

FORSCHUNGSEINRICHTUNGEN STELLEN SICH VOR

**Zentralinstitut für Raumplanung
an der Universität Münster**

A. Vorbemerkung

Raumforschung und Raumordnung stehen vor großen Herausforderungen. Der Weg in ein neues Jahrtausend wird mit großen Umbrüchen in Technik, Wirtschaft und Gesellschaft verbunden sein¹. Bis zum Jahre 2030 wird eine Verringerung der Einwohnerzahl in der Bundesrepublik um mehr als ein Viertel erwartet. Die bundesdeutsche Volkswirtschaft wird auch zukünftig einen fortschreitenden Strukturwandel erleben. Das Gefälle zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen wird überlagert durch ein neues Gefälle zwischen dynamischen und strukturschwachen Verdichtungsräumen. Technischer Fortschritt und steigende Produktivität werden zu erhöhter Mobilität und damit verbunden zu einem verstärkten Verkehrsaufkommen, zu einer Gefährdung bis-

lang noch naturnaher Räume und zu einem weiteren Flächenverbrauch führen. Zur Bewältigung der genannten Herausforderungen bedürfen Politik und Verwaltung mehr denn je der Information und Beratung durch Wissenschaft und Forschung. Die Forschung schafft Voraussetzungen für sach- und problemgerechte Entscheidungen und Maßnahmen. Indem sie Sachzwängen entgegenwirkt und Handlungsalternativen eröffnet, behauptet und erweitert sie politische Gestaltungsmöglichkeiten².

Das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster erarbeitet seit nunmehr 25 Jahren wissenschaftliche Grundlagen für die politischen und administrativen Aufgaben der Bundesregierung und der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen im Bereich von Raumordnung, Städtebau und Umweltschutz. Im nachfolgenden wird ein kurzer Bericht über Aufgaben, Organisation und wissenschaftliche Tätigkeit des Instituts gegeben³.

B. Aufgaben und Organisation des Zentralinstituts für Raumplanung

I. Aufgaben

Das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster hat nach seiner zum 1.1.1989 geänderten Satzung die Aufgabe, die wissenschaftlichen Grundlagen für die Raumordnung und Raumplanung einschließlich des raumbedeutsamen Umweltschutzes im Bundesgebiet vornehmlich auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft in interdisziplinärer Zusammenarbeit mit den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und — soweit erforderlich — anderen Wissenschaftsdisziplinen zu erforschen. Das Institut erfüllt seine Aufgabe in enger Zusammenarbeit mit den fachlich zuständigen Fakultäten und den Instituten der Universität Münster, dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V. Zu benachbarten Wissenschaftsdisziplinen soll eine enge fachliche Verbindung gehalten werden. Das Institut führt vornehmlich rechtswissenschaftliche Forschungsvorhaben im Bereich des Raumordnungsrechts, des Bauplanungsrechts, des Denkmalschutzrechts und des Umweltrechts durch. Die Forschungsarbeit des Instituts schafft wissenschaftliche Grundlagen für die politischen und administrativen Aufgaben sowohl der Bundesregierung im Bereich von Raumordnung, Städtebau und Umweltschutz als auch für die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen im Bereich von Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft. Insoweit erfüllt das Institut Ressortforschungsaufgaben⁴. Die Ergebnisse der Forschungsarbeiten des Zentralinstituts für Raumplanung tragen daneben selbstverständlich auch zur Erweiterung des allgemeinen wissenschaftlichen Kenntnisstandes bei und kommen anderen Zielgruppen und Gesetzesanwendern, insbesondere Ländern und Gemeinden, zugute. Die Forschungsberichte werden regelmäßig in den institutseigenen Schriftenreihen "Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung" und "Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung" veröffentlicht. Neben Forschungsanliegen des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen werden im Zentralinstitut wissenschaftliche Arbeiten mit Unterstützung anderer forschungsfördernder Stellen durchgeführt.

II. Rechtliche Organisation

Das Zentralinstitut für Raumplanung hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Rechtsträgerin ist die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Die Akademie ist ein eingetragener privatrechtlicher Verein. Das Institut gehört deshalb nicht zum öffentlichen Dienst. Dienst- und besoldungsrechtlich kann jedoch eine Tätigkeit im Zentralinstitut der Tätigkeit im öffentlichen Dienst gleichgestellt werden, da das Institut eine wissenschaftliche Forschungseinrichtung i.S.v. § 29 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 BBesG ist, an der die öffentliche Hand durch Zahlung von Beiträgen oder Zuschüssen beteiligt ist⁵. Ihre Aufgabe, Städtebau und Landesplanung in Wissenschaft und Praxis zu fördern, erfüllt die DASL durch fachwissenschaftliche Gutachten und Berichte, Veranstaltungen, Vorträge, Tagungen und Veröffentlichungen⁶. Die Akademie ist Trägerin von drei Instituten, und zwar des Instituts für Städtebau in Berlin, des Instituts für Städte-

bau und Wohnungswesen in München und des Zentralinstituts für Raumplanung in Münster, wobei die Institute in Berlin und München im Gegensatz zum Zentralinstitut für Raumplanung keine Forschung, sondern vornehmlich Ausbildung von Beamten und freiberuflichen Fachleuten zur Aufgabe haben. Die DASL ist Zuwendungsempfängerin des Bundes sowie der Bundesländer, in denen sich ihre Einrichtungen befinden. Bund und Land Nordrhein-Westfalen stellen der Akademie auch die erforderlichen Mittel zur Erfüllung der Aufgaben des Zentralinstituts für Raumplanung zur Verfügung.

Das Zentralinstitut für Raumplanung ist der Universität Münster angegliedert. Rechtlich gesehen ist es ein Institut "an der" Universität. Einrichtungen an der Universität sind nicht Teil der Hochschule, sondern ihr verbunden. Ihr Träger ist ein Dritter. Die Anerkennung als Institut an der Hochschule ist ein Verwaltungsakt, der die tatsächliche Verbindung, wie sie z.B. durch die Identität der Institutsleiter und Direktoren mit Hochschullehrern der Universität deutlich wird, rechtlich ausgestaltet, wobei der Inhalt dieser rechtlichen Ausgestaltung von Fall zu Fall unterschiedlich sein kann. Bei dieser Ausgestaltung ist aber jeweils den vom BVerfG entwickelten Kriterien Rechnung zu tragen, wonach dem leitenden wissenschaftlichen Personal ein ausschlaggebender und maßgeblicher Einfluß auf die Entscheidungen in allen wissenschaftsrelevanten Fragen zu sichern ist⁷.

Innerhalb der Universität ist das Zentralinstitut für Raumplanung wissenschaftlich den Fakultäten Rechtswissenschaft und Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zugeordnet.

III. Organe des Instituts

Organe des Zentralinstituts für Raumplanung sind der Vorstand und das Kuratorium.

Dem Kuratorium obliegt die Beschlußfassung über das vom Vorstand aufgestellte Arbeitsprogramm, die Festsetzung und die Änderung des vom Rechtsträger zu genehmigenden Wirtschafts- und Stellenplans im Rahmen der aus dem Bundes- und Landeshaushalt bereitgestellten Mittel, die Bestätigung der Geschäftsordnung des Instituts und über alle sonstigen Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung. Das Kuratorium besteht aus zwei Vertretern des Bundes, die von dem für die Raumordnung zuständigen Bundesminister, zwei Vertretern des Landes Nordrhein-Westfalen, die von dem für die Landesplanung zuständigen Landesminister zu benennen sind, einem Vertreter der DASL und einem Vertreter der Universität Münster aus den kooperierenden Fakultäten. Vorsitzender des Kuratoriums ist derzeit Ministerialdirigent Dr. Michael Krautzberger aus dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Sein Vertreter ist Ministerialdirigent Dr. Ernst-Hasso Ritter, Leiter der Abteilung Landesplanung im Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen. Dem Kuratorium gehören außerdem an Frau Dr. Wiese-von Ofen, wissenschaftliche Sekretärin der DASL, Herr Dr. Freiherr von Malchus, Direktor des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Herr Ministerialrat Berkefeld aus dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und Prof. Dr. Rainer Thoss, Universität Münster.

Geleitet wird die Forschungsarbeit des Instituts vom Vorstand. Er besteht aus drei Direktoren. Unter ihnen soll ein Sozialwissenschaftler, ein Wirtschaftswissenschaftler und ein

Rechtswissenschaftler sein. Die Direktoren werden auf Vorschlag der entsprechenden Fakultäten der Universität Münster im Einvernehmen mit der Rechtsträgerin vom Kuratorium ernannt. Aus ihrer Mitte haben die Mitglieder des Vorstandes ein Geschäftsführendes Vorstandsmitglied zu bestimmen. Geschäftsführender Direktor des Zentralinstituts für Raumplanung ist seit 1980 Prof. Dr. *Werner Hoppe*, Inhaber des Lehrstuhls für Raumplanung und öffentliches Recht der Universität Münster. Mitglieder des Vorstands sind außerdem Prof. Dr. *Werner Krawietz*, Inhaber des Lehrstuhls für Soziologie, Rechts- und Sozialphilosophie der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster, und Prof. Dr. *Rainer Thoss*, Direktor des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster. Der Vorstand bereitet das Arbeitsprogramm zur Beschlußfassung für das Kuratorium vor und wickelt auf der Grundlage des vom Kuratorium beschlossenen Arbeitsprogramms das Forschungsprogramm des Instituts ab.

C. Überblick über die wissenschaftliche Arbeit

Ende der 50er Jahre begann die Bundesregierung die Maßnahmen der einzelnen Planungs- und Investitionsträger der öffentlichen Hand auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Gemeinden und der raumordnungspolitischen Leitziele zu koordinieren. Sehr bald erwies sich dabei, daß die Raumforschung für diese Aufgabe nur unzureichendes Material bereitstellen konnte. Grundsätzliche Fragestellungen der Raumordnungspolitik und des Raumordnungsrechts waren ungeklärt; die raumordnungspolitischen Entscheidungen von Bundes- und Landesregierungen waren wissenschaftlich weitgehend ungesichert. Es erschien deshalb dringend geboten, ein interdisziplinär arbeitendes Institut zur theoretischen Grundlagenforschung auf dem Gebiet der Raumordnung zu errichten. Gefördert wurde die Gründung des Instituts vom Bundeswohnungsbauministerium und vom Ministerpräsidenten *Meyer* des Landes Nordrhein-Westfalen und dem Landesplanungsminister *Franken*. Das Institut sollte eine umfassende Grundlagenforschung auf den Gebieten der Raumordnung, der Landes- und Städtebauplanung betreiben. Die Forschungsarbeit sollte von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, jedoch eng koordiniert durchgeführt werden. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit sollte bereits im Namen des Instituts durch den Begriff "Zentralinstitut" zum Ausdruck kommen. Die Gründung solcher "Zentralinstitute" ging auf Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen aus dem Jahr 1960 und auf dessen "Anregungen zur Gestalt neuer Hochschulen", im Interesse einer Fortentwicklung der interdisziplinären Zusammenarbeit "Zentrale Institute" zu errichten, zurück. Vorgespräche für die Institutsgründung begannen im Jahre 1963. Die erste Satzung des Instituts wurde vom Kuratorium am 12.9.1964 beschlossen⁸.

Das Zentralinstitut hat die ihm gestellte Aufgabe auf verschiedene Weise erfüllt. Zu zahlreichen Rechtsfragen und Problembereichen sind vom Institut grundlegende Untersuchungen durchgeführt worden. Daneben wurde immer wieder in kleineren Expertisen und Gutachten zu konkreten und aktuellen Fragestellungen, insbesondere zu höchstrichterlichen Entscheidungen oder Gesetzgebungsvorhaben, Stellung genommen⁹. Direktoren und wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts haben daneben zahllose Vorträge gehalten, Lehrveranstaltungen und Forschungsseminare durchgeführt sowie Lehrbücher, Aufsätze, Festschriftbeiträge etc. verfaßt¹⁰. Seine

Aufgaben erfüllt das Institut in Zusammenarbeit mit anderen auf dem Gebiete der Raumplanung tätigen Wissenschaftlern und Forschungseinrichtungen, mit den zuständigen Verwaltungsbehörden von Bund, Ländern und Gemeinden und nicht zuletzt durch Mitarbeit in zahlreichen Arbeitsgruppen und Gremien.

Die Forschungsberichte des Instituts können an dieser Stelle aus Raumgründen nicht im einzelnen dargestellt werden: Die Palette der Forschungsthemen reicht von Untersuchungen zur Sozialökologie des Gesundheitswesens¹¹ über "Die Baulast als bauaufsichtliches Instrument"¹², über das "Problem intraurbaner Zentralorte — dargestellt am Beispiel der Stadt Münster"¹³, über "Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen regionaler Mobilitäts-Ansätze zu ihrer theoretischen Erfassung"¹⁴ bis hin zu Themen wie "Energieversorgung und Energieversorgungskonzepte. Zu den rechtlichen und faktischen Möglichkeiten der Umsetzung von Versorgungskonzepten"¹⁵ oder "Rechtsfragen flächen- und bodenbezogenen Denkmalschutzes"¹⁶. Schlaglichtartig können im nachfolgenden nur einige frühe Arbeiten des Zentralinstituts in Erinnerung gerufen und einige wenige Schwerpunkte der gegenwärtigen Forschungstätigkeit erwähnt werden¹⁷.

Zu den ersten sozialwissenschaftlichen Arbeiten des Instituts zählten eine Untersuchung von *Renate Krysmanski* zum Thema "Bodenbezogenes Verhalten in der Industriegesellschaft", eine weitere Arbeit von *Steinberg* mit dem Thema "Methoden der Sozialgeographie und ihre Bedeutung für die Raumplanung" und eine Untersuchung von *Schäfers* zum Thema "Öffentlichkeits- und Interessenstrukturen in Planungsprozessen". Dabei handelt es sich um eine soziologische Fallstudie am Beispiel einer kommunalen Neugliederung auf Kreisebene¹⁸. Eine weitere Forschungsarbeit von *Renate Krysmanski* mit dem Thema "Die Nützlichkeit der Landschaft, Überlegungen zur Umweltplanung" geht den Planungsvorstellungen verschiedener Fachdisziplinen (Soziologie, Ökologie, Landespflege und Ökonomie) nach, die sich unter häufig gegensätzlicher Blickrichtung mit dem Phänomen "Landschaft" bzw. den in der Industriegesellschaft noch verbliebenen Naturresten befaßt¹⁹. Aus einer empirischen Untersuchung von *Schäfers* zum Problem des Bodenbesitzes und der Bodennutzung in der Großstadt²⁰ folgte das weiterführende Forschungsthema, die Planungswirklichkeit auf die Wünsche und Bedürfnisse der "Beplanten" selbst zu beziehen. Unter dem Arbeitstitel "Raumplanung und Öffentlichkeit" wurden 1968 drei empirisch-soziologische Fallstudien durchgeführt, um die Einwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten von Planungsbetroffenen bei raum- und bodenbezogenen Planungsprozessen herauszuarbeiten²¹.

Als erste Arbeit der volkswirtschaftlichen Abteilung des Instituts wurde ein Forschungsvorhaben abgeschlossen zum Thema "Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik"²². In der volkswirtschaftlichen Abteilung wurde außerdem sehr früh in einer Reihe von Einzelprojekten aufeinander aufbauend die Aufgabe angegangen, den unternehmerischen Entscheidungsprozeß bei der Standortwahl zu analysieren und die so gewonnenen Hypothesen über die Motivationsstruktur, das Informationsniveau und die Beeinflussbarkeit dieser Entscheidungen empirisch zu überprüfen. Zu diesem Forschungsschwerpunkt zählte u.a. die Arbeit des derzeitigen Bundesumweltministers *Töpfer* zum Thema "Regionalpolitik und Standortentscheidung"²³. Darüber hinaus wurde in Kenntnis der besonderen regionalpolitischen Bedeutung der

Standortwahl im tertiären Bereich für die dynamische Entwicklung von zentralen Orten diesem Sektor eine besondere Bedeutung geschenkt²⁴. Schließlich wurde auch das öffentliche Kapital im Bereich der Infrastruktur in das Forschungsprogramm der volkswirtschaftlichen Abteilung des Instituts einbezogen. Die Basisuntersuchung wurde von Jansen vorgelegt, der besonders die instrumentale Bedeutung der Infrastrukturinvestitionen für die Regionalpolitik herausgearbeitet hat²⁵.

Frühe rechtswissenschaftliche Arbeiten des Instituts befaßten sich mit Rechtsgrundlagen des englischen Städtebaus²⁶, mit dem "Entwurf eines neuen Grundstücksneuordnungsverfahrens unter Berücksichtigung seiner Bezüge zu den geltenden Bodenordnungsmaßnahmen"²⁷ und bereits frühzeitig mit Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung²⁸, ein Problemfeld, der das Institut in der Folgezeit wiederholt beschäftigte²⁹.

Ein Forschungsschwerpunkt zu Ende der 60er Jahre, der an dieser Stelle beispielhaft Erwähnung finden mag, befaßte sich mit den Informationsinstrumenten für die Regionalpolitik. Ziel dieses Forschungsschwerpunktes war die Erarbeitung von wissenschaftstheoretischen und methodischen Grundlagen für eine systematische Aufbereitung von Informationen, die den Beteiligten an regionalen Planungsprozessen bei der Vorbereitung rationaler Entscheidungen helfen sollten³⁰.

Seit Anfang der 70er Jahre werden vom Institut die mit der Raumplanung verbundenen Rechtsfragen grundlegend und systematisch bearbeitet. Von Vorstandsmitgliedern bzw. Mitarbeitern des Zentralinstituts wurden systematische Gesamtdarstellungen des Raumordnungsrechts³¹ und des Umweltrechts³² vorgelegt. Im Zentralinstitut entstanden zahlreiche Einzeldarstellungen zu speziellen raumordnungsrechtlichen Fragestellungen³³. Verschiedene Problemfelder bedurften im Laufe der Zeit einer wiederholten und vertieften wissenschaftlichen Bearbeitung. So widmeten sich verschiedene Untersuchungen Begriff, Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung³⁴; wiederholt war die rechtliche Stellung des Bundesraumordnungsministers Gegenstand der wissenschaftlichen Forschung im Institut³⁵. Auch Rechtsfragen im Zusammenhang mit einzelnen planungsrechtlichen Instrumentarien wurden in verschiedensten Forschungsvorhaben thematisiert³⁶. Einen Schwerpunkt der rechtswissenschaftlichen Forschung im Institut bildeten neben Rechtsfragen des Verhältnisses einzelner Planungsinstrumente zueinander³⁷ und neben Rechtsfragen grenzüberschreitender Planung³⁸ vor allem Rechtsfragen, die mit dem Verhältnis der gemeindlichen Bauleitplanung zur Raumordnung und Landesplanung und mit der Durchsetzbarkeit von Umweltbelangen in der räumlichen Planung zusammenhängen³⁹.

Das Verhältnis der gemeindlichen Planung zur Raumordnung und Landesplanung war insbesondere in den Jahren 1980 und 1981 Forschungsgegenstand. So befaßte sich eine Untersuchung mit den verfassungs- und rahmenrechtlichen Grundlagen der kommunalen Beteiligung in der Raumordnung und Landesplanung. Diese Untersuchung enthielt außerdem eine rechtsvergleichende Darstellung der landesplanungsrechtlichen Beteiligungsregelung⁴⁰. In einer zweiten Untersuchung wurden die Möglichkeiten der Staatsaufsicht zur Durchsetzung landesplanerischer Erfordernisse thematisiert. Die Untersuchung zeigte, daß die Möglichkeiten der im Städtebaurecht zur Rechtskontrolle beschränkten Staatsaufsicht zur Durch-

setzung landesplanerischer Erfordernisse angesichts struktureller Besonderheiten von Planungsrechtsnormen und des planhaften Verwaltungshandelns begrenzt sind⁴¹. Eine weitere Studie aus diesem Problemfeld ging dem Verhältnis von kommunaler Finanzwirtschaft, d.h. kommunaler Haushalts-, Finanz- und Investitionsplanung und Landesplanung, nach. Erörtert wurden in diesem Forschungsvorhaben insbesondere die Fragen, ob die kommunale Haushalts-, Finanz- und Investitionsplanung vom Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gem. § 3 Abs. 1 ROG erfaßt wird, welchen Inhalt die Abstimmung nach § 4 Abs. 5 ROG hat und welche Wirkungen von den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nach § 5 Abs. 4 ROG auf die kommunale Finanzwirtschaft ausgehen⁴². 1981 schließlich wurde außerdem noch eine Untersuchung aufgenommen, die der unterschiedlichen Ausgestaltung des sog. Bekanntgabeverfahrens in den Bundesländern und seiner Einordnung in das Planungssystem der Raumordnung und Landesplanung, insbesondere seinem Verhältnis zur Regionalplanung, gewidmet ist⁴³.

Im Vordergrund der Bemühungen des Instituts stehen seit vielen Jahren aber vor allem die Wirkungsmöglichkeiten der Raumplanung für den Umweltschutz, an deren Verbesserung das Zentralinstitut für Raumplanung durch zahlreiche Forschungsvorhaben mitgewirkt hat. So wurde insbesondere im Rahmen eines größeren Forschungskomplexes über "Rechtliche und verwaltungsmäßige Voraussetzungen für die Durchsetzbarkeit der Ergebnisse umweltpolitischer Modelle", der im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Sonderforschungsbereichs "Raumordnung und Raumwirtschaft" im Institut durchgeführt wurde, vier Studien erstellt, die sich grundlegend mit dem Verhältnis von Raumordnung und Umweltschutz befaßten⁴⁴. Kurze Zeit später wurden eine weitere Untersuchung zum rechtlichen und administrativen Instrumentarium zur Durchsetzung von Umweltbelangen im Bereich der räumlichen Planung und eine weitere Arbeit zu aktuellen Fragen im Verhältnis von Immissionsschutz und Landesplanung veröffentlicht⁴⁵. In seinem Mitbericht "Staatsaufgabe Umweltschutz" auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Berlin stellte Hoppe die Umweltvorsorge durch Umweltschutzplanung in den Mittelpunkt der Erörterungen⁴⁶. Neben der Arbeit von Erbguth zur Systematisierung, Harmonisierung und sonstigen Weiterentwicklung des raumbedeutsamen Umweltrechts⁴⁷ entstanden zahlreiche weitere umweltrechtliche Arbeiten im Zentralinstitut⁴⁸. Das Zentralinstitut für Raumplanung nimmt auch sein 25jähriges Jubiläum zum Anlaß, die Wirkungsmöglichkeiten der Raumplanung für den Umweltschutz auf einem Fachkongreß am 21. September 1989 in Münster zu thematisieren. Beabsichtigt sind Fachvorträge zum Verhältnis der Landschaftsplanung zur Gesamtplanung vom Präsidenten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Herrn Dr. von der Heide, zum Thema "Freiraumschutz durch Planung" von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Universität Trier, und zum Thema "Die Planung der Abfallwirtschaft" vom Ersten Direktor und Professor beim Umweltbundesamt Werner Schenkel.

Gegenwärtig arbeitet das Zentralinstitut für Raumplanung vornehmlich in zwei Forschungsbereichen, nämlich zu "Rechtsfragen des Verhältnisses von Fachplanung und Gesamtplanung" und zu den "Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Recht der Raumordnung und Landesplanung und das Baurecht". In dem Forschungsbe-

reich, der sich mit Rechtsfragen des Verhältnisses von Gesamt- und Fachplanung befaßt, werden derzeit Forschungsarbeiten durchgeführt, die sich mit dem Verhältnis der fachlichen Entsorgungsplanung zur überörtlichen Gesamtplanung und mit dem Verhältnis der Landschaftsplanung zur örtlichen Gesamtplanung einerseits und zur überörtlichen Gesamtplanung andererseits befassen. Die Studie zur überörtlichen Landschaftsplanung befaßt sich auch mit Rechtsfragen der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Landschaftsplanung und mit Rechtsproblemen der Eingriffsregelung. Daneben wird derzeit ein Forschungsprojekt durchgeführt, das sich mit den Harmonisierungsfragen der Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen auseinandersetzt. Im Forschungsbereich "EG-Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht der Raumordnung und Landesplanung" sollen in absehbarer Zeit Forschungsarbeiten aufgenommen werden, die sich mit dem Verhältnis der EG-Fondverwaltung und der nationalen Regionalpolitik und Wirtschaftsförderung unter Einbeziehung des Gesichtspunkts der Wettbewerbskontrolle befassen sollen. Durchgeführt wird außerdem eine Untersuchung, die sich mit den Auswirkungen der EG-rechtlich geforderten Rechtsangleichung auf das Baurecht der Bundesrepublik Deutschland (Bauordnungs- und Planungsrecht) befaßt.

D. Ausblick

Das Zentralinstitut für Raumplanung zählt sicher nicht zu den Großforschungsanlagen in der Bundesrepublik. Von den Forschungsausgaben des Bundesbauministeriums entfallen auf das Zentralinstitut für Raumplanung rd. 1 %⁴⁹. Von den Wissenschaftsausgaben der Bundesrepublik macht der Betrag für das Zentralinstitut weniger als 0,0007792 % aus. Gleichwohl hat die Arbeit des Zentralinstituts in der Fachwelt hohe Anerkennung gefunden. Es zählt nach Auffassung der nordrhein-westfälischen Landesregierung zu den "bedeutenden praxisorientierten Forschungsinstituten im Bundesgebiet"⁵⁰. Auch der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat erst jüngst in einem Beschluß vom 17.9.1987 die Bedeutung der Institutsforschung für die Durchführung und Weiterentwicklung der Bundesraumordnungspolitik betont⁵¹. Der ehemalige Bundesbauminister Dr. Oscar Schneider vertrat die Ansicht, daß in einer Zeit knapper finanzieller Mittel die Ausgaben für die Forschung nicht beschnitten werden dürfen, sondern im Gegenteil wichtiger werden⁵². Es bleibt deshalb zu wünschen, daß das Zentralinstitut für Raumplanung auch in den kommenden 25 Jahren in gleicher Weise wie in der Vergangenheit intensiv an der Weiterentwicklung im Bereich von Raumordnung und Landesplanung, von Umwelt- und Planungsrecht mitwirken können.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu den Forschungsbericht des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. — Bonn, 1987, S. 3 f.
- 2 Siehe den Forschungsbericht des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, S. 7.

3 Siehe dazu ausführlicher *Beckmann*: 25 Jahre Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. DVBl. 1987, S. 888 ff.; einige Angaben über das Institut finden sich auch bereits bei *Hoppe*: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland. — Münster u.a. 1986, Rn 247; *Cholewal/Dyong/von der Heide/Arens*: Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes. Loseblatt, Stand: März 1988, Anhang zu 9 Rn. 9 mit einem Verzeichnis der Institutsveröffentlichungen in Rn. 11; zahlreiche Informationen über das Institut enthalten außerdem die regelmäßig herausgegebenen Tätigkeitsberichte des Instituts, zuletzt über den Zeitraum 1987/1988, zusammengestellt und bearbeitet von *Beckmann*, Münster 1988.

4 Zu dem Begriff "Ressortforschung" siehe *Meusel*: Grundprobleme des Rechts der außeruniversitären "staatlichen" Forschung. — Darmstadt 1982, S. 10, der zu Recht darauf hinweist, daß die Kategorien "Grundlagenforschung", "Großforschung" und "Ressortforschung" "begrifflich wenig scharf konturiert sind, die traditionelle und idealtypische Unterscheidung dieser Forschungsbereiche immer stärker durchbrochen wird und sie sich zunehmend einander durchdringen".

5 Vgl. dazu das Verzeichnis der nichtöffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtungen i.S.v. § 29 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 BBesG des Bundesministers des Innern, GMBL. 1987, 39 Nr. 115.

6 Nähere Angaben zur Akademie bei *Hillebrecht*: Daten zur Raumplanung, A III 2.7; Forschungsbericht des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, S. 118 f.

7 BVerfGE 35, 79 ff.

8 Zu weiteren Einzelheiten der Institutsgeschichte siehe *Beckmann*, DVBl. 1987, S. 888 ff.

9 Vgl. dazu aus jüngerer Zeit z.B. die Stellungnahme des Instituts zu den Materialien zum Baugesetzbuch, DVBl. 1985, S. 36 ff.; *Hoppel Appold*: Vorschläge und Überlegungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes. DVBl. 1987, S. 179 ff.; *Funkel/Schroer*: Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Zusammenarbeit bei der Bauleitplanung. Zeitschrift für Gesetzgebung 1986, S. 276 ff.; *Brummund*: Der Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen i.S.d. § 3 Abs. 1 ROG. DVBl. 1988, S. 77 ff.

10 In den Schriftenreihen, die das Zentralinstitut zusammen mit dem Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster herausgibt, sind bislang rd. 150 Forschungsberichte veröffentlicht worden; allein im Zeitraum 1982 bis 1986 haben die Institutsdirektoren und Mitarbeiter daneben mehr als 120 Veröffentlichungen in Zeitschriften und Büchern herausgebracht, vgl. dazu i.e. den Tätigkeitsbericht für den Zeitraum 1982 bis 1986, S. 153 ff.

11 *Krysmanski/Schäfers*: Planung und Interessen im Gesundheitswesen. — Münster 1972.

12 *David*: Die Baulast als bauaufsichtliches Instrument. — Münster 1970.

13 *Sedlacek*. — Münster 1973.

14 *Röder*. — Münster 1974.

15 *Wesener*. — Münster 1986.

16 *Bülow*. — Münster 1986.

17 Ausführlich dazu *Beckmann*. DVBl. 1987, S. 888 ff.

18 Vgl. *Krysmanski*: Bodenbezogenes Verhalten in der Industriegesellschaft. — Münster 1967; *Steinberg*: Methoden der Sozialgeographie und ihre Bedeutung für die Regionalplanung. — Köln 1967; *Schäfers*: Öffentlichkeits- und Interessenstrukturen in Planungsprozessen. — Münster 1970.

19 *Renate Krysmanski*: Die Nützlichkeit der Landschaft, Überlegungen zur Umweltplanung. — Düsseldorf 1971.

20 *Schäfers*: Bodenbesitz und Bodennutzung in der Großstadt. Eine empirisch-soziologische Untersuchung am Beispiel Münster. — Münster 1968.

21 *Schäfers*: Planung und Öffentlichkeit, drei soziologische Fallstudien: Kommunale Neugliederung, Flurbereinigung, Bauleitplanung. — Düsseldorf 1970.

22 *Jansen*: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik. — Münster 1968.

- 23 Vgl. *Töpfer*: Regionalpolitik und Standortentscheidung. — Bielefeld 1969; *Klöppel*: Die Mobilität des Produktionsfaktors Kapital und ihre Bedeutung für die Regionalpolitik. — Münster 1973; *Holdt*: Industrieansiedlungsförderung als Instrument der Regionalpolitik. — Münster 1974.
- 24 Vgl. dazu die Untersuchung von *Lange*: Wachstumstheorie zentralörtlicher Systeme. — Münster 1973.
- 25 *Jansen*: Infrastrukturinvestition als Mittel der Regionalpolitik. — Bielefeld 1968.
- 26 Vgl. *David*: Rechtsgrundlagen des englischen Städtebaus. — Münster 1972; s. auch ders.: Zu ausländischen Raumordnungsproblemen in rechtsvergleichender Sicht — Rechts- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung in Frankreich, England und den Niederlanden. — Münster 1976.
- 27 *Suderow*. — Münster 1973.
- 28 *Klein*. — Münster 1972.
- 29 Siehe unten bei Anm. 44.
- 30 Vgl. dazu *Porada*: Der Beitrag der Wissenschaft zur Bestimmung gesellschaftspolitischer Ziele unter besonderer Berücksichtigung der Regionalpolitik. — Münster 1976; *Landwehr*: Die methodischen Grundlagen der Regionalanalyse. — Münster 1975; ders.: Die Gliederung des Raumes, Typisierung, Regionsabgrenzung und Regionierung. — Münster 1975; *Hartke*: Methoden zur Erfassung der physischen Umwelt und ihrer anthropogenen Belastungen. — Münster 1975.
- 31 Vgl. *Hoppel/Menke*: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz. — Köln u.a. 1986; *Hoppel/Schoeneberg*: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen. — Köln u.a. 1987; s. außerdem *Ernst/Hoppe*: Das öffentliche Bau- und Bodenrecht. Raumplanungsrecht, 2. Aufl. — München 1981; *Erbguth*: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. — Köln u.a. 1983.
- 32 Vgl. *Hoppel/Beckmann*: Umweltrecht. — München 1989.
- 33 Vgl. *Zoubek*: Sicherungsinstrumente in der Landesplanung. Rechtssystematik und praxisorientierte Ausgestaltung in den Ländern. — Münster 1986; *Bunse*: Das Planungsinstrumentarium der Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie der kreisfreien Städte Niedersachsens im Bereich der Raumordnung. — Münster 1984; *Timmer*: Behördenstandorte und Landesplanung. Eine Analyse der räumlichen Verteilung der Behörden und Bediensteten der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen; *Arthur Benz*: Parlamentarische Formen in der Regionalplanung. Eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der politischen Vertretungsorgane in der Regionalplanung. — Münster 1983; *Zoubek*: Sektoralisierte Landesplanung. Rechtsdogmatische und rechtspolitische Aspekte der hochstufigen fachlichen Programme und Pläne. — Münster 1983; *Arthur Benz*: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung zur Organisation und Problemlösungsfähigkeit. — Münster 1982; *Brentano*: Verfassungs- und raumordnungsrechtliche Probleme der Regionalplanung. — Münster 1978; *Beus*: Rechtsprobleme bei der Ausgestaltung der Raumordnung und Landesplanung als Entwicklungsplanung. — Münster 1978; *Suderow*: Rechtsprobleme des Bundesraumordnungsprogramms. — Münster 1975; *Erbguth*: Probleme des geltenden Landesplanungsgesetzes — ein Rechtsvergleich. — Münster 1975; *Funke*: Bund-Länder-Abstimmung am Beispiel der Raumordnung und Landesplanung. — Münster 1987; *Brummund*: Die Grundsätze der Raumordnung. — Münster 1989.
- 34 Vgl. *Paßlick*: Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Rechtsfragen von Begriff, Wirksamkeit, insbesondere im Außenbereich gem. § 35 Abs. 1 BBauG und Darstellungsprivileg. — Münster 1986; *Grooterhorst*: Die Wirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung gegenüber Bauvorhaben nach § 34 BBauG. Zugleich zum bebauungsrechtlichen Planungserfordernis als Instrument der Zielverwirklichung nach § 34 und 35 BBauG; *Bleicher*: Das Verfahren zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung — dargestellt am Beispiel des nordrhein-westfälischen Zielbekanntgabeverfahrens. — Münster 1983; *Plogmann*: Zur Konkretisierung der Raumordnungsziele durch gesellschaftliche Indikatoren. — Münster 1977; *Krefil/Priester*: Die Begründung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Raumordnungsplänen — rechtsdogmatische und rechtstheoretische Anmerkungen. — Münster 1977; *Klein*: Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung. — Münster 1972; *Folkerts*: Raumordnungsziele im Ländervergleich. — Münster 1988.
- 35 Vgl. *Eusterbrock*: Raumverträglichkeitsprüfung auf Bundesebene. Eine verfassungs- und raumordnungsrechtliche Untersuchung über die Beteiligung des Bundesraumordnungsministers bei raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes. — Münster 1987; *Schöler*: Die Stellung des für die Raumordnung zuständigen Bundesministers im Rahmen der verfassungsmäßigen Verteilung der Verantwortung gem. Art. 65 GG — Möglichkeiten und Grenzen einer Reform. — Münster 1976.
- 36 Vgl. z.B. *Börger*: Genehmigungs- und Planungsentscheidungen unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts. — Münster 1987; s. auch die bereits erwähnte Untersuchung von *Zoubek* zu den Sicherungsinstrumenten der Landesplanung. — Münster 1986, und die verschiedenen Studien zum Raumordnungsverfahren: *Dickschen*: Das Raumordnungsverfahren im Verhältnis zu den fachlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren. — Münster 1987; *Schoeneberg*: Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren. — Münster 1984, und *Zoubek*: Das Raumordnungsverfahren. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des förmlichen landesplanerischen Abstimmungsinstrumente. — Münster 1978; ders.: Das Raumordnungsverfahren — ein Instrument zur Verwirklichung der Raumordnung. BayVBl. 1982, S. 718; *Erbguth*: Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren. NuR 1982, S. 161 ff.; ders.: Das Raumordnungsverfahren als formale Verträglichkeitsprüfung und ihr erweiterter Einsatz als aktives Planungsinstrument. IzR 1979, S. 90 ff.
- 37 Vgl. z.B. *Suderow*: Das Verhältnis der Fachplanungen zur Raumordnung und Landesplanung. — Münster 1976; *Schlarmann*: Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung. — Münster 1980; vgl. auch *Erbguth*: Das rechtssystematische Verhältnis der überörtlichen Landschaftsplanung zur Landesplanung. UPR 1983, S. 137 ff.
- 38 Vgl. *Oehm*: Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit. — Münster 1982; *Bleicher*: Staatsgrenzen überschreitende Raumordnung und Landesplanung. Bestandsaufnahme, rechtliche Würdigung und Möglichkeiten der Fortentwicklung. — Münster 1981; *Hoppel/Beckmann*: Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze. DVBl. 1986, S. 1 ff.
- 39 Vgl. *Pfeifer*: Der Grundsatz der Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung. Das Verhältnis der Bauleitplanung zu nachfolgenden Genehmigungsverfahren. — Münster 1989; *Hoppel/Beckmann*: Der Grundsatz der Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung. NuR 1988, S. 6 ff.
- 40 *Heinrich*: Die kommunale Beteiligung in der Raumordnung und Landesplanung. Bd. I: Verfassungsrechtliche und rahmenrechtliche Grundlagen. — Münster 1981, und Bd. II: Beteiligungsrecht und Beteiligungsverfahren nach dem Landesplanungsrecht der Länder. — Münster 1981.
- 41 *Weidemann*: Die Staatsaufsicht im Städtebaurecht als Instrument zur Durchsetzung der Raumordnung und Landesplanung. — Münster 1982.
- 42 *Angelika Benz*: Kommunale Finanzwirtschaft und Landesplanung. — Münster 1983.
- 43 *Bleicher*: Das Verfahren zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung — dargestellt am Beispiel des nordrhein-westfälischen Zielbekanntgabeverfahrens. — Münster 1983; zum Problemfeld des Verhältnisses von gemeindlicher Planung zu den Raumordnungsplänen s. auch Weidemann: Gerichtlicher Rechtsschutz der Gemeinden gegen regionale Raumordnungspläne. — Münster 1983.
- 44 Vgl. *Kuhl*: Umweltschutz im materiellen Raumordnungsrecht. — Münster 1977; *Henneke*: Raumplanerische Verfahren und Umweltschutz unter besonderer Berücksichtigung der planerischen Umweltverträglichkeitsprüfung. — Münster 1977; *Brocke*: Rechtsfragen der landesplanerischen Standortvorsorge für umweltbelastende Großanlagen. — Münster 1979; *Baum/Potratz*: Das Haard-Projekt Ruhrkohle AG — Fallstudie zur Durchsetzungsfähigkeit ökonomischer und ökologischer — in der Raumplanung. Arbeitspapiere des SFB 26 "Raumordnung und Raumwirtschaft". — Münster 1979.
- 45 Vgl. *Schlarmann/Erbguth*: Zur Durchsetzung von Umweltbelangen im Bereich der räumlichen Planung. — Münster 1982; *Erbguth*: Immissionsschutz und Landesplanung. — Münster 1982; s. außerdem auch *Erbguth/Benz/Püchel*: Weiterentwicklung raumbezogener Umweltplanungen. Vorschläge aus rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht. — Münster 1984; *Schoeneberg*: Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren. — Münster 1984.

46 Vgl. dazu *Hoppe*: Staatsaufgabe Umweltschutz. VVDStRL 39 (1980), S. 211 (215), dort auch in der Vorbemerkung zur Beteiligung verschiedener Mitarbeiter des Zentralinstituts an den Diskussionen zur Vorbereitung des Vortrages.

47 *Erbguth*: Raumbedeutung Umweltrecht. Systematisierung, Harmonisierung und sonstige Weiterentwicklung. — Münster 1986; für diese Arbeit wurde Prof. *Erbguth* mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Beamtenbundes ausgezeichnet.

48 Vgl. u.a. *Thurn*: Schutz natürlicher Gewässerfunktionen durch räumliche Planung. Möglichkeiten im Bereich des Wasserhaushalts-, Naturschutz- und Raumordnungsrechts. — Münster 1986; *Book*: Bodenschutz durch räumliche Planung. Möglichkeiten im Bereich des Gesamt- und Fachplanungsrechts. — Münster 1986; *Beckmann*: Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im raumbedeutenden Umweltrecht. Eine Untersuchung zum Umfang der richterlichen Kontrolle im Abfall-, Immissionsschutz-, Wasserhaushalts- und Naturschutzrecht. — Münster 1987; *Schroer*: Umweltverträglichkeitsprüfung im Bauplanungsrecht. Zur Umsetzung der EG-Richtlinie 85/337 EWG.

— Münster 1987; *Appold*: Freiraumschutz durch räumliche Planung. Rechtliche Möglichkeiten eines landesplanerischen Gesamtkonzepts. — Münster 1988; *Hoppe/Beckmann*: Umweltrecht. — München 1989.

49 Vgl. dazu *Beckmann*. DVBl. 1987, S. 888 (895).

50 LT-Drucks. 9/3708 v. 8.10.1984.

51 In der Wissenschaft wurde das Institut erst jüngst als die "bedeutende Münsteraner Schule des Planungsrechts" bezeichnet, vgl. *Orloff*. NVwZ 1987, S. 399.

52 *Schneider*. BBauBl. 1987, S. 338 (340).

Dr. Martin Beckmann
Rechtsanwalt
Königstraße 18/19
4400 Münster