

Rezensionen



Ulrich Ante (Hrsg.)

Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich

Hannover 2005. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 318 (91 S.)

Die zumeist weichen Instrumente der interkommunalen Kooperation im Stadt-Umland-Bereich in Bayern stehen im Mittelpunkt der Arbeitsmaterialien Nr. 318 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Dieser Band präsentiert die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe zum Thema „Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern.

Bei den Autoren stand weniger die wissenschaftliche Analyse im Mittelpunkt – etwa der Bevölkerungs- oder Arbeitskräfteentwicklung –, vielmehr wurden die Entwicklung, Ursachen und Erfordernisse der interkommunalen Kooperationsformen im Stadt-Umland-Bereich aus der Sicht des Ökonomen und des Verwaltungsrechtlers, aber auch aus der spezifischen Situation der Unternehmen, des Gemeindetages und der Landesplanung beleuchtet.

In einem einleitenden Beitrag nähert sich Ulrich Ante dem Kernthema Suburbanisierung aus raumwissenschaftlicher Sicht – über eine allgemeine Betrachtung der Stadt-Umland-Problematik, einen Literaturexkurs und über die Erörterung von Strukturfragen der kommunalen Selbstverwaltung. Prägnant skizziert er den Wandel in den letzten dreißig Jahren und verweist auf die gewachsene Einsicht in das Erfordernis interkommunaler Kooperation sowie auf das Auf und Ab der tatsächlichen Zusammenarbeit, die sich aktuell stärker auf eindimensionale „Zweckzusammenschlüsse“ abstützt.

Anknüpfend an das Verfahren bei Ökobilanzen entwickeln Dieter Witt und Karin Roskopf einen interessanten Ansatz von „Raumbilanzen für Stadt-Umland-Beziehungen“ mit Hilfe von Daseinsgrundfunktionen und Raumkonten. Sie betrachten dieses Vorgehen aber als unlösbar, weil eine Saldierung unmöglich ist. Dennoch sollte die Idee, über Raumbilanzen eine bessere

Informationsbasis zu gewinnen, weiterverfolgt werden.

Frühere interkommunale Zusammenarbeiten, beispielsweise über Verbandslösungen in den 1970er Jahren, scheiterten nach Auffassung von Franz-Ludwig Knemeyer an der ausgeprägten kommunalen Selbstverwaltung. Vor diesem Hintergrund empfiehlt er aktuell „weichere Lösungsmöglichkeiten“, die zwar Koordination vorzeichnen, aber eine autonome Aufgabenerfüllung ermöglichen. Konkret schlägt er einen „Stadt-Umland-Senat“ vor, der seine Legitimation durch Sachkompetenz erhält, aber auch durch öffentlich-rechtliche Zweckvereinbarung eine Behandlungspflicht beinhaltet. Eine solche intraregionale Kooperationsform entspricht am ehesten dem Konferenztyp, geht jedoch weiter, indem Umsetzungsdruck gewollt und erzeugt wird.

Peter Lintner, Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Augsburg und Schwaben, sucht den Kooperationsbedarf ursächlich beim Anforderungsprofil und den Erwartungen der Unternehmen. Die Suburbanisationstendenzen sieht er u.a. begründet in Gewerbeflächenengpässen der Ballungsräume. Aus einer Befragung von 141 Gemeinden lassen sich die vorrangigen Kooperationsfelder ablesen: Bildung, Ver- und Entsorgung und Verkehr. In diesen Bereichen bestehen offensichtlich besondere Problemlagen und damit Kooperationserfordernisse und -präferenzen.

Für interkommunale Gewerbegebiete plädiert Oliver Stipar, um statt wachsender Nutzungskonflikte zu nachhaltigen Lösungen zu kommen. Allerdings sind diese an einige Voraussetzungen geknüpft, wie ein gewisser Leidensdruck, persönliche Wertschätzung der Partner und Gleichberechtigung zwischen den Partnern. Als besonders geeignete Organisationsform wer-

den öffentlich-rechtliche Formen präferiert, weil damit auch die Bauleitplanung bewältigt werden kann.

Aus der Sicht des bayerischen Gemeindetages beschreibt Franz Dirnberger die Vorbehalte der Gemeinden gegen interkommunale Zusammenarbeit und verdeutlicht dies mit häufig vorgetragenen Vorwürfen wie Infrastrukturlasten, Kaufkraftverlusten oder Flächenverbrauch. Drei Gründe sprächen für eine interkommunale Kooperation, nämlich Kosten, Struktur und Fläche. Dafür werden von Dirnberger Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit (neu: Teamgeist) als die drei Eckpfeiler der interkommunalen Zusammenarbeit bezeichnet. Neuer rechtlicher Instrumente bedürfe es nicht, dagegen könnten dialogorientierte Kontakte der Kommunen wegweisend der Beginn einer weiter gehenden Kooperation sein.

Die bayerische Landesentwicklung unterstützte und förderte seit Anfang der 1990er Jahre die interkommunale Kooperation durch Information, Wettbewerb und finanzielle Hilfen. Neben die formellen Rahmensetzungen des Landesentwicklungsprogramms und der Regionalpläne treten beispielsweise maßnahmen- und prozessorientierte Teilraumgutachten, Regionalma-

nagement und -marketing sowie Regionalforen. Jürgen Weber sieht dabei die Aufgabe des Staates eher als Förderer und Moderator, um die Strategie „der von unten getragenen Regionalentwicklung“ unterstützend zu begleiten.

Der Band „Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich“ ist kein Kompendium zu diesem Thema, zeigt aber die Entwicklung der Kooperationen im Stadt-Umland-Bereich in Bayern auf. Die verschiedenen, vereinzelt interessengeleiteten Sichtweisen befürworten durchgängig Kooperationen, lassen aber auch ganz überwiegend erkennen, dass dabei informelle Organisationsformen nur ein erster Schritt sein können, um auch bei schwierigen Themen gemeinsames Handeln zu ermöglichen. Ulrich Ante verweist zu Recht auf die Notwendigkeit, auch die „regionale Bindung“ der kommunalen Akteure im Stadt-Umland-Bereich zu praktizieren. Auf der Grundlage der eher zentral ausgerichteten bayerischen Verwaltung kommt den freiwilligen, zumeist aufwändigen Kooperationen im Stadt-Umland-Bereich in der Praxis eine wichtige komplementäre Funktion zu.

Ekkehard Hein (Heilbronn)



Jochen Monstadt

Die Modernisierung der Stromversorgung – Regionale Energie- und Klimapolitik im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess

Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2004 (527 S.)

In der Energiewirtschaft vollzieht sich im Zuge der gegenwärtigen Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse ein tiefgreifender Systemwandel, der für die Entwicklung zukunftsfähiger, regionaler Energieversorgungen sowohl Chancen als auch Probleme birgt. Auch für die räumliche Politik und Planung stellen sich hiermit nicht nur im Bereich der Infrastrukturversorgung, sondern auch im Hinblick auf die Gewährleistung einer nachhaltigen Ressourcennutzung völlig neue Herausforderungen. So ist besonders die energetische Nutzung erneuerbarer Ressourcen, z. B. durch Windkraft, Photovoltaik, Biogas etc., – anders als die herkömmliche Nutzung fossiler Energiequellen – in vergleichsweise kleinteiliger, dezentraler Weise an

die jeweiligen (natur)räumlichen Bedingungen gekoppelt. Noch sind die hiermit verbundenen neuen Aufgaben für die räumliche Politik und Planung in ihren vielfältigen, sektorübergreifenden Dimensionen nicht systematisch reflektiert und Optionen zur (Mit-)Gestaltung der Energiewende kaum ergründet. Diese Lücke hilft die Publikation von Jochen Monstadt zu füllen. Sie liefert einen wertvollen systemanalytischen und empirischen Grundstock, auf dem weitere Arbeiten zur Modernisierung regionaler Energiepolitiken aufbauen können.

Zielsetzung der umfangreichen Dissertationsschrift ist es, den institutionellen Wandel in der Stromversorgung mit Blick auf die regionale Ebene zu beleuchten

sowie zu ergründen, auf welche Weise Länder und Kommunen zur Modernisierung der Stromversorgung beitragen können und welche Steuerungsfunktion und -verantwortung ihnen in dem veränderten Umfeld der Energie- und Klimapolitik zukommt. Hierzu spannt Monstadt einen weiten Bogen:

Die zentrale theoretische Basis schafft eine grundlegende Auseinandersetzung mit der etwa seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre begonnenen interdisziplinären Diskussion zur Entwicklung und gesellschaftstheoretischen Bedeutung großtechnischer Systeme der Infrastrukturversorgung (Kap. 2). Auf einer Metaebene werden hier theoretische Erklärungsansätze zu gemeinsamen Strukturmerkmalen und Entwicklungsdynamiken netzgebundener Techniksysteme fokussiert und die Wechselwirkungen ihrer physischen und sozialen Komponenten herausgearbeitet.

Davon ausgehend werden in Kapitel 3 Rahmenbedingungen, Impulse und erste Auswirkungen des institutionellen Wandels der Stromversorgung analysiert. Hier zeigt der erste Teilabschnitt (Kap. 3.1) auf, dass sich hinter dem „Schutzzaun“ der gebietsbezogenen Monopole der ehemals staatsnahen Energieversorgungsunternehmen ein geschlossenes System herausbilden konnte, das zwar ein hohes Maß an sektoraler Selbststeuerungsfähigkeit aufweist, sich aber gleichzeitig gegenüber externen wirtschaftlichen, technischen und politischen Einflüssen weitgehend abschottet(e).

Der zweite Teilabschnitt (Kap. 3.2) stellt die Einflüsse der staatlichen Umweltpolitik dar, beginnend bei der end-of-pipe-orientierten Luftreinhaltepolitik in den 1970er Jahren über den integrierten Politikansatz einer „ökologischen Modernisierung“ seit Ende der 1980er Jahre, wie er in den Vereinbarungen und institutionellen Vorkehrungen zum Klimaschutz auf allen politischen Ebenen und in dem gestiegenen vertikalen und horizontalen Koordinierungsbedarf zum Ausdruck kommt.

Kapitel 3.3 widmet sich eingehend den gravierenden Umstrukturierungen der Energiemärkte seit den 1980er Jahren in allen westlichen Industriestaaten, die aus den Prozessen der Privatisierung von Staatsaufgaben und öffentlichen Unternehmen sowie der Liberalisierung der Energieversorgung resultieren. Zusammen betrachtet führen die Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse zu komplexen neuen Systemen, die sich auf der einen Seite durch eine privatisierte und diversifizierte Anbieterstruktur, auf der anderen Seite aber im Zuge der Internationalisierung auch durch eine Konzentration auf wenige marktbeherrschende Energieversorgungsunternehmen (Global Players) auszeichnen.

Zu welchen Paradoxien Privatisierung und Liberalisierung führen und welche neuen Regulierungsbedarfe hieraus resultieren, stellt Kapitel 3.4 dar. Wie die politik- und rechtswissenschaftliche Diskussion zeigt, verbirgt sich hinter dem institutionellen Wandel im Kern ein komplizierter Übergang vom „Leistungs- zum Gewährleistungsstaat“ bzw. vom „aktiven zum aktivierenden Staat“, der eine neue Verantwortungsteilung impliziert. Auf der Basis unterschiedlicher theoretischer Zugänge aus aktuellen sozialwissenschaftlichen Debatten der Steuerungstheorie, der Wirtschaftsgeographie, der Liberalisierungs- und Privatisierungsforschung und der Energieforschung wird hier herausgearbeitet, welche Anforderungen zur Modernisierung der Energiewirtschaft sich in diesem wandelnden Institutionengefüge an regionale Politiken stellen.

Kapitel 4 untersucht am Beispiel der Berliner Stromversorgung ausführlich die Fragestellung, inwieweit sich dort bereits neue oder angepasste Formen der staatlichen Steuerung oder privaten Selbstregulierung abzeichnen, die eine zielgerichtete Modernisierung der Energieversorgung gewährleisten können, und wo zentrale Steuerungsprobleme liegen.

Im Ergebnis zeigt Monstadt in Kapitel 5 u.a. eine „gravierende Regelungslücke regionaler Energie- und Klimapolitik“ auf, die aber weniger aus der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik an sich als vielmehr aus dem beschränkten Leistungsvermögen und den begrenzten Modernisierungskapazitäten regionaler Energie- und Klimapolitiken resultiert: Während sich die Struktur der Energiewirtschaft und des Energieverbrauchs in den letzten Jahren gravierend verändert hat, konnten die herkömmlichen regionalen Institutionen zur Steuerung der Stromversorgung nicht mit den Transformationsgeschwindigkeiten zahlreicher anderer Systemkomponenten Schritt halten. Sie stellen daher derzeit „reverse salients“, d.h. Systemkomponenten dar, die den Modernisierungsprozess des Stromversorgungssystems eher verlangsamen als beschleunigen.

Spätestens die letztgenannte Erkenntnis unterstreicht die besondere Bedeutung von Monstadts Forschungsarbeit, dokumentiert sie doch die dringend zu leistende Modernisierung der regionalen Politik- und Planungssysteme, wenn die Energiewende zeitnah gelingen soll. Wenngleich trotz der komplexen Thematik insgesamt eine gestrafftere Darstellung wünschenswert gewesen wäre, besticht die Arbeit durch ihr umfangreiches theoretisches Hintergrund- und detailscharfes Faktenwissen. Vermittelt wird ein fundiertes, grundlegendes Systemverständnis über das neu entstandene und sich gleichzeitig dynamisch weiterentwickelnde komplexe Geflecht aus global und regional agierenden Versor-

gungsunternehmen, neuen unabhängigen Stromerzeugern, intermediären und privaten Dienstleistern, Konsumenten und öffentlichen Institutionen unterschiedlicher Politikfelder und Politikebenen. Vor diesem Hintergrund zeigt die Arbeit in einem eindrucksvollen Spektrum auf, welche weiteren Fragen geklärt werden und in welchen Pfaden regionale Modernisierungsprozesse stattfinden sollten.

Letztere markieren auch für die räumliche Planung einen mehrgleisigen Perspektivenwechsel, der neben dem bereits intensiv diskutierten prozessbezogenen, aktivierenden Planungsverständnis auch substanzielle Veränderungen umfassen muss. Denn über die Ge-

währleistung der technischen Versorgungssicherheit hinaus ist angesichts der knappen (natur-)räumlichen Ressourcen auch die Leistungsfähigkeit der Regionen zur Bereitstellung erneuerbarer Energien über die verschiedenen Energieträger hinweg zu sichern. Um die hierfür anstehenden Herausforderungen zu meistern und die historische Energiewende zukünftig auch auf regionaler Ebene proaktiv mitzugestalten, ist Jochen Monstadt auch aus den Raum- und Umweltplanungswissenschaften nicht nur eine breite Leserschaft, sondern ebenso eine intensive wie konstruktive Diskussion zu wünschen.

Helga Kanning (Hannover)



Bernd Streich

Stadtplanung in der Wissensgesellschaft. Ein Handbuch

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2005 (657 S.)

Welchen Stellenwert hat die Stadtplanung in der Wissensgesellschaft und was bedeutet die Wissensgesellschaft für die Stadtplanung? Die Stadtplanung, die nach Auffassung des Autors Bernd Streich strukturell nach wie vor an differenzierten nutzungsgebundenen Standortanforderungen und arbeitsteiliger Produktion orientiert ist, wird sich zunehmend mit der Wissensgesellschaft und mit Aspekten kreativen Handelns beschäftigen müssen, um ihre Zukunftsfähigkeit zu sichern. Denn das – so Bernd Streich –, was die Wissensgesellschaft im Kern ausmacht, ist menschliche Kreativität, die auf unterschiedlichen Ebenen stärker in die Stadtplanung einzubinden ist. Die dynamischen Wechselwirkungen von Stadtplanung und Wissensgesellschaft und die sich daraus ergebenden Potenziale für die Stadtplanung aufzuzeigen ist Ziel dieses Handbuchs.

Der Aufbau des umfassenden und umfangreichen Werks bezieht sich auf gängige Kategorien der Stadtplanung: Das erste Drittel des Buches gibt nach einer Einführung zu Begriffen und Systematiken einen Überblick über planungstheoretische Ansätze, Organisationsstrukturen der räumlichen Planung und Methoden in der Stadtplanung. Hier werden beispielsweise

Planungsarten und Funktionen der Planung ebenso angesprochen wie Planungskepsis und Planungskritik, Planungsprobleme, Prozesse der Stadtplanung, Planungsakteure und Planungsbetroffene, formelle und informelle Planungen, private Planungsträger sowie Partizipation. Im Abschnitt Methoden liegt der Schwerpunkt auf den computergestützten sowie den quantitativen Methoden der Stadtplanung; methodische Hilfsmittel und spezifische Methoden werden im weiteren Verlauf entsprechend den jeweiligen Themen- bzw. Handlungsfeldern eingeführt und erläutert.

Die Themenbereiche städtebauliche Struktur- und Gestaltungsplanung, Bauleitplanung auf kommunaler Ebene sowie Stadterneuerung und Stadtentwicklung umfassen rund die Hälfte des gesamten Bandes. Mit der städtebaulichen Strukturplanung wird eines der zentralen Themen der Stadtplanung ausführlich behandelt: Typologien, Konzepte und stadtstrukturelles Planen und Entwerfen werden beschrieben und methodische Hilfsmittel wie der Einsatz von Geographischen Informationssystemen (GIS) dargestellt. Erörtert werden ebenso computergestützte Methoden der Gestaltungsplanung wie grundsätzliche Aspekte der Wahrnehmung, Erfassung und Bewertung sowie

des Entwerfens. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Stadterneuerung. Hier wird ein Überblick über rechtliche und instrumentelle Grundlagen sowie die erhaltende Erneuerung gegeben und der Bezug zu Denkmalschutz und Denkmalpflege aufgezeigt. Der Stadtentwicklung schließlich wird ebenfalls eine bedeutende Rolle in der Stadtplanung zugeschrieben; hier werden ausgehend von einer historischen Betrachtung – wie auch in anderen Abschnitten des Buches – die räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten und die planerischen Einflussoptionen zur Steuerung der Stadtentwicklung thematisiert.

Am Schluss des Bandes stehen ein Kapitel, das sich mit internationalen Bezügen der Stadtplanung hinsichtlich unterschiedlicher Stadtstrukturen und Planungssysteme ausgewählter Staaten beschäftigt, sowie ein weiterer Abschnitt, der sich dem utopischen Denken in der Stadtplanung widmet und dabei unter anderem der Frage nachgeht, ob sich „neue Kristallisationspunkte für städtebauliche Utopien“ abzeichnen.

Der Autor Bernd Streich, Inhaber des Lehrstuhls für computergestützte Planungs- und Entwurfsmethoden an der TU Kaiserslautern, unternimmt den Versuch, ein „dynamisches Handbuch“ zu schaffen. Entstanden auf der Grundlage eigener Lehr- und Forschungstätigkeiten mit dem Fokus auf digitalen Medien zur Bewältigung und Vermittlung von Planungsaufgaben im Kontext der Wissensgesellschaft, richtet sich der Band ebenso an Planende in Theorie und Praxis wie an Studierende in Planungsdisziplinen.

Auch wenn das Buch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt und die Fokussierung auf bestimmte Theorien, Planungsansätze oder Strategien ohne Erläuterung bleibt, spiegelt es doch ein außerordentlich breites Spektrum der Stadtplanung wider und vermittelt anschaulich die Einflussgrößen einer sich wandelnden Disziplin. Unter einer Vielzahl an Stichwörtern in

den einzelnen Themenfeldern der Stadtplanung sind verständlich aufbereitete Informationen und Hinweise zu finden.

Dem umfangreichen Buch liegt eine DVD mit ergänzenden Materialien bei – es handelt sich insbesondere um Abbildungen und Screenshots –, und angestrebt ist, künftig darüber hinaus Informationen bzw. Aktualisierungen auf der eigens eingerichteten Internetseite www.urban-is.de anzubieten. Für den Gebrauch des Handbuchs zeigt sich die Verwendung der ergänzenden DVD jedoch eher umständlich und unübersichtlich, da zahlreiche Ordner und Verzeichnisse sowie Abbildungen in diversen Formaten und Qualitäten einen schnellen Zugriff erschweren. Positiv dagegen sind die vielen Hinweise auf weiterführende Literatur bzw. Quellen und Internetseiten.

Unklar bleibt allerdings, welche Potenziale für eine zukunftsfähige Stadtplanung nun aus den Wechselwirkungen von Stadtplanung und der Wissensgesellschaft abzuleiten sind. Denn auf Wissen basierendes kreatives Handeln mit seinen Konsequenzen etwa in technischer, sozialer oder ökonomischer Hinsicht ist längst gängige Praxis in der Stadtplanung und kein wesentlicher Aspekt zur Bewältigung neuer Herausforderungen in einer Wissensgesellschaft. Wenn es jedoch gelänge, Informationen und Hinweise auf der zentralen Internetseite des Handbuchs fortlaufend zu aktualisieren und damit den Wissensspeicher zum Themenkomplex Stadtplanung stetig zu erweitern, wäre dies sicher eine sinnvolle Bereicherung zu der mit dem Handbuch vorgelegten Bestandsaufnahme. Mit einer Fortschreibung könnte es zumindest dem Anspruch an ein auf gesammeltem Wissen basierendes Handbuch zur Stadtplanung in der Wissensgesellschaft auch künftig noch gerecht werden.

Yasemin Utku (Dortmund/Bochum)



Ben Michael Risch

**Neue Instrumente zur Begrenzung des Bodenverbrauchs.
Eine Untersuchung am Maßstab des Bundesrechts und
des Rechts des Freistaates Sachsen**

**Berlin: Duncker & Humblot 2005. = Schriften zum Umwelt-
recht, Bd. 140 (270 S.)**

Spätestens seit der Verpflichtung der Bundesregierung, das Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum in Deutschland von 129 ha im Jahr 2000 auf eine tägliche Zunahme von 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 abzusenken, wird vermehrt über einen effektiveren Schutz des Bodens vor baulichem Verbrauch nachgedacht. Zwar findet dieses ehrgeizige Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in Politik, Fachwelt und Öffentlichkeit eine erstaunliche Akzeptanz, doch hält es nur eine Minderheit auch für erreichbar. Ohne den Einsatz neuer Instrumente oder die grundlegende Verbesserung der Steuerungsleistung bereits bestehender Instrumente ist die angestrebte Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums allenfalls bei weiterhin niedrigem Wirtschaftswachstum und zurückhaltendem privaten Konsums realistisch. Offensichtlich kann das zur Verfügung stehende Instrumentarium des Bodenschutzes nicht im gewünschten Umfang eine Neuversiegelung des Bodens abwenden. Nach einer ausführlichen Analyse des geltenden Rechts kommt auch die hier betrachtete Dissertation zu dieser Einschätzung. In ihrem Zentrum stehen die Bewertung der Kapazität des rechtlichen Instrumentariums zum Schutz des Bodens vor Versiegelung in Deutschland und die rechtliche Diskussion marktbasierter Instrumente zur Flankierung des bestehenden Instrumentariums als Reformansatz.

Die Steuerungskapazität bodenschützender Normen im deutschen Recht analysiert die Arbeit allerdings nicht in Form einer empirischen Institutionenanalyse. Anstelle einer wirkungsanalytischen Instrumentenevaluation wird vielmehr ein juristisch-dogmatischer Ansatz gewählt. Zwei zentrale Fragen sind dabei leitend:

- Weist das geltende bodenschützende Recht Steuerungsdefizite auf?
- Können diese Steuerungsdefizite durch Integration marktanaloger Instrumente in das Bodenschutzrecht behoben werden?

Im ersten Teil seiner Dissertation widmet sich der Autor dem eigentlichen Versiegelungsproblem und der Bewertung seines Ausmaßes. Vor diesem Hintergrund leitet er die Analysekriterien für seine Untersuchung ab, mit deren Hilfe zum einen die Steuerungsdefizite im geltenden Recht aufgespürt werden sollen und zum anderen eine rechtliche Prüfung der ergänzenden marktanalogen Instrumente vorgenommen werden kann.

Im zweiten Teil der Arbeit wird zuerst der verfassungsrechtliche Rahmen aufgespannt und werden bodenschützende Normen identifiziert. Nach Beantwortung der Frage, in welchem Maße eine rechtliche Begrenzung baulicher Flächeninanspruchnahme verfassungsrechtlich konform ist, widmet sich dieser Abschnitt detailliert den Instrumenten des vorsorgenden und des nachsorgenden Bodenschutzes. Zum vorsorgenden Bodenschutz werden all jene Instrumente gezählt, die eine zukünftige Versiegelung des Bodens abwenden bzw. begrenzen können. Zum nachsorgenden Bodenschutz gehören die Instrumente, mit deren Hilfe eine Entsiegelung und Renaturierung von versiegelten Flächen bewirkt werden kann.

Im Einzelnen werden naturschutzrechtliche, raumplanerische (von Raumordnung bis zur kommunalen Bauleitplanung) und fachplanerische Instrumente sowie Instrumente des Bodenschutzrechts und des Bauordnungsrechts untersucht. Im Ergebnis fällt die Bewertung des vorsorgenden Instrumentariums des Bodenschutzes in der Bilanz relativ positiv aus – bis auf die Regelungen zum unbeplanten Innenbereich, für den so gut wie keine Normen zur Abwendung von Versiegelung existieren. So fließen Aspekte des Bodenschutzes – bis auf den unbeplanten Innenbereich – in alle Gesamtplanungen und jegliche Zulassungsentscheidungen ein. In der Praxisbewertung stellt sich die faktische Regelungssituation hingegen deutlich negativer dar. Zwar fließen Belange des Bodenschutzes in nahezu alle Entscheidungen ein, in der Regel prägen

sie aber nicht im zufriedenstellenden Maße auch das resultierende Ergebnis. Bodenschutzaspekte unterliegen vielfach konkurrierenden Belangen.

Ein weiterer Schwachpunkt des Instrumentariums zum vorsorgenden Bodenschutz ist die Vielzahl bedeutender Ausnahmeregelungen, die sich in allen bodenschützenden Gesetzen finden. Offensichtlich entscheidet sich die Leistungsfähigkeit des vorsorgenden Instrumentariums erst in seiner Anwendung und seinem Vollzug.

Die Analyseergebnisse zum Potenzial der Vorschriften zur Entsiegelung im geltenden Recht bescheinigen dem Instrumentarium des nachsorgenden Bodenschutzes eine ausreichende Berücksichtigung zentraler Bodenschutzanforderungen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Entscheidungsfindung, die Tatbestandsvoraussetzungen und die Rechtsfolgen von Regelungen für Maßnahmen zur Entsiegelung. Im Vollzug zeigen sich allerdings entscheidende Probleme des nachsorgenden Bodenschutzes. Insbesondere die unzureichende finanziellen Möglichkeiten um Maßnahmen der Versiegelung durch Ausgleichszahlungen ausreichend zu kompensieren, werden als zentrales rechtliches Defizit identifiziert.

Im dritten Teil der Arbeit werden zwei instrumentelle Ansätze einer marktbasierten Verhaltenssteuerung untersucht, die bei der Überwindung festgestellter Defizite des vorbeugenden und des nachsorgenden Bodenschutzes helfen könnten. Der Autor konzentriert sich auf ökonomische Ansätze zur Mengensteuerung, die er am Beispiel handelbarer Flächenausweisungsrechte und handelbarer Versiegelungsrechte untersucht. Ebenfalls in Frage kommende Preislösungen – z. B. Abgabelösungen – werden nicht analysiert.

Mit dem Instrument der handelbaren Ausweisungsrechte greift die Arbeit einen aktuell stark diskutierten Ansatz zur marktanalogen Reform des Planungsrechts auf. Dieses ökonomisch anreizende Verfahren verspricht klare Mengenziele, wie beispielsweise das 30-ha-Ziel nicht nur treffsicher umzusetzen, sondern dies auch flexibler und effizienter zu erreichen ist, als es traditionelle ordnungsrechtliche Instrumente zu leisten vermögen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hält diesen Ansatz deshalb für das ökologisch wirksamste und ökonomisch effizienteste Instrument zur Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme.

Bei handelbaren Ausweisungsrechten wird die maximal tolerierbare Baulandausweisung im Außenbereich als Obergrenze für einen regionalen, landes- oder bundesweiten Planungsraum rechtsverbindlich fixiert. Anschließend wird der Gesamtumfang des maximal zu

entwickelnden Baulands durch Verbriefung in Form von Ausweisungsrechten in zahlreiche Einzelkontingente unter den Gemeinden eines Landes bzw. einer Region aufgeteilt. Eine Baulandausweisung im Außenbereich ist dann nur noch gestattet, wenn die Gemeinde im entsprechenden Umfang Ausweisungsrechte einlöst. Ähnlich wie bei einem Gutschein legitimiert erst die Vorlage des Ausweisungsrechts zur gewünschten Leistung, und vergleichbar mit einem Bezugsschein verfällt das einzelne Ausweisungsrecht nach seiner Einlösung. Noch nicht genutzte Zertifikate sind zwischen Gemeinden handelbar. Der insgesamt realisierbare Umfang der auf den Außenbereich orientierten Baulandentwicklung hängt somit ausschließlich von der Gesamtzahl der Flächenausweisungsrechte ab.

Gilt auch die Ausgestaltung des Instruments handelbarer Flächenausweisungsrechte als weit ausgereift, so ist ihre rechtliche Zulässigkeit noch weitgehend ungeklärt. Hier leistet die Dissertation einen wichtigen Erkenntnisfortschritt. Zusammenfassend ergibt sich folgendes Ergebnis der rechtlichen Prüfung: Handelbare Ausweisungsrechte sind mit der verfassungsrechtlich verbrieften kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar. Außerdem werden weder das Selbstverwaltungsrecht noch die Finanzverfassung oder die Grundrechte der Bürger durch ihre Einführung verletzt.

Als zweite marktanaloge Mengenlösung untersucht die Arbeit ausführlich handelbare Versiegelungsrechte und leistet einen wichtigen Beitrag zur Ausgestaltung dieser Mengenlösung. Dieses Instrument ist in der bisherigen Reformdebatte erst vereinzelt diskutiert worden.

Der Steuerungsgegenstand ist bei handelbaren Flächenausweisungsrechten unmittelbar die zu versiegelnde Fläche. Adressaten des Instruments sind nicht die Kommunen, sondern der einzelne Grundstückseigentümer. Erst der Besitz eines Versiegelungsrechts legitimiert den Grundstücksbesitzer zur Neuversiegelung. Alle Eigentümer, die bereits Grundstücke mit versiegelten Flächen besitzen, erhalten entsprechend dem Bestandsschutz ebenfalls Versiegelungsrechte zugeteilt. Wird ein Grundstück entsiegelt, kann der Grundstückseigentümer das frei gewordene Versiegelungsrecht auf einem Markt für Versiegelungsrechte wieder verkaufen. Damit wird ein ökonomischer Anreiz zur Entsiegelung gesetzt.

Die rechtliche Analyse dieses gleichzeitig vor- wie nachsorgenden Bodenschutzinstruments hat verschiedene Probleme zutage geführt, beispielsweise finanzverfassungsrechtliche Hemmnisse, die aus der Versteigerung von Versiegelungsrechten und der Erhebung einer Gebühr auf die Neuversiegelung von Boden resul-

tieren. Die Rechtsposition von Eigentümern ist durch die Einführung von handelbaren Versiegelungsrechten zwar betroffen, eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts liegt aber nicht vor, da das Recht zur baulichen Nutzung von Grundstücken nicht vom Schutzbereich der Eigentumsfreiheit umfasst wird. Die kommunale Planungshoheit wird durch dieses Instrument ebenfalls nicht tangiert. In der Zusammenfassenden Bewertung kommt die Arbeit zu dem Ergebnis, dass handelbaren Versiegelungsrechten aus rechtlicher Hinsicht keine Bedenken entgegenstehen.

Die Arbeit bietet einen interessanten Überblick zur Steuerungsleistung des bodenschützenden rechtlichen Instrumentariums in Deutschland. Sie liefert nicht nur wichtige Anhaltspunkte für stärker empirisch ausgerichtete Institutionenanalysen, die die Implementation, den Vollzug und die bewirkten Folgen des bodenschützenden Instrumentariums in den Blick nehmen, sondern bereichert auch den Reformdiskurs. So können wichtige Argumente aus der ausführlichen Rechtsprüfung für handelbare Ausweisungs- und Versiegelungsrechte abgeleitet werden, die bisher in der Fachliteratur nur in Ansätzen ausgearbeitet wurden.

Klaus Einig (Bonn)

Buchanzeigen

Andrea Blaneck: Netzwerke und Kooperationen an der deutsch-polnischen Grenze. Untersuchungen zum wirtschaftlichen Milieu in der Grenzregion an der Oder. – Münster: LIT Verlag 2005. = Soziologie und Anthropologie. Kulturwissenschaftliche Perspektiven, Bd. 2 (120 S.)

Jens Baumann: Handlungsstrategien im Rahmen der Kreisgebietsreform – am Beispiel von Kreissitzbestimmung und Zentralitätsausgleich im Freistaat Sachsen. – Dresden: TUDpress 2005 (436 S., inkl. CD)

Ingo Dallgahs, Jan Scholl, Stefanie Ruschek: Planungs- und Entscheidungsprozesse/Lokale Agenda 21. Frankfurt a.M.: Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.W. Goethe-Universität. – Frankfurt 2004. = Materialien, Bd. 32 (303 S., Abb.)

Hans D. Jarass (Hrsg.): Europäisierung der Raumplanung. Symposium aus Anlass des 40-jährigen Bestehens des Zentralinstituts für Raumplanung am 30. September 2004. – Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft 2005. = Beiträge zur Raumplanung, Bd. 226 (133 S.)

Frank Bickenbach, Lars Kumkar, Henning Sichel-schmidt, Rüdiger Soltwedel, Hartmut Wolf: Ausbau der Flughafeninfrastruktur: Konflikte und institutionelle Lösungsansätze. – Berlin/Heidelberg: Springer Verlag 2005. = Kieler Studien, Bd. 335 (251 S.)

Daniel Göler: Rückzug aus der nördlichen Peripherie Russlands? Jüngere räumliche Entwicklungen im Hohen Norden Ostsibiriens und des Fernen Ostens – ein Beitrag zur peripheren Transformationsforschung. – Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde e.V. 2005. = forum ifl, Bd. 3 (159 S., Tab., Abb.)

Elisabeth Lichtenberger: Europa. Geographie, Geschichte, Wirtschaft, Politik. – Darmstadt: Primus Verlag 2005 (360 S., 219 farb./7 s-w Abb., 28 Tab.)

Held, Gerd: Territorium und Großstadt. Die räumliche Differenzierung der Moderne. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2005 (410 S., 15 Abb.)

Doris Schmid (ed.): Winning and Losing – The Changing Geography of Europe's Rural Areas. – Aldershot: Ashgate 2005. = Perspectives on Rural Policy and Planning