

Bekanntlich hat sich in den letzten Jahren — wohl aufgrund von Phänomenen wie den neuartigen Waldschäden oder der Bedrohung des globalen Klimas durch CO_2 -Zunahme — in der Politik und in der öffentlichen Diskussion das Schwergewicht von einem sanierenden, korrigierenden, reaktiven Umweltschutz (d.h. auch Immissionsschutz) hin verlagert zu einem vorbeugenden Konzept, das vom Grundcharakter her aktiv, prognostisch, planungsverbunden ist. Was *Stratmann* 1973 von den Naturwissenschaften her erkannte, wurde später auch von im Umweltschutz tätigen Juristen wie *Feldhaus* formuliert: daß nämlich Vorsorge zum einen bestünde in der Verwendung möglichst emissionsarmer oder sogar -freier Technik und schadstoffarmer Brennstoffe, im weitgehenden geschlossenen Kreislauf der Güter, also darin, die Ursachen der Emission zu bekämpfen, zum anderen aber auch darin, die Belastung der Luft mit Schadstoffen deutlich unterhalb der Gefahrenschwelle zu halten, um noch genügend Freiraum für menschliche Aktivitäten, von der Anlage von Wohngebieten über Erholungs- und Landschaftsschutzgebiete bis hin zu Industrieflächen, zu bewahren. Danach wird prophylaktischer Immissionsschutz auch durch eine vorsorgende Raum- und Bodenplanung realisiert, die den folgenden Generationen nicht nur eine möglichst wenig belastete Umwelt, sondern auch Freiraum und Ressourcen hinterlassen soll.

Die erkenntnistheoretische Analyse zeigt, daß Vorsorge, naturwissenschaftlich-technisch betrachtet, eine weiterentwickelte Gefahrenabwehr darstellt; gegen Ereignisse, über die keine Erfahrungen vorliegen, kann auch keine Vorsorge getroffen werden; allerdings genügen der Prophylaxe vielfach schon vermutete Zusammenhänge, qualitative Informationen, Risikoverdachtsmomente, "Besorgnispotentiale". Werden Entscheidungen darauf gebaut, so können sie auch falsch sein. Doch mit dieser Unsicherheit und in dem Spannungsfeld zwischen Erfahrungsorientierung und Zielorientierung muß die Vorsorge leben. Gerade im Bereich Raumplanung, bei der bekanntlich die Zielorientierung, das "Leitbild", eine wichtige Funktion hat, werden aus diesem Spannungsfeld resultierende Konflikte z.B. in Abwägungsverfahren häufig offenbar. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß die Planung im Rahmen der Bereiche, in denen der prophylaktische Immissionsschutz wirksam wird, eine konkrete, naturwissenschaftlich-technische ist: Straßen, Siedlungen, Deponien, Industriegebiete usw. Ziel der Planung ist es u.a., zu einer Minimierung sich gegenseitig störender, disharmonischer Zustände zu führen. Zur Erreichung dieses Zieles führt der prophylaktische Immissionsschutz eindeutig zurück auf die Basis aller Planung, nämlich zu den naturwissenschaftlich-technischen Grundlagen. Er — und das gilt natürlich auch für andere Bereiche des Umweltschutzes — gibt die naturwissenschaftlich-technischen Randbedingungen für die Raumordnung vor, die naturwissenschaftlich-technische Seite des "Leitbildes", entsprechend dem Stand des Wissens, den Informationen und den vorhandenen Bewertungsmaßstäben.

Prinzipien des prophylaktischen Immissionsschutzes*

In der Praxis des aktiven Immissionsschutzes kann man drei Phasen unterscheiden: den prophylaktischen, präventiven und korrigierenden Immissionsschutz (*Stratmann* 1973). Dabei bezieht sich der präventive auf das Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz bzw. der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft, und der korrigierende auf die ebenfalls dort vorgesehenen nachträglichen Maßnahmen an schon bestehenden Emittenten. Unter dem prophylaktischen Immissionsschutz versteht man einen umfassenderen und auch übergeordneten Bereich als Teil der Umweltvorsorge.

Der prophylaktische Immissionsschutz in der Raumplanung hat allgemein das Ziel, unerwünschte Wirkungen durch Luftverunreinigungen, Lärm usw. bei zu schützenden Akzeptoren durch vorbeugende Maßnahmen im behördlichen Entscheidungsbereich Raumordnung, Landes- und Gebietsentwicklungsplanung sowie Bauleitplanung zu vermeiden. In der Raum- und Strukturplanung sollte vorbeugend die Möglichkeit ausgeschlossen werden, daß in der Nachbarschaft schutzbedürftiger Flächen überhaupt Anlagen oder emittierende

Flächen entstehen können, die ggf. schädliche Umwelteinwirkungen in den schutzbedürftigen Flächen hervorrufen; bestimmte Nutzungsarten sollten in der Planungsphase einander so zugeordnet werden, daß nach aller Wahrscheinlichkeit konkurrierende Nutzungsansprüche an ein und denselben Raum nicht entstehen. Diese Idee läßt sich historisch bis ins Mittelalter zurückverfolgen.

Die Möglichkeiten des Immissionsschutzes, auf den einzelnen Planungsebenen einzugreifen, sind unterschiedlich und hängen sehr stark von der vorhandenen Information ab. Auf den Ebenen der "Bundesplanung" und Landesplanung sind die Beiträge des Immissionsschutzes eher abstrakt; Emissions- und Immissionsdaten werden hier aber m.E. noch zu wenig genutzt. Zum Beispiel werden die siedlungsstrukturellen Grundtypen und die Raumgliederungen bis in jüngste Zeit praktisch nur nach sozioökonomischen Kriterien abgegrenzt, obwohl hierzu Daten des Immissionsschutzes mit herangezogen werden könnten. Im Rahmen der Aufstellung von Landesentwicklungsplänen, die sich auf die Ausweisung von Gebieten mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen beziehen, werden Informationen aus dem prophylaktischen Immissionsschutz sogar besonders wichtig, da Freiräume auch als Frischluftreservoir und Austauschräume eine Rolle spielen.

Sicherlich kann der Immissionsschutz am besten auf der Ebene der Bauleitplanung Einfluß nehmen; hier liegen im allgemeinen die meisten konkreten Informationen über eine Situation vor, speziell dann, wenn ein Emittent schon vorhanden ist und entschieden werden muß, wie nahe z.B. ein Wohngebiet an ihn heranrücken darf, ohne daß es z.B. zu erheblichen Belästigungen der zukünftigen Anwohner kommen wird.

Im Gegensatz zum korrigierenden und präventiven Immissionsschutz, die sich auf Einzelanlagen beziehen, betrachtet der prophylaktische Immissionsschutz das geeignet zu definierende "Gesamt-System" eines Planungsraumes, also die Auswirkungen zeitgleich ablaufender Planungen auf die speziell interessierende. Weiter gedacht, hat der prophylaktische Immissionsschutz auch eine ausgeprägte internationale Komponente. Andererseits gibt es hierbei im Gegensatz zum korrigierenden und präventiven Immissionsschutz kein festes Bewertungssystem. Zwar werden überwiegend in der Planung nach wie vor die TA Luft-Immissionswerte zur Bewertung einer Situation herangezogen, also das System des präventiven Immissionsschutzes, aber schon seit geraumer Zeit versuchen die Planer, sogenannte "Vorsorgewerte" unterhalb der TA Luft-Werte zu etablieren, eine Entwicklung, die nun auch bei den Immissionsschutz-Experten selbst zur Konstruktion solcher Vorsorgewerte führte. Daneben wird nach wie vor das Instrument der Festsetzung flächenbezogener Emissionsraten diskutiert; ist es auch bei der Bauleitplanung als nicht sachgerecht erkannt worden, so zeigt die Betrachtung von flächenbezogenen Emissionen doch auf anderen Ebenen, z.B. im gebietsbezogenen Immissionsschutz, bei dem es um Maßnahmen der raumplanerischen Emissionsverminderung u.a. in den Bereichen Energieversorgung und Verkehr geht, verschiedene Vorteile.

Insgesamt betrachtet, enthält der prophylaktische Immissionsschutz in der Raumplanung Elemente einer UVP, vor allem durch seine übergreifende Sicht, aber auch in Anbetracht der Tatsache, daß der prophylaktische Immissionsschutz als wichtige Komponente die verantwortungsbewußte Öffentlichkeitsinformation mit einschließt. Nicht nur auf

einzelne Projekte bezogen, sondern allgemein bilden Informationen, qualifizierte Ausbildung, Umwelterziehung usw. einen unabdingbaren Bestandteil jedes Vorsorge-Konzeptes und damit auch des prophylaktischen Immissionsschutzes.

Anmerkung

* LIS-Berichte Nr. 75, hrsg. von der Landesanstalt für Immissionsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. — Essen 1988.

Eckehard Koch/Peter Altenbeck