

Aufgabe und Funktion eines Monitorings im Prozess räumlicher Planung

Jacoby, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Jacoby, C. (2007). Aufgabe und Funktion eines Monitorings im Prozess räumlicher Planung. In T. Weick, C. Jacoby, & S. M. Germer (Hrsg.), *Monitoring in der Raumordnung: Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland* (S. 4-11). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-339836>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Christian Jacoby

Aufgabe und Funktion eines Monitorings im Prozess räumlicher Planung

S. 4 bis 11

Aus:

Theophil Weick, Christian Jacoby, Stefan M. Germer (Hrsg.)

Monitoring in der Raumordnung

Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen
bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland

Arbeitsmaterial der ARL 336

Hannover 2007

2 Aufgabe und Funktion

Christian Jacoby

2.1 Aufgabe und Funktion eines Monitorings im Prozess räumlicher Planung

Die Aufgabe des Monitorings ist zwar für die räumliche Planung nicht grundsätzlich neu, hat jedoch in der jüngsten Vergangenheit in verschiedenen fachlichen Zusammenhängen erheblich an Bedeutung und funktionaler Breite gewonnen.

Neben der Verpflichtung zur Überwachung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen nach Art. 10 der SUP-Richtlinie¹ als ein spezifischer Monitoring-Auftrag² sind in den letzten Jahren vielfältige Monitoring-Ansätze im Zusammenhang mit der Umsetzung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung erarbeitet und erprobt worden.³ Bedarf an verstärkten Monitoring-Aktivitäten wird beispielsweise auch zur Unterstützung des Siedlungsflächenmanagements⁴, für die Evaluation von Maßnahmen der Regionalentwicklung⁵ sowie in Verbindung mit Konzepten der Verwaltungsmodernisierung artikuliert.

Vor dem Hintergrund dieser zunehmenden Vielfalt von Monitoring-Ansätzen ist es erforderlich, mögliche Aufgaben und Funktionen eines Monitorings in räumlichen Planungsprozessen einer grundlegenden Klärung zuzuführen und auf dieser Basis die speziellen Aufgaben des Monitorings nach der SUP-Richtlinie zu kennzeichnen.

2.1.1 Begriff Monitoring

Der Begriff „Monitoring“ gehört zum englischsprachigen Wortschatz und findet in Deutschland als Anglizismus in vielen Bereichen der Wissenschaft und Praxis zunehmende Verwendung. Dies mag auch daher rühren, dass die englische Bezeichnung nicht ohne Weiteres mit einem einzigen deutschen Begriff übersetzt werden kann.

„Monitoring“ leitet sich aus dem Substantiv „monitor“ (Abhörgerät, Kontrollgerät oder Kontrollschirm) bzw. dem Verb „to monitor“ (abhören oder überwachen) ab.⁶

Nach dem Duden Fremdwörterbuch wäre unter Monitoring kurz eine „[Dauer]beobachtung [eines bestimmten Systems]“ zu verstehen.

¹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG Nr. L 197/30 vom 21. Juli 2001, sogenannte SUP-Richtlinie, auch Plan-UP-Richtlinie genannt.

² Zu den gesetzlichen Anforderungen an das Monitoring bei der Durchführung der Pläne und Programme der Raumordnung siehe Abschn. 2.2.

³ Siehe Europäische Kommission; Eurostat (2006): Messung der Fortschritte auf dem Weg zu einem nachhaltigeren Europa. Indikatoren für nachhaltige Entwicklung für die Europäische Union. Daten 1990-2005, Reihe Panorama der Europäischen Union Ausgabe 2005, Luxemburg; Blach, A.; Irmen, E. (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 7.1999, S. 451-476; Birkmann, J.; Koitka, H.; Kreibich, V.; Lienenkamp, R. (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung – Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung. Blaue Reihe Band 96. Institut für Raumplanung. Dortmund; Birkmann, J. (2004): Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess. Reihe Regio spezial Bd. 2, Dortmund.

⁴ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Gewerbeflächenmonitoring. Reihe Forschungen H. 119, Bonn.

⁵ Wiechmann, Th.; Beier, M. (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung. Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) (62) 6/2004, S. 387-396.

⁶ Langenscheidt Wörterbuch Englisch-Deutsch 1998.

Danach sind im Begriff „Monitoring“ – logisch geordnet – drei Funktionen inkludiert:

1. Beobachtung: die (laufende) Erfassung des Zustandes bzw. der Entwicklung eines Objekts (observation monitoring).
2. Überwachung: die verschärfte, besondere Beobachtung eines Objektes, dessen Zustand bzw. Entwicklung erhebliche Gefährdungen verursachen kann, die es mit dem Ziel der Risikominimierung möglichst frühzeitig aufzudecken gilt (detection monitoring).
3. Kontrolle: der Vergleich zwischen dem Ist-Zustand bzw. der tatsächlichen Entwicklung eines Objekts und dem Soll-Zustand bzw. der beabsichtigten Entwicklung des Objekts (control monitoring).

Allgemein versteht man unter Monitoring eine laufende Beobachtung, Überwachung und Kontrolle von Vorgängen oder Prozessen innerhalb eines Systems mit einem kontinuierlichen Sammeln, Auswerten, Interpretieren und Bereitstellen von relevanten Daten, Indikatoren oder Ereignissen als Grundlage für Entscheidungen.⁷

Von praktischer Relevanz ist dabei, dass die Beobachtung und Überwachung von Systemen auf der Sachebene stattfindet und erst bei der Kontrolle mit dem Soll-Ist-Vergleich eine Bewertung der Befunde durchgeführt wird.

Die Analyse der Wirkungen staatlicher Politik und Planung mit entsprechenden Rückmeldungen an die Entscheidungsträger wird herkömmlich auch als Evaluation bezeichnet.⁸ Im Unterschied zur Überwachung, die insbesondere auf nicht auszuschließende bzw. unvorhergesehene negative Auswirkungen von Planungen und Projekten abstellt, zielt die Evaluation im Kern auf die Verfolgung der beabsichtigten Auswirkungen von Plänen und Programmen, d. h. im Wesentlichen auf die Beurteilung ihrer Steuerungsfunktion bzw. eine diesbezügliche Zielerreichung.

2.1.2 Abgrenzung des Begriffs Monitoring von dem Begriff Controlling

Nun klingt das deutsche Wort „Kontrolle“ als eine mögliche Funktion des Monitorings sehr ähnlich wie der englische Begriff „controlling“, und in der Tat wird das Monitoring gerne in Verbindung mit dem Instrument des „Controllings“ gebracht.⁹ Da hierbei jedoch erhebliche Bedeutungsunterschiede bestehen, ist an dieser Stelle auch der Begriff Controlling näher zu definieren:

Das englische Wort „to control“, aus dem sich der Begriff „controlling“ ableitet, hat eine vielschichtige Bedeutung, die sich mit folgenden deutschen Begriffen umreißen lässt:¹⁰

- beherrschen, die Herrschaft oder Kontrolle haben
- in Schranken halten, (erfolgreich) bekämpfen
- kontrollieren im Sinne von a) überwachen, beaufsichtigen und b) (nach)prüfen
- leiten, führen, verwalten

⁷ Vgl. Birkmann, J. (2005): Monitoring In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 668.

⁸ Wollmann, H. (2005): Evaluation. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 274 f.; Megerle, A. (1992): Probleme der Durchsetzung von Vorgaben der Landes- und Regionalplanung bei der kommunalen Bauleitplanung am Bodensee. Ein Beitrag zur Implementations- und Evaluierungsdiskussion in der Raumplanung. Dissertation an der Univ. Tübingen, Tübinger geogr. Studien H. 110, Tübingen.

⁹ Ritter, E.-H. (2005): Planungscontrolling: Konsequenz aus der Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) (58) 22/2005, S. 929-935.

¹⁰ Langenscheidt Wörterbuch Englisch-Deutsch 1998.

■ Aufgabe und Funktion eines Monitorings im Prozess räumlicher Planung

- Absatz etc. lenken, Preise binden
- steuern, regeln, regulieren.

Eine entsprechende Bedeutungsbreite kommt dem englischen Substantiv „control“ zu:¹¹

- Beherrschung, Macht, Gewalt, Kontrolle, Herrschaft über etwas
- Aufsicht, Kontrolle
- Leitung, Verwaltung, Steuerung
- Reg(e)lung, Regulierung.

Der Begriff Controlling bezeichnet nach dem Duden Fremdwörterbuch die „von der Unternehmensführung ausgeübte Steuerungsfunktion“.

Damit wird deutlich, dass „Controlling“ weit mehr ist als ein „Kontrollieren“ von Systemen – im Sinne einer Überwachung, ob alles planmäßig läuft. Controlling zielt im Kern auf die Steuerung von Systemen auf der Basis von Informationen aus einem vorgeschalteten oder integrierten Monitoring.

In diesem Zusammenhang unterscheidet Benz in einem Beitrag „Zur Theorie der Planungskontrolle“ zwischen drei „Interaktionsformen im Kontrollverfahren“, dem „Reflexionsprozess“, dem „Kommunikationsprozess“ und dem „Entscheidungsprozess“.¹² Das Monitoring unterstützt mit seiner Informationsfunktion in erster Linie den Reflexionsprozess innerhalb von Planungsprozessen bzw. planenden Stellen. Es trägt mit einer Ergebnisdokumentation auch zur Kommunikation zwischen planenden Stellen und politischen Entscheidungsträgern bei. Jenseits des Monitorings liegt dagegen der politische Entscheidungsprozess, in dem Konsequenzen aus den Ergebnissen des Monitorings mit entsprechenden Machtbefugnissen durchgesetzt werden.

Ein Monitoringsystem ermöglicht also – aufgrund der damit gewonnenen Beobachtungs-, Überwachungs- und Kontrollergebnisse – auf Erkenntnissen gestützte Entscheidungen über Interventionen in die betreffenden Prozesse und damit eine Steuerung des Systems. Die Systemsteuerung selbst (z. B. der „Systeme“ Unternehmen, öffentliche Verwaltungen etc.) ist jedoch nicht mehr Gegenstand des Monitorings, sondern Kern des darauf aufbauenden Controllings. Das Monitoring hat damit neben der primären Informations- und Reflexionsfunktion lediglich eine Entscheidungsunterstützungsfunktion durch Bereitstellung von entscheidungsrelevanten Informationen.

Entsprechend definiert Küpper¹³ das Controlling als „Unterstützung des Führungssystems“ in Unternehmen mit einer

- Bereitstellung geeigneter Methoden und Instrumente, um dem Führungssystem bzw. dessen Teilsystemen zweckmäßige Informationen und Verfahren für koordiniertes Handeln zu liefern,
- Informationsbereitstellung zur Anpassung und Beeinflussung (Innovation) der Umwelt und der Märkte des Unternehmens sowie die Kontrolle des Anpassungs- und Innovationsverhaltens, und

¹¹ Langenscheidt Wörterbuch Englisch-Deutsch 1998.

¹² Benz, A. (1998): Zur Theorie der Planungskontrolle. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 254-273.

¹³ Küpper, H.-U. (2001): Controlling. Aufgaben und Instrumente. 3. Aufl., Stuttgart.

- Koordination der Ergebniszielorientierung des Unternehmens (Verknüpfung verschiedener Ergebniszielausprägungen, Messkriterien für Ergebnisziele, Abstimmung der verschiedenen Teilziele).

Da ein so verstandenes Controlling zwingend auf einem Monitoring aufbaut oder auch dieses mit einschließen kann, ist es nicht überraschend, dass in der Fachdiskussion die Aufgaben des Monitorings wiederum weit interpretiert bzw. mit denen eines Controllings vermischt werden¹⁴, sodass dem Monitoring neben den drei beschriebenen Aufgabenbausteinen Beobachtung, Überwachung und Kontrolle auch Ansätze eines Controllings als Teil eines integrativen Managementansatzes zugesprochen werden. Auch dem Feld der laufenden Evaluation werden nicht nur Formen des Monitorings, sondern auch Ansätze des Controllings zugerechnet, die als Verfahren der Informationsbeschaffung darauf ausgerichtet sind, relevante Veränderungen zu erfassen, zu dokumentieren und ggf. rückzumelden.¹⁵

Im Sinne der eindeutigen Aufgabenspezifizierung der Instrumente Monitoring und Controlling sowie einer entsprechenden Begriffsklarheit wird eine solche Vermischung kritisch betrachtet und statt dessen empfohlen, von „Controlling“ bzw. „Controlling-Ansätzen“ nur dann zu sprechen, wenn über die Bausteine des Monitorings (Beobachtung, Überwachung und Kontrolle) hinaus auch den Bausteinen der Führung bzw. des Managements von Systemen, Einrichtungen etc. eine substantielle Rolle beigemessen wird.

2.1.3 Vorhandene Monitoring-Systeme

Monitoring-Systeme wurden in der Vergangenheit international und national in zahlreichen Anwendungsfeldern eingeführt und dienen teilweise der allgemeinen Beobachtung, nicht selten jedoch auch der gezielten Überwachung der jeweils relevanten Systeme.¹⁶

Im Bereich der räumlichen Planung werden mit einem Monitoring vor allem Informationsfunktionen verbunden:

- Informationsangebote für die Öffentlichkeit und die politischen Entscheidungsträger über räumliche Entwicklungen
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Politik für einen bewussteren Umgang mit den Raum- und Umweltressourcen
- Motivation der Öffentlichkeit und Politik zu einem verstärkten Einsatz für die räumliche Entwicklung der eigenen Region
- Aufzeigen von problematischen Raumentwicklungen und – in Verknüpfung mit Entwicklungsszenarien und -prognosen – von entsprechendem raumplanerischem Handlungsbedarf

Für den Bereich der Raumordnung ist die „Laufende Raumbewertung Deutschland“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als bekanntestes Beispiel für ein Monitoring-System zu nennen:

¹⁴ Birkmann, J. (2003): Vom Monitoring zum Controlling. Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren für die Regionalplanung am Beispiel eines Monitoring- und Controllingsystems „Gewerbeflächen“. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) (61) 5/2003, S. 357-370.

¹⁵ Wollmann, H. (2005): Evaluation. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 274 f.

¹⁶ Vgl. z. B. für den Bereich des Immissionsschutzes Hummel, H.-J. (2006): Die neue bundeseinheitliche Praxis bei der Überwachung der Emissionen. In: Immissionsschutz (8) 2/2006, S. 78-80.

Unter dem Stichwort „Raumordnungsberichte“ wird in § 21 Raumordnungsgesetz (ROG) das BBR beauftragt, in regelmäßigen Abständen gegenüber dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium zur Vorlage an den Deutschen Bundestag Berichte zu erstatten über

1. die bei der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes zugrunde zu legenden Tatsachen (Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen),
2. die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen,
3. die räumliche Verteilung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft im Bundesgebiet,
4. die Auswirkungen der Politik der Europäischen Gemeinschaft auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes.

Die Nummern 1–3 erfordern lediglich eine laufende Beobachtung der räumlichen Entwicklung, Nummer 4 dagegen eine Überwachung der Auswirkungen von EU-Politiken. Eine Kontrollfunktion ist in dieser gesetzlich definierten Raumbesichtigung nicht enthalten und damit ausschließlich dem zuständigen Bundesministerium als Adressat der Raumordnungsberichte vorbehalten.

Zur Umsetzung dieser Berichtspflicht hat das BBR bereits seit längerem die Laufende Raumbesichtigung Deutschland eingeführt. Diese fungiert als Kernstück eines raumbezogenen Informationssystems, mit dem Informationen für die räumlich orientierte Politikberatung bereitgehalten werden. Der Datenbestand der Laufenden Raumbesichtigung ist die Grundlage für möglichst umfassende und zeitnahe Berichterstattung über die räumliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Basisdaten der Laufenden Raumbesichtigung Deutschland stammen im Wesentlichen von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Neben diesen bundesweit vergleichbaren und verfügbaren Daten werden aber auch die Informationen anderer Behörden, Ämter und Organisationen genutzt. Die Daten liegen bundesweit flächendeckend vor und werden in regelmäßigen Abständen veröffentlicht. Rund 230 Indikatoren der Laufenden Raumbesichtigung zur räumlichen Entwicklung in den Kreisen oder Raumordnungsregionen beschreiben und analysieren Zustand und Entwicklung der regionalen Lebensbedingungen in allen raumrelevanten Beobachtungsbereichen.

Ergänzend zu dieser Raumbesichtigung des Bundes haben die Länder in unterschiedlicher Art und Weise Systeme der Raumbesichtigung und Raumordnungsberichterstattung eingeführt.¹⁷ Dabei handelt es sich weitestgehend um die erste, grundlegende Funktion des Monitorings, die allgemeine Beobachtung der Raumentwicklung. Überwachungs- und Kontrollaufgaben sind mit dieser Raumbesichtigung generell nicht verbunden.

2.1.4 Neue Monitoring-Aufgaben durch die SUP-Richtlinie von 2001

Das Monitoring ist zwar, wie zuvor dargelegt, auch für die räumliche Planung grundsätzlich nicht neu. Jedoch hat das Monitoring mit der Einführung der SUP-Richtlinie eine zusätzliche Aufgabe im System der räumlichen Planung erhalten.¹⁸

¹⁷ Vgl. die Auflistung von Monitoringsystemen bzw. -ansätzen in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland im Anhang dieses Berichts.

¹⁸ Zu den gesetzlichen Anforderungen der SUP-Richtlinie im Einzelnen s. Abschn. 2.2.

Die in der englischsprachigen Originalfassung der SUP-Richtlinie in Art. 10 mit „Monitoring“ überschriebene Verpflichtung „Member States shall monitor the significant environmental effects of the implementation of plans and programmes [...]“ wurde in der deutschen Fassung treffend mit „Überwachung“ übersetzt: „Die Mitgliedstaaten überwachen die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt [...].“

Damit wird für den Bereich der räumlichen Planung das Augenmerk von der allgemeinen Raumbewachung weg und hin zu einer besonderen „verschärften“ Beobachtung einer potenziell durch die Durchführung von Plänen und Programmen gefährdeten Umwelt gelenkt, die sogenannte Umweltüberwachung.

Dieses nach EU-Recht vorgegebene und in ROG, BauGB und Landesplanungsgesetzen nunmehr neu verankerte Monitoring hat gegenüber einem umfassenden Monitoring-Ansatz in der räumlichen Planung zwei entscheidende Einschränkungen:

1. Von den drei Funktionen eines Monitorings – (allgemeine) Beobachtung, Überwachung (als besondere Beobachtung) und Kontrolle (als Soll-Ist-Vergleich) – wird lediglich die Funktion der Überwachung vorgegeben.
2. Diese Überwachung bezieht sich nicht auf alle raumplanungsrelevanten Aspekte, sondern nur auf die Umweltbelange, genauer gesagt auf die in der Umweltprüfung zu behandelnden Schutzgüter, insbesondere die im Umweltbericht dokumentierten erheblichen Umweltauswirkungen.

2.1.5 Weitergehende Ansätze eines Monitorings in der Raumplanung

Selbstverständlich könnte über die – vielfach geforderte – „1:1-Umsetzung“ der SUP-Richtlinie hinaus im Bund und vor allem in den Ländern an ein umfassendes Raumplanungsmonitoring gedacht werden, mit dem auf der Basis einer bereits etablierten allgemeinen Raumbewachung eine Überwachung der positiven und negativen Auswirkungen der Raumplanung insgesamt erfolgt und darüber hinaus als dritte Stufe eine umfassende Wirkungsanalyse bzw. Erfolgskontrolle¹⁹ im Sinne einer Planevaluierung (Soll-Ist-Vergleich) implementiert wird.

Eine zusätzliche Erweiterung ergibt sich, wenn das Monitoring gezielt für die Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Raumentwicklung eingesetzt wird. Ein solches Monitoring umfasst neben der allgemeinen Raumbewachung und Überwachung der Raumentwicklung eine Zielerreichungskontrolle auf der Basis einer Konkretisierung des Leitbildes der Nachhaltigen Raumentwicklung durch entsprechende Ziel- und Indikatorensysteme. Diesbezügliche Ansätze werden vor allem und nicht zufällig mit hoher Intensität in der Schweiz verfolgt, da hier das EU-Recht zur Umweltprüfung und Umweltüberwachung nicht greift und so ein größerer Gestaltungsspielraum für weitergehende, ganzheitliche Lösungen gegeben ist.²⁰ Aber auch in Deutschland zeigt der neue Raumordnungsbericht 2005 in diese Richtung.²¹

Bereits vor der Novellierung des Planungsrechts zur Umsetzung der SUP-Richtlinie veröffentlichte der Ad-hoc-Arbeitskreis „Plan-UVP“ der ARL die Empfehlung, vorhandene Ansätze der laufenden Raum- und Umweltbeobachtung im Hinblick auf die An-

¹⁹ Vgl. weiter zurückliegende Überlegungen in ARL (Hrsg.) (1984): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. ARL FuS Bd. 154, Hannover.

²⁰ ARE, Bundesamt für Raumentwicklung (CH) (2004): Nachhaltigkeitsindikatoren. Bern.

²¹ BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (D) (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Reihe Berichte Bd. 21, Bonn.

forderungen der SUP-Richtlinie weiterzuentwickeln. Auf die Einführung gänzlich neuer „Überwachungssysteme“ sollte möglichst verzichtet werden.²²

Auch die MKRO verweist zur Umsetzung der Umweltüberwachung für Raumordnungspläne auf die vorhandenen Instrumente der Raumordnung, wie beispielsweise die Laufende Raumbewertung, das Raumordnungskataster und die Raumordnungsberichte. Sofern erforderlich, soll zusätzlich auf die Daten und Informationsquellen insbesondere der Umweltbehörden zurückgegriffen werden.²³

Grundsätzlich sollte – so die damaligen Vorstellungen – statt einer sektoralen umweltbezogenen Überwachung der Umweltauswirkungen einem breit angelegten Raummonitoring im Sinne des raumordnerischen Leitbildes der nachhaltigen Raumentwicklung der Vorzug gegeben werden.²⁴

Bei einem solchen „Nachhaltigkeitsmonitoring“ müsste es dann auch darum gehen, ein auf Nachhaltigkeitsziele ausgerichtetes Raumplanungsmonitoring mit bereits vorhandenen umfassenden bzw. übergreifenden Nachhaltigkeitsstrategien und -indikatorensystemen, wie z. B. die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung²⁵, abzustimmen bzw. zu verknüpfen.

Noch weitergehende Ansätze gehen – wie weiter oben in Abschnitt 2.1.2 bereits angesprochen – über das Aufgabenspektrum des Monitorings hinaus und wenden sich – auf Basis des Monitorings – Ansätzen des Controlling zu²⁶, welche als Baustein des sog. „Neuen Steuerungsmodells“ auf eine Effizienzsteigerung öffentlicher Verwaltungen zielen.²⁷

Im Hinblick auf die Intention der Umweltüberwachung gemäß Art. 10 SUP-Richtlinie, nämlich die Planungsträger mit Informationen über die Überwachungsergebnisse in die Lage zu versetzen, bei unvorhergesehenen, erheblichen negativen Umweltauswirkungen geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können, könnte mit Controlling-Ansätzen, welche der Ableitung von Vorschlägen für „Abhilfemaßnahmen“ bzw. „Korrekturmaßnahmen“ dienen, die schwach ausgeprägte handlungsorientierte Komponente des Monitorings eine sinnvolle Ergänzung erfahren. Ein möglicher Weg zur Umsetzung eines solchen planerischen Frühwarnsystems mit Elementen des planerischen Gegensteuerens bei erheblichen negativen Umweltauswirkungen wäre zum Beispiel das Aufgreifen des Konzepts der „parametrischen Steuerung“.²⁸ Allgemein wird jedoch den aus der Betriebswirtschaft stammenden Controlling-Ansätzen in der Raumplanung eine erhebliche Skepsis entgegengebracht, da sich die politischen Entscheidungsträger in der Raumplanung kaum solchen Steuerungsansätzen unterwerfen würden.

²² ARL, Ad-hoc-Arbeitskreis "Plan-UVP" (2002): Zweites und abschließendes Positionspapier zur Umweltprüfung von Raumordnungsplänen. In: ARL-Nachrichten 1/2002, S. 4-8.

²³ MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung – Gemeinsame Arbeitsgruppe der Ausschüsse „Recht und Verfahren“ und „Struktur und Umwelt“ (2004): Umweltprüfung von Raumordnungsplänen (Plan-UP). Erste Hinweise zur Umsetzung der RL 2001/42/EG, Bericht in der vom Hauptausschuss der MKRO in der 116. Sitzung am 03./04. Mai 2004 gebilligten Fassung.

²⁴ ARL, Ad-hoc-Arbeitskreis "Plan-UVP", a. a. O.

²⁵ Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin; dies. (2004): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung – Fortschrittsbericht 2004. Berlin; dies. (2005): Wegweiser Nachhaltigkeit 2005. Bilanz und Perspektiven. Kabinettsbeschluss vom 10. August 2005. Berlin.

²⁶ Birkmann, J. (2004): a. a. O.; Ritter, E.-H., a. a. O.

²⁷ Pippke, W.; Klümper, B. (2005): Über Beziehungen von Ökonomie und Ökologie. Umweltschutz im Neuen Steuerungsmodell. In: Verwaltung & Management (VM) (11) 3/2005, S. 145-151.

²⁸ Vgl. Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: DISP 163 (41) 4/2005, Zürich, S. 16-27.

Controlling-Ansätze sind jedoch in der Raumplanung insgesamt bisher wenig erforscht und kaum in der Praxis erprobt worden, sodass weitergehende, fundierte Aussagen über die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken dieser Instrumente erst auf Basis spezieller Forschungsarbeiten getroffen werden können.