

Johannes N. Müller

**Perspektiven der Berliner Umwelt -
und Freiraumentwicklung
nach Öffnung der Grenzen**

**Winterseminar
in Mauterndorf/Österreich
1990**

Gesellschaft für Regionalforschung
Deutschsprachige Gruppe der Regional Science Association

Johannes N. Müller

Perspektiven der Berliner Umwelt - und Freiraumentwicklung nach Öffnung der Grenzen

Gliederung

1. Vorbemerkung	2
2. Entwicklung - aber wie ?	2
3. Entwicklung - konkret !	6
3.1 Berlin - Umland	6
3.2 Berlin - Stadtrand	10
3.3 Berlin - Innenstadt	11
4. Entwicklung - für wen ?	17
Informationsquellen	19

Perspektiven der Berliner Umwelt - und Freiraumentwicklung nach Öffnung der Grenzen

1. Vorbemerkung

Die hier vorzutragenden Gedanken über die Umweltentwicklung, die Potentiale des Berliner Frei- und Erholungsraumes, im Rahmen der künftigen Stadtentwicklung sind im Zusammenhang der zuvor dargestellten Beiträge, "Historische Betrachtung der Stadtentwicklung..." von W. Klinge und "Ansätze für eine sozial- und umweltorientierte Verkehrsentwicklung der Stadtregion Berlin..." von S.P. Kroll, zu sehen.

Während dort z.T. konkrete Entwicklungsansätze skizziert wurden, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen überwiegend auf Fragen zum Vorhandenen. Wichtig erscheint der Hinweis, daß diese Entwicklungsperspektiven ca. zwei Monate nach Grenzöffnung entstanden.

2. Entwicklung - aber wie ?

Rezepte, Rezepte - tagtäglich neue Rezepte für die Entwicklung dieser Stadt. Berlin soll Hauptstadt, soll Friedensstadt, soll Wirtschaftsmetropole, soll Kulturmetropole werden - und das, während wir hier Tage darüber nachdenken, was denn Stadt ist - und - zu keinen umfassenden Ergebnissen kommen.

Ich bitte um Verständnis, wenn ich im folgenden keine neuen Rezepte vorstelle, sondern lediglich einige Gedanken zu den neuesten Rezepten entwickle.

• zu den Rezepten

Neue Rezepte erfordern neue Zutaten, also nicht nur ein paar neue Gewürze - und - ob das, was dabei 'rauskommt, nicht nur gut riecht, sondern auch gut schmeckt - besser schmeckt als Bisheriges, das wissen wir immer erst dann, wenn die Rezepte, die Experimente auch fertig sind, umgesetzt sind.

Die Suche nach neuen Rezepten, das Realisieren neuer Rezepte wird bestimmt durch den Faktor Zeit, und - Zeit ist Geld - also, das schnelle realisieren der neuen Rezepte ist oberstes Gebot, denn - sonst 'rechnet es sich nicht'!

Das Fatale dabei ist nur, daß in dieser Rezept euphorie die alten Zutaten nach und nach vergammeln. Nun, das ist ja nicht so schlimm - solange sich das Neue rechnet!

Dann muß der alte Bestand, müssen die alten Zutaten eben mal bereinigt werden.

'Bereinigung'?! - ein alter Begriff!

Aus dem ländlichen Raum uns bekannt im Zusammenhang mit der 'Natur-Bereinigung'; aus der Stadt uns bekannt im Zusammenhang mit der 'Stadt-Bereinigung'.

Das eine nennen wir Flur-Bereinigung, das andere Stadt-, Flächen-, Kahl-schlag-Sanierung, Block-Entkernung.

Block-Entkernung!? - Stadt und der Stadt-Teil Block als lebende Organismen betrachtet, werden/wurden einer Ent-Kernung unterzogen. Aber, eine Lebens-Hülle ohne 'Kern' bleibt ein Torso, ist nicht lebensfähig - das wird zwischenzeitlich auch in den städtebaulichen Dissertationen und in der städtebaulichen Alltagsplanung als Faktum anerkannt.

Nun, heute sieht vieles wesentlich besser aus.

'Ökologischer Stadtumbau' heißt der neue Begriff. Kennen Sie auch nur wenige Projekte eines konsequenten ökologischen Stadtumbaus? Mir ist kein einziges bekannt. Die Ansätze enden immer an der Stelle, an der 'es sich nicht rechnet'.

Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, der monetäre Maßstab ist stets ein individueller und ein kurzfristiger. Das aus diesem monetären Maßstab hervorgehende Produkt, der Stadtumbau, ist ein kollektiv zu tragender, ein langfristiger 'Tatbestand'.

Die Frage, ob sich der ökologische Stadtumbau im Sinne von oben 'rechnet', darf gar nicht gestellt werden. Es erscheint mir ohnehin geradezu absurd, derartige Selbstverständlichkeiten wie 'ökologischer' - sprich: 'lebensfähiger' - Stadtumbau in ein Planer-, Forscher-, Wissenschaftler-Vokubular aufzunehmen.

Haben Sie es auch nicht versäumt, beim Bau Ihres Hauses dem Architekten immer und immer wieder zu sagen - nein, von ihm zu fordern -, daß Sie darauf beharren, er möge bei der Planung Ihres Hauses - koste es was es wolle - konsequent die statischen Natur-Gesetzmäßigkeiten beachten.

Warum beachten wir das gleiche - die Natur-Gesetzmäßigkeiten beim Stadt-Umbau - nicht auch als eine Selbstverständlichkeit, als oberste Determinante, bei unserer Arbeit als Stadt-Forscher, Stadt-Soziologen, Stadt-Mediziner, Stadt-Ökonomen, Stadt-Planer, Stadt-Verkehrsplaner?

Wie sensibel Natur vor Ort nur angetastet werden darf, mag für den Stadt-Wissenschaftler, für uns Einzelfach-Spezialisten nur schwer verständlich sein. Dies ändert sich jedoch sehr schnell, wenn wir uns selber als fundamentales Teilchen dieser Natur achten und unsere Reaktionen als i.d.R. überstürzte Antworten auf eigens verursachte Aktionen verstehen.

Ein Beispiel ist unsere eigene raumunverträgliche Nutzung dieses Ortes hier: Einige von uns beklagen die 'Sichtbeeinträchtigung' zur Leinwand aufgrund gewisser 'Nebelschleier' im Raum, andere bekämpfen ihr 'Augenbrennen'. Herr Sinz hat das Problem erkannt und dankenswerterweise gehandelt.

Aber - das Handeln war eine technisch- (einzel-) raumbezogene Problemlösung. Der Ventilator erhellt zwar unsere Sicht und lindert unser Augenbrennen. - Nun raucht's und stinkt's im Foyer, und die Teil-Problemlösung bewirkt in unserem Raum eine Einschränkung unserer eigenen Unterhaltungsqualität - durch das Ventilatorgeräusch.

Ähnliche Beispiele für den städtischen Frei- und Erholungsraum sind uns aus eigener Erfahrung bekannt.

In Berlin nun stehen wir vor der großen Chance einer, im positiven Sinne, beispiellosen Entwicklung, da sowohl die eingangs angesprochene Stadt-Bereinigung als auch - insbesondere ostseitig, wie wir Westseitige immer wieder zu wissen glauben - die Natur-Bereinigung weit fortgeschritten sind. Die Chance liegt im Erkennen und Lernen aus diesem vielfältigen Fehlerreservoir der - auch jüngsten - Vergangenheit im Umgang mit Stadt-Freiraum für die bevorstehende Entwicklung.

Stadt- und Naturbereinigungen entstanden auch in den vergangenen Jahren immer wieder aus 'wohlüberlegten' Rezepten. Ich nenne sie trotzdem 'Kurzschlußhandlungen' zwischen Erkennen - und - Handeln.

Daß, salopp gesprochen, die selbst eingebröckten Suppen in der Vergangenheit oft versalzen wurden, das haben nicht nur wir Wissenschaftler und Fach-Spezialisten, sondern auch die Politiker längst eingesehen - und alle vier Jahre wieder - muß wählerwirksam Wasser nachgegossen werden, um die Handlungsergebnisse genießbarer, lebenserträglicher zu gestalten.

Das nennt sich neuerdings 'bauliche, infrastrukturelle, ökologische Nachbesserungen'. Seit ca. fünf Jahren bereits beschäftigen sich - immerhin interdisziplinär - Fach-Spezialisten mit Nachbesserungen der 70er Jahre Siedlungen. Das ist bis heute gerade mal ein Zeitraum von 15 bis 20 Jahren! - Welch eine schnellelebige Zeit!

Haben Sie schon mal überprüft, was sich an Ihrem eigensten Stückchen Natur in dieser Zeitspanne an existentiellen Lebens-Determinanten so Wesentliches verändert, erneuert hat, was 'nachgebessert' werden müßte? - Bei meiner Natur hat sich tatsächlich nichts Derartiges gefunden.

Wo liegen denn bloß die Ursachen dieser problematischen Stadt-Raumentwicklungen?

Die Ursachen liegen im Kurzschluß zwischen Erkennen und Handeln.

Wir erkennen Teilprobleme, Tagesprobleme, Einzelprobleme, Individualprobleme und setzen das in teil-, tages-, einzel-problembezogenes Handeln um. Der Kurzschluß liegt in der individuellen Lösungseinschätzung, die zwischen dem Erkennen und Handeln liegt, und lautet: 'Rechnet es sich? - kurzfristig, versteht sich!'

Wird künftig die Lösungseinschätzung nicht mehr 'durchrechnet', sondern 'durchlebt', dann erfolgt daraus auch ein 'lebensbezogenes' Handeln, d.h. ein qualitatives, kollektives und gleichzeitig ökonomisches Handeln.

Unter diesem Entwicklungsansatz eingeleitete Maßnahmen für den lebensnotwendigen freien und gleichzeitig komplex besetzten Stadt-Frei-Raum halten dann auch der schon öfter von Herrn Curdes gestellten Frage: "Brauchen Wir denn das?, Wozu brauchen Wir denn das?" stand.

Die Grundfrage für die bevorstehende Freiraumentwicklung kann - insbesondere auch unter langfristig ökonomischen Gesichtspunkten - nur lauten:

- *Wieviel künstlich, baulich, technisch unbelasteten Raum braucht der Mensch, um gerade mal 70/80 Jahre glücklich zu sein?*

Oder besser:

- *Wieviel künstlich, baulich, technisch belasteten Raum braucht der Mensch bzw. verträgt der Mensch, um morgen wieder arbeitsfähig - nicht nur arbeitsfähig, sondern lebensfähig - zu sein?*

Oder präziser:

- *Wieviel Natur-Freiraum braucht das Naturbündel Mensch, um physisch und psychisch gesund zu bleiben bzw. wieder gesunden zu können?*

3. Entwicklung - konkret !

Mit Blick auf diese Frage kristallisieren sich für Berlin und sein Umland eine Reihe von vorrangig zu entwickelnden Frei- und Erholungsräumen heraus.

Einige Beispiele in Stichworten:

3.1 Berlin - Umland

Bestens erschlossen, nur wenige Kilometer abseits des Berliner Ringes liegen Deetz und Vorketzin.

- **Deetz**, bei Potsdam,

nur wenige Quadratkilometer groß, 'Exklave von Berlin (West)', wird jährlich genutzt zum Langzeitaufenthalt von 3,5 Mio. aus Berlin (West), zum Kurzeitaufenthalt von ca. 175.000 und - da dieser Ort an einer Wasserstraße liegt, jährlich von ca. 200.000 per Schiff.

Die daraus resultierende Frei- und Erholungsraum-Belastung bzw. -'Entwicklung' wird für uns erst dadurch erfaßbar, wenn wir uns verdeutlichen, daß es sich bei den obengenannten 3,5 Mio. ausschließlich um Tonnen West-Berliner Bauschutt handelt.

Mit Kurzeitaufenthalt sind die jährlich ca. 175.000 Lkw à 20 Tonnen gemeint, durch die dieser Warentransport sichergestellt wird. Darüber hinaus gelangen auf dem Wasserwege jährlich 200.000 Tonnen Bauschutt und Erdaushub zu/in/auf diesen 'freien Raum'.

Anmerkung am Rande:

Die Strecke Berlin - Hamburg mißt ca. 300 km, Hin- und Rückfahrt ca. 600 km, ergibt bei 50 Lkw-Fahrten täglich ca. 30.000 km, ergibt bei einer 5-Tage-Woche und 50 Wochen/Jahr ca. 7.500.000 km jährlich, entspricht ca. 170 mal dem Umfang unserer (Um-)Welt.

Den Umfang der jährlichen Umwelt-Belastung durch diesen Lkw-Schadstoffausstoß, den Lkw-Reifenabrieb und Straßenstaub, den Lkw-Lärmpegel in den täglich durchfahrenen Dörfern, den Lkw-Reparatur-"Abprodukten" einschließlich Altöl, den ... - kann ich aus meiner Fachdisziplin heraus nicht ermitteln. Gleiches gilt für die volkswirtschaftliche Belastung durch die gewiß periodisch erforderliche 'Wiederherstellung' der Lebens- bzw. Arbeitsfähigkeit all der 'verbrauchten' Lkw-Fahrer.

Hier stellt sich wieder, die 'Curdessche Frage': "Brauchen Wir denn das?, Wozu brauchen Wir denn das?"

Mein Anliegen ist lediglich, mit Hilfe dieser Beispiele zu verdeutlichen, welche enorme Bandbreite an externen Entwicklungspotentialen sich nach der Grenz-'Bereinigung' Berlin (West) bzw. einer neuen Bundesrepublik im freien Raum, im stadtnahen Freiraum von Berlin - der künftigen 'Kultur'-Metropole - eröffnen.

Nun, vielleicht bin ich zu pessimistisch. Mag sein, daß diese 'zentralen Orte' der 'Technologie-Barbaren-Abprodukte', trotz des erwarteten Flächenwachstums der '?.'-Metropole Berlin auch in ferner Zukunft nicht - noch nicht - zu einem räumlich untrennbaren Teil der in diesen Monaten viel erhofften 'Kultur'-Metropole werden.

Zu bedauern wäre diese Entwicklung, könnte sie doch Anlaß dazu geben, noch immer nicht ernsthaft in den Metropole-Politikern und -Wissenschaftlern selbst eine Hauptwurzel dieser Ent- bzw. langfristig 'suizidalen Entwicklung' zu erkennen.

Aber Vorsicht, wie die Praxis lehrt, Hoffnung ist z.Zt. nicht angebracht.

Wer glaubt, es bestünde eine Korrelation zwischen dem Erkennen eines örtlichen Problems und seiner räumlichen Nähe zu Problem-Verursachern und Problem-Betroffenen - in Hinblick auf das Handeln auf der Grundlage des obengenannten Durch-Lebens statt des Durch-Rechnens - der irrt.

3.2 Berlin - Stadtrand

Die Betrachtung des folgenden Stadtraumes läßt erkennen, daß eine projektive Umwelt- und Freiraumentwicklung in der Vergangenheit auch innerhalb der Metropole versäumt, nicht erkannt, verdrängt, vertagt wurde - oder, wer weiß, u.U. eine Umwelt-'Vernichtung' geduldet, verschwiegen oder, wer kennt das (kurzfristig monetäre) Abwägungsgebot des befürchteten Arbeitsplätze-Verlustes nicht, 'verziehen' wurde.

Die Grenze, verziehen zu dürfen, rückt nahe, wird/ist schleichend erreicht/überschritten. Der neue Maßstab der Entwicklung heißt: Arbeitsplätzeverlust oder Arbeitskräfteverlust!

Das Beispiel (ohne erläuternden Kommentar):

In Johannisthal, einem Stadtteil in Berlin (Ost), am Teltowkanal gelegen, wurden 1989 zur Sicherung der Trinkwasserversorgung 27 neue Versorgungsbrunnen im Ufer-/Freiraumbereich des Kanals fertiggestellt.

Aufgrund der Verschmutzung des Kanals und der daraus resultierenden Belastung des neu gefaßten Brunnenwassers kann dieses nicht in das Trinkwasserleitungsnetz eingespeist werden.

Maßnahmen der Umweltverwaltung Berlin (West): Feststellung und Verstopfung aller Giftquellen im Bereich des Teltowkanals sowie Sanierung mehrerer Millionen Tonnen kontaminierten Schlammes aus dem Kanal.

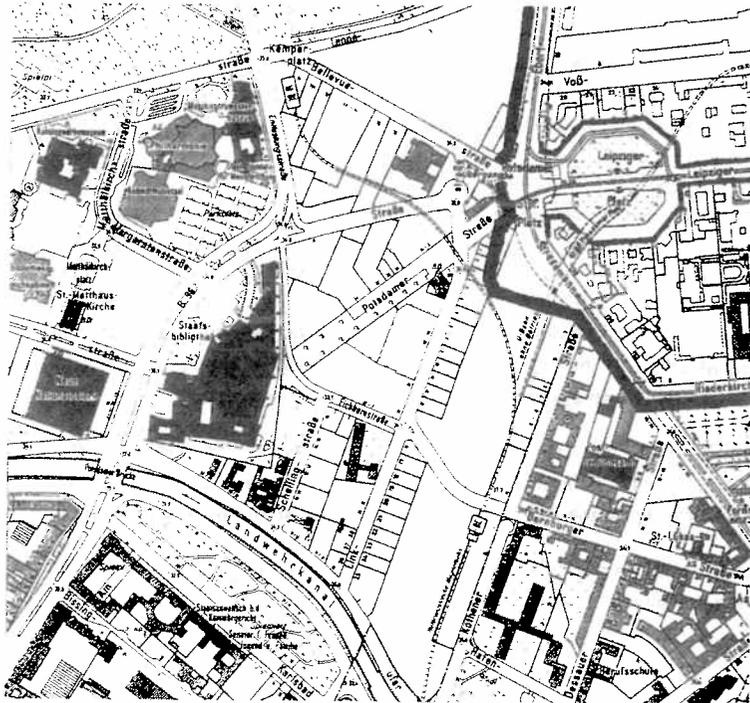
Sofortmaßnahme Berlin (Ost): Neue Brunnenbohrungen weiter abseits des Kanals, im Treptower Park.

3.3 Berlin - Innenstadt

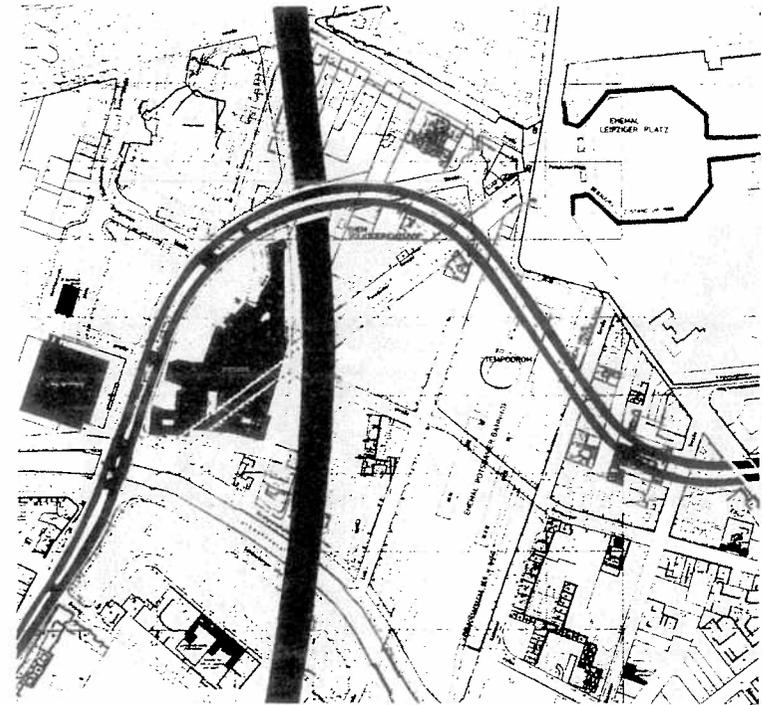
Bereich Potsdamer Platz

Stadt-Entwicklung unter der Determinante "rechnet es sich" - monetär oder machtpolitisch - mit dem Ergebnis der Stadt-Vernichtung.

- Eine Plandokumentation -



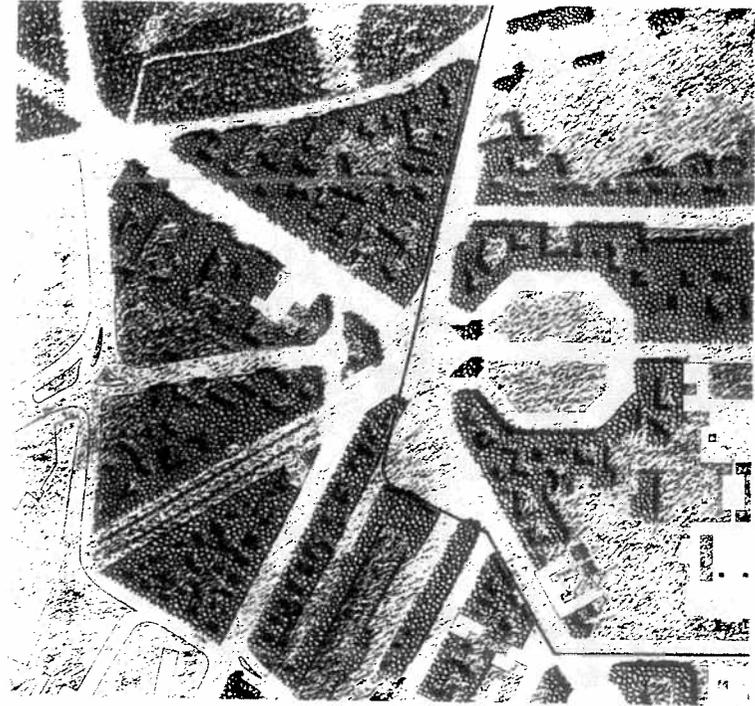
- 1) Hier realisiert 1961 die Deutsche Demokratische Republik mit dem Bau der Mauer die Stadt-Vernichtung.



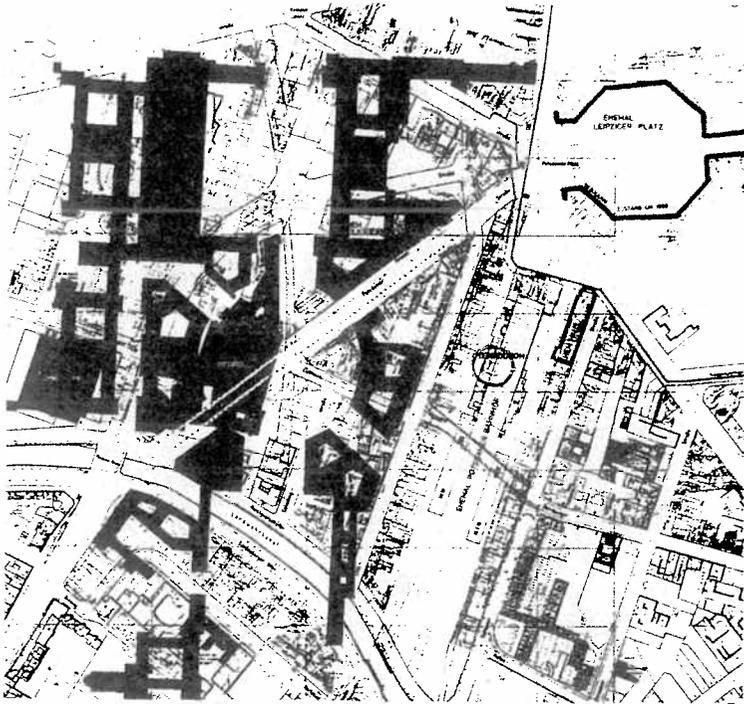
- 2) Hier plant in den 60er/70er Jahren die 'Verkehrs-Euphorie' mit Autobahntrassen u.ä. die Stadt-Zerschlagung.



3) Hier 'erprobt' seit 30 Jahren behutsam die standortgerechte Flora und Fauna die Stadt-Entwicklung (Blick in die Potsdamer Straße).



4) Hier plant Gery Rieveschl in den 80er Jahren den Bauzustand um 1930 durch Mischwald als grüne Stadt-Utopie.



5) Hier plant 1938 das Deutsche Reich *die Stadt* und die totale Stadt-Zerstörung.



6) Hier plant 1989/90 Daimler Benz auf eigenem Grund und Boden 'die neue Stadt' mit 3.000 Mitarbeitern auf einem Areal von ca. 60.000 m².

Apropos Stadt-Lebensraum-Entwicklung und 3.000 Mitarbeiter:
 Unter Berücksichtigung eines Lebenspartners von nur jedem zweiten Mitarbeiter errechnen sich 4.500 unternehmenbezogene Persönlichkeiten. Bei einer Kfz-Dichte von 2/3 Pers. sind dies 3.000 Kraftfahrzeuge. Daraus entsteht ein Stellplatzflächenanspruch von 75.000 m².

Sofern neben der unternehmenbezogenen Stellplatzversorgung auch eine unternehmenbezogene Sauerstoffversorgung der Mitarbeiter gewährleistet werden sollte - dies im Sinne der stadtentwicklungspolitischen Zielsetzung des neuen Berliner Senats unter dem Begriff "ökologischer Stadtumbau" oder zumindest einem Gleichgewicht zwischen Ökologie und Ökonomie in der Stadtentwicklung - wären hierfür nochmals ca. 75.000 m² Kurzrasenflächen erforderlich.

4. Entwicklung - für wen ?

Welch eine Frage - für uns als Forscher, als Wissenschaftler, als Planer! Natürlich, eine Entwicklung unserer Stadt, in der unsere Lebensgrundlage, die Arbeitsplätze, nicht nur kurzfristig erhalten, sondern auch langfristig gesichert und weiter entwickelt werden!

Dieses Entwicklungsziel deckt sich im übrigen auch mit den Leitlinien in den politischen Grundsatzprogrammen der Parteien.

Nun - wenn das so bleibt, wer möchte dann noch ernsthaft daran zweifeln, daß sich auch in absehbarer Zeit nichts Grundlegendes zur Überwindung der hier dargestellten Realitäten der Stadt entwickelt?

Das Fatale in Politik und wissenschaftlicher Diskussion der Stadtentwicklung ist die seit Jahren derart abstrakte Betrachtung des Begriffs Lebensgrundlage 'Arbeitsplatz', daß darüber - so scheint es (vergleiche Beispiel Berlin - Innenstadt) - jegliche Entwicklung durchsetzbar wird.

Könnte es, nach all den vorgenannten Fakten der Umwelt- und Freiraumentwicklung der Stadt (hier zufällig Berlin), nicht doch sein, daß die abstrakte Entwicklungs-Determinante 'Arbeitsplatz' sich soweit verselbständigt hat, ohne dabei den kausalen Zusammenhang mit dem konkreten 'Arbeitsplatz-Inhaber', dem Stadtbewohner, dem Natur-Teilstück Mensch zu beachten?

Wieviel Raum braucht der Mensch, um

- *physisch und psychisch gesund die paar Jahrzehnte zwischen seinem allerersten (9-Monats)-Raum und seinem allerletzten (erdumhüllten) Raum, in diesem Ordnungssystem Natur zu verweilen?*

Sofern das *die* Determinante der Stadtentwicklung wird/würde, dann könnte künftig der Absatz 5 des § 1 des Baugesetzbuches - als Selbstverständlichkeit - entfallen (wie die Frage an den Architekten bezüglich der Natur-Gesetzmäßigkeiten der Statik). Dort werden die Kommunen zu einer sozialgerechten Stadtentwicklung verpflichtet und erhalten den gesetzlichen Auftrag, über die Bauleitplanung dazu beizutragen, "eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln".

Mit einem - trotz allem oder gerade deshalb - zuversichtlichen Blick auf unser gewiß nicht geringes Maß an Alltagsarbeit für unsere Stadt, wünsche ich uns allen die nötige Langzeit-Energie auf der Suche nach den 'Raum-Maßen' für unsere eigene 'Stadt-Natur'!

Informationsquellen (Broschüren, Gutachten, Presse, Literatur, Ortsbegehungen, Gespräche)

Bezirksamt Tiergarten von Berlin: Karte 1:4000, 1989.

Der Spiegel.

Die Zeit.

Frankfurter Rundschau.

Frescot, J. u. Geisert, H. (Hrsg.): Berlin im Abriß - Beispiel Potsdamer Platz, Berlin 1981 (hieraus: Abbildungen 2-5).

Greenpeace.

Institut ÖKOPOL Hamburg.

Internationaler Recyclingkongreß, Berlin 1990.

Netzwerk Arche.

Neue Gesellschaft für bildende Kunst, Berlin (Hrsg.): Vom Alten Westen zum Kulturforum, Berlin 1988.

Tagesspiegel Berlin.

GRENZÜBERSCHREITENDE ÖKOLOGISCHE RAUMORDNUNG

- Dargestellt anhand der Europäischen Raumordnungscharta -

Guido Leidig, Strasbourg

A. AUSGANGSLAGE	190
B. GRENZÜBERSCHREITENDE PROBLEMFACETTEN ÖKOLOGISCHER RESSOURCENNUTZUNG	190
C. ÖKOLOGISCHES ERSCHEINUNGSPROFIL DER EUROPÄISCHEN RAUMORDNUNGSCHARTA	192
1. Entstehungskontext	192
2. Strukturkomponenten	193
2.1 Darstellung	193
2.2 Ökologisches Handlungspotential	195
a) Präambel	195
b) Merkmale	195
c) Wirkungsbereich	196
d) Hauptziele	196
e) Zieldurchsetzung	197
3. Kritische Würdigung	197
3.1 Begrifflich-methodologische Aspekte	198
3.2 Ökologische Aspekte	200
4. Notwendige Weiterentwicklungen	201
D. ZUSAMMENFASSUNG	202
ANMERKUNGEN	203

A. AUSGANGSLAGE

Jede Zeitepoche der jüngeren menschlichen Geschichte hat ein ihr eigenes Strukturprofil. (1) Unser Jahrhundert ist das der Ökonomie. (2) Wissenschaft und Technik, in vergangenen Zeiträumen mehr den Künsten zugeordnet, sind heute Wirtschaftsfaktoren. (3) So vertritt dann auch E.U. v. Weizsäcker (4) - vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden ökologischen Krisen (Waldsterben (5), Treibhauseffekt (6), Ozonloch (7)) - die These, daß die Tage des ökonomischen Jahrhunderts gezählt seien und wir an der Schwelle zum Eintritt in eine ökologisch geprägte Zeitepoche stehen: (8) Religion (9), Kultur, Bildungswesen (10), Philosophie (11), Recht (12) und Wirtschaft (13) werden im Jahrhundert der Umwelt vom ökologischen Diktat bestimmt sein. Deshalb benötigen derzeitige Gesellschaftssysteme einen Stimulus, der ein deutlich tiefgreifendes Umdenken und Umsteuern unserer Kultur und Wirtschaftsweise initiiert (14) - und zwar sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Je früher die derzeitigen Gesellschaftssysteme sich auf diese Transformation einlassen, desto besser sind ihre Chancen, die positiven Seiten, die Annehmlichkeiten des ökonomischen Jahrhunderts in die künftigen Zeitepochen (15) hinüberzuretten. (16)

B. GRENZÜBERSCHREITENDE PROBLEMFACETTEN ÖKOLOGISCHER RESSOURCEN-NUTZUNG

Da die anthropogen induzierte Zerstörungsdynamik ökologischer Ressourcenpotentiale nicht mehr an staatlichen - bzw. im Hinblick auf den europäischen Raum - innergemeinschaftlichen Grenzen halt macht, weil sich die ökonomischen Systeme industrieller Gesellschaften zu lange über den Funktionsrhythmus der natürlichen Umwelt - in Verkennung der schicksalhaften Interdependenz von Ökologie und Ökonomie - (17) hinweggesetzt haben, wird - auch mit Blick auf den EG-Binnenmarkt (18) - zunehmend die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Umweltpolitik anerkannt, (19) obwohl die realpolitische Umsetzung noch erhebliche Vollzugsdefizite aufweist. (20)

Diese Defizite mögen u.a. auch dadurch erklärbar sein, daß im wirtschaftlichen Alltagshandeln europäischer Industriegesellschaften die Nutzung ökologischer Ressourcen dergestalt vorgenommen wird, als regenerierten sie sich immer wieder aus sich selbst und als seien sie gänzlich zur Befriedigung anthropogener Bedürfnisse verfügbar. (21)

Es wird wohl immer noch von der tendenziellen Überlegenheit des Menschen über die natürliche Umwelt ausgegangen. Verkannt wird jedoch, daß diese Überlegenheit nur solange Bestand hat, wie er sich - als animal rationale und homo faber - wenigstens bis zu einer kritischen Grenze in deren Funktionsrhythmus einfügt. Wird diese kritische Grenze überschritten, dann zerstört der Mensch die Funktionalität der natürlichen Umweltmedien. Diese tendenzielle Überlegenheit verkehrt sich spätestens dann in Ohnmacht, wenn die Natur - deren Schicksalhaftigkeit auch industrielle Gesellschaftssysteme bis zu einem gewissen Grad ausgeliefert sind - diese in den Strudel ihres eigenen Untergangs zieht. (22)

Obwohl die Staaten grundsätzlich frei in ihren Handlungen sind, haben Ereignisse in der Vergangenheit eindrucksvoll gezeigt, daß der einzelne Staat nicht mehr in der Lage ist, seine ökologischen Ressourcen effizient vor Kontaminationen zu schützen - und zwar aufgrund der ökologischen Durchlässigkeit staatlicher Grenzen. De facto bedeutet dies: "Er ist nicht mehr Staats genug, sich gegenüber den technisch-ökonomischen Rationalitätsvorstellungen der transnationalen Gesellschaft das Maß an souveräner Unabhängigkeit und Eigenständigkeit zu bewahren, dessen er zur Erfüllung auch nur der elementarsten Staatsaufgaben bedarf. Und daß es sich bei der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen um die elementarste aller Staatsaufgaben handelt, bedarf wohl kaum besonderer Betonung." (23)

Deshalb ist das Denken in nationalen Kategorien, welches im 19. Jahrhundert wohl seine Blütezeit hatte, sukzessive zu überwinden. Dabei müssen bestimmte Bedürfnisstrukturen - z.B. sprachliche und kulturelle Identitäten etc. - beachtet und soweit wie möglich erfüllt werden. (24) Denn der Nationalstaat steht sich mit seinem exzessiv verstandenen Souveränitätsprinzip bei der Durchsetzung eines wirksamen Schutzes seiner ökologischen Lebensbasis selbst im Wege. (25)

Trotz der enormen Schwierigkeiten, die eine solche vernetzte Denk- und Handlungsweise in sich birgt, ist eine enge internationale Zusammenarbeit auf dem Umweltschutzsektor - thematisiert durch Begriffe wie "Erddpolitik" (26), "Weltökologierecht" (27) oder "Umwelt-Europarecht" (28) - notwendig, um für nachfolgende Generationen die Chance einer lebenswerten Zukunft aufrecht zu halten, obwohl vielfach Zielkonflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Vorstellungen der verschiedenen Staaten einen wirksamen Schutz ökologischer Ressourcen derzeit noch erschweren. Aber mit Inkrafttreten der "Einheitlichen Europäischen Akte" (29) (EEA) wurde der Umweltschutz explizit zur Gemeinschaftsaufgabe erhoben. (30)

Vorher wurden Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Umwelt zum einen - wegen ihrer Wettbewerbswirksamkeit - aufgrund von Art. 100 EWG-Vertrag erlassen. Zum anderen wurde gemeinschaftlicher Umweltschutz als eigenständige, derivative Gemeinschaftsaufgabe auf der Grundlage von Art. 235 EWG-Vertrag betrieben.(31)

Ein Instrument, um diese Gemeinschaftsaufgabe, die eine Abstimmung der verschiedenen Nutzungsansprüche an die im EG-Raum vorhandenen ökologischen Ressourcen impliziert, erfüllen zu können, ist das einer "Ökologischen Raumordnung"(32), basierend auf der "Europäischen Raumordnungscharta"(33).

Im folgenden soll nun geprüft werden, ob das ökologische Handlungspotential der Charta ausreichend ist, um dieser Zentralaufgabe - vor dem eben aufgezeigten Hintergrund - gerecht zu werden bzw. wo Effizienzdefizite transparent werden, die es dann durch eine konstruktive Weiterentwicklung zu eliminieren gilt.

C. ÖKOLOGISCHES ERSCHEINUNGSPROFIL DER EUROPÄISCHEN RAUMORDNUNGS-CHARTA

1. Entstehungskontext

Seit 1970 hielt die Europäische Raumordnungsministerkonferenz alle zwei bis drei Jahre periodisch Fachtagungen ab, die das Ziel verfolgten, raumrelevante Probleme mit europäischer Dimension zu diskutieren, um so gemeinsam eine europäische Lösungskonzeption zu entwickeln.(34)

Im Jahre 1978 wurde der vorbereitende Ausschuß der Hohen Beamten damit beauftragt, für die im Jahre 1980 tagenden Minister die zehnjährige Arbeit der Konferenz zu analysieren, um aus den Resultaten Leitlinien für eine europäische Raumordnung zu formulieren. Diese sollten dann in eine Charta transformiert werden.

Zielsetzung der Minister war es, mit diesem Vorhaben der Raumordnung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene einen adäquaten Bezugsrahmen zu geben, um so erstens der gesellschaftspolitischen Rolle der Raumordnung einen höheren Bekanntheitsgrad zu verschaffen und zweitens den Behörden neue Aktionsmöglichkeiten zu eröffnen. In dem Zeitraum von 1978 bis 1980 arbeitete der Ausschuß der Hohen Beamten an diesem Projekt. Grundsätzlich wurde es von allen Ländern gestützt, brachte jedoch im Detail nicht unerhebliche Probleme mit sich.

Als zentrales Problemfeld kristallisierte sich die Frage nach dem Charakter, die ein derartiger Katalog haben sollte, heraus: generelle oder detaillierte Darstellung, Fachkatalog für Experten oder ein allgemeiner Text, der die Raumordnung auch den Nicht-Experten näher bringen kann. Des weiteren wurde diskutiert, ob es sich um eine normative Charta - mit Anspruch auf Einhaltung - oder um eine unverbindliche Erklärung bzw. Deklaration von allgemeinen Vorstellungen und Richtlinien zur Raumordnung handeln müßte.

In zweijähriger Arbeit wurde ein Charta-Entwurf erstellt, der dann im Jahre 1980 in London den Raumordnungsministern vorgelegt wurde.

Diese konnten jedoch keinen dahingehenden Entschluß fassen, den Entwurf zu akzeptieren, weshalb sie selbigen zur weiteren Überarbeitung an den vorbereitenden Ausschuß zurückverwiesen. Die überarbeitete Fassung wurde 1983 auf der sechsten Konferenz von Torremolinos den Ministern vorgelegt und am 20. Mai einstimmig angenommen.

Der Entstehungsprozeß der Charta zeigt, daß auf vielen Feldern von bereits in früheren Schlußresolutionen aufgestellten Grundlagen Abstand genommen wurde.(35) Es galt Formulierungen zu finden, die nicht so weit gingen wie die in den letzten zehn Jahren von den Ministern bereits angenommenen Texte. Der 1983 in Torremolinos vorgelegte Entwurf stellt einen erheblichen Kompromiß dar, bei dem durch Verallgemeinerung der Formulierungen der kleinste gemeinsame Nenner gesucht und aktuelle politische Entwicklungen - wie z.B. die der Bürgerbeteiligung - berücksichtigt werden konnten.

Nach der Ansicht von G. Mudrich(36) ist die Charta trotzdem als ein Erfolg zu bewerten, da es gelungen ist - bei aller politischen und konzeptionellen Verschiedenheit - für die 21 Mitgliedstaaten des Europarates einen umfassenden und grundlegenden Text zu erarbeiten, der einstimmig angenommen wurde.

2. Strukturkomponenten

2.1 Darstellung

Die Struktur der Charta läßt sich anhand der folgenden Komponenten überblickartig darstellen:

- Präambel (Ziff. 1-7)
- Merkmale (Ziff. 11-12)

- Wirkungsbereich (Ziff. 13)
- Hauptziele (Ziff. 14-17)
- Zieldurchsetzung (Ziff. 18-21).

Darüber hinaus wird in den Ziff. 8 und 9 das Anliegen der Raumordnung beschrieben. Sie ist der raumbezogene Ausdruck der

- wirtschaftlichen
- sozialen
- kulturellen und
- ökologischen

Politik jeder Gesellschaft. Zugleich ist sie eine wissenschaftliche Disziplin, ein administratives Verfahren und eine Politik, entwickelt als ein interdisziplinärer und umfassender Versuch in Richtung einer sich nach einer Gesamtstrategie vollziehenden ausgewogenen regionalen Entwicklung und Raumordnung (Ziff. 9).

Ein weiterer Teil der Charta ist der Rolle der Raumordnung als übergeordnetes Koordinationsinstrument gewidmet. Sie legt fest, daß Koordination einerseits horizontal zwischen den verschiedenen Sektorpolitiken notwendig ist und andererseits auch vertikal zwischen den unterschiedlichen Entscheidungsebenen.

Sowohl der Bürgerbeteiligung (Ziff. 22) als auch der Stärkung der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene ist ein eigenes Kapitel gewidmet (Ziff. 23-26).

Im Anhang der Charta wird eine Liste von besonderen Zielen aufgeführt, die für spezielle Raumtypen Geltung haben, aber aus politischen Gründen nicht in den Haupttext der Charta integrierbar waren. Diese speziellen Zielsetzungen beziehen sich auf

- ländliche
- städtische
- entwicklungsschwache
- wirtschaftlich bedrohte

Räume sowie

- Grenzüräume
- Küstenträume/Inseln und
- Berggebiete.

Im folgenden soll nun analysiert werden, über welches ökologische Handlungspotential die verschiedenen Strukturkomponenten verfügen und ob dies im Hinblick auf eine grenzüberschreitende Ökologische Raumordnung ausreichend ist.

2.2 Ökologisches Handlungspotential

a) Präambel

Im Rahmen der Präambel wird an zwei Stellen auf Aspekte des Umweltschutzes eingegangen (Ziff. 3,4). Es wird darauf hingewiesen, daß die Zusammenarbeit auf dem Sektor der Raumordnung eine Analyse aller nationalen, regionalen und lokalen Planungen erfordert, mit dem Ziel der Anwendung gemeinsamer Grundsätze, die insbesondere auf eine Verringerung der regionalen Ungleichheiten abzielen und einen besseren allgemeinen Einblick in die Raumordnung, die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten, den Umweltschutz und die Verbesserung der Lebensqualität ermöglichen (Ziff. 3).

Darüber hinaus machen die umwälzenden Veränderungen in den wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der Staaten Europas und ihre Beziehungen zu anderen Teilen der Erde eine kritische Überprüfung der Grundsätze der Raumordnung notwendig, um zu verhindern, daß diese Grundsätze ohne Rücksicht auf sozial-, kultur- und umweltpolitische Aspekte ausschließlich von kurzfristigen ökonomischen Zielen bestimmt werden.

b) Merkmale

Die Raumordnung muß folgende Merkmale aufweisen (Ziff. 12): sie muß demokratisch, umfassend, zweckmäßig und vorausschauend sein. Weiterhin wird auf die zentrale Bedeutung der natürlichen Ressourcenpotentiale hingewiesen, da der Mensch, sein Wohlbefinden sowie sein Verhältnis zur Umwelt im Mittelpunkt jeglicher raumordnerischen Überlegungen steht. Die Raumordnung soll dem Menschen bei der Entfaltung seiner Persönlichkeit dienen, indem sie ihm eine entsprechende Lebensqualität in einer menschenfreundlichen Umwelt gewährleistet (Ziff. 11).

Nicht näher erläutert wird, was mit den Begriffen "entsprechende Lebensqualität" und "menschenfreundliche Umwelt" gemeint ist. Es handelt sich somit um Formulierungen, die nicht nur einen sehr weiten Interpretationsspielraum implizieren, sondern darüber hinaus auch eine Vielzahl von unterschiedlichen politischen Handlungsweisen ermöglichen, die z.T. einander widersprechen können.

c) Wirkungsbereich

Auch im Hinblick auf den Wirkungsbereich wird auf die Vernetzung ökologisch-ökonomischer Problemfelder eingegangen, indem darauf verwiesen wird, daß die Raumordnung die Existenz zahlreicher individueller und institutioneller Entscheidungsträger, die Ungewißheit der Prognosen, den Marktdruck, die Besonderheiten der Verwaltungssysteme, die Vielfalt der Umweltbedingungen und der sozio-ökonomischen Verhältnisse zu berücksichtigen hat. Hierbei hat sie für ein möglichst harmonisches Zusammenspiel dieser Faktoren Sorge zu tragen (Ziff. 13). Wie diese - z.T. konfligierenden Faktoren - aufeinander abgestimmt werden sollen, wird nicht weiter erläutert. Auch keine Auskunft wird darüber erteilt, welchen Belangen in Konfliktsituationen eine Priorität zu gewähren ist, damit der Harmonisierungsvorgang abgeschlossen werden kann. Gerade hinsichtlich der von der Raumordnung zu vertretenden ökologischen Belangen wäre es, um über das notwendige Handlungspotential zu verfügen, wünschenswert, wenn ökologischen Erfordernissen eine Vorrangstellung eingeräumt würde.

d) Hauptziele

Die Raumordnung soll nach Maßgabe der Charta gleichzeitig die Verwirklichung folgender Oberziele anstreben (Ziff. 14-17):

- die ausgewogene soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Region (Ziff. 14)
- die Lebensqualität erhöhen (Ziff. 15)
- den Raum planmäßig und rationell nutzen (Ziff. 17)
- die natürlichen Ressourcen verantwortungsbewußt behandeln und die Umwelt schützen (Ziff. 16).

Durch die Entwicklung von Strategien zu einer weitgehenden Verringerung von Konflikten zwischen der wachsenden Nachfrage nach natürlichen Ressourcen und deren Erhaltung fördert die Raumordnung - so die Intention der Charta - die verantwortungsbewußte Behandlung der natürlichen Ressourcen wie Grund und Boden, Bodenschätze, Luft und Wasser, Energieträger, Fauna und Flora. Dem Schutz landschaftlich reizvoller Gebiete sowie der Erhaltung kultureller und architektonisch wertvoller Bausubstanz wird ebenfalls eine besondere Bedeutung beigemessen (Ziff. 16).

In der Charta wird kein Procedere dafür angegeben, wie bei Zielkonflikten zu verfahren ist. Des weiteren wird das ökologische Hauptziel sehr vage inhaltlich konkretisiert. Der Begriff "verantwortungsbewußt" bedürfte einer verbindlichen Präzisierung durch die Charta selbst.

e) Zieldurchsetzung

Die Durchsetzung der Ziele der Raumordnung ist in erster Linie eine politische Aufgabe (Ziff. 18). Die Raumordnung soll sich deshalb um eine Koordination zwischen den verschiedenen Bereichen, die im Rahmen der Zielverwirklichung tangiert werden, bemühen.

Hierzu zählen - neben der Bevölkerungsverteilung, wirtschaftlichen Aktivitäten etc. - auch Maßnahmen bezüglich der Wasserversorgung und -entsorgung, der Lärmvorbeugung, der Abfallbeseitigung, des Umweltschutzes und des Schutzes der natürlichen, historischen und kulturellen Einrichtungen und Ressourcen (Ziff. 20).

Offen gelassen wird, wie dieser komplexe Koordinationsprozeß auf nationaler und internationaler Ebene politisch realisiert werden soll/kann. Da derartige Prozesse schon auf nationaler Ebene mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet sind, dürften diese bei grenzüberschreitend zu bewältigenden Problemfeldern eher noch zu- als abnehmen. Aus diesem Grund darf bezweifelt werden, ob die Hauptziele mit der sachnotwendig induzierten Effizienz verwirklicht werden können.

3. Kritische Würdigung

Die Europäische Raumordnungscharta ist ein typisch politisches Papier, welches alle Merkmale eines Kompromißcharakters trägt. Obwohl eine solche Charta - auch mit Blickrichtung auf eine grenzüberschreitende Ökologische Raumordnung - grundsätzlich zu begrüßen ist, bedarf es dennoch einiger kritisch-analytischer Anmerkungen, um selbige konstruktiv weiterzuentwickeln. Hierbei ist zwischen zwei Aspekten zu differenzieren: Kritik bezüglich

- begrifflicher und methodologischer Inhalte
- des ökologischen Handlungspotentials.

3.1 Begrifflich-methodologische Aspekte

Allgemein ist zu konstatieren, daß die Charta sich über weite Strecken auf umfassende und vage, programmatische Forderungen sowie Zieldeklarationen beschränkt.(37)

Sie kultiviert häufig "wishful thinking", deskriptive und normative Gesichtspunkte werden nur zu oft ununterscheidbar vernetzt. Darüber hinaus werden Begriffe in nicht üblicher Deutung verwendet. Zu erwägen ist deshalb, wie diese Defizitfelder im Rahmen einer konstruktiven Überarbeitung eliminierbar sind, ohne daß das positive Wirkungspotential der Charta tangiert wird.

Wie auch bei der Analyse anderer Zieldeklarationen und Wertsysteme feststellbar, gibt es bestimmte Wirkungen der Mehrdeutigkeit und Vagheit von Wert- und Zielkatalogen: Es läßt sich feststellen, daß unter gewissen Kontextbedingungen die Vieldeutigkeit und Vielverträglichkeit eines Wert- und Zielsystems Ursache einer besonderen kulturübergreifenden Sammelwirkung werden kann.(38) "Je umfassender, vager und mehrdeutig eine Leitidee ist, eine desto größere Sammelwirkung kann sie unter Umständen für die Verbreitung und den Aufbau einer internationalen Bewegung besitzen. Vagheit und Mehrdeutigkeit erlauben eine Art Vielverträglichkeit in dem Sinne, daß Vertreter unterschiedlicher Länder, Kulturen und Traditionen sowie Interessen sich mit den Werten und Zielen der internationalen Bewegung identifizieren und somit sich dieser Idee anschließen können. Weil diese vieldeutig, vielverträglich ist, können sich unter ihrer Einheit Menschen aus verschiedensten sozialen Gruppierungen und Traditionen zu gemeinsamem Handeln einen. All dies gilt besonders auch für die Funktionalität von Werten und Zielen: Je weniger inhaltlich konkret eine gemeinsame Idee ist, desto eher kann sie internationale Identifizierbarkeit und Verbreitung finden - wenn man einen Gemeinsamkeitskern voraussetzt. Auch Funktionalität und unter Umständen Multifunktionalität haben somit Einfluß auf die Vielverträglichkeit eines Ziel- und Wertkatalogs."(39)

Jedoch gibt es bestimmte Grenzen hinsichtlich der Zulässigkeit derartiger Eigenarten, die sich rein methodologisch als Defizite darstellen. Zumindest könnte man unnötige Vagheiten, Mehrdeutigkeiten, Redundanzen und insbesondere Widersprüchlichkeiten tunlichst vermeiden. Ferner sollte man davon absehen, üblicherweise verständliche Begriffe in ihren Bedeutungsinhalten allzusehr zu verfremden. Als Beispiele seien angeführt:

Der Fachbegriff "Raumordnung"(40) wird nicht präzise definiert: man fragt sich, "ob es sich um das normative Konzept handelt, das die Raumordnungscharta selber rahmenlinienhaft umreißt, oder um die faktische Auswirkung dieser Ordnung, um die faktische Anordnung von qualifizierten räumlichen Differenzierungen als teilweisen Ausfluß der jeweils obwaltenden gesetzlichen Bestimmungen in den entsprechenden Ländern oder um ein Gemisch aller dieser Faktoren. Sollte die Raumordnungscharta die Raumordnung selbst konstituieren, so wäre methodologisch zu kritisieren, daß die Raumordnungscharta, die ein normatives Konstitutionsinstrument ist, vielfach zitierend und beschreibend auf sich selbst Bezug nimmt."(41) Das was die Raumordnung konstituiert, kann nicht zugleich in essentiellen Teilen über deren Auswirkung berichten: z.B. Ziff. 10.: "Die Raumordnung trägt zu einer Verbesserung der Raumstruktur Europas bei. Sie hilft, Lösungen für Probleme zu finden, die den nationalen Rahmen überschreiten ...".

Die Bestimmung der "Raumordnung" als des "raumbezogenen Ausdrucks der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Politik jeder Gesellschaft" (Ziff. 8) ist an Vagheit und umfassendem Charakter kaum noch zu übertreffen. Man fragt sich deshalb, was in einem der europäischen Gesellschaftssysteme nicht unter den Anwendungsbereich der Raumordnung subsumiert werden kann. Fachbegriffe, die inhaltlich dergestalt ausgeformt werden, daß sie praktisch auf alles zutreffen, sind vom wissenschaftlichen Standpunkt aus betrachtet ohne Nutzen. Aber ein weiteres kommt noch hinzu: Sieht man einmal davon ab, daß "Raumordnung" wiederum innerhalb dieses beschreibenden oder erläuternden Satzes vorkommt, daß es sich bei Ziff. 9 also nicht um eine Definition handeln kann, so bleibt auch unerfindlich, wie etwas zugleich eine wissenschaftliche Disziplin, ein interdisziplinärer Versuch, ein administratives Verfahren und eine Politik sein kann. Die Thematisierung der Forderung nach einer Raumordnungswissenschaft, nach Politiken und administrativen Verfahren, die wissenschaftliche Ergebnisse einer solchen notwendig interdisziplinären Aggregationsdisziplin beachten, sind ex natura rei berechtigt. Dadurch aber, daß man alles in ein und denselben Begriff hineinpreßt, nimmt man sich gerade die Möglichkeit, sukzessive eine Berücksichtigung der wissenschaftlichen Projekte an die Praxis zu realisieren. Wenn man alles mit einem Schlag und einer Definition erledigen will, so vergibt man - worauf H. Lenk(42) zutreffend hinweist - "geradezu die Gelegenheit zu einer differenzierten Erfassung der notwendigen Zwischenschritte: Man kann das Fortschreiten dann eigentlich gar nicht schrittweise weiterführen bzw. begrifflich begleiten, wenn man die unterschiedliche Praxisnähe bzw. die Verwirklichungsgrade nicht

differenziert erfassen kann. Es gibt jeweils Phasenunterschiede zwischen Politik, Verwaltung und Wissenschaft, die man deutlicher und besser erfassen kann, wenn man den Gesamtbegriff nicht in umfassender Weise auf alles zugleich anwendet, sondern differenziert und untergliedert. Zudem kann eine wissenschaftliche Disziplin - wenn sie als erfahrungswissenschaftliche verstanden wird - nicht normativ sein wie eine Verwaltungsvorschrift oder Politik. Allenfalls könnte die raumordnungsbezogene rechtswissenschaftliche Teildisziplin Konsequenzen der normativen Zielsetzungen ausarbeiten". Doch auch hier wäre sorgfältiger zu differenzieren. Des weiteren ist zu fragen, wie eine "Raumordnung" selbst "demokratisch" sein kann (Ziff. 12). Allenfalls besteht die Möglichkeit, daß sie demokratisch zustandegekommen oder legitimiert ist.

Das Merkmal des "Umfassenden" enthält die Koordination(43) und Integration als wesentlichen definierenden Teil. Mag diese als marginal zu bezeichnende Abweichung von der üblichen Begriffsverwendung noch akzeptabel sein, so ist die Identifizierung des "Zweckmäßigen" mit der Berücksichtigung der Regionalinteressen terminologisch ungewöhnlich und mißverständlich (Ziff. 12). Hat die Raumordnung zudem nur "die Existenz zahlreicher individueller und institutioneller Entscheidungsträger ..." zu berücksichtigen (Ziff. 13) oder nicht gerade deren Zielsetzungen, Handlungen und Wirksamkeit? Hier wie auch an anderen Stellen in der Charta tritt der recht vage Ausdruck "berücksichtigen" an zentraler Stelle auf (Ziff. 12, 13), der zweifelsohne einer Konkretisierung bedarf.

Das Moment der Selbstkommentierung, die Ersetzung der Statuierung durch Selbstzitiierung, findet sich ebenso wie die Vermischung von Normativem und Deskriptivem ebenfalls bei den Richtlinien zur Zieldurchsetzung (Ziff. 18 ff.): So lautet z.B. Ziff. 19, S. 2: "In der Raumordnung wird das Bestreben nach interdisziplinärer Integration und Koordination sowie nach einer Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden sichtbar" und Ziff. 21: "Sie gewährleistet die Koordination zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen und sorgt für einen Ausgleich der Finanzmittel."

3.2 Ökologische Aspekte

Einerseits haben die vorangegangenen Darlegungen gezeigt, daß die Charta über ein ökologisches Handlungspotential verfügt, welches nicht ausreichend sein dürfte, um mittels einer grenzüberschreitenden Ökologischen Raumordnung wirksam die Zerstörungsdynamik natürlicher Ressourcenpotentiale zu verhindern. Den ökologischen Belangen wird nicht der Stellenwert eingeräumt, der ihnen

zustehen müßte, wenn man sich die derzeitige Situation vieler Umweltmedien - im Hinblick auf ihre Funktionalität - vor Augen hält. Andererseits ist sie jedoch derzeit die einzige Ausgangsbasis für die Realisierung einer grenzüberschreitenden Ökologischen Raumordnung, weshalb sie eine umweltpolitisch viel zu nützliche Initiative darstellt, als daß man sie mit den aufgezeigten Defiziten behaftet lassen sollte. Sie muß, unter Erhaltung des bereits als positiv zu bewertenden Erreichten, konzeptionell fortentwickelt werden, um die ihr für die Zukunft zgedachten Aufgaben problemadäquat erfüllen zu können. Die Charta darf nicht als etwas Statisches betrachtet werden, sondern muß als ein Konzept verstanden werden, daß - wenn auch in mühevoller politischer Arbeit - den sich dynamisch verändernden Prozessen in der natürlichen und anthropogenen Umwelt nicht nur anpaßt, sondern auch Gestaltungsinstrumente für die Bearbeitung künftiger Problemfelder bereitzustellen vermag. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es wohl erforderlich, folgende Weiterentwicklungsvorschläge nicht nur in die wissenschaftliche Diskussion einzubringen, sondern auch auf der politischen Ebene umzusetzen.

4. Notwendige Weiterentwicklungen

Die wesentlichen Ansatzpunkte zur Fortentwicklung der Europäischen Raumordnungscharta lassen sich - insbesondere aus ökologischer Sicht - wie folgt thesenhaft zusammenfassen:

- Die aufgezeigten begrifflichen und methodologischen Defizite sind mittels einer redaktionellen Überarbeitung zu beseitigen, ohne daß dadurch der notwendige Kompromißcharakter der Charta außer acht gelassen würde.
- Die rechtliche Bindungswirkung der Charta ist zu verbessern, da sie derzeit lediglich den Status einer Resolution hat.
- Der Schutz der natürlichen Umwelt muß in der Präambel thematisch umfassender verankert werden.
- Die Merkmale der Raumordnung bedürfen einer stärkeren ökologischen Tönung.
- Ferner muß die Charta ein Procedere angeben, welches festlegt, daß bei Konflikten zwischen ökologischen und nicht-ökologischen Zielen der Raumordnung - z.B. im Rahmen eines Abwägungsprozesses - den ökologischen Zielen - bei Existenz bestimmter Kontextbedingungen - ein Vorrang einzuräumen ist. Hierzu sind - im Hinblick auf die Fortentwicklung des umweltbezogenen Raumordnungsrechts in der BRD - im Schrifttum problemadäquate Lösungsvorschläge erarbeitet worden,(44) die auch auf internationaler Ebene Anwendung finden könnten.

D. ZUSAMMENFASSUNG

Die vorangegangenen Ausführungen lassen zusammenfassend folgende Schlußfolgerungen zu:

- Die anthropogen induzierte Zerstörungsdynamik ökologischer Ressourcenpotentiale kann - aufgrund ihrer Komplexität und Vernetztheit - nur noch durch grenzüberschreitende Maßnahmenkonzepte abgeschwächt bzw. aufgehalten werden.
- Das Denken in nationalen Handlungskategorien ist möglichst schnell zu überwinden. Denn der Nationalstaat steht sich mit seinem exzessiv verstandenen Souveränitätsprinzip bei der Durchsetzung eines wirksamen Umweltschutzes selbst im Weg.
- Das Konzept der Ökologischen Raumordnung ist ein geeignetes Instrument, um auf internationaler Ebene Umweltschutzziele wirksam zu realisieren. Voraussetzung ist jedoch eine entsprechende rechtliche Basis.
- Derzeit bildet die Europäische Raumordnungscharta die Grundlage für eine derartige Raumordnung. Jedoch ist das ökologische Handlungspotential zu schwach ausgeprägt, um in ökologisch-ökonomische Wirkungsnetzungen gestaltend einzugreifen.
- Die Charta muß in mehrfacher Hinsicht überarbeitet werden:
 - Die begrifflichen und methodologischen Defizite sind zu eliminieren.
 - Das ökologische Handlungspotential der verschiedenen Strukturkomponenten ist unter Effizienzaspekten zu erhöhen.
 - Der rechtliche Status sollte dahingehend modifiziert werden, daß die Charta für alle Unterzeichnerstaaten verbindlich ist.

Darüber hinaus wurde evident, daß für die Umsetzung der thematisierten Modifikationen nur ein begrenzter Zeitrahmen zur Verfügung stehen dürfte, da die Bewältigung der anstehenden ökologischen Probleme - im Hinblick auf ihre Funktionalität für derzeitige und künftige Gesellschaftssysteme - von zentraler Bedeutung ist.

ANMERKUNGEN

- (1) Vgl. hierzu G. Leidig: (1985) Raum-Verhalten-Theorie, Frankfurt/M.-Bern-New York 1985, S. 48 ff.
- (2) Siehe statt vieler A. Toffler: (1987) Die Dritte Welle. Zukunftschance. Perspektiven für die Gesellschaft des 21. Jahrhunderts, München 1987, S. 31 ff.
- (3) Vgl. E.U. v. Weizsäcker: (1989) Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, Darmstadt 1989, S. 3.
- (4) (1989), S. 9 ff.
- (5) Vgl. H. Schuh: (1989) Hie Waldsterben, da Waldwuchern, in: Die Zeit 1989, Nr. 47, 17. November 1989, S. 80; K.H. Ladeur: (1986) Entschädigung für Waldsterben?, in: DÖV 1986, S. 445 ff.
- (6) Dazu s. statt vieler E.U. v. Weizsäcker: (1989), S. 59 ff.; H.-G. Schäfer: (1989) Auswirkungen von Luftschadstoffen auf Atmosphäre und Klima, in: Entsorgungs-Praxis 1989, H. 12, S. 663 ff.
- (7) Siehe E.U. v. Weizsäcker: (1989), S. 59 ff.; H. Schuh: (1989) Große Löcher im Ozon-Puzzle, in: Die Zeit 1989, Nr. 49, 1. Dezember 1989, S. 96.
- (8) Vgl. G. Leidig: (1989) Perspektiven der Ökologisch-ökonomischen Rechtswissenschaft, in: R. Voigt (Hrsg.), Law and Legal Science. Das Recht und seine Wissenschaft, 2. Aufl., Siegen 1989, S. 105 ff. (115).
- (9) Siehe dazu etwa H. Mynarek: (1986) Ökologische Religion. Ein neues Verständnis der Natur, München 1986.
- (10) Vgl. F.-W. Dörge: (1987) Didaktische Aspekte zum Thema "Ökonomie und Ökologie in europäischer Dimension", in: Europäische Themen im Unterricht, Bonn 1987, S. 23 ff.
- (11) Weiterführend vgl. H. Jonas: (1979) Das Prinzip Verantwortung, Frankfurt/M. 1979.
- (12) Vgl. G. Leidig: (1984) Ökologisch-ökonomische Rechtswissenschaft, Frankfurt/M.-Bern-New York 1984.
- (13) Hierzu s. statt vieler E. Seidel/H. Menn: (1988) Ökologisch orientierte Betriebswirtschaft, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1988 m.w.N.
- (14) Hierzu s.a. H.U. Brinkmann: (1989) Neue Schicht - neue Werte? Politische Einstellungen und programmatische Präferenzen der deutschen neuen Mittelschicht, in: ZfU 1989, S. 159 ff.; G. Plaschka/H. Frank/D. Rössel: (1989) Einstellungen von Führungskräften zum Umweltschutz, in: Die Unternehmung 1989, H. 2, S. 126 ff.
- (15) Auch im Rahmen der New Age-Bewegung werden Fragen des Umweltschutzes thematisiert; vgl. Ch. Schorsch: (1989) Die Krise der Moderne. Entstehungsbedingungen der New Age-Bewegung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/89, 29. September 1989, S. 3 ff. (3,7); U. Homann: (1989) Wie realistisch sind die Träume und Visionen von New Age?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/89, 29. September 1989, S. 11 ff. (13,15).

- (16) Vgl. E.U. v. Weizsäcker: (1989), S. 10 sowie U. Beck: (1989) Risikogesellschaft. Überlebensfragen, Sozialstruktur und ökologische Aufklärung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/89, 1. September 1989, S. 3 ff.; P. Koslowski: (1989) Risikogesellschaft als Grenzerfahrung der Moderne. Für eine post-moderne Kultur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/89, 1. September 1989, S. 14 ff.; K.M. Meyer-Abich: (1989) Von der Wohlstandsgesellschaft zur Risikogesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/89, 1. September 1989, S. 32 ff.
- (17) Dazu vgl. P.C. Mayer-Tasch: (1989) Die Begegnung von Ökologie und Ökonomie - Herausforderung und Chance für Wirtschaft und Gesellschaft?, in: Prinzip Fortschritt? Natur und Gesellschaft zwischen Legitimation und Verantwortung, Bonn 1989, S. 75 ff. (76); R. Hickel: (1989) Ökologischer Umbau der Wirtschaft - Strategien einer neuen Strukturpolitik, in: Prinzip Fortschritt? Natur und Gesellschaft zwischen Legitimation und Verantwortung, Bonn 1989, S. 88 ff.; G. Leidig: (1990) Ökologische Marktwirtschaft, in: M.J.M. Bogaerts/ R. Weimar (Hrsg.), Ökologische Dimensionen in Wirtschaft und Recht, Frankfurt/M.-Bern-New York-Paris 1990, S. 65 ff. sowie M. Kemper: (1989) Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft, Berlin 1989.
- (18) Weiterführend s. dazu L. Wicke/B. Huckestein: (1989) Umweltschutz und Binnenmarkt - Perspektiven einer gemeinsamen EG-Umweltpolitik, in: ZAU 1989, H. 2, S. 119 ff.; H. Schreiber: (1989) Mehr Umweltschutz durch den europäischen Binnenmarkt?, in: ZAU 1989, H. 2, S. 145 ff. sowie M. Kreile: (1989) Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/89, 9. Juni 1989, S. 25 ff.; P.-Ch. Müller-Graff: (1989) Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, in: EuR 1989, S. 107 ff.
- (19) Vgl. statt vieler H. Hohmann: (1989) Die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik und des Umweltrechts durch internationale und europäische Organisationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47-48/89, 17. November 1989, S. 29 ff.
- (20) Siehe G. Leidig: (1987) Bodenschutz im Rechtssystem. Eine nationale und internationale Bestandsaufnahme, Frankfurt/M.-Bern-New York-Paris 1987; ders.: (1989a) Nationale und internationale Aspekte des Bodenschutzes, in: G. Froberg/G. Leidig (Hrsg.), Der Mensch als Maß der Raumordnung?, Frankfurt/M.-Bern-New York-Paris 1989, S. 17 ff.; ders.: (1988) Grenzüberschreitender Bodenschutz, in: NuR 1988, S. 377 ff.
- (21) Vgl. G. Zellentin: (1987) Ökologie und Ökonomie in europäischer Dimension, in: Europäische Themen im Unterricht, Bonn 1987, S. 11 ff. (13).
- (22) Vgl. P.C. Mayer-Tasch: (1989), S. 76.
- (23) P.C. Mayer-Tasch: (1985) Internationalisierung der Umweltprobleme und staatliche Souveränität, in: M. Jänicke/U.E. Simonis/G. Weigmann (Hrsg.), Wissen für die Umwelt, Berlin-New York 1985, S. 175 ff. (183).
- (24) Vgl. E.U. v. Weizsäcker: (1989), S. 11.
- (25) Vgl. D. Görgmaier/K.P. Merk: (1986) Grenzüberschreitende Raumordnung, in: P.C. Mayer-Tasch (Hrsg.), Die Luft hat keine Grenzen, Frankfurt/M. 1986, S. 134 ff. (140).
- (26) Vgl. E.U. v. Weizsäcker: (1989), S. 10 ff.

- (27) D.H. Scheuing: (1989) Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, in: EuR 1989, H. 2, S. 152 ff. (153).
- (28) B. Bender/R. Sparwasser: (1988) Umweltrecht, Heidelberg 1988, Rdnr. 14 (S. 4).
- (29) BGBI. II 1986, S. 1102; s.a. EuR 1986, S. 175 ff. Weiterführend s. hierzu D.H. Scheuing: (1989), S. 152 ff. m.w.N.; H.-J. Glaesner: (1986) Die Einheitliche Europäische Akte, in: EuR 1986, S. 119 ff. m.w.N.; P. Pescatore: (1986) Die "Einheitliche Europäische Akte" - Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, in: EuR 1986, S. 153 ff. m.w.N.; W. Ungerer: (1989) Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Eine Bilanz aus der Ratsperspektive, in: integration 3/89, S. 95 ff.
- (30) Vgl. F. Sönnichsen: (1989) Umweltschutz als Gemeinschaftsaufgabe der EG-Konsequenzen für mitgliedstaatliche Eigenständigkeit -, in: ZfU 1989, S. 111 ff. (111).
- (31) Vgl. W. Böttcher/J. Burggraef/P. Küchler/J. Schubert/J. Stremmel: (1987) Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäische Themen im Unterricht, Bonn 1987, S. 145 ff.
- (32) Vgl. G. Leidig: (1990a) Ökologische Raumordnung/Raumplanung als Umweltvorsorge, in: Seminarbericht 27, hrsg. v.d. GfR, Heidelberg 1990 sowie D. Fürst: (1986) Ökologisch orientierte Raumplanung - Schlagwort oder Konzept?, in: L+S 1986, S. 145 ff.
- (33) Abgedr. in: Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Sonderveröffentlichungen, Bd. 0.028, ILS Dortmund 1984.
- (34) Vgl. G. Mudrich: (1990) Die Europäische Raumordnungs-Charta, in: Th. Ohlinger/R. Weimar (Hrsg.), Die Europäische Raumordnungscharta, Frankfurt/M.-Bern-New York-Paris 1990, S. 219 ff.
- (35) Vgl. G. Mudrich: (1990), S. 221.
- (36) (1990), S. 221.
- (37) Zum Folgenden s. grundlegend H. Lenk: (1990) Einige analytische Bemerkungen zur Europäischen Raumordnungscharta, in: Th. Ohlinger/R. Weimar (Hrsg.), Die Europäische Raumordnungscharta, Frankfurt/M.-Bern-New York-Paris 1990, S. 171 ff.
- (38) Vgl. G. Leidig: (1983) Raumplanung als Umweltschutz, Frankfurt/M.-Bern-New York 1983, S. 169.
- (39) H. Lenk: (1990), S. 172.
- (40) Dazu s. G. Leidig: (1983), S. 27 ff.
- (41) H. Lenk: (1990), S. 173.
- (42) (1990), S. 174.
- (43) Vgl. hierzu G. Leidig: (1983), S. 389 ff.
- (44) Vgl. G. Leidig: (1983), S. 419 ff.