

KARL-HERMANN HÜBLER

Neue Prioritäten im Abwägungsprozeß

Kurzfassung

Eingang des Beitrags wird die These vertreten und belegt, daß die raumordnerischen Abwägungsergebnisse zumeist noch von Wertentscheidungen abgeleitet werden, die aus den 50er/60er Jahren stammen und zum großen Teil überholt sind.

Sodann werden die wesentlichen methodischen und inhaltlichen Mängel dargestellt, die bei einer Untersuchung zahlreicher durchgeführter Raumordnungsverfahren (ROV) oder Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) ermittelt wurden.

Im Schlußteil des Beitrags werden Vorschläge gemacht, wie künftige Abwägungsentscheidungen problemadäquater und "gerechter" erfolgen sollten.

1. Vorbemerkung

Genau genommen bietet das Thema dieses Beitrags auch Anlaß, der Frage nach den Maßstäben der Abwägung bei konkurrierenden Interessen grundsätzlich nachzugehen. Dies vor allem deshalb, weil die aktuelle Diskussion über die "In-Wert-Setzung" gesellschaftlich bedeutsamer Sachverhalte — insbesondere, soweit es das Verhältnis von Natur und Gesellschaft anbetrifft — immer noch weitgehend auf einer abstrakten philosophischen Ebene geführt wird und operationale Ansätze weitgehend fehlen. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die maßgeblichen Beiträge von H. Jonas (1978) oder G. Altner (1985), die Stellungnahme der beiden Kirchen (Verantwortung wahrnehmen für die Schöpfung, 1985) oder die seit einiger Zeit geführten Diskussionen über eine Ergänzung des Grundgesetzes um eine Staatszielbestimmung für den Umweltschutz.

Das Schwerpunktthema dieses Heftes verbietet allerdings eine solche grundsätzliche Erörterung; vielmehr stehen die praktischen Probleme der Abwägung beim Raumordnungsverfahren (ROV) im Vordergrund des Interesses. Dessen ungeachtet erlaube ich mir den Hinweis, daß es bei "neuen Prioritäten bei der Abwägung" im Jahre 1988 in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr nur darum gehen kann, die Gewichte der Waage etwas anders zu tarieren, sondern der Standort der Waage (um im Bild der Abwägung zu bleiben) muß verändert werden! Insofern halte ich es für unabdingbar, daß jene, die abzuwägen haben, über ihre Maßstäbe und ihren Standort der Waage nachdenken. Ich möchte hierzu nur einige Stichworte — in Frageform formuliert — nennen:

- Inwieweit wurde bei seitherigen Abwägungen der Zeithorizont berücksichtigt (die Nutzungsdauer einer Infrastruktureinrichtung wird mit 30—50 Jahren berechnet, die Wiederherstellung eines funktionsfähigen Waldes — soweit überhaupt möglich — kann 150—300 Jahre hierzulande dauern)?
- Viele Entscheidungen, die den Boden, das Grundwasser, Tier- und Pflanzenarten oder auch das Klima beeinträchtigen, sind irreversibel; woher leitet derjenige, der über deren

Zerstörung oder Veränderungen entscheidet, seine Legitimation und Kompetenz ab, solche irreversiblen Entscheidungen (insbesondere im Verhältnis zu relativ kurzfristigen anderen Nutzungsinteressen) — auch im Hinblick auf künftige Generationen — zu treffen?

- Wieweit ist bei solchen Abwägungen der Tatbestand berücksichtigt, daß die natürlichen Ressourcen endlich sind und demgegenüber alle wirtschaftlichen und sozialen Abwägungsparameter aus sogenannten offenen Systemen abgeleitet und begründet werden?

Ich bin mir gewiß, daß allein die Beantwortung dieser Fragen schon in der Vergangenheit oft zu anderen Abwägungsergebnissen und Verwaltungsgerichtsurteilen (nach geltendem Recht) geführt hätte.

Die in Politik, Praxis und Wissenschaft neuerdings offenbar bestehende Übereinstimmung, daß Umweltbelange bei der Abwägung stärker zu berücksichtigen sind, greift mir zu kurz. Ob wir es wollen oder nicht: Der anhaltende Prozeß der Umweltzerstörung wird uns trotz bisher versuchter "gerechter" Abwägung dazu zwingen, den Standort der Waage alsbald zu verändern.

Die jetzt in Aussicht stehenden Gesetzesnovellierungen¹ und der Erlass eines UVP-Gesetzes bieten eine Möglichkeit, den Standort der Waage in der genannten Richtung zu verändern; ich habe jedoch begründete Zweifel, ob dieser Schritt hinreichend für eine grundsätzliche Veränderung des Standortes ist. Beim Erlass des Baugesetzbuches vom 8.12.1986 wurde nach meiner Beurteilung diese Chance allerdings bereits vertan.

Unterstellt wird zunächst, daß eine Abwägung verschiedener Interessen oder Belange im Planungs- und Entscheidungsprozeß dem Grundtenor des dafür grundlegenden Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes vom 12.12.1969 — IV C 105.66 — BVerWGE 34, 302 (309) entspricht; nämlich daß erstens eine Abwägung stattfindet, daß zweitens in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge einzustellen ist, und daß drittens die Bedeutung der betroffenen Dinge nicht verkannt wird und der Ausgleich zwischen den Belangen zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange nicht außer Verhältnis steht.

Wenn wir nunmehr über neue Prioritäten nachzudenken haben, heißt das im Sinne des zitierten Urteils, zu überprüfen,

- ob bisher alle relevanten Belange in Abwägungsentscheidungen einbezogen wurden

u n d

- ob sie objektiv zutreffend gewichtet wurden.

Die oben formulierten drei Fragen geben Anlaß zu der begründeten Vermutung, daß wir vor dem Hintergrund heutigen Wissens, der erkennbaren Risiken und der veränderten Werthaltung (die objektive Gewichtigkeit läßt sich nicht allein aus "objektiven" wissenschaftlichen Fakten ableiten,

sondern sie steht immer im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Werthaltungen) für viele Abwägungsentscheidungen der Vergangenheit feststellen müssen, daß nicht alle relevanten Belange geprüft wurden und daß eine hinreichende Gewichtung nicht oder nur unzureichend erfolgt ist.

2. Zu den seitherigen Maßstäben der Abwägung

Die materiellen Ziele und Grundsätze des BBauG und ROG sind Wertentscheidungen, die in den 50er Jahren diskutiert wurden. Die Wiederaufbauperiode, hohe Zuwachsraten an Einwohnern (auch von Vertriebenen und Flüchtlingen) und Arbeitsplätzen, das flächenmäßig ungesteuerte Wachstum der Verdichtungsgebiete, die beginnende Motorisierung und erhebliche Disparitäten in der Infrastrukturausgestaltung zwischen Städten und den ländlichen Gebieten, erste Anzeichen von erheblichen Umweltbelastungen (die damals noch nicht so genannt wurden) und auch schon deutlich werdende städtebauliche Sanierungsaufgaben waren Probleme, die im Rahmen bestimmter Leitbildvorstellungen (Leitbild des Städtebaus, Leitbild der Raumordnung) gesetzlichen Regelungsbedarf erforderten. Probleme der Bodenordnung und -spekulation standen im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen. Auf einer anderen Ebene wurden Diskussionen über die Notwendigkeit und Grenzen staatlicher und kommunaler Planung in dem erforderlichen System der sozialen Marktwirtschaft geführt.

Für das ROG wurden die entscheidenden Vorgaben aus dem SARO-Gutachten (1961) abgeleitet².

Für den Städtebau gab es zwar kein einheitliches Leitbild; verschiedene Konzeptionen der Bandstadt, der polyzentrischen Stadt oder der Stadtlandschaft enthielten bestimmte Leitbildvorstellungen über die Stadtentwicklung³.

Im Duktus dieser Zeit bleibt schließlich auch das Stabilitätsgesetz aus dem Jahre 1967, das mit den vier Zielen für die Wirtschaftspolitik (dem sog. magischen Viereck) die Vision oder das Leitbild der vom Staat anzustrebenden Wirtschaft normiert.

Während also die Grundsätze und Ziele des Städtebaus, der Raumordnungspolitik und auch der Wirtschaftspolitik noch — wenn auch sehr abstrakt — von bestimmten Leitbildern oder Rahmenvorstellungen, die angestrebt werden sollten, ausgingen (die also noch heute im rechtlich formalen Sinn gültig sind), enthalten die in der ersten Hälfte der 70er Jahre erlassenen Umweltgesetze solche Leitbilder nicht, sondern sie verfolgen als Ziele im wesentlichen eine Reduzierung der durch menschliche Tätigkeit verursachten Emissionen (orientiert am Stand der Technik und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit) und die Erhaltung von Naturgütern (als Lebensgrundlage für den Menschen = anthropozentrische Sichtweise). Weder das Bundesimmissionsschutzgesetz oder das Wasserhaushaltsgesetz noch das Bundesnaturschutzgesetz zeigen — etwa in Form eines Leitbildes — auf, wie der zu regelnde Sachgegenstand in einer (fernen) Zukunft sein soll.

Zusammenfassend ist diese "Minimierungsstrategie" in den "Leitlinien Umweltvorsorge" der Bundesregierung aus dem Jahre 1986 formuliert. Freilich sind diese programmatischen Aussagen erst ansatzweise und keinesfalls hinreichend in den folgenden Novellierungen der Umweltgesetze instrumentiert worden.

Bereits diese unterschiedlichen strategischen Herangehensweisen haben zu Problemen bei der Abwägung geführt, die sich im Einzelfall bei der Abwägung erschwerend auswirk-

ten: Während die Umweltgesetze unter mancherlei Einschränkungen bestimmen, was nicht sein sollte (Grenzwerte mit "Auffüllungsaufforderungen"), schreiben die "Leitbildgesetze" vor, was sein sollte (zu welchem Zeitpunkt auch immer). Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Umweltveränderungen, die durch Stoffe verursacht werden, wird dieser Minimierungsstrategie künftig wesentlich größere Aufmerksamkeit als bisher beizumessen sein. Dies auch deshalb, weil viele Umweltbeeinträchtigungen, die in den 70er Jahren noch als lokal oder regional bedeutsam bewertet wurden (Grundwasser, Luftverunreinigungen), jetzt flächendeckend feststellbar sind (wenn auch noch in unterschiedlicher Intensität). Für die raumordnerische Abwägung ergibt sich m.E. daraus zwingend, daß diese stofflichen Aspekte nicht mehr außer Betracht bleiben können.

Gegenüber den 50er und 60er Jahren, in denen die o.g. Leitbilder und Grundsätze formuliert und normiert wurden, lassen sich die folgenden Veränderungen in der (jetzigen) Ausgangslage feststellen⁴:

- Veränderung der demographischen Bedingungen (Geburtenzahl, Lebenserwartung, Altersstruktur, Heiratsverhalten),
- Veränderungen der Relation zwischen Frei- und Arbeitszeit,
- Veränderungen im Wohnverhalten (kleinere Haushalte bei größerem Flächenbedarf pro Kopf, Angleichung der Wohnformen zwischen Stadt und Land),
- erhebliche Zunahme der räumlichen Mobilität, andererseits Einschränkung der Mobilität durch Schutzerfordernisse (Sicherheit, Natur- und Gewässerschutz usw.),
- Marktsättigung mit Gebrauchsgütern,
- Überproduktion von Nahrungsmitteln in der Landwirtschaft,
- Veränderung der Produktionsstruktur (Verhältnis zwischen sekundärem und tertiärem Sektor)
- beinahe flächendeckende Zunahme der Umweltbelastungen (in den 50er/60er Jahren wurden diese noch regional unterschiedlich wahrgenommen),
- Zunahme der internationalen Arbeitsteilung.

Diese Stichworte lassen sich beliebig erweitern. Auch ist es schwierig, diese Tendaussagen so zu systematisieren, daß eine eindeutige Gliederung zustande kommt, weil sich diese Veränderungen zumeist wechselseitig bedingen⁵.

Die Frage, inwieweit die Veränderungen der Produktionsstrukturen und -verfahren insbesondere durch die neuen Informations- und Kommunikationssysteme sowie die neuen Produktionstechniken andere Anforderungen an die Raum- und Siedlungsstruktur stellen, ist insbesondere von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) mehrfach untersucht worden (zuletzt auf der Jahrestagung der ARL 1986 in Nürnberg); eine einvernehmliche Einschätzung der Anforderungen an die Raum- und Siedlungsstruktur ist offensichtlich auch mangels Kenntnissen über die voraussichtlichen Wirkungen dieser Veränderungen noch nicht oder nur begrenzt möglich.

Parallel zu diesen ökonomischen Veränderungen haben sich in der Bevölkerung der Bundesrepublik, aber auch in anderen Industriestaaten, beachtliche Wertverschiebungen ergeben, die fast übereinstimmend⁶ von den Sozialwissenschaften als

ein Wertewandel bezeichnet werden, der über die üblichen Veränderungen von Werthaltungen zwischen den Generationen hinausgeht und demzufolge auch Auswirkungen auf gesellschaftlich relevante Entscheidungen, z.B. auch in der Raumplanung, bei der Gewichtung von konfligierenden Interessen, hat. Neben der Anpassung regionaler Unterschiede in den Verhaltensweisen und Lebensformen einerseits erhalten tradierte Betrachtungsweisen (Heimat) andererseits einen höheren Stellenwert. Die ökonomische Rationalität wird zunehmend in Zweifel gezogen, die fortschreitende Emanzipation der Frauen führt zu veränderten Entscheidungsstrukturen, kleinere Einheiten ("small is beautiful") erhalten eine größere Bedeutung, die Umweltqualität erhält einen höheren Stellenwert als bisher.

Eine Vielzahl von Sachverhalten, die sich nicht sprunghaft verändern, sondern in den letzten 20 Jahren immer stärker relevant wurden, erlangt insbesondere bei der Generation der bis zu 30- bis 40-jährigen zunehmend Bedeutung.

Wenn sich auch die Wichtigkeit im Abwägungsprozeß in den letzten Jahren langsam verändert hat⁷, so bleiben jedoch erhebliche Zweifel darüber, ob die heutigen Ziele und Grundsätze (als Maßstäbe der Abwägung) dem Wertebewußtsein von heute hinreichend Rechnung tragen. Die Tatsache, daß sie geändert werden sollen (und bereits geändert wurden: BauGB 1986), gibt Anlaß zu der Vermutung, daß dieser Änderungsbedarf nun auch von der Exekutive gesehen wird.

Zusammenfassend kann deshalb die erste Frage, die am Urteil des Bundesverwaltungsgerichts orientiert war, mit der Feststellung beantwortet werden, daß die veränderten Prioritäten in der Abwägung auch durch eine Änderung der normativen Vorgaben beschleunigt und exekutiert werden muß.

Auf zwei einschlägige Sachverhalte soll in dem Zusammenhang noch verwiesen werden. Die Erhaltung der Freiheit des einzelnen (in der Gemeinschaft) ist eine Grundnorm für die Abwägung. Sie wurde früher⁸ vorwiegend aus der Sicht ökonomischer Einschränkungen gesehen. Trotz 2 Mio. Arbeitsloser, die die Notwendigkeit dieser Abwägungsmaxime unterstreichen, sind "neue" Beschränkungen zu beobachten, die hier nur stichwortartig angedeutet werden können und auch eine neue Interpretation des Freiheitspostulats in dem Zusammenhang erfordern: Gemeint sind die Einschränkungen, die sich durch zunehmende Verbote des Betretens von Flächen (Naturschutz, Gewässerschutz, Sicherheitszonen usw.), der Ausübung von Freiheitsrechten, die z.B. bei Smog-Alarm oder anderen umweltbedingten Anlässen eingeschränkt werden (Verlärmung großer Gebiete durch Flugzeuge, Straßenverkehrslärm, Zerschneidungen usw.), ergeben. Wenn also z.B. wirtschaftliche oder verkehrliche Interessen mit diesem Freiheitspostulat abzuwägen sind, wird die neue Dimension dieser Begrenzung einen höheren Stellenwert als bisher erhalten müssen, weil er m.E. weit über die bisher vorwiegend abgewogene Eigentumsgarantie des Art. 14 GG (in unserem Falle vor allem des Grund und Bodens) hinausreicht und zunehmend die Freizügigkeit (Art. 2 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 GG) beeinträchtigt.

Der zweite Sachverhalt bezieht sich auf die Diskussion über den Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen. Die ethische Dimension der Erhaltung der Natur soll Vorrang vor der anthropozentrischen Sichtweise erhalten. Die Regierungserklärung des Bundeskanzlers Dr. Kohl vom 18.3.1987 (Schöpfung bewahren — die Zukunft gewinnen), die gemeinsame Erklärung der Kirchen (1985), verschiedene Erklärungen des

Bundespräsidenten und auch des Bundesumweltministers über die neue Definition des Verhältnisses der Gesellschaft zur Natur⁹ geben Anlaß zu der Vermutung, daß diese ethische Dimension in Form von Gesetzen umzusetzen versucht wird¹⁰.

Falls diese Änderungen erfolgen, würden sich damit erhebliche Änderungen in der Abwägung verschiedener Belange ergeben, deren Ausmaß derzeit noch nicht abzusehen ist¹¹. Abgesehen von fast allen Grenzwerten (die oft am Maßstab der menschlichen Gesundheit, der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und dem Stand der Technik orientiert sind) bis hin zur Bundeshaushaltsordnung und einer Vielzahl normenthaltender Vorschriften wären einschneidende Änderungen zwangsläufig. Es besteht Anlaß zu der Vermutung, daß dann die Frage der Abwägung verschiedener Belange auf einer völlig veränderten Wertbasis erfolgen müßte. Ob es gelingt, dies gesetzlich vorzuschreiben, vermag ich nicht zu prognostizieren. Daß aber die Entwicklung in diese Richtung verlaufen wird, deutet sich schon jetzt bei verschiedenen Einzelentscheidungen¹² an.

3. Zur Abwägung im ROV und bei der UVP

Die vorgenannten Trendaussagen gelten für raumplanerische und städtebauliche Entscheidungen im allgemeinen, aber für die ROV im besonderen. Eine Untersuchung einer Reihe von Fallbeispielen, die wir in zwei Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes im Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik durchgeführt haben¹³, ergaben einige wichtige Ergebnisse im Zusammenhang mit dem Thema dieses Beitrages. Sie sind dem Maßstab des eingangs zitierten Grundsatzurteils des Bundesverwaltungsgerichts, daß in die Abwägung an Belangen einzustellen ist, was nach Lage der Dinge einzustellen ist, zuzuordnen.

Die o.g. Untersuchungen ergaben, und neuere durchgeführte UVP-Untersuchungen zeigen das in gleicher Weise, daß bestimmte Belange in der Abwägung in hohem Maße berücksichtigt werden (so z.B. Lärm oder die Nutzungsinteressen der Land- und Forstwirtschaft), andere hingegen völlig vernachlässigt werden (z.B. Boden als Teil des Ökosystems; Boden als Privateigentum ist hingegen in den Verfahren in starkem Maße berücksichtigt). Der Belang "Erhaltung des Naturhaushaltes" wird reduziert auf Gebiets- und Artenschutz in Schutzgebieten. Wegen der Additionsarithmetik von Einzelsachverhalten werden ökosystemare Erfordernisse nicht oder kaum berücksichtigt, und demzufolge bleiben auch fast alle synergistischen Wirkungen außerhalb der Betrachtung.

Insgesamt kann also festgestellt werden, daß sowohl bei diesen vorhabenbezogenen Verfahren wie dem ROV (und der UVP) als auch bei flächendeckenden (Regional- oder Flächennutzungs-)Plänen eine ungleichgewichtige Einbeziehung von Sachverhalten in die Abwägung erfolgt, also oft nicht alle Belange geprüft werden, die zu prüfen wären. Und dies gilt nicht nur in einem Einzelfall, sondern für fast alle untersuchten Verfahren.

Ich will diese Ergebnisse jetzt nicht im rechtlichen Sinne werten, sondern zunächst versuchen, die Ursachen hierfür zu erklären:

- Belange werden dann im Regelfall abgewogen, wenn dafür konkrete, operationalisierte Rechtsvorschriften vorliegen. Da das Umweltrecht medienbezogen organisiert und zu-

dem von völlig unterschiedlichen strategischen Zielen bestimmt wird (Gefahrenabwehr/Nachsorge u.a.), werden die Belange, für die es explizit keine operationalisierten Rechtsvorschriften gibt, nicht eingestellt (Bodenschutz ist in den Grundsätzen vieler Gesetze angesprochen, aber nicht operationalisiert); viele Probleme bei der Abwägung liegen gerade zwischen den Regelungen und den Schnittstellen dieser Gesetze¹⁴;

- Belange werden dann eingestellt und verstärkt vertreten, wenn sie fachlich begründet vertreten werden und wenn "politischer Druck" dahintersteht. Die Mehrzahl der insbesondere technisch orientierten Fachplanungen, die "ihre Belange" einbringen, haben einen hohen methodischen Stand, können oft für sie negative Wirkungen monetarisieren (Verzichtskosten oder höhere Aufwendungen an öffentlichen Mitteln, denen schon die Bundes- oder Landeshaushaltsordnungen entgegenstehen). Soziale oder ökologische negative Folgewirkungen hingegen sind sehr schwer zu quantifizieren und qualitativ zu bestimmen. Da unsere Wertsysteme in starkem Umfang von Maß und Zahl geprägt sind, überzeugen solche Monetarisierungen im Abwägungsprozeß oft mehr als verbale Beschreibungen möglicher Wirkungen¹⁵; sie werden oft im Abwägungsprozeß ernster genommen. Hinzu kommt zumeist, daß die sozialen und ökologischen Belange unzureichend begründet und vertreten werden (mangelhafte Personal- und Sachmittelausstattung der hierfür zuständigen Stellen, z.T. mangelnde Qualifikation u.a.) und auch die Lobby oder Interessenverbände (Bauwirtschaft, Grundbesitzerverbände, ADAC u.a.) wesentlich effektiver und schlagkräftiger, und dennoch oft mit subtilen Mitteln, auf den Abwägungsprozeß einwirken;
- viele Vorhaben oder Projekte, für die ROV oder UVP durchzuführen sind, sind Bestandteile "in sich geschlossener" Systeme oder Planungen. Genannt seien Straßensysteme, Systeme der Wasser- und Energieversorgung usw. Solche Systeme haben oft bereits Fixpunkte (z.B. Kreuzungsbauwerke bei Straßen, Rohrquerschnitte und technische Ausstattung bei der Wasserversorgung u.a.) oder sind Folgeinvestitionen (Erweiterung von Produktionsstätten mit maßgeblich veränderten *Auswirkungen*). Sie schränken den Abwägungsspielraum von vornherein erheblich ein, sie werden dann auch als sog. Sachzwänge in die Abwägung eingestellt (besonders relevante sog. Sachzwänge sind vorherige Grundstückskäufe der Investoren, Inaussichtstellung von finanziellen Zuweisungen durch übergeordnete Körperschaften mit Zeitzwängen). Soziale Sachverhalte werden hingegen ebenso "offen" abgewogen wie ökologische, obgleich jede Veränderung der Raumstruktur ein Eingriff in ein Ökosystem bedeutet. Bewertet werden hingegen Auswirkungen auf Wasser, Klima oder Tier- und Pflanzenarten, selten die Veränderungen der Sozial- und Ökosysteme insgesamt. Im Sinne des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts wird damit die Gewichtigkeit zwischen den Belangen unverhältnismäßig unterschiedlich berücksichtigt;
- ein weiterer Aspekt scheint in diesem Zusammenhang bedeutsam: die Zeitdimension. Eingriffe in Ökosysteme haben langfristige Wirkungen (Schwermetalleinträge in den Boden sind allenfalls in 500 oder 1 000 Jahren reparabel, der Wiederaufbau eines Waldes dauert zwischen 150 und

300 Jahren, bestimmte Veränderungen sind irreparabel, z.B. das Aussterben von Tier- und Pflanzenarten). Infrastrukturprojekte haben dagegen eine Nutzungsdauer von 30—50 Jahren, private Investitionen sind in noch kürzeren Zeiträumen abgeschrieben. Die positiven und negativen Effekte von solchen Abwägungsentscheidungen erfolgen im Regelfall jedoch ohne Einbeziehung der Zeitachse. Schon die Berücksichtigung der unterschiedlichen Zeiten würde in vielen Fällen zu anderen Abwägungsergebnissen führen müssen, als sie ohne diese Dimension bisher geführt haben. Daß in den §§ 1 der Gesetzentwürfe der Novellen zum ROG und BNatSchG dieser Aspekt jetzt besonders genannt wird, gibt Anlaß zu der Vermutung, daß diesbezüglich Änderungen erfolgen werden;

- Ein letztes — allerdings gravierendes — Defizit ist in dem Zusammenhang zu nennen: sowohl bei den meisten bisher durchgeführten ROV als auch bei den UVP wird der Entscheidungsprozeß, der bei der Abwägung im einzelnen erfolgt, nicht offengelegt. Wenn ich auch die Genialität meiner Kollegen Praktiker keinesfalls in Zweifel ziehen möchte: Der gesunde Menschenverstand oder ein "gesundes Hirn" reicht aus mehrerlei Gründen nicht aus. Schon um für die Betroffenen solche Entscheidungen nachvollziehbar zu machen, müssen die Abwägungsregeln und die -schritte auf den Tisch! Aber auch um den Verdacht der Einflußnahme Interessierter am Ergebnis des Verfahrens zu vermeiden, ist Transparenz erforderlich.
- Ich wäre der letzte, der zu stark formalisierten Bewertungs- und Entscheidungsverfahren das Wort redet. Freilich werden — und das zeigt eben die Auswertung vieler Fallbeispiele — die Ergebnisse der Abwägung anders ausfallen, wenn bestimmte Mindestanforderungen an das Verfahren eingehalten würden. Ich habe dazu den Stand der Diskussion an anderer Stelle dargestellt¹⁶.

Ein immer wieder als Ursache für Abwägungsmängel von Praktikern bezeichnetes Argument ist das Fehlen hinreichender Informationen über die nicht berücksichtigten Belange. Dieses Argument muß jedoch als nicht stichhaltig bezeichnet werden: Einmal sind die mit der Abwägung beauftragten Stellen verantwortlich, daß alle entscheidungsrelevanten Belange eingestellt werden. Wenn für bestimmte Belange Informationen nicht vorhanden sind, so haben diese Stellen dafür Sorge zu tragen, daß diese Informationen beschafft werden. Dies muß im "Notfall" in Form von Gutachten erfolgen. Zum zweiten wäre es Aufgabe der mit der Abwägung beauftragten Stellen, die für die Informationen zuständigen fachlichen Stellen mit Nachdruck auf die Vorlage solcher Informationen zu drängen. Und drittens konnte festgestellt werden, daß bei verschiedenen Fallbeispielen durchaus relevante Informationen vorlagen, diese aber — aus welchen Gründen auch immer — nicht genutzt wurden.

Unterstellt, die zuvor vorgenommenen Einschätzungen der Veränderungen der Werthaltungen sind zutreffend, die Gesetze, insbesondere deren Ziele und Grundsätze, werden im Sinne dieser Veränderungen angepaßt und systemare Aspekte spielen bei den Abwägungsverfahren des ROV und der UVP zunehmend eine größere Rolle (es sind die Wechselwirkungen zu überprüfen und zu bewerten, § 2 UVP-Gesetzentwurf), so kann von der Annahme ausgegangen werden, daß sich die Prioritäten in den Abwägungsvorgängen, die sich ja

schon in den letzten Jahren laufend, wenn auch immer den Wertewandlungen nachfolgend, verändert haben, weiter entscheidend wandeln werden.

Die eingangs genannten gesetzgeberischen Aktivitäten des Bundes, die vielfach noch in Landesgesetze und andere Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden müssen, können allerdings eine bestimmte Signalfunktion erfüllen, indem schon hier und heute über Entscheidungen, die morgen zu fällen sind, nochmals nachgedacht wird (ob in dem Zusammenhang auch eine erneute Änderung des BBauGB erforderlich werden wird, soll hier nicht weiter erörtert werden).

4. Abschließende Einschätzungen

Die zuvor gemachten Tendaussagen könnten den Eindruck erwecken, als sei ich der Auffassung, daß Umweltschutz in künftigen Abwägungsprozessen ein *Überbelang* sei. Solche Vermutungen und Unterstellungen werden insbesondere auch von Vertretern der Wirtschaft immer wieder geäußert¹⁷; aber auch in juristischen Ausarbeitungen und Diskussionen im politischen Bereich (z.B. bei den Diskussionen über das BauGB¹⁸) wird die Notwendigkeit betont, daß Umweltschutz ein Belang wie alle anderen sei und demzufolge in gleicher Weise in die Abwägung einzustellen sei.

Eine solche formal möglicherweise zutreffende Argumentation übersieht mehrerlei:

- Natürliche Ressourcen sind endlich, ihre Zerstörung oder ihr Verbrauch hat andere, oft irreversible Wirkungen. Schon die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen gebietet, diesen Sachverhalt in die Abwägung einzubeziehen.
- Natürliche Ressourcen sind elementare Voraussetzungen auch für das menschliche Leben; andere Belange wie Verkehren, sich Erholen oder auch Arbeiten (Kapital) oder Wohnen sind in weit größerem Umfang disponibel und Veränderungen zugänglich. Wenn natürliche Ressourcen mittlerweile im ökonomischen Sinne knapp geworden sind, sind diese Knappheitsbedingungen in der Abwägung besonders zu berücksichtigen.
- Die Zerstörung natürlicher Ressourcen führt letztlich auch zur Begrenzung von Freiheitsspielräumen des einzelnen. Diesen Sachverhalt zu erkennen, muß zu anderen Gewichtungen in der Abwägung führen.

Aus der Darstellung wird deutlich, daß der Begriff Umweltschutz in diesem Zusammenhang untauglich ist. Er suggeriert ein auf Technik bezogenes Partialinteresse und die Möglichkeit, mit Technik die Probleme lösen zu können. Es geht aber um die Basis oder die Grundlage der Abwägung. Diese muß verändert werden.

In den Gesetzen ist das eigentlich schon seit 23 Jahren oder 12 Jahren so normiert¹⁹. Wenn diese Bestimmungen bisher anders oder unzureichend interpretiert und in der Abwägung angewandt wurden, so gibt es eine Reihe von Gründen, die ich an anderer Stelle dargestellt habe²⁰.

Der Widerstand gegen den sog. "Überbelang" ist insbesondere in den Bereichen erheblich, die dadurch wirtschaftliche Einbußen zu erwarten haben. Er ist aber auch in den Verbänden und Fachdisziplinen erheblich, die eine Verringerung ihres Einflusses erwarten müssen und gezwungen sind, ihre bisherige Tätigkeit kritisch zu überprüfen.

Liest man die Stellungnahmen der Wirtschaftsverbände, die im Sommer 1987 zum UVP-Gesetzentwurf abgegeben wur-

den, so fällt auf²¹, daß sie inhaltlich und in ihrem Tenor den Behauptungen entsprechen, die Ende des vorigen Jahrhunderts vom Verband der Chemischen Industrie im Preußischen Abgeordnetenhaus bei Diskussionen über ein Reichswassergesetz abgegeben wurden²² oder im Gymnicher Gespräch Mitte der 70er Jahre dem damaligen Bundeskanzler vorgetragen wurden²³. Die auch jetzt wieder beschworenen negativen Folgen für den *Industriestaat Bundesrepublik* stehen im merkwürdigen Widerspruch zur Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und deren Entwicklung in den letzten 20 Jahren (die sich z.B. durch Exportquoten oder Außenhandelsüberschüsse manifestieren).

Es fällt auf, daß die Ergebnisse der jeweils abgegebenen "Horrorprognosen" der Industrieverbände an der tatsächlichen realen Entwicklung anläßlich der jeweils zur Diskussion stehenden staatlichen Regulierungen weit vorbeigingen, die Mehrzahl der Prognosen über die Umweltverschlechterungen jedoch durch die reale Entwicklung weit übertroffen wurde. Weder das Waldsterben noch die Katastrophen in der Nordsee oder mit dem Grundwasser waren unvorhergesehene Ereignisse; es gab schon sehr frühzeitige Warnungen, die aber im Gegensatz zu den Industrieprognosen nicht ernst genommen wurden und werden. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen erscheint es nützlich, auch die *Gewichtigkeit* der jeweiligen Einflußnahme auf Grundsatzentscheidungen (z.B. Gesetzgebung) zu überdenken.

In diesem Zusammenhang erscheint mir schließlich noch ein Sachverhalt wichtig, der zwar grundsätzliche Fragen der Struktur unseres politischen Systems zum Inhalt hat, für die Problematik der Gewichtigkeit dessenungeachtet besonders bedeutsam ist. Zwischen der Artikulation von Interessenstandpunkten durch Verbände und andere "Träger gesellschaftlicher Macht" und den Mitgliedern dieser Verbände bestehen oft erhebliche inhaltliche Unterschiede. Die Verbände haben sich oft verselbständigt, eine innerverbandliche Mitwirkung der Verbandsmitglieder ist begrenzt, die Macht ist in der Verbandsspitze konzentriert und wird oft — auch gegen die Interessen der Mitglieder — ausgeübt. Für den Bereich der Umweltpolitik gilt dies m.E. im besonderen Maße²⁴ mit der Folge, daß oft Standpunkte vertreten werden, die durch die Veränderungen der Werthaltungen der Mitglieder, durch Veränderungen ökonomischer und sozialer Bedingungen der Mitglieder längst überholt sind und dennoch dann z.B. das Gesetzgebungsverfahren und damit auch die normativen Ziele solcher Regelungen am Status quo orientiert beeinflussen.

Wenn ich ausgeführt habe, daß die Erhaltung der natürlichen Ressourcen für mich per se kein Überbelang ist, sondern zunächst zu einem anderen Standort der Waage führen muß, so heißt das, daß seitens jener, die abzuwägen haben, dieser veränderte Standort der Waage bedacht werden muß.

G. Schmitz (1988) fordert für die Regionalplanung, daß diese

- ein neues Verständnis für Knappheitsbedingungen der Ressource Raum entwickelt muß,
- eine höhere Bewertung (= Gewichtigkeit) der natürlichen Ressourcen in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes vornehmen und
- die Abwägungskriterien offenlegen muß.

Dies gilt für die ROV und die UVP uneingeschränkt! Darüber hinaus könnten in den nächsten Jahren die folgenden

instrumentellen Veränderungen für die Raumplanung auch zu oft anderen Abwägungsergebnissen führen:

1. Im Abwägungsprozeß kann künftig nicht mehr nur das "Wo" (Standort/Trasse) Gegenstand der Abwägung sein, sondern in gleicher Weise muß das "Ob" (ist die Veränderung aus raumstruktureller Sicht erforderlich?) und das "Wie" (wie wird auf dem neuen Standort produziert, welcher Verkehr erfolgt usw.) in diese Prüfung mit einbezogen werden, weil mit der Untersuchung lediglich alternativer Standorte und Trassen nur ein ganz begrenzter Ausschnitt von möglichen Wirkungen erfaßt werden kann und der planerische Handlungsspielraum (z.B. O-Variante) über Gebühr eingeschränkt ist. Die hiergegen erhobenen Einwände sind bekannt (mangelnde Fachkompetenz, keine Zeit und Hineinwirken in spezielle andere Rechtsgebiete, z.B. Vorhabenzulassung, Genehmigungen und Planfeststellungen); freilich ändern diese Einwände nichts an dem Sachverhalt, daß die Prüfung nur der Standortfrage immer weniger geeignet ist, die Raumverträglichkeit eines Vorhabens zu bewerten. Zudem deuten Verwaltungsgerichtsentscheidungen zu ROV an, daß diese Mängel auch von dort beanstandet werden. Und ein letztes Argument gegen diese zwar aus der Entwicklung der Raumplanung zu erklärende Reduzierung auf die Standortfrage sei erwähnt: Vorhaben, die durch ein ROV positiv beschieden wurden, bleiben dann oft auch mangels Akzeptanz der Betroffenen oder im Rechtsstreit auf der Strecke; die Stellen der Landes- und Regionalplanung werden aber für die ursprünglichen positiven Vorentscheidungen mitverantwortlich gemacht²⁵.
2. Die *Ausgleichsregelung*, wie sie in § 8 BNatSchG für Einzelvorhaben angelegt und mühsam praktiziert wird, muß eine Entsprechung im regionalen Bezugsrahmen finden. Daß dies noch erhebliche methodische Vorarbeiten und auch zusätzliche Informationen erfordern wird (eine Biotopkartierung des Status quo reicht dann sicher nicht mehr aus), sei erwähnt.

Eine solche Sicht- und Vorgehensweise könnte das Ausmaß der Stabilität und Veränderungen einer Region transparenter machen und für größere Vorhaben, die zwar in der Anzahl im Verhältnis zu den letzten Jahrzehnten voraussichtlich zurückgehen werden, ein höheres Maß an Akzeptanz erreichen. Ob hierzu auch die landes- und regionalplanerischen Instrumente verbessert und gegebenenfalls ergänzt werden müssen, bedarf der Prüfung.

Ich sehe bei einer Weiterentwicklung der Raumplanung in die skizzierte Richtung eine Reihe von Vorteilen, die zu "gerechteren" Abwägungsergebnissen führen könnten.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu die einschlägigen Gesetze und Entwürfe:

- a) BauGBuch vom 8.12.1986.
- b) ROG: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes, Bundesratsdrucksache 336/88 v. 12.8.1988, Beschluß dazu v. 23.9.1988; Entwurf: Novellierung des Raumordnungsgesetzes der GRÜNEN v. 11.5.1988.
- c) BNatSchG: Vorentwurf BMU vom 3.10.1988.

- d) UVP-Gesetz: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Bundesratsdrucksache 335/88 v. 12.8.1988.

- 2 Vgl. dazu im einzelnen K.-H. Hübler, 1987 a.
 - 3 Vgl. H.-R. Müller-Raemisch, 1987.
 - 4 Vgl. dazu ausführlich K.-H. Hübler, 1987 a.
 - 5 Vgl. auch D. Ipsen, 1986.
 - 6 Einige Wissenschaftler wie Scheuch und Lübke bestreiten einen Wertewandel (vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung K.-H. Hübler, 1987 a); sie gehen davon aus, daß Veränderungen in den Werthaltungen nur im Rahmen des üblichen, z.B. generationenbedingten, Wechsels stattfinden.
 - 7 Zu bedenken ist allerdings, daß eine Vielzahl von Entscheidungen z.B. über Großvorhaben, die derzeit von der Öffentlichkeit zunehmend kritisiert werden, bereits einen langen "Entscheidungsvorlauf" hat und die Grundsatzentscheidung über ihre Planung und ihren Ausbau oft schon 10—15 Jahre zurückliegt.
 - 8 Vgl. SARO-Gutachten, 1961.
 - 9 Siehe K. Töpfer, 1988.
 - 10 In der Diskussion sind eine Ergänzung des GG (vgl. L.H. Michel, 1988), Änderungen des Tierschutzgesetzes und des BNatSchG. Die Wirksamkeit und Notwendigkeit der Ergänzung des GG wird allerdings vielerorts, so z.B. von Michel, bezweifelt.
 - 11 Vgl. auch S. Summerer, 1989.
 - 12 Vgl. neuerdings den z.T. hohen Stellenwert des Artenschutzes bei Abwägungen und auch in dem vorliegenden Novellierungsvorschlag des § 1 BNatSchG.
 - 13 G. Bartel, J. Hucke et al., 1986; K.-H. Hübler, S. Thoring et al., 1988.
 - 14 D. Marx (1987) nennt diesen Sachverhalt "Schutzziellücken"; ein solcher Begriff impliziert allerdings, daß in bisheriger Form diese Lücken durch weitere Gesetze beseitigt werden könnten. Der Verfasser ist hingegen der Meinung, daß ein anderer Weg, der zunächst von einer anderen Betrachtung ausgeht (Natur als Ökosystem) und in einem Umweltgesetzbuch instrumentiert wird, langfristig erforderlich ist.
 - 15 Freilich ist festzustellen, daß viele der von den technischen Disziplinen verwendeten Methoden und Entscheidungsverfahren in hohem Maße eine Scheinrationalität vortäuschen, weil viele als sog. "harte Fakten" in die Abwägung eingebrachten Sachverhalte (z.B. Prognosen über die Erschließungswirkungen von Straßen, ökonomische Wirkungen der Flurbereinigung) ebenso fehlerhaft und unsicher sind wie Aussagen mit "weichen", d.h. oft qualitativen Angaben.
 - 16 W. Kühling (1989) zeigt an Beispielen von scheinbar objektiven (naturwissenschaftlich abgeleiteten) Grenzwerten im technischen Umweltschutz auf, daß diese ebenfalls eine Scheinrationalität vortäuschen, die "objektiver" Überprüfung oder den Anforderungen exakter Wissenschaft in den wenigsten Fällen standhalten. Gleiches gilt m.E. für DIN-Normen und andere Vorschriften, die oft bei solchen Abwägungen relativ unreflektiert berücksichtigt werden.
 - 17 Vgl. K.-H. Hübler, 1989.
 - 18 Vgl. beispielhaft Zehetmeier, 1988; zusammenfassend K.-H. Hübler, 1989.
 - 19 Vgl. Protokoll über die 2. und 3. Lesung des Gesetzes im Deutschen Bundestag am 23.10.1986, BT-Drs. 10/241.
 - 20 § 1 ROG: Beachtung der natürlichen Gegebenheiten; § 1 BNatSchG: Naturhaushalt.
 - 21 Vgl. K.-H. Hübler, 1987.
- Der bayerische Landesentwicklungs- und Umweltminister A. Dick weist in diesem Zusammenhang auf den folgenden Sachverhalt hin:
- "... die Raumordnung ist von ihrer Denkweise her der ökonomischen Denkweise verhaftet. Ein wesentlicher Aspekt der Raumordnung sind die sozio-ökonomischen Beziehungen. Viele Landesplaner haben eine wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung. ... Dabei stellt sich die Frage, ob diese mit den herkömmlichen landesplanerischen Mitteln noch angemessen zu bewältigen sind oder ob die Raumordnung ihr Instrumentarium und ihre räumlichen Bezugsgrößen nicht stärker an den Kriterien und Phänomenen des Umweltschutzes orientieren muß".

- 21 Vgl. im einzelnen K.-H. Hübler, 1989.

22 Vgl. H.G. Wey, 1982.

23 Vgl. E. Müller, 1986.

24 Der Deutsche Städtetag hat sich in den vergangenen Jahren mit aller Macht sowohl gegen die rechtliche Regelung der Einführung des ROV und der UVP gewandt, er hat dies auch beim BBauG blockiert. Gleichwohl gibt es eine Vielzahl von Kommunen, die schon seit längerer Zeit erfolgreich UVP durchführen (vgl. z.B. Jacoby, 1987; Hübler/Otto-Zimmermann, 1989). In einer Stellungnahme des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 5. Mai 1988, die dann eine Anpassung der bisher restriktiven Haltung des Städtetages zum UVP-Gesetz anzeigt, wird z.B. u.a. formuliert:

„Nachdrücklich muß auch dem Gedanken widersprochen werden, die Naturschutzbehörde zur 'geschäftsführenden Behörde' zu bestellen. Einmal würde dies auf die Einrichtung einer neuen Behörde hinauslaufen, weil die Naturschutzbehörde mit Aufgaben betraut würde, die sie bisher nicht durchführt. Bei den der UVP unterliegenden Vorhaben handelt es sich durchweg um technische Vorhaben mit einem hohen Anteil an chemisch-physikalischer Technik und Ingenieurwissenschaft oder komplizierten Bauten . . . Sie (die Naturschutzbehörden — d.V.) würden diese Veränderungen stets mit einem abwehrenden Vorurteil betrachten (müssen), . . .“

ferner beispielhaft zum ADAC: vgl. H. Braun, 1987.

25 Vgl. dazu ausführlicher K.-H. Hübler, 1987a, S. 88 ff.

Literaturverzeichnis

- Altner, G. (1985): Umwelt, Mitwelt, Nachwelt — Umweltethik als Voraussetzung individuellen und gesellschaftlichen Handelns. In: Wissen für die Umwelt (hrsg. von Janicke; Simonis; Weigmann). — Berlin, New York.
- Bartel, G.; Hücke, J.; Müller, H. (1986): Untersuchungen zur Eignung des Raumordnungsverfahrens für Zwecke der Umweltverträglichkeitsprüfung. = Texte des Umweltbundesamtes, Nr. 25/87. — Berlin.
- Braun, H. (1987): Der Einfluß von Verbänden auf umweltpolitische Entscheidungen, dargestellt am Beispiel des ADAC. — Berlin, Vilsack.
- Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege (beim BML) (1985): Umweltverträglichkeitsprüfung für raumbezogene Planungen und Maßnahmen (hrsg. vom BML). — Münster-Hiltrup.
- Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1986): Leitlinien Umweltvorsorge, Leitlinien der Bundesregierung zur Umweltvorsorge durch Vermeidung und stufenweise Verminderung von Schadstoffen.
- Cassens, H.-J. (1988): Die Umweltverträglichkeit von räumlichen Planungen; Ziele, Aufbau und Rahmenbedingungen einer UVP in der Regionalplanung am Beispiel der Regionalen Raumordnungsplanung in Niedersachsen. Diplomarbeit am Institut für Landschaftsökonomie der TU Berlin. — Berlin (Mskr.).
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1986): Das neue Baugesetzbuch, Beschlußempfehlung, Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. In: Zur Sache, 4/86. — Bonn.
- Dick, A. (1984): In: Raumordnung und Umweltschutz, 6. Fortbildungstagung der Landes- und Regionalplaner. = Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 88. — Hannover.
- Hübler, K.-H. (1987 a): Raumordnungspolitik und Wertewandel, Überlegungen zur Fortentwicklung der Raumordnungspolitik. = Beiträge der ARL, Bd. 103. — Hannover.
- ders. (1987 b): Anforderungen an eine umfassende Naturschutzpolitik aus fachlicher Sicht. In: 10 Jahre Bundesnaturschutzgesetz, Erfahrungen und Erfordernisse. In: Jb. für Naturschutz und Landschaftspflege, H. 39/1987. — Greven.
- ders. (1987 c): Wechselwirkungen zwischen Raumordnungspolitik und Umweltpolitik. In: Wechselseitige Beeinflussung von Umweltvorsorge und Raumordnung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 165. — Hannover.
- Hübler, K.-H.; Thoring, S. et al. (1988): Zur Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Raumordnungsverfahren — methodische Anforderungen (Mskr.). — Berlin (im Auftrag des Umweltbundesamtes).
- Hübler, K.-H. (1989): Zu den Einwänden gegen die UVP. In: UVP — Umweltverträglichkeitsprüfung (hrsg. von Hübler; Otto-Zimmermann). — Taunusstein.
- Hübler, K.-H. (1989): Bewertungsverfahren zwischen Qualitätsanspruch, Angebot und Anwendbarkeit. In: Bewertung der Umweltverträglichkeit (hrsg. von Hübler; Otto-Zimmermann). — Taunusstein.
- Ipsen, D. (1986): Raumbilder. In: Informationen zur Raumentwicklung (1986) H. 11/12.
- Jacoby, C. (1988): Stand der Einführung der kommunalen UVP in der Bundesrepublik Deutschland. = Werkstattbericht Nr. 14 des Institutes für Regional- und Landesplanung, Universität Kaiserslautern. — Kaiserslautern.
- Jonas, H. (1984): Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. — Frankfurt/M.
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (1985): Verantwortung wahrnehmen für die Schöpfung. — Köln.
- Kohl, H. (1987): Die Schöpfung bewahren — die Zukunft gewinnen. Regierungserklärung vom 18. März 1987. — Bonn.
- Kühling, W. (1989): Grenz- und Richtwerte als Bewertungsmaßstäbe. In: Bewertung der Umweltverträglichkeit (hrsg. von Hübler; Otto-Zimmermann). — Taunusstein.
- Marx, D. (1987): Normative Überlegungen zum Zusammenwirken von Umweltschutz und Raumordnung/Landesplanung auf der Ebene eines Raumordnungsverfahrens. In: Wechselseitige Beeinflussung von Umweltvorsorge und Raumordnung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 165. — Hannover.
- Michel, L.H. (1988): Umweltschutz als Staatsziel? In: Natur und Landschaft (1988), H. 6, S. 272 ff.
- Müller, E. (1986): Innenwelt der Umweltpolitik: sozial-liberale Umweltpolitik — (Ohn)macht durch Organisation? — Opladen.
- Müller-Raemisch, H.-R. (1987): 40 Jahre Städtebau, Gesellschaft, Stadtentwicklung und Stadtgestalt — Versuch einer Zusammenfassung. In: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Bd. 2, 31. Jg. (1987). — München.
- SARO-Gutachten (1961): Gutachten des Sachverständigenausschusses Raumordnung: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. — Stuttgart.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (1987): Umweltgutachten 1987. BT.-Drs. 11/1568 vom 21.12.1987. — Bonn.
- Schmitz, G. (1988): Anforderungen an die Landschaftsplanung aus der Sicht der Regionalplanung. In: Integration der Landschaftsplanung in die Raumplanung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 180. — Hannover.
- Summerer, S. (1989): Umweltethik und UVP. In: Bewertung der Umweltverträglichkeit (hrsg. von Hübler; Otto-Zimmermann). — Taunusstein.
- Töpfer, K. (1988): Naturschutz in der Offensive. In: Umwelt (1988) Nr. 7, S. 272 ff.
- Wey, H.G. (1982): Umweltpolitik in Deutschland — kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland. — Opladen.
- Zehetmeier (1988): Umweltverträglichkeits-/Umwelterheblichkeitsprüfung. In: UVP/Umweltverträglichkeitsprüfung in München, hrsg. vom Umweltschutzreferat der Stadt München. — München.

Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler
Institut für Landschaftsökonomie
TU Berlin
Franklinstraße 28/29
1000 Berlin 10
und
Institut für Stadtforschung
und Strukturpolitik GmbH
Lützowstraße 93
1000 Berlin 30