

DIETRICH FÜRST

Fortentwicklung des Systems der Raumplanung durch Umweltverträglichkeitsprüfung?

Kurzfassung

Ausgehend von Beobachtungen, daß die praktische Raumplanung in eine Reihe von Dilemmata-Strukturen eingeklemmt ist, andererseits die Verbindung von Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung neue Handlungsmöglichkeiten verspricht, werden einige Konsequenzen für die Raumplanung diskutiert, die aus der „ökologischen Orientierung“ über die Umweltverträglichkeitsprüfung resultieren können. Zu diesen Konsequenzen gehören:

- eine Verlagerung der Raumplanung auf prozeßbezogenes Planen, womit auch Zielentwicklungen, Politisierungsimpulse sowie planungstechnische Neuerungen (z. B. Umweltkataster, Raumbeobachtungssystem) verbunden sind;
- eine Fortentwicklung der Planungskonzepte zu Planaussagen, die Risikobereiche definieren lassen (in denen Raumnutzungen härteren Prüfbedingungen unterworfen werden müssen);
- eine Tendenz zur Dominanz von Einzelfallentscheidungen, möglicherweise zu Lasten einer längerfristigen Raumordnungskonzeption;
- eine intensivere Auseinandersetzung mit Fachplanungen, die auf der Seite der Raumplanung hochqualifiziertes Personal, gegebenenfalls zusätzliche Ressourcen (für Gutachten) und wirksames politisches Durchstellvermögen verlangt;
- eine institutionelle Korrektur: das Raumordnungsverfahren sollte in die Kompetenz der Planer und nicht der Landesplanungsbehörden gelegt werden;
- eine bessere sachliche wie institutionelle Integration der Landschaftsplanung in die Raumplanung (weil die Landschaftsplanung differenzierte Aussagen zu gefährdeten Naturraumpotentialen liefern kann).

Die Integration von Umweltverträglichkeitsprüfung in das Raumordnungsverfahren wird generell mehr „Konfliktmanagement“ von der Raumplanung abverlangen. Dafür müßten langfristig auf institutioneller, planungstechnischer und soziokultureller Ebene kooperative Handlungs-Voraussetzungen geschaffen werden, soll verhindert werden, daß mit dem Konfliktmanagement die Regelungsintensität der Planung wieder ansteigt. Gefahren für die Raumplanung liegen dann vor allem darin, daß der „prozeßorientierte“ Ansatz die Raumplanung zu einem bezugslosen Konfliktmanager degradiert.

1. Zur institutionellen Situation der Raumplanung

Der „Bedeutungsverlust der Raumplanung“ (Hesse, 1980) ist wiederholt vorgetragen worden. Peithmann (1986) hat systematisch die Kräfte für und gegen die Raumplanung (speziell: die Regionalplanung) beschrieben. Neben veränderten gesellschaftlichen Themenschwerpunkten, verminderter Dynamik der Siedlungsentwicklung (abgeschwächte Wirtschaftskräfte, Strukturwandel durch Bestandsveränderung, abnehmende Bevölkerungszahlen, Telematik u. ä.) und veränderter gesellschaftlicher Einstellung zu staatlicher Planung resp. Steuerung (vgl. die Diskussion zum Abbau des Wohlfahrtsstaates, zur „Entfeinerung der Planung“, zur Dezentralisierung und Entbürokratisierung des Staates u. ä.), neben politisch-administrativen Hemmnissen (zunehmende Vielzahl der organisierten Interessen, Finanznot des Staates, härtere Verteilungskonflikte und sinkende Kooperationsbereitschaft der Sektorpolitiken, Widerstände gegen eine regulierende und restringierende räumliche Ordnungsplanung etc.) sind es auch institutionelle Schwierigkeiten, die der Raumplanung zu schaffen machen: Zu den traditionellen Problemen einer querschnittsbezogenen Planung gegenüber Sektorplanungen tritt zunehmend auch die Konkurrenz mit Landschaftsplanung und mit einer erwachenden „Umweltplanung“ um den querschnittsorientierten Koordinationsanspruch: Die Landschaftsplanung kann sich zur „umweltrelevanten Leitplanung“ (Erbguth, 1986, S. 140) entfalten; die in vielen Ländern geschaffenen Umweltministerien werden kaum vermeiden können, ihre umweltrelevanten Aktivitäten zu Aufgabenprogrammen zu bündeln, was zwangsläufig zu einer räumlich orientierten Umweltplanung führt. Selbst die Fachplanungen neigen zu querschnittsbezogenen Ansätzen, wenn sie ihre Maßnahmen politisch wirksamer absichern wollen.

Raumplanung kann dabei aber in einige Dilemmata geraten:

- einerseits kann ihr besonderes Potential, behördenintern verbindlich zu sein und ressortübergreifende Abwägungsaufgaben zu haben, von Landschafts- und Umweltplanung instrumentalisiert werden; andererseits kann sie in eine weniger umweltfreundliche Position gedrängt werden, wenn ihre raumplanerischen Abwägungspflichten nicht gestatten, die fachlichen Schutzansprüche der Landschaftsplanung und Umweltplanung in vollem Umfange zu übernehmen (zu dieser Problematik: Fürst, 1986);

- einerseits ist ihre Aufgabe ohne ressortübergreifende Unterstützung und Allianzbildung kaum zu bewältigen; andererseits reduzieren die politischen Widerstände und die Sektoralisierung der Verwaltung die Raumplanung faktisch auf eine „räumliche Fachplanung“;
- einerseits ist die Planung auf die Kooperation der Gemeinden und Fachplanungen angewiesen, weil diese die raumplanerischen Ziele umzusetzen haben; andererseits demotiviert die Raumplanung diese Kooperation, weil ihr ordnungspolitischer Ansatz der „Negativplanung“ den anderen Trägern der Planung Lasten und kaum Vorteile einbringt;
- einerseits braucht die Raumplanung – um handlungsfähig zu sein – auf dezentraler Ebene („vor Ort“) Handlungsfreiräume, die sie zur raumpolitischen Kompromißbildung einsetzen könnte; andererseits verringert aber die hierarchische Organisation des Planungssystems mit immanentem Zentralisierungssog und Tendenz zur Unitarisierung gerade die dezentralen Handlungsspielräume.

Dennoch oder gerade deshalb mehrten sich im Schrifttum die Stimmen, die vor allem der *Regionalplanung* eine Renaissance prophezeien resp. dort besondere Entwicklungschancen sehen, die noch auszuschöpfen sind und vor allem in Verbindung mit den neuen Aufgaben des Umweltschutzes genutzt werden können (Goedecke, 1986; Schmitz, 1987; u. a.). Die Regionalplanung könnte danach zur Bewältigung anstehender Aufgaben beitragen, indem sie konstruktive Anstöße für die Fachplanungen gibt, um diese zur innovativen ökologischen Neuorientierung ihrer Politiken anzuregen; oder indem sie eine Moderator- und „Animator“-Funktion bei der zunehmenden Menge ressort- und gemeindeübergreifender Aufgaben übernimmt (z. B. in der Bodenschutzpolitik, in der Wohnwertverbesserung einer Region, in der „ökologischen Erneuerung der Region“) (Baedeker, 1986, S. 16); oder indem sie Funktionen des Planungsmanagement für großräumig bedeutsame Projekte ausübt (Lossau, 1986, S. 192 ff.). Ansatzweise werden in der Regionalplanung auch schon Modelle der Moderator- und Initiatorfunktion der Raumplanung erprobt (vgl. Fürst, 1987). Von Umweltschutzverbänden und teilweise auch den „GRÜNEN“ wird die Regionalebene bereits als Forum erkannt, um ökologische Aspekte in Fachplanungen und Bauleitplanung einzubringen.

2. Bedeutungsgewinn der Regionalplanung durch prozeßbezogene Planungskonzepte

Dieser vermutete Bedeutungsgewinn wird u. a. institutionell noch begrenzt. Dagegen hat die Regionalplanung prinzipiell zwei Möglichkeiten: Sie kann sich entweder inhaltlich den institutionellen Bedingungen anpassen oder sie versucht, die institutionellen Rahmenbedingungen den Aufgaben entsprechend umzugestalten. Faktisch wird sie beide Wege beschreiten müssen. Anpassung an bestehende institutionelle Restriktionen bedeutet, die politisch entscheidungsbedürftigen Planaussagen auf das unbedingt Notwendige zu reduzieren. Hier kann in gewissem Maße die Landschaftsplanung Erfahrungen beisteuern. Denn dieser Weg wird mit Erfolg von der Landschaftsplanung beschritten, die – als Fachplan ohne Rechtswirkung – ihre Kräfte nicht in der

Entwicklung von Ordnungskonzepten und konsensfähigen Planaussagen verbraucht, sondern in die Aufbereitung eines differenzierten Analyse- und Bewertungs-Instrumentariums investiert. Ihr steht inzwischen ein eindrucksvolles Bündel von Analyse- und Bewertungskategorien sowie -methoden zur Verfügung, und sie verfeinert ständig die Bewertungsrichtwerte und -standards. Damit erreicht sie, daß sie die Belange der Landschaftsplanung bei Fach- und Raumplanungen differenziert zum Ausdruck bringen kann, und vor allem, daß sie die Gefährdung von Naturraumpotentialen in der politischen Öffentlichkeit erfahrbar, teilweise sogar sinnlich wahrnehmbar darstellen kann, wodurch sie leichter eine breite Unterstützung im politischen Vorfeld (Medien, Bevölkerung) mobilisieren kann.

Der zweite Ansatz, die institutionellen Begrenzungen partiell abzubauen, führt zur sog. „prozeßbezogenen Planung“. Dazu sind in den letzten Jahren Vorschläge gemacht worden, die im Kern darauf gerichtet sind,

- durch einen kooperativen Planungsstil die Unterstützung der betroffenen Interessen zu gewinnen;
- durch Dezentralisierung der Raumplanung und „Entfeinerung“ der Landesplanung den raumplanerischen Kompromißspielraum“ zu erweitern;
- den Konsensbedarf zu reduzieren, indem nicht mehr „auf Vorrat“ entschieden wird („auf Vorrat“ entscheiden Ordnungs- und Entwicklungspläne mit langen Zeithorizonten, die bereits heute zukünftige Möglichkeiten festzulegen haben, ohne daß diese Möglichkeiten in Zukunft auch in Anspruch genommen werden). Stattdessen soll problem- (maßnahme-) bezogen geplant und entschieden werden, und der Planungsprozeß soll von Anfang an offen für kompromißgeleitete Interessenbefriedigung sein.

Allerdings sind bisher noch keine operationalen Vorschläge entwickelt worden. Vorgelegt wurden primär „Management-Ratschläge“, die eingebettet sind in die traditionellen Planungsgrundlagen: Die traditionelle Planung soll – allerdings „entfeinert“ – das Korsett für die „problem- und prozeßbezogene Planung“ abgeben und verhindern, daß diese zur suboptimalen „Tyrannei der kleinen Entscheidungen“ (Kahn, 1966) abgeleitet – viele unkoordinierte Entscheidungen verhindern, daß die knappen Naturraumpotentiale optimal genutzt werden. Oder die späteren Koordinations- und Korrekturkosten steigen erheblich an, weil die Optionen-Menge für spätere Entscheidungen sukzessive verkleinert wird und keine übergeordnete Planung existiert, die Optionen für die Zukunft zu sichern.

3. Prozeßbezogene Planung und der Wandel zum „kooperativen Staat“

Die „prozeßbezogene Planung“ ist gedanklich keine neue Erfindung; Planung ist seit langem so verstanden worden (Scharpf, 1973). Sie entspricht unserer pluralistischen Gesellschaft, in der sich viele Teilsysteme ausdifferenzieren und sich gegen Außeneinflüsse autonomisieren und in der dem Staat keine autoritativ-hierarchische Steuerungsmacht mehr zukommt, er vielmehr seine Steuerungsansprüche nur durchsetzen kann, wenn

er die Mitarbeit der Betroffenen einwerben kann. Zwar wächst der staatliche Steuerungsbedarf, weil die pluralistischen Handlungsträger immer mehr externe Effekte (z. B. Umweltlasten) und Koordinationsbedarfe erzeugen und weil die traditionellen Steuerungsstrukturen defizitär geworden sind (vgl. zu dieser Diskussion: *Luhmann*, 1986; *Willke*, 1983). Komplementär zu, teilweise auch an die Stelle der hierarchisch-staatlichen Steuerungsstrukturen und des Marktes tretenden vermehrt Aushandlungsprozesse zwischen Staat und Adressaten oder zwischen nicht-staatlichen Handlungsträgern. Verhandlungssysteme und die Vermittlung solidarischer Werthaltungen werden bedeutsamer für die Selbststeuerung der Gesellschaft. Begriffe und Beobachtungen wie „partizipatorische Revolution“ (*Kaase*, 1982), „informaler Verfassungsstaat“ (*Schulze-Fielitz*, 1984), „informales Verwaltungshandeln“ (*Bohne*, 1984; *Becker*, 1985), die Zunahme der „Arrangements im Verwaltungsverfahren“ (*Eberle*, 1984), generell die Herausbildung des „kooperativen Staates“ (*Ritter*, 1979) machen diese Entwicklung deutlich.

In einem solchen Arrangement der „decomposition of power by increase of functions“ (*Dieter Grimm*, zit. nach *Offe*, 1987, S. 311) kann keine Institution – schon gar nicht die schwache Raumplanung – autoritative Führung beanspruchen. Raumplanung kann zwar Anstöße geben, nicht aber mehr die Ergebnisse zielsicher bestimmen. Aber auch Exekutive, Parlament oder gar einzelne Gruppen können politische Ergebnisse nicht mehr determinieren, sondern nur moderieren. Zwar kann der Freiraum, in dem Ergebnisse erzielt werden können, durch rechtliche, planungspolitische und institutionelle „Struktur-Arrangements“ zugunsten bestimmter Ergebnisse eingeeignet werden. Aber solche Arrangements werden ihrerseits Gegenstand politischer Auseinandersetzungen – „Sachzwänge“ haben ihren Mythos verloren. Deshalb wird in den Politik-/Sozialwissenschaften der Kommunikation und Interaktion ganz besondere Aufmerksamkeit gewidmet (vgl. *Habermas*, 1981). Aber Kooperation/Kommunikation/Interaktion heißt immer auch, daß dem Partner Einspruchsrechte, Tauschpositionen, auch Obstruktionschancen eingeräumt werden müssen (*Offe*, 1987, S. 311), was die Kosten der Konsensfindung erhöht.

Das Planungssystem muß sich auf die sich ändernde politische Kultur einstellen. Insofern sind Überlegungen konsequent, die den Prozeßaspekt der Planung auch institutionell besser absichern wollen, die deshalb von einem Planungssystem ausgehen, das (vgl. *Ritter*, 1987)

- stärker dezentralisiert ist und damit den Trägern der Raumplanung mehr problemspezifische Handlungs- und Dialogkompetenz einräumt;
- sich auf Schwerpunkte konzentriert statt flächendeckende Detailplanung zu betreiben;
- diese Schwerpunktorientierung aber einbettet in langfristige Orientierungen, „leitbildhafte Vorstellungen vom gesellschaftlichen Zustand, von seiner Entwicklung und von den daraus sich ergebenden Entscheidungsnotwendigkeiten“ (*Ritter*, 1987, S. 346);
- in der kooperativen Verwirklichung von Problemlösungen die eigentliche Planung sieht und nicht in Planung und Vollzug vorgegebener Gemeinwohlvorstellungen.

Allerdings sind weitreichende institutionelle Reformen nicht zu erwarten – auch wenn weitsichtige Politiker wie *Späth* erkannt haben, daß die „Modernisierung des Staates“ mit dem Symbolwert der „neuen Führungsstruktur“ eingeleitet werden müßte (s. Kommission „Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg“, Bericht 1985). Raumplanung gehört sicherlich nicht zu den hochrangigen Politikfeldern, die leicht politische Unterstützung für den großen politischen Aufwand institutioneller Reformen finden könnten. In der Verwaltungspraxis werden institutionelle Reformen häufig auch gar nicht mehr anvisiert, weil man das gleiche Ziel – nur in längerer Frist – über eine Vielzahl von ablauforganisatorischen Veränderungen „in kleinen Schritten“ auch erreichen kann.

4. „Aktivitätsfolgeabschätzungen“ als Impuls für Änderungen im Planungssystem

Einer dieser sich langsam aufbauenden Reformeffekte bahnt sich möglicherweise mit der in unserer risiko- und umweltsensiblen Gesellschaft zunehmenden Bedeutung der „Aktivitätsfolgeabschätzung“ an. Unter Aktivitätsfolgeabschätzungen sollen institutionalisierte Verfahren zur Abschätzung und Bewertung von Wirkungen verstanden werden, die von Maßnahmen auf gesellschaftliche Ziele/Werte und Güter ausgehen. Aktivitätsfolgeabschätzungen sind beispielsweise die Technologiefolgeabschätzung (vgl. die entsprechende Enquete-Kommission des Bundestages), die Sozialverträglichkeitsprüfung (vgl. eine entsprechende Kommission des Landtages Nordrhein-Westfalen), die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Raumverträglichkeitsprüfung (in Nordrhein-Westfalen seit 1984), das Raumordnungsverfahren. Kennzeichen ist, daß damit eine antizipierende Wirkungskontrolle institutionalisiert wird, die zwar prinzipiell jeder Entscheidung vorauszugehen hat, über die Institutionalisierung aber politisch diskutierbar und für die Konsensbildung erheblich wird. Die Aktivitätsfolgeabschätzung ersetzt keine übergreifende Planung, vielmehr benötigt sie diese, um

- Prüf- und Bewertungskriterien zu erhalten,
- die Einzelmaßnahme in übergeordnete Gestaltungs- und Options-Sicherungskonzepte einzubinden,
- die Verflechtung der Maßnahme mit anderen Maßnahmen deutlicher erkennen zu können.

Aber Aktivitätsfolgeabschätzungen haben Planungscharakter, weil sie Maßnahmen in einen übergeordneten zeitlichen, sachlichen, sozialen, ökologischen und räumlichen Handlungsrahmen einbinden und Entscheidungen rationaler gestalten. Aus dem Ergebnis einer Aktivitätsfolgeabschätzung können Anstöße zur Entwicklung neuer Alternativen hervorgehen. Die Besonderheit von Aktivitätsfolgeabschätzungen liegt darin, daß sie problem- (projekt)orientiert ansetzen und Diskussionsgrundlage für einen prozeßbetonten Konsensfindungsvorgang schaffen, der auf Kompromissen in einem durch Verwissenschaftlichung eingeschränkteren Entscheidungsrahmen basiert. Aktivitätsfolgeabschätzungen können dem Modell einer „problem- und prozeßbezogenen Planung“ entsprechen.

Am Beispiel der aktuellen Diskussion über die Verbindung von Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren

soll die Bedeutung des damit möglicherweise eingeleiteten „Mutationssprungs“ verdeutlicht werden. Diese Diskussion wurde durch die EG-Richtlinie vom 27. Juni 1985 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 175, 40) intensiviert, die im Art. 12 festlegt, daß bis zum 3. Juli 1988 die „Mitglieder . . . die erforderlichen Maßnahmen (treffen), um dieser Richtlinie . . . nachzukommen“. Zwar fehlt noch ein rechtlich abgesicherter Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung; auch wird bezweifelt, ob das deutsche Umweltrecht diesen Aufwand erfordert, da es — anders als das amerikanische, aus dem die UVP abgeleitet wurde — eine Vielzahl von Regelungen besitzt, um Umweltwirkungen von Maßnahmen systematisch erfassen und abwägen zu lassen (Erbguth, 1986, S. 419). Dennoch hat sich in der Fachdiskussion weitgehend ein Konsens gebildet, daß

- das Raumordnungsverfahren die Umweltverträglichkeitsprüfung einbeziehen sollte;
- die UVP mehrstufig erfolgen sollte, mindestens zweistufig (auf der Ebene der raumordnerischen Vorprüfung und auf der Ebene der maßnahmespezifischen Planfeststellung).

Offen ist, ob zwischen den Planungsebenen Arbeitsteilung vorgenommen werden sollte (entsprechend dem arbeitsteiligen Verbundmodell unseres Fördersystems) oder ob auf jeder Stufe ein vollständiges Verfahren der UVP durchzuführen sei. Kritiker warnen im letzten Falle davor, „daß sich die einzelnen Anforderungen, die an die einzelnen Stufen gestellt werden, wiederholen, so daß die Gefahr einer doppelten Arbeit für die Behörden und einer doppelten Beibringungslast für die Vorhabenbetreiber naheliegt“ (Knauber, 1986, 56). Der Konsens in Wissenschaft und Praxis scheint sich auf ein zweistufiges Verfahren zuzubewegen, das die förderale Arbeitsteilung unberücksichtigt läßt, dagegen auf der Ebene des Raumordnungsverfahrens und der Ebene der Projektgenehmigung jeweils UVP-Ansätze verlangt. Offen ist auch, ob das Prüfergebnis verbindlich sein sollte — zugunsten einer Unverbindlichkeit, aber Beachtungspflicht durch Behörden spricht außer der sonst schwierigen Legitimationsfrage die größere Flexibilität und der Beratungscharakter des Raumordnungsverfahrens sowie der ohnehin bestehende faktische Zwang, die Ergebnisse der Prüfung ernst zu nehmen, weil sie im späteren Planfeststellungsverfahren erneut relevant werden (Bartlsperger, 1986, 31 f.). Baden-Württemberg hat zwar für Strom-Freileitungen ein modifiziertes Raumordnungsverfahren eingeführt, an dessen Ende ein anfechtbarer Verwaltungsakt steht; aber diese Rechtswirkung erklärt sich primär daraus, daß hier ein fachgesetzliches Zulassungsverfahren fehlt.

5. Zum Einfluß der Umweltverträglichkeitsprüfung auf das Planungssystem der Raumordnung

Wie die UVP das Planungssystem der Raumordnung verändern kann, läßt sich exemplarisch an drei Problem-Bereichen diskutieren: am Verhältnis zur bisherigen Planung, am Verhältnis zu Fachplanungen und am Verhältnis zur Landschaftsplanung.

a) Verhältnis zur bisherigen Planung:

Das Raumordnungsverfahren ist in fast allen Flächenländern zu dem wohl wichtigsten Sicherungsinstrument der Landespla-

nung geworden (Zoubek, 1986, S. 67 ff.). Am umfassendsten macht davon Bayern Gebrauch: Während üblicherweise das Raumordnungsverfahren keine zusätzlichen Raumordnungsziele festlegen darf, kann es in Bayern faktisch Ziele durch die Konkretisierung der „Erfordernisse der Raumordnung“ bestimmen (Grundlage dazu sind neben Plansätzen die Grundsätze des Landesplanungsgesetzes sowie „sonstige Erfordernisse der Raumordnung“). Seit der Neuregelung vom 15. Mai 1984 schließt die landesplanerische Beurteilung auch eine „raumordnerische Umweltverträglichkeitsprüfung“ ein, deren Gewicht durch die Verankerung des Umweltschutzes als Staatsziel in der bayerischen Verfassung (Gesetz vom 20. 6. 1984, GVBl. 223) und die Einbindung der Raumplanung in das Umweltministerium beachtlich sein dürfte.

Die Raumordnungsverfahren haben sich als Beratungs- und Gutachtenverfahren ohne Rechtswirkung durchgängig bewährt. Wird das Raumordnungsverfahren um eine systematische UVP angereichert, wird das Raumordnungsverfahren zwangsläufig auch Zielaussagen treffen müssen. Denn für die Umweltverträglichkeitsprüfung kann nicht auf differenzierte Planaussagen der Raumordnung verwiesen werden. Das Raumordnungsverfahren entwickelt dann immer stärker Planungs-Charakteristika. Je wichtiger es im Planungssystem wird, um so mehr drängt es dieses in Richtung einer „prozeßorientierten Planung“ mit verbessertem Koordinations-Zugriff gegenüber Fachplanungen. Dabei ist es gerade der Vorteil des Raumordnungsverfahrens, zu einer Zeit in den Planungsprozeß eingeschaltet zu werden, zu der die Maßnahmeträger noch offen und flexibel gegenüber Anregungen sind. Dann sind Bedarfsprüfungen und selbst die Frage der „Null-Variante“ prinzipiell möglich, wenngleich damit das Verfahren tief in die Belange der Fachplanung eindringt. Ein um die UVP erweitertes Raumordnungsverfahren wird die Politisierung des Raumordnungsverfahrens erhöhen. Daraus ließe sich mit einiger Berechtigung ableiten, daß damit auch das Potential wächst, um das Planungssystem in Richtung einer „problem- und prozeßbezogenen Planung“ zu modifizieren. Vor allem in den folgenden Bereichen könnte von einer politischen Höhergewichtung des (verbesserten) Raumordnungsverfahrens eine Veränderungsdynamik für das System der Raumordnung ausgehen:

- eine „problem- und prozeßbezogene“ Raumplanung ist interaktionsintensiv; sie benötigt zur aktiven Auseinandersetzung mit Maßnahmeträgern nicht nur ein differenziertes Informations- und Raumbeobachtungssystem, das vor allem um ökologische Informationen angereichert werden muß (z. B. Bodenbelastungskataster, Biotopkataster/-kartierung); sie dürfte zudem das Raumordnungsverfahren nicht rein administrativ behandeln, sondern müßte es als Einstieg für einen Dialog mit den Fachplanungen nutzen, was ohne zusätzliche Personal- und Finanzressourcen allerdings nicht zu leisten ist;
- die Raumordnungspläne werden sich inhaltlich anpassen müssen; die raumordnerischen Planaussagen müssen Abwägungskriterien ableiten lassen, ohne die Flexibilität für Aushandlungsprozesse unnötig einzuschränken. Längerfristige Raumordnungspläne müssen vor allem Kriterien, Grenzen und Handlungsmodalitäten ausweisen. Tendenziell entwickelt sich die übergeordnete Planung zu einer „Leitbildplanung“. Primär betrifft das großflächig festgelegte Vorrangfunktionen, die intern stärker differenziert werden müssen;

- die Raumplanung wird eine verbesserte inhaltliche Integration der Landschaftsplanung und – soweit vorhanden – der „Umweltplanung“ anstoßen müssen. Denn ein Großteil der für raumplanerische Abwägungsprozesse relevanten Kriterien wird in diesen Plänen differenzierter formuliert sein als in den Raumordnungsplänen.

Raumplanung wird aber auch neuen Spannungen ausgesetzt werden. Denn verlagert sich die Kapazität und Aufmerksamkeit der Raumplaner zu stark auf die „problem- und prozeßbezogene Planung“ und wird diese inhaltlich von UVP-Belangen bestimmt, so könnte sich auch der strategische Ansatz verschieben: Das einzelfallbezogene Risikodenken dominiert, und Raumplanung entwickelt sich stärker zum räumlichen Krisenmanagement als zur langfristigen Planung von zu sichernden Optionen.

Aus diesen Bedenken läßt sich allerdings nicht ableiten, die Verbindung von Raumordnungsverfahren und UVP sei so riskant, daß man sie nicht weiterverfolgen solle. Vielmehr ist gerade die Verbindung von Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung das Vehikel, um die „ökologische Orientierung der Raumplanung“ gegenüber Fachplanungen intensiver umzusetzen und mit Fachplanungen wirksamer in einen Dialog zu treten.

b) Verhältnis zu Fachplanungen:

Die Verbindung des Raumordnungsverfahrens mit der UVP bringt die räumliche Planung zwangsläufig in engere Nähe zur Fachplanung. Zwar muß die Raumplanung die Fachautonomie respektieren und darf nicht in fachliche Angelegenheiten einwirken (für deren Ergebnisse sie ohnehin keine Verantwortung übernimmt). Aber die UVP gestattet in relativ weitem Maße, fachliche Entscheidungsgrundlagen in Frage zu stellen, vor allem, wenn sie planungsbegleitend ausgebaut wird, wie der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege in seiner Stellungnahme 1985 empfiehlt (Beirat, 1985, S. 78 f.). Die Situation ist nicht frei von Konflikten:

- die Fachplanung wird versuchen, Herr des Verfahrens zu bleiben und die von der Raumplanung durchzuführende UVP auf ein Minimalprogramm zu begrenzen. Sie wird den Katalog der Maßnahmen, die einem Raumordnungsverfahren zu unterwerfen sind, auszudünnen versuchen und die wesentlichen Elemente der UVP erst im Planfeststellungsverfahren wirksam werden lassen, dann aber weitgehend unter der Kontrolle der Fachplanung. Hier muß die raumplanerische Fachdiskussion noch differenziert werden, um die Kriterien für die Anwendung des Raumordnungsverfahrens und die Inhalte der UVP im Raumordnungsverfahren relativ präzise zu definieren und damit den raumplanerischen Anforderungen genügend Rechnung zu tragen (so offenbar auch die Intention von Marx, 1986, S. 89 f.). Die arbeitsteilig differenzierte Zweistufigkeit des Verfahrens (Raumordnungsverfahren und UVP in der Projektgenehmigung) verlangt genau umrissene Arbeitsschritte auf jeder Ebene.
- die Raumplanung kann die UVP nutzen, um eine auf Fachplanungen ausgerichtete Konzeption der „ökologisch orientierten Raumplanung“ umzusetzen (vgl. dazu Fürst, 1986); sie kann dabei als Innovationstransferstelle wirken, um neue Problemlösungen in die Fachplanungen zu transportieren, die

höhere ökologische Effektivität haben (z. B. regionale Energieversorgungskonzepte, regionale Abfallbeseitigungskonzepte, regionale Wasserversorgungskonzepte). Aber sie läßt sich dabei auf ein politisches Spiel ein, das zwar aus der Sicht der Raumplanung zu einer „kooperativen Problemlösung“ führen müßte, aus der Sicht der Fachplanung aber primär Verteilungsfragen aufwirft: Politische Aushandlungsprozesse sind üblicherweise „mixed motive“-Spiele, d.h. sie haben sowohl Elemente eines Positivsummen-Spiels (kooperativ eine neue Problemlösung zu finden) als auch eines Nullsummen-Spiels (jede Problemlösung hat bestimmte Verteilungen von Kosten und Nutzen zur Folge, um die gerungen wird). Da Fachressorts eher zur Überbetonung von Verteilungsfragen neigen (Verteidigung der Autonomie; Kampf um Ressourcenmehrung) und ihre Umfeldbeziehung primär unter Freund-Feind-Aspekten sehen, kann die UVP die ökologisch orientierte Raumplanung eher belasten. Raumplanung muß diese Situation mit überzeugender Argumentation, gepaart mit konstruktiven Vorschlägen für ökologisch günstigere Problemlösungen der Fachplanungen, zu überwinden versuchen.

- Raumplanung kann im Verhältnis zu Fachplanungen unversehens von Gruppen instrumentalisiert werden, die die UVP nutzen wollen, um eine auch sonst ungeliebte Maßnahme zu Fall zu bringen (Stellvertreter-Krieg). Dagegen kann sich die Raumplanung prinzipiell schlecht schützen. Aber die negativen Folgen wären ernst zu nehmen: Als ökologisch orientierte Planung könnte sie in ihrer Rolle als „ehrlicher Makler“ (Lehmanis, 1983, S. 184, für das bayerische Raumordnungsverfahren) von der Fachplanung nicht mehr uneingeschränkt akzeptiert werden (Verdacht der Befangenheit). Das Spannungsverhältnis zur querschnittbezogenen Raumplanung kann sich sogar verschärfen, wenn die Fachplanung die Raumplanung für die dadurch ausgelöste längere Verfahrensdauer verantwortlich macht.

Die Raumplanung wird zwar durch die UVP näher an die Fachplanung herangeführt. Aber ob sie dadurch Handlungskraft gewinnt oder umgekehrt in die Situation des „gebundenen Maklers“ gerät, der extern vorgegebene Auflagen/Rahmenbedingungen durchsetzen muß, hängt auch von der Weiterentwicklung der institutionellen Voraussetzungen der Raumplanung ab – von der fachlichen Kompetenz der zuständigen Planungsbehörde, von der Ressourcenausstattung, vom verfügbaren Steuerungsinstrumentarium (z. B. Plänen, Richtwerten und Standards). Vor allem könnte sich nachteilig auswirken, daß die Zuständigkeit für das Raumordnungsverfahren bei den *Landesplanungsbehörden* liegt und überwiegend die Mittelinstanzen (Regierungspräsident/Bezirksregierung) damit befaßt sind. Die Regionalplanung obliegt aber häufig gesonderten Institutionen. Daraus kann sich ein kontraproduktives Spannungsverhältnis entwickeln. Denn Landesplanungsbehörden werden – ihren Routinen entsprechend – das Raumordnungsverfahren eher aufsichtsbehördlich durchführen; die Fortentwicklung des Raumordnungsverfahrens zu einem Beratungsinstrument resp. zur regionalplanerischen „Moderatorfunktion“ wird dann schwieriger werden. Um die in der Verbindung zwischen UVP und Raumordnungsverfahren strukturell angesetzte Entwicklungsdynamik sich entfalten zu

lassen, wäre dann erforderlich, die Regionalplanung auch für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens zuständig zu machen.

c) Verhältnis zur Landschaftsplanung:

Wichtige Beurteilungsgrundlagen einer UVP im Raumordnungsverfahren werden von der Landschaftsplanung beigesteuert. Denn sie erfaßt die relevanten Naturraumpotentiale und gibt eine erste generelle Bewertung ihrer Schutzbedürftigkeit (nicht unbedingt: Schutzwürdigkeit) ab (hier: orientiert an der Konzeption von Kiemstedt et al., 1984). Die Landschaftsplanung kann zudem der Pluralisierung des Umweltrechts entgegenwirken, das nach Erbguth (1986, S. 116 f.) vor allem an mangelnder Vernetzung, an Überlappung und an der Konflikthaltigkeit der Zielrichtung, störender Parallelität von Verfahren und defizitären Konzentrationsregelungen leidet. Landschaftsplanung hätte das Potential zu einer „umweltrechtlichen Leitplanung“ (ebenda, S. 140). In der Tat wäre es eine Vergeudung von Ressourcen, würden Landschaftsplanung und Raumplanung nicht partnerschaftlich, sondern als Konkurrenten tätig werden (Kiemstedt et al., 1984, S. 75). Jedoch setzte das auch eine institutionelle wechselseitige Einbindung voraus — eine jeweils institutionelle Verselbständigung kann zwar „produktive Konflikte“ auslösen, motiviert aber auch rivalisierende institutionelle Eigeninteressen. Hier sind Kooperationsformen zu entwickeln, die u. a. in eine gemeinsame planerische Infrastruktur münden können, insbesondere in gemeinsame Raumberechnungs- und Informationssysteme und ein abgestimmtes wissenschaftliches Planungskonzept (paradigmatische Ausrichtung, kategoriale Differenzierung, Begriffssystem).

6. Schlußfolgerungen

Die Verknüpfung von UVP und Raumordnungsverfahren ist sicherlich mehr als eine planungstechnische Anreicherung der Raumplanung. Sie entspricht — wie dargestellt — den in den letzten Jahren zahlreicher gewordenen Symptomen, daß sich der Staat unter den veränderten Rahmenbedingungen in Aufgaben, Institutionenstruktur und Handlungsmustern im Umbruch befindet. Nicht mehr die Steuerung und infrastrukturelle Absicherung von Entwicklungsprozessen, sondern die Risikobegrenzung und gesellschaftliche Kostenminimierung der damit verbundenen negativen Nebeneffekte stehen im Vordergrund. „Restriktionsaufgaben“ dominieren, und damit einher gehen härtere Konflikte, die vom Staat nur partiell entpolitisiert werden können (z. B. durch Abschieben auf marktliche Steuerung des Umweltschutzes). Die Gesellschaft muß folglich vermehrt kooperative Steuerungsmuster entwickeln — Dezentralisierung, Entwicklung solidarischer Werthaltungen, Ausbau des Netzes von Verhandlungs-Institutionen, Wiederbelebung des Genossenschaftsgedankens, eine neue Kulturdiskussion als Ersatz für einen zerbröselnden gesellschaftlichen Grundkonsens in den Entwicklungsperspektiven etc. sind Varianten des gleichen Problems (vgl. Glaser, 1987). Raumplanung hat sich diesen veränderten gesellschaftlichen und politisch-administrativen Bedingungen anzupassen, will sie nicht disfunktional werden. Ihr gesellschaftlicher Wert bindet sich immer mehr an ihre Moderator- und „Konflikt-Managementfunktion“ (wie sich die Koordinationsaufgabe in der Praxis faktisch auswirkt).

Jedoch sollte bei aller Euphorie über die Potentiale, die mit der UVP-Einbindung für die Raumplanung aufbereitet werden und die mit der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 6 (2) EG-Richtlinien auch politisch virulent werden können, nicht übersehen werden, daß jedes Handlungspotential mindestens zwei Möglichkeiten verfügbar macht: eine für den Handlungsträger und eine für „die anderen“. Deshalb sind auch die Risiken anzusprechen: Die Chance für den Handlungsträger Raumplanung kann nicht genutzt werden, wenn

- die Fachplanungen das kooperative Problemlösungs-Spiel nicht mitspielen und die Raumplanung in eine Freund-Feind-Position hineinmanövrieren;
- das Raumordnungsverfahren von der UVP dominiert wird und seinerseits von Gruppen instrumentalisiert wird, um die Raumplanung als Hebel gegen ungewünschte Maßnahmen/Programme einzelner Fachplanungen einzusetzen;
- es der Raumplanung nicht mehr gelingt, sich aus der zu kleinteiligen, problemspezifischen Perspektive zu lösen und übergeordnete sachliche, soziale und räumliche Zusammenhänge zur Geltung zu bringen, wenn „Durchwursteln“ und die „Tyrannei der kleinen Entscheidungen“ zum System werden.

Deshalb sollte die Raumplanung die mit der Einführung der UVP zwangsläufig verbundene Veränderungsdynamik des Planungssystems konstruktiv zu nutzen versuchen und nicht in den Fehler verfallen, „die der Umweltvorsorge verpflichtete UVP als etwas *Selbstverständliches* (nach dem Motto ‚das haben wir doch immer schon so gemacht‘) oder etwas *Lästiges* (nach dem Motto ‚das bringt uns ja nur zusätzliche Arbeit und wieder erneuten Abstimmungsknatsch‘) zu betrachten“ (Marx, 1986, S. 83). Die konsequente Fortentwicklung der Raumplanung zu einer „ökologisch orientierten Raumplanung“ und des institutionellen Planungsansatzes zu einer *problem- und prozeßbezogenen Beratungsfunktion* gegenüber Umsetzern raumordnungspolitischer Ziele verlangt aber präzisere Vorstellungen darüber, wie die UVP methodisch mit dem Raumordnungsverfahren verknüpft werden soll, und eine politische Öffentlichkeitsarbeit, um die notwendigen institutionellen Verbesserungen für die Raumplanung bewirken zu können.

Literaturverzeichnis

- Alemann, U. von (Hrsg.): Neokorporatismus. — Frankfurt u. New York 1981.
- Bartlsperger, R.: Verwirklichung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren. In: Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren. Verfahrensrechtliche und inhaltliche Anforderungen. — Hannover 1986 (Arbeitsmaterial der ARL. Nr. 122), S. 17–47.
- Baedecker, H.: Thesen zu den Möglichkeiten und Grenzen der landesplanerischen Beeinflussung der Arbeitsplatzentwicklung. In: Baedecker, H. u. a.: Neue Arbeitsformen in alten Siedlungsstrukturen. Welche räumlichen Konsequenzen erzwingen die neuen Arbeitsmärkte? — Dortmund 1986 (ILS-Schriftenreihe 2.051), S. 9–17.

- Becker, J.: Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung. In: Die öffentliche Verwaltung, 38 (1985), S. 1003–1011.
- Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege: Umweltverträglichkeitsprüfung für raumbezogene Planungen und Vorhaben. Verfahren, methodische Ausgestaltung und Folgerungen. — Münster-Hiltrup 1985 (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A, H. 313).
- Bohme, E.: Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes. Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen? In: Verwaltungs-Archiv, 75 (1985), S. 343–373.
- Eberle, C.-E.: Arrangements im Verwaltungsverfahren. In: Die Verwaltung, 1984, S. 439–464.
- Erbguth, W.: Raumbedeutung Umweltrecht. Systematisierung, Harmonisierung und sonstige Weiterentwicklung. — Münster 1986 (Beiträge zum Siedlungsentwicklungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 102).
- Fürst, D.: Ökologisch orientierte Raumplanung — Schlagwort oder Konzept? In: Landschaft und Stadt, 18 (1986), S. 145–152.
- Fürst, D.: Regionalplanung im Aufschwung? In: Raumforschung und Raumordnung, 45 (1987), S. 2–5.
- Glaser, H.: Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft und der Kulturpolitik. In: Der Städtetag, 6/1987, S. 318–325.
- Habermas, J.: Theorie des kommunikativen Handelns. — Frankfurt 1981.
- Hesse, J. J.: Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik. In: Raumplanung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst. — München 1980, S. 201 ff.
- Kaase, M.: Partizipatorische Revolution — Ende der Parteien? — In: Raschke, J. (Hrsg.): Bürger und Parteien. — Opladen 1982, S. 173–189.
- Kahn, A. E.: The tyranny of small decisions: market failures, imperfections, and the limits of economics. In: Kyklos, 19 (1966), S. 23–45.
- Kiemstedt, H.; Hahn-Herse, G.; Wirz, S.: Landschaftsrahmenplanung und Regionalplanung — gemeinsam gegen die sektorale Zersplitterung im Umweltschutz? In: Landschaft und Stadt, 16 (1984), S. 66–82.
- Knauber, R.: Diskussionsbeitrag. In: Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren. Verfahrensrechtliche und inhaltliche Anforderungen. — Hannover 1986 (Arbeitsmaterial der ARL Nr. 122), S. 53–57.
- Lehnis, F.: Raumordnungsverfahren, ein Instrument zur Verwirklichung der Raumordnung aus der Sicht der Verfahrenspraxis. In: Aktuelle Probleme der Raumordnung. Raumbewußtsein, Verrechtlichung, Raumordnungsverfahren. — Hannover 1983 (Arbeitsmaterial der ARL Nr. 66), S. 73–86.
- Lossau, H.: Durchsetzung großräumig bedeutsamer Projekte auf der Landesebene. In: Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil III: Konzeption und Instrumente. — Hannover 1986 (FuS der ARL Bd. 167), S. 187–208.
- Lowinski, H.: Entwicklungstendenzen der räumlichen Ordnung und der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. — Hannover 1987 (Beiträge der Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung, Bd. 99).
- Luhmann, N.: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdung einstellen? — Opladen 1986.
- Marx, D.: Zum Zusammenwirken von Umwelt- und Flächenvorsorge auf der Ebene eines Raumordnungsverfahrens — Notwendige Arbeitsschritte zur Integration einer Umweltverträglichkeitsprüfung in das Raumordnungsverfahren. In: Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren. Verfahrensrechtliche und inhaltliche Anforderungen. — Hannover 1986 (Arbeitsmaterial der ARL Nr. 122), S. 79–104.
- Offe, C.: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1 (1987), S. 309–320.
- Peithmann, O.: Krise der Regionalplanung — Ursachenstruktur und Lösungsansätze. — Hannover 1985 (Dissertations-Manuskript).
- Ritter, E.-H.: Der kooperative Staat. In: Archiv des öffentlichen Rechts, 104 (1979), S. 389–413.
- Ritter, E.-H.: Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1 (1987), S. 321–354.
- Scharpf, F. W.: Planung als politischer Prozeß. In: Scharpf, F. W.: Planung als politischer Prozeß. — Frankfurt 1973.
- Scharpf, F. W.: Grenzen der institutionellen Reform. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1 (1987), S. 111–154.
- Schmitz, G.: Regionalplanung als Bindeglied und Mittler zwischen Landesplanung und konventioneller Planung. In: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, 31 (1987), Bd. 2, S. 193–222.
- Schulze-Fielitz, H.: Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie. — Berlin und München 1984.
- Willke, H.: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. — Königstein/Ts. 1983.
- Zoubek, G.: Sicherungsinstrumente in der Landesplanung. Rechtssystematik und praxisorientierte Ausgestaltung in den Ländern. — Münster 1986 (Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 107).