

- (4) Lenk, Klaus: Pilotprojekt in Bismark legt flächendeckend Serviceläden nahe. In: Gewerkschaft ÖTV (Hrsg.): Informationsgesellschaft – neue Chance für die Kommunen? – Stuttgart 1997, S. 14–15, hier: S. 14
- (5) Klee-Kurse, Gudrun: BürgerBüros im ländlichen Raum – erste Erfahrungen. In: Die Niedersächsische Gemeinde, Hannover, 49. Jg. (1997) H. 5-6, S. 88–92, hier: S. 91
- (6) Petersen, Rudolf; Schallaböck, Karl-Otto: Mobilität für morgen. Chancen einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik. – Basel: Birkhäuser 1995, S. 68
- (7) Holz-Rau, Christian: Verkehrssparsamkeit als Standortfaktor der Zukunft. In: Verkehr und Technik, Berlin, 46. Jg. (1993) H. 7, S. 287–292, hier: S. 291
- (8) Schneider, Herbert: Dorfpolitik: In: Roth, R.; Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalpolitik. – Opladen: Leske + Budrich 1994, S. 122–135, hier: S. 134
- (9) Frehn, Michael: Verkehrsvermeidung durch wohnungsnahe Infrastruktur. In: Raumforschung und Raumordnung, Köln, 53. Jg. (1995) H. 2, S. 102–111, hier: S. 105
- Mag.rer.pol. Henning von Schöning
Institut für öffentliche Planung
Carl v. Ossietzky-Universität Oldenburg
26111 Oldenburg

Rezensionen

Spitzer, Hartwig: Einführung in die räumlicher Planung. – Stuttgart: Eugen Ulmer Verlag 1995. 228 S., Kt., Abb., Tab., Lit., Reg. = UTB für Wissenschaft

Unsere ganze (kleine) Welt, soweit sie auf Planungen beruht, auf gut 200 Seiten darzulegen: dazu bedarf es eines geschärften Auges durch die verschiedenen Ebenen und eines weiten Rundblicks über alle Felder planerischen Tuns; natürlich auch des Mutes, das eine und andere wegzulassen. So spricht der Verfasser, ein jahrzehntelang sehr an der Praxis räumlicher Planung interessierter Hochschullehrer, in seinem Vorwort zu Recht vom Erfordernis, aus der Fülle der zahlreichen Planungen einen Extrakt ziehen zu müssen. Er hat die verwendeten Beispiele von nicht weniger als 29 Seiten bezogen und damit sicher ein breiteres Spektrum erschlossen, als ein einzelner Planer in seinem Berufsfeld selbst jemals bearbeiten könnte. Diese konkreten Fälle, eingebettet in eine wissenschaftliche Systematik, sind eine der Stärken dieses Buches, das ja eine Einführung sein will: Sie legen den für den einzelnen ziemlich unübersichtlichen Zuständigkeits- und Arbeitsbereich des räumlichen Planers anschaulich dar und verdeutlichen zugleich die Arbeitsweise und die Probleme bei der Lösung seiner vielfältigen Aufgaben. Da mögen der Studierende wie auch der fachliche interessierte politische Mandatsträger durchaus den

Eindruck haben, ihnen werde viel Fleiß und Einsicht abverlangt, sich durch das Buch hindurchzuarbeiten – sie werden dankbar feststellen, daß sie nicht mit langwierigen Erwägungen um mögliche politische Zielsetzungen und Optionen aufgehalten werden. Das Buch ist ein Sachbuch, kein Pamphlet.

Die „Fälle“ (Beispiele), auf die noch näher einzugehen sein wird, sind in einen allgemeinen Rahmen gestellt, der den Zugang zur komplexen Thematik erleichtern soll; dieses Kapitel ist, der „Einleitung“ (Kap. 1) folgend, schlicht überschrieben mit „Was ist räumliche Planung?“ (Kap. 2). Diese Frage ist natürlich im Grunde schwieriger zu beantworten, als der Autor es im Rahmen des einführenden Sachkapitels leisten kann. Äußerst knapp werden die politische Dimension und das Planungssystem angesprochen, etwas ausführlicher werden das für die deutschen Verhältnisse so wesentliche Gegenstromprinzip und der Ablauf des Planungsprozesses behandelt; als Hinweise findet der Leser zu letzterem (5 Seiten) die Stichwörter Vorgaben, Bestandsaufnahme, Prognosen, Möglichkeitsabschätzung, Bewertung, Verträglichkeitsprüfungen, Koordination, Planfeststellung, Planungsvollzug, Kontrolle, Fortschreibung, Öffentlichkeitsarbeit und Beratung – eine durchaus beeindruckende Fülle von Begriffen, die jeder für sich viel Nachfrage hervorrufen können. Dem kommt der Autor

dadurch entgegen, daß er ans Ende eines jeden Kapitels eine spezielle Literaturauswahl setzt, so daß der Leser nicht nur auf das am Ende des Buches zusammengestellte Gesamtverzeichnis angewiesen ist.

Den drei Hauptkapiteln „Gesamtplanungen“ (Kap. 3), „Hauptsächliche Fachplanungen“ (Kap. 4), „Ergänzende Planungen, unterstützende Verfahren“ (Kap. 5) folgen zwei kurze Kapitel, die den allgemeinen Rahmen abschließen; sie sind überschrieben mit „Planungsarbeit, Planungstechnik“ (Kap. 6) und „Zur Weiterentwicklung der räumlichen Planung“ (Kap. 7). Dies erscheint an dieser Stelle besonders erwähnenswert, weil damit ein Gesamtüberblick über das Buch gegeben ist und die Einbettung der Hauptkapitel in das Ganze deutlich wird. Sie nehmen rd. 60 % des Buches in Anspruch. Relativ bescheiden ist die Darlegung der Gesamtplanungen ausgefallen. Diese weniger griffigen Planungsbereiche – Landesplanung, Regionalplanung, Stadt- und Bauleitplanung – hätten vielleicht eine stärkere Berücksichtigung verdient; der Bereich der Bundesraumordnung fehlt leider gänzlich. Die bei der Landes- und Regionalplanung nun einmal bestehenden Unterschiede von Land zu Land, die eher einem Heterogenitätsprinzip als bundesweiter Einheitlichkeit zu folgen scheinen, erschweren natürlich die Darlegung eindeutiger Abläufe und sind für die Abfassung eines Lehrbuchs alles andere als geeignet.

Es ist nicht zu übersehen, daß dieses Buch nicht von einem Planer, also einem Insider, sondern von einem Wissenschaftler, der die Insider aufmerksam beobachtet und ihre Arbeitsergebnisse kennengelernt hat, geschrieben wurde. Das hat sicher Vorteile in den Augen derer, die den komplexen Bereich räumlicher Planung überhaupt einmal kennenlernen wollen, ohne ihn gleich so zu beherrschen, daß sie ihn selbst auch betreiben könnten. Dem versierten Planer mag manches ein wenig vereinfacht vorkommen. Dies ist aber bei einer Einführung durchaus hinzunehmen, denn der breite Stoff und die vielen Ebenen der Planung, die die der planenden Zunft angehörenden Fachleute selbst nicht umfänglich, in allen Details und tiefgehend kennen, müssen in einer Auswahl aufbereitet werden, so daß ein abgerundeter Überblick entsteht. Wollte man *alles* bringen, würde es verwirren. Der Autor hält sich an zu speziellen Dingen nicht auf; er berücksichtigt die Vielfalt der deutschen Verwaltungslandschaft vielmehr dadurch, daß er sich um regional unterschiedliche Beispiele bemüht. Die (zu) stark zu differenzierende Systematik wird dadurch überspielt.

Wie bereits angedeutet, hat sich der Autor entschieden, das bunte Feld der Fachplanungen – einen zu Unrecht von den meisten Raumplanern vernachlässigten Bereich – als wesentlichen, integralen Bestandteil der Raumplanung ausführlich vorzustellen. Nacheinander wird der Leser in Grundzügen mit den Sektoren Landschaftsplanung, Forstplanung, Agrarstrukturplanung/Flurbereinigung, Wasserwirtschaftliche Planung, Abfallplanung, Wiederherstellungsplanung und Verkehrsplanung vertraut gemacht. Natürlich wäre es wünschenswert gewesen, wenn der Verlag die Zahl der Abbildungen deutlich erhöht hätte (das Buch enthält 7 mehr- und 31 einfarbige Abbildungen), denn erst über Karten und Pläne lassen sich planerische Aussagen mit räumlichem Bezug richtig vermitteln. Der Umfang des Buches hat eine stärkere Berücksichtigung des insgesamt noch umfangreicheren Fachplanungsbereichs aber nicht zugelassen. Über das Stichwortverzeichnis lassen sich einige „versteckte“, spezielle Fachplanungsthemen erschließen.

Von besonderem Interesse sind die drei Schlußkapitel 5–7. In Kap. 5 werden Begriffe wie Vorranggebiete, Raumnutzungskonzept, Pflege- und Entwicklungsplanung, Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren erläutert und im Kontext mit Fallbeispielen detailliert vorgestellt. Der Leser lernt auch informelle Planung kennen, z.B. klimatologische Vorpla-

nung und Erholungsplanung. Kap. 6 bringt – leider viel zu kurz – ein paar Aussagen zum Tätigkeitsfeld des Planers, mit der ebenso schlichten wie korrekten Aussage, Planung sei zum Großteil Handwerk. Dagegen nehmen sich die Ausführungen betreffend den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung/EDV relativ umfangreich aus.

Im letzten Kapitel legt der Autor dar, warum er das Buch in „integrierende Gesamtplanungen und separierende Fachplanungen“ gegliedert hat. Er sieht darin eine logisch aufgebaute Struktur des deutschen Planungssystems, das er als offenes System bezeichnet: Diese Offenheit sei notwendig, „weil die räumliche Planung im Dienste sich wandelnder gesellschaftlicher und politischer Ziele steht“. Er betont die Notwendigkeit, „angesichts der schwierigen Lage und noch nicht gefestigten Stellung der räumlichen Planung im politischen Feld, die formale Konsolidierung des Systems zu fördern.“ Das wird jeder praktizierende Planer gern mittragen. Er spricht auch die ungenügenden definitorischen Gesetzesvorgaben an (die zwischenzeitlich mit dem neuen ROG vom 18. August 1997 allerdings wesentlich verbessert wurden), ferner das Erfordernis ihrer besseren inhaltlichen Harmonisierung.

Kritische Worte liest der Leser auch zum sehr aktuellen Thema eines Umweltleitplans. Statt neuer Planungsarten empfiehlt der Autor eine stärkere Rationalisierung der Planungen nach Zahl und gegenseitiger Zuordnung. Er sieht auch eine gewisse Redundanz in sich teilweise überschneidenden Planungen; sie ergebe sich daraus, daß der genaue Zuschnitt der Aussagebreite nicht bestimmt sei. Dem Autor ist zuzustimmen, daß der komplizierte räumliche Planungsbereich (in Deutschland) als Ausdruck eines sich verstärkenden Wettbewerbs um den knapper werdenden Raum begreifen läßt, woraus sich zunehmend politische Ungeduld gegenüber planerischen Hemmnissen ergibt. Der Autor schlußfolgert, daß eine Verbesserung des Verständnisses der Öffentlichkeit für räumliche Planung angestrebt werden müsse – aber nicht nur durch Öffentlichkeitsarbeit, sondern insbesondere auch durch stärkere Verdeutlichung von räumlicher Planung als Politikbereich. Damit enthält diese „Einführung“ am Ende eine kritische Würdigung des derzeitigen Zustandes ihres Gegenstands mit einem Ausblick in die Zukunft, von dem man nur hoffen kann, daß er nicht Wunschdenken bleiben möge.

Die politischen Grundlagen der Raumplanung sind nicht auch Gegenstand dieser

„Einführung“. Das Buch ist die Anwendung dessen, was der Autor in seiner „Raumnutzungslehre“ (1991) veröffentlicht hat, in der es um die fachpolitischen Grundlagen der Planung geht. Die „Einführung“ bringt einen guten Überblick über das Pragmatische in der Raumplanung. Dies werden die Hauptadressaten des Buches, Studierende quer durch alle Anwendungsbereiche sowie Fachpolitiker, als fundierte Hilfe zur schnellen Orientierung zu schätzen wissen.

Peter Modell (Saarbrücken)

Brösse, Ulrich: Industriepolitik. – München, Wien: R. Oldenbourg Verlag 1996. XI, 376 S., Abb., Tab., Lit., Reg. = Wolls Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Industriepolitik ist ein Teilgebiet der sektoralen Wirtschaftspolitik, zu dem bisher kaum praxisorientierte Lehrbücher publiziert worden sind. Das Buch startet im ersten Teil mit einer sehr knapp gehaltenen theoretischen Begründung für Industriepolitik. Sie reicht von der „Drei-Sektoren-Hypothese“ bis hin zu chaos- und ordnungstheoretischen Ansätzen. Vor dem Hintergrund der theoretischen Fundierung werden anschließend die Ziele der Industriepolitik vorgestellt. Bei der Schilderung der Träger der Industriepolitik wird zum einen auf staatliche Aktivitäten von Seiten des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie der Europäischen Union eingegangen. Zum anderen werden die Verbände als industriepolitische Akteure in Deutschland und Europa vorgestellt. Der erste Teil des Buches wird schließlich abgerundet mit einer Übersicht zu den wichtigsten industriepolitischen Instrumenten und deren Wirkungen. Der zweite Teil des Lehrbuchs befaßt sich intensiv mit ausgewählten Instrumenten und Aktivitätsfeldern der Industriepolitik. Im Vordergrund stehen zunächst verschiedene industriepolitische Instrumente und ordnungssetzende Rahmenbedingungen. Erörtert werden zunächst Zertifikate als Nutzungs- und Eigentumsrechte an Umweltgütern, die mit dem Ziel eingeführt werden, Umweltexternalitäten zu vermeiden. Haftungsregeln für Umweltschäden sowie für Schäden aus der Nutzung von Produkten werden ebenfalls erörtert. Schließlich werden Abgaben und Subventionen sowie Verhandlungs- und Kooperationslösungen untersucht. Alle Instrumente werden in ihrer ökonomischen Wirkung in anschaulicher Weise geschil-

dert, und der Leser erhält einen guten Einblick in die grundsätzliche Funktionsweise der verschiedenen Instrumente. Auf die Behandlung spezifischer Details und auf die Analyse von Wirkungsbrüchen bei den Instrumenten, die in Abhängigkeit von den vorliegenden Konstellationen auftreten können, wird verzichtet. Neben der Analyse der Funktionsweisen bestimmter Rahmenbedingungen und Instrumente werden ausgewählte Problembereiche der Industriepolitik im einzelnen erörtert. Dazu zählen die Abfallwirtschafts-, Emissionsschutz-, Wasserwirtschafts-, Standort- sowie Forschungs- und Technologiepolitik. Der zweite Teil schließt mit einer Diskussion der europäischen Industriepolitik.

Läßt man den Gesamteindruck des Lehrbuchs Revue passieren, ist es zum einen im starken Maße praxisorientiert. Zum anderen ist es - und das macht seinen Reiz aus - nicht in herkömmlicher Weise auf Fragen der praktischen Industriepolitik zugeschnitten. Vielmehr werden vor allem aus umweltpolitischer Perspektive industriepolitische Fragestellungen untersucht. Dieses Vorgehen hat seinen Preis, denn das Lehrbuch koppelt sich von der Entwicklung der modernen Industrieökonomik in weiten Teilen völlig ab und verzichtet in vielen Fällen auf eine explizit mikroökonomische Fundierung. So werden etwa Fragen der Wettbewerbspolitik, der Kapitalmarkteffizienz sowie Probleme der Arbeitsmarkt- und Unternehmensverfassung weitgehend oder gänzlich ausgeblendet. Der Zugang, den das Lehrbuch verschafft, eröffnet somit nur einen eingeschränkten, wenn auch sehr interessanten Blick auf ausgewählte Facetten der Industriepolitik und klammert nicht nur zahlreiche theoretische, sondern auch praktisch relevante Fragestellungen aus. Insofern informiert der Titel des Buches nur unvollständig über seinen Inhalt und mag bei manchem Leser Enttäuschung auslösen. Unabhängig davon trägt das Lehrbuch sowohl „traditionelle“ als auch „moderne“ Züge. Traditionell ist die Aufbereitung des Stoffs entlang der Fragen nach Zielen, Trägern und Instrumenten der Industriepolitik, die weitgehend ohne die in der modernen ökonomische Theorie der Politik übliche mikroökonomische Fundierung auskommt. Auf der anderen Seite besticht das Lehrbuch durch seine unkonventionelle Aufbereitung und Lesart, bei der vor allem umweltpolitische Probleme und deren Lösung in den Mittelpunkt industriepolitischer Aufmerksamkeit gerückt werden. Hier ist es ein Verdienst des Verfassers, den Horizont industriepolitischer Aufgabenfelder deutlich erweitert zu ha-

ben, denn es gelingt ihm ohne Zweifel, die Relevanz der umweltpolitischen Komponente der Industriepolitik nachzuweisen.

Ulrich Brösse argumentiert in der Regel ordnungspolitisch (z. Bsp. S. 57, S. 126). Dies kommt etwa in seiner Präferenz für marktwirtschaftliche Anreizinstrumente in der Umweltpolitik und in der Kritik am umweltpolitischen Interventionismus etwa in der Abfallwirtschaft (S. 233 ff.) sowie in der kritischen Analyse des Subventionsunwesens zum Ausdruck.

Zum besseren Verständnis könnte man sich wünschen, daß dieses ordnungspolitische Credo in seinen Grundzügen deutlicher im ersten Teil des Lehrbuchs skizziert worden wäre, um ein grundsätzliches Verständnis für die Argumentation im zweiten Teil zu schaffen. An einigen Stellen wird der Leser erstaunt sein, weil auf eine ordnungspolitische Akzentuierung verzichtet wurde.

- So findet sich etwa kaum Kritik am Ziel der Entsorgungsautarkie der europäischen Abfallwirtschaftspolitik, und die in der Literatur formulierten Bedenken gegenüber der Forschungs- und Technologiepolitik beschränken sich auf die Kritik sektorspezifischer Maßnahmen der Europäischen Union (S. 323).
- Bei der Diskussion der verschiedenen Instrumente der Industriepolitik im zweiten Teil mag es allerdings aus ordnungspolitischer Sicht ein Manko sein, daß alternative institutionelle Arrangements mit ihren divergierenden Vor- und Nachteilen sowie Transaktionskosten nicht untersucht werden. So fehlt etwa eine Begründung, warum ein Förderzins für die Wasserentnahme etwa einer Lizenzlösung bei der Wasserförderung überlegen sein soll. In ähnlicher Weise wäre zu prüfen, wann Haftungsregeln für welche Risiken oder andere Instrumente der Umweltpolitik zur Korrektur von externen Effekten einzusetzen sind.
- Es irritiert, wenn die Abwasserabgabe angesichts der in der Literatur ausführlich diskutierten Degeneration als „Paradebeispiel“ (S. 189) für eine Umweltlenkungsabgabe charakterisiert wird.

Zusammenfassend ist das Buch einem breiten Leserkreis zu empfehlen, der sich insbesondere für die umweltpolitische Gestaltung der Industriepolitik interessiert. Stärker industrieökonomisch ausgerichtete Leser werden auf weitere Quellen (z.B. die „Industrieökonomik“ von Tirole) zurückgreifen.

Helmut Karl (Jena)

Degenhart, Christoph: Rechtsfragen der Braunkohlenplanung für Brandenburg. Zum Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 1. Juni 1995 – Braunkohlenplan Tagebau Jänschwalde. – Stuttgart: Boorberg 1996. = Bochumer Beiträge zum Berg- und Energierecht, Bd. 25, 120 S.

Das in Nordrhein-Westfalen zur Ordnung des Braunkohleabbaus im Rheinischen Braunkohlenrevier entwickelte regionalplanerische Instrument des Braunkohlenplans ist nach der Vereinigung in modifizierter Form auch von den ostdeutschen Braunkohleländern übernommen worden. Degenharts Untersuchung setzt sich kritisch mit dem „Horno-Urteil“ des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg (Abdruck S. 111–120) auseinander, durch das die Verordnung über die Verbindlichkeit des Braunkohlenplans Tagebau Jänschwalde für nichtig erklärt worden ist (S. 18–23). Die einleitend skizzierte „normative Ausgangslage“ (S. 24–42) gilt zum einen der planungsrechtlichen Qualifizierung der Braunkohlenpläne als sachlich und räumlich begrenzte Regionalpläne, zum anderen den bergrechtlichen Regelungen über die Zulassung von Großtagebauten. Wenn der Autor (S. 33 ff.) die Autarkie des bergrechtlichen Zulassungsregimes betont und insbesondere einen Planvorbehalt für Braunkohlenpläne ablehnt, mag das – ungeachtet gewichtiger Gegenstimmen, mit denen der Autor sich nicht auseinandersetzt (vgl. zuletzt Schulte, H.: Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung [1996], S. 283 f.) – formal richtig sein. Unberücksichtigt bleibt bei dieser Sicht aber, daß der Braunkohlenplan für die bergrechtliche Zulassung nicht nur als „entgegenstehendes“ öffentliches Interesse, sondern auch (aufgrund der Anpassungspflicht) als Instrument zur Überwindung anderer entgegenstehender öffentlicher Interessen (nämlich gemeindlicher und fachlicher Planungen) von Bedeutung sein kann.

Im Hauptteil der Untersuchung setzt Degenhart sich mit der Auffassung des Verfassungsgerichts auseinander, die im Braunkohlenplan vorgesehene vollständige Umsiedlung einer Gemeinde sei eine „Auflösung“, die nach brandenburgischem Verfassungsrecht (Art. 98 Abs. 2 Satz 2 LVerfBgb), jedenfalls aber nach den Grundsätzen der „Wesentlichkeitstheorie“ eines förmlichen Parlamentsgesetzes bedürfe (S. 43–67). Für Degenharts Ansicht, daß eine auf Neugliederungsgesetze zuge-

schnittene Vorschrift damit unbesehen auf planungsrechtliche Einschränkungen der Selbstverwaltungsgarantie übertragen wird, spricht viel. Die Kritik am zweiten Argumentationsansatz, daß die „Wesentlichkeitstheorie“ eine hinreichende normative Vorprägung von Planungsentscheidungen, aber nicht die Standortentscheidung durch den Gesetzgeber selbst verlange, ist zwischenzeitlich bestätigt worden durch die Entscheidungen des Verfassungsgerichts hof für das Land Nordrhein-Westfalen zum Braunkohlenplan für das Tagebauvorhaben Garzweiler II im Rheinischen Braunkohlenrevier.

Hilfsweise setzt Degenhart sich mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein Auflösungsgesetz auseinander (S. 68–97). Neben den Anforderungen an die gesetzgeberische Abwägung, die sich aus der Verfassungsgarantie der Selbstverwaltung ergeben, geht es hierbei vor allem um die Frage, ob der landesverfassungsrechtliche Schutz der sorbischen Minderheit eine Sperrwirkung für raumrelevante Maßnahmen im sorbischen Siedlungsgebiet entfalten könne. Dies sei zu verneinen, weil der Schutz der sorbischen Minderheit lediglich als Staatsziel der Landesverfassung verstanden werden könne, das bei der Zulassung von Vorhaben zwar abwägungsöffnen zu berücksichtigen sei, aber schon aus Kompetenzgründen gegenüber bundesrechtlichen Zulassungsregelungen keine generelle Sperrwirkung haben könne. Die abschließenden praktischen „Folgerungen für die aktuelle Gesetzgebung“ (S. 99–109) haben bei dem vom Brandenburgischen Landtag zwischenzeitlich beschlossenen „Horno-Gesetz“ Berücksichtigung gefunden.

Degenharts Untersuchung vermittelt einen unmittelbaren Eindruck von den – auch in anderen Braunkohleregionen diskutierten – Anwendungsproblemen der Braunkohlenplanung. Die angesichts mehrerer umstrittener Tagebauprojekte inzwischen lebhaft geführte Diskussion über die rechtliche Einordnung und Fortentwicklung der Braunkohlenplanung und ihr Verhältnis zu den fachgesetzlichen Genehmigungsverfahren wird durch die Studie in vielfältiger Weise angeregt.

Peter Franke (Münster)

Schmidt, Ingo: Wirkung von Raumordnungszielen auf die Zulässigkeit privilegierter Außenbereichsvorhaben. Zugleich eine rechtliche Untersuchung über die landesplanerische Behandlung von Windkraftanlagen. – Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung Münster 1997. 179 S.

Grundsätzlich wenden sich die Ziele der Raumordnung nur an die öffentlichen Stellen und Planungsträger. Private Rechtsträger sind nicht unmittelbare Adressaten der „Ziele“; sie werden durch Entscheidungen der jeweils zuständigen Kommunen oder Fachbehörden betroffen, wenn diese bei Genehmigungstatbeständen sich nach Maßgabe des Baurechts oder der Fachgesetze nach den „Zielen“ zu richten haben. Dazu bedarf es für den nicht beplanten Außenbereich, weil es hier an einem den „Zielen“ angepaßten Bebauungsplan fehlt, einer ergänzenden Regelung, die der Bundesgesetzgeber in § 35 Abs. 3 BauGB getroffen hat; sie ist mit dem BauROG nochmals modifiziert worden. Konsequenterweise gilt generell auch für den Außenbereich, daß raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen dürfen, Absatz 3 Satz 2. Dazu stellt dessen 2. Halbsatz klar, daß die – regelmäßig zu prüfende – Frage, ob dem jeweiligen Vorhaben „öffentliche Belange entgegenstehen“, zu verneinen ist, „soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen abgewogen worden sind“. Außerdem wird in Absatz 3 Satz 3 bestimmt, daß öffentliche Belange dann einem privilegierten Vorhaben „in der Regel entgegenstehen, soweit hierfür im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist“.

Die vorliegende Abhandlung befaßt sich mit der Frage, ob und auf welche Weise diese Regelungen zu rechtlichen Wirkungen gegenüber privaten Rechtsträgern bei privilegierten Vorhaben im Außenbereich führen. Insbesondere die letztgenannte Regelung, die nutzungsausschließende Planungen ermöglicht, hat den Verfasser zu einer eingehenden planungsrechtlichen Untersuchung, die auch verfassungsrechtliche Aspekte einbezieht, veranlaßt. Sie ist von besonderer Aktualität und Bedeutung für die landesplanerische Praxis, da der Gesetzgeber durch die Novelle vom 30.7.1996 Windenergieanlagen als privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 6) eingestuft hat.

Eine Schwäche der Abhandlung besteht darin, daß die Gesetzeslage vor Inkrafttreten des BauROG 98 zugrundegelegt worden ist, obwohl der Druck – laut Datum des Vorworts – im Juli 1997 erfolgte, also zu einem Zeitpunkt, als das Gesetzgebungsverfahren zumindest so gut wie abgeschlossen war und die Ausschlußberatungen einige Zeit zurücklagen. Dennoch werden die einschlägigen Änderungen nur durch wenige Hinweise in Fußnoten angesprochen. Die dadurch meist nicht mehr stimmenden Paragraphenangaben zum ROG stören zwar nichts besonders; eher schon die gedehnten Erläuterungen zum inzwischen geänderten Begriff der „Raumbedeutsamkeit“, bei dem nicht mehr auf die Flächen-, sondern auf die Rauminanspruchnahme abzustellen ist, wodurch der Begriff eingengt und die Deutung erleichtert wird, so daß hierzu eine andere und kürzere Kommentierung angebracht war.

Gravierender ist, daß der Verfasser die – auch bereits bei der Novelle von 1993 – erkennbare Absicht des Gesetzgebers, das Gewicht und die Effizienz der Raumordnung zu stärken, nicht aufgegriffen und berücksichtigt hat. Er ist zwar dankenswerterweise für die zentrale Norm des § 35 Abs. 3 BauGB, „Raumbedeutsame Vorhaben (Abs. 1 u. 2) dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen“, auf die bei der Novellierung von 1993 vom Bundesrat erhobene und sodann in das Gesetz aufgenommene Forderung nach Herauslösung dieses Gebots aus dem Katalog der Belange des 1. Satzes und seiner isolierten Anführung eingegangen. Er hat dazu aber die Begründung des Bundesrates, daß bei allen raumbedeutsamen Vorhaben im Außenbereich die RO-Ziele „beachtet“ werden müßten, trotz wörtlichen Zitats (S. 39) leider nicht im Sinne der unbezweifelbaren Bedeutung des Beachtensbegriffes verstanden, sondern lediglich als Klarstellung im Hinblick auf ein Urteil des BVerwG über eine gebotene Wirkung der „Ziele“ auch auf die privilegierten Vorhaben des Absatzes 1. Selbst wenn man nach der damaligen Rechtslage (1993) dafür noch ein gewisses Verständnis aufbringen könnte, so erscheint mir nach der Neufassung des ROG 98 die Beibehaltung dieser Ansicht nicht mehr vertretbar:

Die nunmehr im ROG formulierten Begriffsbestimmungen und Bindungswirkungen (§§ 3 und 4) betonen den besonderen Rang der „Ziele“ und ihre grundsätzlich nicht durch Abwägung einschränkbare Wirkung; über das Beachtensgebot für Bebauungspläne und Fachpläne wird ihre Wirkung mittelbar auch für Private sicher-

gestellt. Durch den neuen § 4 Abs. 1 Nr. 2 ROG i.V. mit dem neu gefaßten § 38 BauGB ergibt sich diese Wirkung auch für Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bei raumbedeutsamen Vorhaben Privater. Nunmehr noch für einen Teil der Vorhaben im Außenbereich lediglich ein Berücksichtigungsgebot bei einem Zielwiderspruch anzunehmen, also dafür die Ziele auf dem Rang jedwelcher öffentlicher Belange einzustufen und sie damit insoweit den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung gleichzusetzen, ließe der inzwischen verdeutlichten Systematik innerhalb der Planarten entgegen. Der Gesetzgeber wäre dann auch zu fragen, warum er nicht statt des imperativen Gebots „dürfen nicht widersprechen“ formuliert hat „sollen die Ziele der Raumordnung berücksichtigen“ oder warum er nicht – wie im letzten Satz von § 35 Abs. 3 – die Worte „in der Regel“ vor „nicht widersprechen“ hinzugefügt hat.

Bei der geltenden Fassung kann also kein Zweifel an dem Gebot, Ziele der Raumordnung bei raumbedeutsamen Vorhaben im Außenbereich zu beachten, aufkommen. Dies gilt – entgegen der Meinung des Verfassers – auch im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte dieser Norm (s.o. Begründung des Bundesrates zur Änderung der Regierungsvorlage 1993).

Berücksichtigt man diese Erkenntnis, so kann den weiteren Ausführungen der Abhandlung weitgehend gefolgt werden. Ausführlich und folgerichtig wird die in § 35 Abs. 3 Satz 2 2. Halbsatz BauGB (erstmalig in der Novelle von 1993) hervorgehobene „positive“ Wirkung von Zielen der RO auf baurechtliche Genehmigungen behandelt. Sie kann sich daraus ergeben, daß privilegierten Vorhaben oder einer bestimmten privilegierten Nutzungsart gebietsbezogen mit dem „Ziel“ inhaltlich eine landesplanerische Unbedenklichkeit bescheinigt wird, indem bestimmte, dem Vorhaben oder der angestrebten Nutzungsart entgegenstehende öffentliche Belange „abgeschichtet“ werden. Sie sind dann dem Entscheidungsbereich der Genehmigungsbehörde entzogen. Dafür ist eine fehlerfreie Abwägung derjenigen Belange nötig, die gewichtig sind, um die beabsichtigte Nutzung am vorgesehenen Standort in Frage zu stellen. Ob dabei projektbezogene Belange, die die Erschließung und Ausführung des Vorhabens betreffen, nicht zur „Ebene der Landesplanung“ gehören – wie der Verfasser meint –, erscheint zumindest dann fraglich, wenn infolge der Errichtungsarbeiten für das Vorhaben nach Art und Dauer nicht unwesent-

liche raumstrukturelle Veränderungen zu erwarten sind.

Auch die vielfältigen Rechtsfragen zum letzten Satz von § 35 Abs. 3 BauGB, der der Landesplanung und der Gemeinde nutzungskonzentrierende Zielaussagen gestattet, werden detailliert erörtert und dazu die baurechtlichen und regionalplanerischen Möglichkeiten aufgezeigt. Für die landesplanerische Konzentrationsanordnung in Regionalplänen wird auf die neue gebietliche Funktionsart „Eignungsgebiete“ im § 7 Abs. 4 Regierungs-Entwurf BauROG (der inzwischen Gesetz geworden ist) als geeignete Ausweisungsform hingewiesen. Der Verfasser verneint die Frage, ob derartige Ausweisungen mit der Rechtswirkung, daß die genannten Nutzungen auf anderen Flächen „in der Regel“ nicht erfolgen sollen, als unzulässige Einschränkung der Privilegierung und damit als unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums anzusehen sei, weil die lediglich beabsichtigte Kanalisierung und nicht eine Unterbindung der Nutzung im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums liege; m.E. zu Recht, schon im Hinblick auf das gesetzgeberische Ermessen bei der Bestimmung der privilegierten Nutzungen, das auch gebietliche Privilegierungen ermöglicht. Immerhin sollten Regionalpläne wegen der Ausdehnung der Regionen regelmäßig auch angeben, für welche Gebiete eine Konzentrationsanordnung durch ausgewiesenes Eignungsgebiet nutzungshindernde Wirkung entfallen soll.

Sehr ausführlich werden sodann die Anforderungen aufgezeigt, die an die Festlegung von Zielen der Raumordnung für Windenergieanlagen zu stellen sind; diesen Ausführungen kann durchweg zugestimmt werden. Mit diesem Schwerpunkt der Abhandlung dürfte der Verfasser einem aktuellen Bedürfnis der Landesplanung in empfehlenswerter Weise entsprochen haben.

Günter Brenken (Mainz)

Henckel, Dietrich u.a.: Entscheidungsfelder städtischer Zukunft. Hrsg.: Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin. – Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag 1997. 355 S., Kt., Abb., Tab., Lit.= Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 90

Die Studie basiert auf einem Projekt des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), das sich mit den Folgen der deutschen Ver-

einigung für die deutschen Städte befaßte. Allerdings sollte man dies eher als Anlaß betrachten. Zwar werden entgegen ersten Ankündigungen und Hoffnungen die Vereinigungsfolgen noch lange nicht bewältigt sein, und die Angleichung der ökonomischen und sozialen Standards dürfte eine Generationenaufgabe darstellen. Aber die Zukunft der Städte in den alten und den neuen Ländern – das macht die Studie sehr deutlich – hängt vor allem von gravierenden weltweiten Strukturveränderungen ab. So spielen die Vereinigungsfolgen in den einzelnen Beiträgen des Bundes nur noch eine untergeordnete Rolle, sie gehen in den aus allgemeinen Veränderungen resultierenden Trends auf.

Die Untersuchung wurde in Kooperation und mit finanzieller Unterstützung von 14 Städten durchgeführt: Berlin, Bonn, Braunschweig, Bremen, Dresden, Erfurt, Frankfurt am Main, Hannover, Karlsruhe, Leipzig, Magdeburg, Mannheim, Nürnberg und Stuttgart. Ziel war es, die generellen Entwicklungslinien und die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen herauszuarbeiten. Hierzu wurden in einer Folge von sechs Workshops mit Vertretern der Kommunen und externen Experten sechs Themen behandelt: Kommunale Finanzen, Migration und soziale Probleme, überregionale Verkehrszentralität, Zukunft der Produktion in der Stadt, Zukunft der Dienstleistungen in der Stadt sowie Medienwirtschaft und Telekommunikation.

Die vorliegende Veröffentlichung umfaßt jeweils einen Überblicksbeitrag zu diesen sechs Themenfeldern und außerdem zu zwei weiteren Querschnittsbeiträgen: „Geschwindigkeit und Stadt – die Folgen der Beschleunigung für die Städte“ sowie „Kommunen und Kooperation“. In den beiden Querschnittsbeiträgen wurden zwei Aspekte herausgearbeitet, die sowohl auf der Seite der Herausforderungen als auch auf der Seite der kommunalen Gestaltungschancen von grundlegender Bedeutung sind und sich hinter den übrigen Einzelthemen verbergen.

Finanzielle Ressourcen sind eine wichtige Voraussetzung für gestaltende kommunale Politik, das Fehlen solcher Ressourcen eine erhebliche Einschränkung solcher Politik. Damit sind die kommunalen Finanzen ein zentrales, vielleicht sogar das wichtigste Entscheidungsfeld städtischer Zukunft. Die augenblicklichen Tendenzen sehen nicht rosig aus. Da der wirtschaftliche Strukturwandel nicht alle Städte in gleichem Maße trifft, „kommt es trotz der ausgleichenden Wirkung des kommunalen Finanzaus-

gleichs immer häufiger zu Ungleichgewichten sowohl in einer Region (Stadt und Umland) als auch zwischen den Regionen.“ Zur Sicherung der eigenen Finanzbasis verfolgen die meisten Gemeinden eine aktive Siedlungs- und Gewerbepolitik. Ob es jedoch unter fiskalischen Gesichtspunkten lohnender ist, neue Einwohner oder zusätzliche Betriebe anzusiedeln, läßt sich nicht eindeutig sagen. „Insgesamt scheint eine breitere Sicht der Standortpflege als früher vorzuherrschen. Dazu gehört auch eine ausgewogene Siedlungspolitik, also die gleichzeitige Entwicklung von Wohnungsbau- und Gewerbeflächen, und damit die Erkenntnis, daß größere Städte nur im Zusammenhang von Wohnen und Arbeiten als Standorte attraktiv sind, eine einseitige Bevorzugung der einen oder der anderen Funktion also nicht sinnvoll ist.“

Die Bevölkerungsentwicklung wird auf längere Sicht durch eine erhebliche Zuwanderung aus dem Ausland gekennzeichnet sein. Hinsichtlich der Integration von Ausländern besteht nach wie vor Uneinigkeit über die Frage, ob eine Konzentration in eigenen Quartieren oder eine Mischung ethnischer Gruppen geeigneter ist. Für die alten wie für die neuen Bundesländer gilt, daß sich bei der deutschen Bevölkerung die räumlich-sozialen Disparitäten durch anhaltende Suburbanisierung voraussichtlich vertiefen werden. Hierbei drohen bestehende soziale Beziehungen und Netzwerke weiter aufgelöst zu werden.

Für die Unternehmen gehört die gute Erreichbarkeit durch Anbindung an ein leistungsfähiges überregionales Verkehrsnetz nach wie vor zu den wichtigsten Standortfaktoren. Eine Veränderung der überregionalen Verkehrszentralität wird vor allem durch die Realisierung der europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnen erwartet. Aber auch durch Straßenbau und Flughafen ausbau wird die Erreichbarkeit von Zielorten gesteigert. „Die Städte müssen sich allerdings mit der Ambivalenz von Erreichbarkeit auseinandersetzen: Je besser ein Ort zu erreichen ist, desto mehr wächst auch der Verkehr vor Ort und macht auch auf regionaler Ebene zusätzliche Strategien des Umgangs mit induziertem Verkehr erforderlich.“ Allerdings werden hier größere Handlungsmöglichkeiten für die Kommunen bei der Steuerung des lokalen und regionalen Güterverkehrs sowie bei Konzepten des öffentlichen Personennahverkehrs gesehen.

Im Zuge weitergehender Deindustrialisierung vor allem in den deutschen Städten stellt sich die Frage, welche Rolle das pro-

duzierende Gewerbe in Zukunft überhaupt noch spielen kann. Kommunale Flächenpolitik spielt hierbei sicherlich eine wichtige Rolle, Relevante Stichworte sind flexible Bereitstellung von Flächen, Restrukturierungskonzepte für Altflächen und Kooperation mit den Unternehmen, die Flächen freizusetzen. Da die Zeit der großen Ansiedlungen vorbei ist, muß eine erweiterte Bestandsentwicklung den Schwerpunkt bilden. Dagegen verbinden sich mit dem Wachstum des Dienstleistungssektors Fragen nach der Rolle unterschiedlicher Dienstleistungsbereiche, den Verknüpfungen mit der Produktion und danach, wie weit Dienstleistungen die ökonomische Basis der Städte sicher können. „Tendenziell von den kommunalen Akteuren eher unterschätzt wird die Bedeutung der haushaltsorientierten Dienstleistungen. Dabei sind in diesem Bereich die Beschäftigungszahlen besonders hoch und nehmen auch noch zu.

Informations- und Kommunikationstechniken ermöglichen den Wandel zur Informationsgesellschaft und werden als Querschnittstechnologien die Zukunft des städtischen Lebens in verschiedenen Bereichen mitbestimmen: in Beruf, Ausbildung, Konsum, Freizeit, Gesundheit oder Wohnen. Dementsprechend groß ist die Palette der Herausforderungen sowie der möglichen Maßnahmen, Projekte und Konzepte.

Zu den zentralen Handlungsfeldern gehören: der Ausbau der informationstechnischen Infrastruktur; die „Selbstdarstellung“ der Städte und das Angebot städtischer Dienste in den Informationsnetzen; Medienprojekte als Vehikel für Stadterneuerung und Wirtschaftsförderung; aber auch Telematikanwendungen wie Verkehrstelematik und Telearbeit. Bisher herrscht leider noch ein sehr technologisches Leitbild der kommunalen Förderung moderner IuK-Technologien vor, die gesellschaftliche Relevanz tritt zu stark in den Hintergrund. „Die Frage, ob wir auf dem Weg in die Informationsgesellschaft sind, beantworten einige mit dem Bonmot, wonach die Informationsgesellschaft längst da, bisher aber ungleich verteilt sei. Die Aufgabe der Städte wird es sein, daran mitzuwirken, daß sie ein wenig ‚gleicher‘ verteilt und nach den Bedürfnissen der Menschen gestaltet ist, die täglich mit den neuen ‚Errungenschaften der Technik‘ umgehen müssen.“

Stefan Schmitz (Bonn)