweltschutzbelange durchsetzenden bzw. berücksichtigenden Planungsvorschriften zum Ausdruck.

Ohne ein systematisches, koordiniertes Vorgehen kann räumliche Risikovorsorge nicht wirken. Dies betrifft bereits den Bereich der Vorbereitung und Organisation von Nutzungsplanungen und deren Lokalisierung vor deren Realisierung.

7 LITERATURVERZEICHNIS

- Albers, Gerd; Wékel, Julian (2008): Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung, Wissenschaftliche Buchgesellschaft (WBG), Darmstadt.
- Wolf, Klaus (1998): Theoretische Aspekte der räumlichen Planung; in: Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), Hannover, S. 39- 51.
- Greiving, Stefan (2002): Räumliche Planung und Risiko, Gerling Akademie Verlag, München.
- Renn, Ortwin et al. (2007): Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit, Oekom Verlag, München.
- Greiving, Stefan (2002): Räumliche Planung und Risiko, Gerling Akademie Verlag, München.
- Plate, Erich J. (2001): Definitionen zum Katastrophenmanagement, in: Plate, Erich J., Merz, Bruno (Hrsg.): Naturkatastrophen - Ursachen, Auswirkungen, Vorsorge, Schweizerbart'sche Verlagsbuchhandlung, Stuttgart.
- Ebenda.
- Greiving, Stefan (2002): Räumliche Planung und Risiko, Gerling Akademie Verlag, München.
- Ebenda.
- Weichselgartner, Jürgen (2002): Naturgefahren als soziale Konstruktion. Eine geographische Beobachtung der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit Naturrisiken, Shaker- Verlag, Aachen.
- Ebenda.
- Plate, Erich J. (2001): Definitionen zum Katastrophenmanagement, in: Plate, Erich J., Merz, Bruno (Hrsg.): Naturkatastrophen - Ursachen, Auswirkungen, Vorsorge, Schweizerbart'sche Verlagsbuchhandlung, Stuttgart.
- Greiving, Stefan (2002): Räumliche Planung und Risiko, Gerling Akademie Verlag GmbH, München.
- Ebenda.
- Ebenda.
- Lendi, Martin (1998): Rechtliche Grundlagen; in: Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), Hannover, S. 23- 38.
- Ebenda.
- Stiens, Gerhard (1998): Prognosen und Szenarien in der räumlichen Planung; in: Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), Hannover, S. 23- 38.
- Jacoby, Christian,; Kistenmacher, Hans (1998): Bewertungs- und Entscheidungsmethoden; in: Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), Hannover, S. 146- 185.
- Benz, Arthur (1998): Zur Theorie der Planungskontrolle; in: Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), Hannover, S. 254- 273.