

Pohl, Jürgen; Zehetmair, Swen (Hrsg.) (2011): Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung

Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 357. 144 S.

Christian Kuhlicke

Online publiziert: 16. März 2012
© Springer-Verlag 2012



Stellt man die von Jürgen Pohl und Swen Zehetmair herausgegebene Publikation „Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung“ in einen größeren Kontext, so ist es eine zeitgemäße Veröffentlichung: „Risikomanagement“ ist sicher eines der zentralen Steuerungs- und Planungsinstrumente unserer Zeit. Selbst die Besucherströme von Gaststätten werden in manchen Städten nicht länger allein durch die Qualität des kulinarischen Angebots gesteuert; sie sollen nun auch mit Hilfe von Hygieneampeln und durch die Bewertung der möglichen gesundheitlichen Risiken geleitet werden. Vor diesem Hintergrund ist es nur konsequent, dass sich auch die Raumplanung zu diesem Thema positioniert. Die Publikation fasst die zentralen Ergebnisse der Arbeit des Arbeitskreises „Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung“ (2006–2011) der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) zusammen.

Das Buch wird den meisten Lesern, denen die Grundzüge der sozialwissenschaftlichen Risikodebatte bekannt sind, wenig Neues bieten. Das soll die Berechtigung der Publikation nicht mindern; es ist nicht ihr Anspruch. Es geht vielmehr darum, ein mögliches Handlungsfeld in der Raumplanung zu definieren, das bisher noch nicht konsequent besetzt wurde. Die Bedeutung eines risikobasierten Managementansatzes wird dabei aus der Raumplanung selbst abgeleitet: Raumplanung sei langfristig und vorsorgend orientiert und werde als vorausschauendes rationales Handeln verstanden, womit „Raumplanung in diesem sehr allgemeinen Sinne aus sich heraus Risikovorsorge“ sei (Pohl/Rother, S. 4).

Das klar strukturierte und durchweg einfach zu lesende Buch untergliedert sich in vier größere Abschnitte, die mit den Stichworten „Theorie“, „Empirie“, „Verfahren“ und „Normatives“ überschrieben sind, sowie in einen Anhang bestehend aus verschiedenen Fallstudien. Gerade für Raumplaner könnten unter den Theoriekapiteln *Greivings* Überlegungen zur Frage, welche Risiken raum- und raumplanungsrelevant sind (Kap. 2), sowie die Ausführungen von *Greiving*, *Spangenberg* und *Zehetmair* zum Verhältnis von Raumstrukturkonzepten und ihrer Risikoanfälligkeit (Kap. 3) von Interesse sein. Hier werden die existierenden Instrumente und Ansätze der Raumplanung daraufhin untersucht, welchen Beitrag sie zur Risikoreduktion leisten können. Aufschlussreich ist auch das Empirie-Kapitel von *Rumberg* (Kap. 4). Es wird eine Normenanalyse durchgeführt und dargelegt, welche juristischen Regelwerke für das Vorhaben eines raumplanerischen Umgangs mit Risiken bereits vorhanden sind. Kernkapitel des Buches sind sicher der Beitrag von *Zehetmair* (Kap. 6), wo ein Prüfschema für das Risikomanagement in der Raumplanung konkretisiert wird, sowie das zusammenfassende Kapitel von *Wernig*,

Birkmann und Rumberg (Kap. 7). Hier werden die zentralen Thesen des Arbeitskreises zusammengefasst.

Auch wenn es selten explizit ausgedrückt wird, so scheinen die Autoren eine räumliche Gesamtschau aller raumwirksamen und raumplanungsrelevanten Risiken anzustreben. Ziel des zu etablierenden Handlungsfeldes ist es zu klären, mit welchen Wahrscheinlichkeiten verschiedene Gefahren wie Lawinen, Flusshochwasser, Küstenturmfluten, Vulkanausbrüche, großtechnische Störfälle, Bergbausenkungen oder auch Tsunamis in Deutschland auftreten und mit welchen Konsequenzen diese Gefahren für „Bevölkerung und andere Schutzgüter“ verbunden sind (*Zehetmair*, S. 66). Solch einen Überblick zu erarbeiten ist an sich schon ein ehrgeiziges Vorhaben: Man stelle sich eine Karte von Deutschland vor, die nicht nur verschiedene Gefahren und ihre räumlichen Ausbreitungsmuster wiedergibt, sondern auch noch die Konsequenzen dieser Gefahren für Leib und Leben sowie für Sach-, Kultur- und Naturgüter festlegt. Damit aber nicht genug: Die eigentliche Aufgabe der querschnittsorientierten Raumplanung soll darin bestehen, Risiken zu vermeiden bzw. vorhandene Risiken zu minimieren.

Interessanterweise wird die Kernkompetenz der Raumplanung dabei vor allem in der Risikokommunikation und in der koordinierenden Funktion über Fachplanungsgrenzen hinweg gesehen. Dabei sollen sowohl die der Raumplanung zur Verfügung stehenden „klassischen“ Instrumentarien (Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete) als auch informelle Verfahren zum Einsatz kommen. Raumplanung wird also als koordinierende Institution verstanden, die den Überblick hat (und behält) und der fachplanerischen Fragmentierung und Zersplitterung durch Koordination und Kommunikation entgegenwirken soll.

Der Raumplanung diese Rolle zuzuweisen, wirft Fragen auf, die sowohl grundsätzlicher Natur sind als auch Detailspekte betreffen. Grundsätzlich bemerkenswert mag es manchem Leser erscheinen, dass die Mitglieder des Arbeitskreises sich nicht auf eine Definition von „Risiko“ einigen konnten oder wollten. Es wurde lediglich ein „vager Konsens“ erreicht, dass der Begriff „Risiko“ sich auf die Ungewissheit dessen beziehe, was in der Zukunft geschehen könnte (*Pohl/Rother*, S. 3./4.). Wenn allerdings kein klarer Begriff vom „Objekt“ des zu etablierenden Handlungsfeldes entwickelt wird, was soll dann überhaupt gemanagt werden? Das Textstudium zeigt jedoch, dass in den meisten Beiträgen eine deutliche Tendenz zum klassischen Risikobegriff auszumachen ist und Risiken als ein Produkt aus der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses und dessen Konsequenzen verstanden werden.

Dies führt zu Detailfragen und damit zur Bewertung eben dieser Risiken. Leider werden zu diesem Thema viele Fragen gar nicht erst gestellt. Wird die Verwundbarkeit eines Raumes und seiner Bewohner und Güter lediglich

über quantitative Bewertungsmethoden erfasst oder wäre es nicht auch notwendig, darüber hinausgehende, „weiche“ Bewertungsansätze zu berücksichtigen? Wie werden soziale, ökonomische und ökologische Verwundbarkeiten miteinander verglichen, wenn gerade die sozialen und ökologischen Konsequenzen nicht so ohne Weiteres in Geldeinheiten umzurechnen sind? Wie sollen Gefahren berechnet werden, bei denen kaum statistische Erfahrungswerte vorliegen? Auf welcher Grundlage sollen Gefahren bewertet werden, wenn historische Beobachtungen nicht länger als ausreichend angesehen werden (Stichwort: Klimawandel); wie wird also mit Unsicherheiten umgegangen? Diese Fragen mögen als Detailfragen erscheinen; sie sind aber für die Planungspraxis unmittelbar relevant. Eine Verwundbarkeitsbewertung, die sowohl ökonomische als auch soziale Aspekte berücksichtigt, kommt zu einem anderen Ergebnis als eine, die lediglich die ökonomischen Konsequenzen bewertet. Wenn die Bewertungsgrundlagen aber an sich unsicher und damit verhandelbar sind, können Ergebnisse angezweifelt oder gar vor Gericht angefochten werden.

Vor diesem Hintergrund greift es auf den ersten Blick etwas zu kurz, diese äußerst praxisrelevanten Fragen als „Forschungsbedarf“ zu deklarieren (*Wernig/Birkmann/Rumberg*, S. 91). Diesbezüglich ist die Publikation nicht ganz auf der Höhe der Zeit, denn natürlich werden gerade die methodologischen Fragen zur Bewertung von Risiken teils schon seit Jahrzehnten verhandelt. Es wäre durchaus wünschenswert gewesen, wenn die Publikation hier konkrete Vorschläge und Beispiele eingeführt hätte. Dies soll aber, gleichsam auf den zweiten Blick, den möglichen Beitrag dieser Publikation nicht schmälern, denn sie bietet eine Grundlage, die es ermöglicht, innerhalb eines klar strukturierten Rahmens einige der gerade skizzierten Fragen über die konkreten Bewertungsschritte und -methoden zu spezifizieren.

Daran schließt sich eine allgemeine Beobachtung an: Gerade die sozialwissenschaftliche Risikoforschung zeigt, mit welch heftigen Kontroversen die meisten Risikofragen verbunden sind. Auch daher gewinnt das Konzept der „Risiko-Governance“ an Bedeutung. Sowohl in Bezug auf die Bewertung als auch das Management von Risiken, erscheinen viele Vorgänge, Prozesse und Annahmen unsicherer und ambivalenter als es das klassische Risikomanagement suggeriert. Dass vor diesem Hintergrund *Pohl* (S. 21) zur Feststellung kommt, dass die Prinzipien von „Good Governance“ keine Rolle für „Risiko-Governance“ spielen sollen, ist eine irritierende, wenn nicht gar irreführende Aussage. Das „Risiko-Governance“-Modell, wie es zum Beispiel durch das *International Risk Governance Council* vertreten wird, basiert in großen Teilen auf eben den Prinzipien von „Good Governance“. Das wirft die Frage auf, ob es für die Raumplanung nicht angemessener wäre, sich dem Konzept der „Risiko-Governance“ zuzuwenden. Hier wird der

Schwerpunkt vor allem auf diskursive Verfahren und Kommunikation gelegt und weniger auf das vermeintlich objektive Analysieren und Bewerten; eine Schwerpunktsetzung, die nach Meinung der Autoren immerhin als die zentrale Rolle der Raumplanung gesehen wird.

Trotz der genannten Punkte ist diese Publikation ein relevanter Beitrag zur planerischen Praxis. Sie eröffnet

hoffentlich die fachliche Diskussion auch außerhalb des Arbeitskreises. Es gilt dabei abzuwarten, wie die entscheidenden Fragen im Detail geklärt werden bzw. welche Rolle die Raumplanung angesichts des ihr auferlegten ambitionierten Programms einnehmen wird, und zwar vor allem als eine koordinierende bzw. kommunizierende und damit vor allem steuernde und vermittelnde Institution.