

Rezensionen

Hans H. Blotevogel (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. – Hannover: Verl. d. ARL 2002. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 217. LXVI, 331 S., graph. Darst., Kt.

Welche Rolle kann und soll das Zentrale-Orte-Konzept in der Raumordnungspolitik von heute und morgen spielen? Mit dieser Fragestellung zu Beginn des Vorworts werden das zentrale Erkenntnisinteresse sowie die Zielsetzung dieser Arbeit umrissen. An dem Stichwort „Zentrale Orte“ entzündeten sich häufig sehr kontroverse Diskussionen um die Zielsetzungen und Wirkungen dieses raumordnerischen Instrumentariums. Von daher erscheint es fast schon überfällig, dass ein Arbeitskreis aus Wissenschaftlern und Praktikern sich um die „Klärung der wissenschaftlichen Grundlagen eines zeitgemäßen Zentrale-Orte-Konzepts bemühen sollte“.

Die Veröffentlichung fasst die umfangreichen Ergebnisse des Arbeitskreises in überschaubarer sowie nachvollziehbarer Weise zusammen. Es ist dabei besonders hervorzuheben, dass vom Arbeitskreis die Behandlung dieser komplexen Materie sowohl unter wissenschaftlichen Aspekten als auch unter Berücksichtigung der planungspraktischen Erfordernisse vorgenommen wurde. Die wissenschaftliche Diskussion und die Anwendung in der Planungspraxis lassen sich auch nicht strikt trennen; sie bedingen einander, einerseits indem zukunftsfähige normative raumordnerische Instrumente eine wissenschaftliche Fundierung benötigen, andererseits müssen geänderte Rahmenbedingungen ausreichend Berücksichtigung bei der Fortentwicklung entsprechender Konzepte erfahren.

Der mehr als 350 Seiten starke Forschungs- und Sitzungsbericht überzeugt durch eine sehr klare Struktur. Zu Beginn des Buches werden die wesentlichen Empfehlungen des Arbeitskreises in einer Kurzfassung anschaulich wiedergegeben. Der eigentliche Bericht untergliedert sich dann in zwei Teile:

In der „Bestandsaufnahme“ werden nach einer umfassenden Auseinandersetzung zu Theorie und Praxis des Zentrale-Orte-Konzepts und der Reflexion des veränderten raumordnungspolitischen Kontextes die geänderten Rahmenbedingungen und aktuellen Tendenzen der Siedlungsentwicklung insgesamt sowie einzelner relevanter Aspekte (Einzelhandel, Lebens- und Konsumstile, usw.) für das Zentrale-Orte-Konzept diskutiert. Abgeschlossen wird die Bestandsaufnahme mit

fünf Untersuchungen aus einzelnen Bundesländern oder Regionen, die daraufhin ausgewertet wurden, in welcher Weise das Zentrale-Orte-Konzept eine Steuerungswirkung für die Raumentwicklung entfaltet hat.

In dem zweiten Teil „Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“ werden im Wesentlichen Vorschläge zur zukünftigen Operationalisierung des Zentrale-Orte-Konzepts umfassend diskutiert. Hierbei kommt es dem Arbeitskreis darauf an, neben der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts unter Berücksichtigung der gewandelten Rahmenbedingungen vor allem ein weitgehend einheitliches Verständnis dieses Instruments zu fördern.

Der Bericht wird abgeschlossen durch die Darstellung des Forschungsbedarfs in diesem Themenbereich. Aus Sicht des Arbeitskreises sollten neben Untersuchungen zu den Auswirkungen veränderter sozioökonomischer Rahmenbedingungen auf die Anwendbarkeit des Zentrale-Orte-Konzepts vor allem empirische Studien zu seiner Steuerungswirksamkeit der Planungspraxis intensiviert werden.

Neben der Struktur der Veröffentlichung ist auch die gute Lesbarkeit positiv hervorzuheben. Vor allem die knapp gehaltene Kurzfassung ist hierbei zu loben, in der die zentralen Kernaussagen nochmals graphisch besonders gekennzeichnet sind. Darüber hinaus werden die Texte durch knappe, aber aussagekräftige Abbildungen ergänzt.

In den einzelnen Kapiteln beider Hauptteile ist eine Fülle interessanter Inhalte und Aspekte aufgearbeitet, die die umfassenden Diskussionen des Arbeitskreises um die Fragen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts dokumentieren. Es sollen hier nur einige Aspekte kurz hervorgehoben werden.

Im Kapitel 2 („Zu Theorie und Praxis des Zentrale-Orte-Konzepts in Deutschland“) werden alle wesentlichen Aspekte der derzeitigen Diskussion sowohl in der Planungswissenschaft als auch in der Planungspraxis aufgegriffen und in adäquater Weise behandelt. Es wird in diesem Kontext auch auf die Unterschiede zwischen der raumwirtschaftlichen „Zentrale-Orte-Theorie“ und dem raumordnungspolitischen „Zentrale-Orte-Konzept“ eingegangen.

Die Ausführungen zu geänderten Rahmenbedingungen und aktuellen Tendenzen (Kapitel 3 und 4) verdeutlichen in sehr anschaulicher Weise, welche Einflüsse aus den einzelnen Bereichen für die reale Raumentwick-

lung zu erwarten sind und wie diese Entwicklungen häufig den Zielsetzungen des Zentrale-Orte-Konzepts entgegenstehen. Dabei werden auch die Konsequenzen für die zukünftige Anwendung dieses Instrumentariums herausgearbeitet.

Viele dieser neuen Rahmenbedingungen und Tendenzen sind zwar in ihren Dimensionen und ihrer Bedeutung für die Raumentwicklung dargestellt; allerdings bleiben die Einschätzungen hinsichtlich der Konsequenzen für das Zentrale-Orte-Konzept in einigen Fällen noch vage. Es wird hierbei deutlich, dass viele Aspekte noch nicht ausreichend untersucht worden sind (z.B. E-Commerce und zentralörtliches System). Etwas überraschend ist ebenfalls, dass die Thematik des zukünftigen Bevölkerungsrückgangs und der Konsequenzen für das Zentrale-Orte-Konzept nur teilweise und nur im Kontext mit anderen Raumentwicklungstendenzen angesprochen wird.

Die spezifischen Untersuchungen zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts in verschiedenen Bundesländern und Regionen sind aufgrund der unterschiedlichen planerischen Rahmenbedingungen in den Ländern kaum miteinander vergleichbar. Auch wenn diese empirischen Befunde für die Diskussion im Arbeitskreis wichtige Anhaltspunkte gegeben haben und für einzelne Leser interessant sein mögen, fallen sie im Rahmen dieser Dokumentation mit ca. 90 Seiten sehr umfangreich aus.

Die wesentlichen Ergebnisse des Arbeitskreises münden letztendlich in „Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“, die auf knapp 90 Seiten alle zentralen Aspekte aufgreifen und zielführend diskutieren. In diesen Empfehlungen werden die wesentlichen Einzelfragen behandelt (Verflechtungsbereiche, Ausstattung, Tragfähigkeit, Erreichbarkeit, Anwendbarkeit in verschiedenen Raumtypen usw.) und Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts unterbreitet. Dass hierbei auch einige Fragen offen bleiben bzw. Diskussionsbedarf bezüglich der planungspraktischen Anwendbarkeit besteht, lässt sich nicht vermeiden (z.B. „Transkommunaler Kooperationsraum“).

Wenn auch nicht alle in diesem Werk behandelten Aspekte immer neue Erkenntnisse bzw. Vorschläge darstellen, so gibt es bislang kaum eine Veröffentlichung, die in ähnlich umfassender Weise den Themenkomplex Zentrale-Orte-Konzept aufgearbeitet hat. Hierin und in den gut fundierten, zielführenden Vorschlägen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts liegt der besondere Wert des Forschungs- und Sitzungsberichts.

Diese Veröffentlichung ist nicht nur für die Raum- und Planungswissenschaften von Bedeutung, sondern in

gleicher Weise auch für die Planungspraxis eine wichtige Grundlage bei der zukünftigen Arbeit. Alle Akteure, die sich in unterschiedlicher Weise mit dieser komplexen Materie befassen, können aus diesem Forschungs- und Sitzungsbericht ihren „Honig saugen“. Deshalb ist das Buch uneingeschränkt zu empfehlen.

Hans-Jörg Domhardt (Kaiserslautern)

Hans H. Blotevogel (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. – Hannover: Verl. d. ARL 2002. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 217. LXVI, 331 S., graph. Darst., Kt.

Totgesagte leben länger – dieser Ausspruch ging mir während der Lektüre der Veröffentlichung zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts häufig durch den Sinn. Deren Aussagen decken sich weitgehend mit meiner Einschätzung aus Sicht der Landesplanung: Im Ergebnis hat sich das Zentrale-Orte-Konzept in der Vergangenheit bewährt, und – viel wichtiger – es ist ein zukunftsfähiges Konzept, wenn es denn, einhergehend mit den veränderten Rahmenbedingungen, weiterentwickelt wird. Zukunftsfähig als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung, multifunktional mit den Komponenten Ordnung, Versorgung und Entwicklung.

Überlegungen und Diskussionen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts gab es in den letzten Jahren auch in der MKRO – teilweise parallel zu denen im ARL-Arbeitskreis. Mit der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung“ vom 3.12.2001 i.V.m. dem zugrunde liegenden Bericht des Hauptausschusses der MKRO ist die Forderung der Veröffentlichungen, wonach die MKRO-Entschlüsse zu Zentralen Orten von 1968 bis 1983 durch eine neue, erheblich modifizierte und stark verschlankte Übereinkunft zu ersetzen ist (S. XXXVIII), von der MKRO „vorausseilend“ erfüllt.

Die Veröffentlichung gibt in ihrem Teil I im Rahmen einer Bestandsaufnahme einen Überblick über den veränderten raumordnungspolitischen Kontext, Theorie und Praxis des Zentrale-Orte-Konzepts in Deutschland, Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur, Trends und Rahmenbedingungen von Konsum, Einzelhandel und Dienstleistungen und zeigt empirische Befunde zur Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts auf, Letzteres sehr umfangreich anhand unterschiedlicher Regions- bzw. Ländertypen. So wichtig es ist, aufzuzei-

gen, welche Steuerungswirkung das Zentrale-Orte-Konzept Deutschlands in der Vergangenheit entfaltet hat bzw. welche es in der Gegenwart entfaltet, so sehr hätte ich eine etwas straffere Darstellung dieses Teils zugunsten eines Blicks über die nationalen Grenzen hinaus z. B. in den skandinavischen Raum oder nach Frankreich begrüßt. Ein Blick zu anders strukturierten Ordnungs-, Versorgungs- und Entwicklungsansätzen ist der Diskussion um die Weiterentwicklung des eigenen Konzepts dienlich.

Wichtig für die Landes- und Regionalplanung ist das Verdeutlichen der Funktionen und Aufgaben Zentraler Orte in den verschiedenen Raumtypen. Demographischer Wandel (Bevölkerungsrückgang und Überalterung) und prekäre Finanzsituation, insbesondere der Kommunen, rücken die Zentralen Orte mit sehr unterschiedlichen Anforderungen – von „Konzentration auf wenige Metropolen“ bis hin zu „jeder bekommt ein bisschen“ – in die politische Diskussion. Landes- und Regionalplanung sieht sich vor der Aufgabe, sehr differenziert zu erläutern, wie die Zentralen Orte insbesondere zur Verbesserung der Lebensqualität der Menschen in den unterschiedlichen Raumtypen beitragen können. Hierzu gibt die Veröffentlichung gute Anhaltspunkte.

Für die Praxis wichtig ist jedoch auch die Frage, mit welchen flankierenden Einzelmaßnahmen das Zentrale-Orte-Konzept seine Wirkungen entfalten kann, z. B. mit welchen konkreten Einzelmaßnahmen – über Zentrale Orte im schwach strukturierten, von Bevölkerungsrückgang und Überalterung betroffenen ländlichen Raum – die Grundversorgung der Bevölkerung finanzierbar sichergestellt werden kann. Denn Aufgabe der Landes- und Regionalplanung ist nicht allein die Erstellung eines „schlanken Plans“; sie hat auch zu dessen Verwirklichung beizutragen, und in diesem Rahmen muss sie zumindest in der Lage sein, aufzuzeigen, mit welchen Einzelmaßnahmen dies geschehen kann. Die Beantwortung solcher Fragen war ausdrücklich nicht Aufgabe dieser Veröffentlichung, ihr sollte jedoch an anderer Stelle nachgegangen werden.

In Teil II „Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“ kommt es zu keinen Widersprüchen mit o. g. MKRO-Entschießung von 2001 und dem ihr zugrunde liegenden Bericht. Die Empfehlungen zielen auf ein zukunftsfähiges Instrument, das dazu beiträgt, die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung umzusetzen, und das so flexibel gestaltbar ist, dass es den Anforderungen der unterschiedlichen Raumtypen Rechnung trägt. Die künftige Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts für die Entwicklung wesentlicher Raumfunktionen wird aufgezeigt; es werden differenzierte Aussagen zum Einsatz in Verdichtungs-

und Ordnungs- sowie in ländlichen Räumen gemacht, ebenso zur instrumentellen Ausgestaltung als „harter“ Rahmen, der in „weichen“ kooperativen, diskursiven Prozessen hilfreich sein kann. Für die Praxis wichtig sind die Empfehlungen zu Standortclustern, zu Hierarchiestufen mit Aussagen zu Ausstattungsmerkmalen, Tragfähigkeit, Verflechtungsbereichen und Erreichbarkeitsstandards.

Die Empfehlung zu einer künftigen Dreistufigkeit bzw. neuen Vierstufigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts, mit einer neuen Stufe am oberen Ende – den europäischen Metropolen oder auch Metropolregionen – und einer wegfallenden Stufe am unteren Ende – den Kleinzentren – zeigt mir, dass ein in der Veröffentlichung kurz angesprochenes Thema künftig noch weiter vertieft werden muss: Das punkt-axiale System der Raumordnung im europäischen Kontext. Der weitere Ausbau von Kooperationen im Zuge europäischer Netze mit den europäischen Metropolen bzw. Metropolregionen als Knoten, im besonderen auch die Verbesserung der grenzüberschreitenden Erreichbarkeiten, befördern die Integration in die europäische Raum- und Wirtschaftsentwicklung und schaffen in den Netzkorridoren Standortvorteile, die von der Landes- und Regionalplanung zu nutzen sind.

Die Überlegung, wonach künftig insbesondere im Bereich von Oberzentren nicht nur der Zentrale Ort selbst, sondern sein gesamter Stadt-Umland-Bereich die zentralörtlichen Aufgaben übernehmen muss, entspricht der heutigen Realität des Aktionsradius der Bevölkerung. Zu verträglichen Funktions- und Aufgabenteilungen im Interesse aller zu kommen, wird eine Herausforderung an die Landes- und Regionalplanung darstellen, wobei ich die in der Veröffentlichung vorgeschlagene Differenzierung der Aufgaben von Landes- und Regionalplanung nur als Hinweis betrachten kann. Entscheidend wird die konkrete Situation im jeweiligen Land sein.

„Zentralörtliches System und Einzelhandel“ beschäftigt ein ganzes Kapitel der Empfehlungen. Ein wichtiges Thema für die Raumordnung, das meines Erachtens jedoch keine wesentlichen neuen inhaltlichen Erkenntnisse mit sich bringt, wie auch der Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung „Factory-Outlet-Center: Gemeinsame Beurteilungskriterien zur Harmonisierung des Verwaltungshandelns“ vom 3.12.2001 i. V. m. dem zugrunde liegenden Bericht des Hauptausschusses der MKRO zeigt. Welche konkreten Auswirkungen sich aus der Entwicklung neuer Handels- und Dienstleistungsformen durch Nutzung des Internet (E-Commerce, Online-Banking, virtuelle Behörden usw.) ergeben, ist meines Erachtens derzeit noch nicht umfassend absehbar.

Abschließend möchte ich betonen, dass – auch wenn aus Sicht der Praxis insbesondere die Frage nach flankierenden, das Zentrale-Orte-Konzept zur Wirkung bringenden Einzelmaßnahmen noch offen bleibt – die Veröffentlichung in ihrer Kompaktheit und Komplexität hilfreich ist für jeden der sich mit der Fortentwicklung „seines“ Zentrale-Orte-Konzepts befasst.

Petra Schmidt (Schwerin)

Jessel, Beate; Tobias, Kai: Ökologisch orientierte Planung. Eine Einführung in Theorien, Daten und Methoden. – Stuttgart: Ulmer 2002. 470 S., graph. Darst. Tab., Lit.

Beate Jessel und Kai Tobias haben mit dem Buch „Ökologisch orientierte Planung“ ein Werk geschaffen, das in der Praxis und vor allem in der Lehre in vielfältiger Weise Anwendung finden kann. Ihre Zielgruppe reicht von Studierenden über Praktiker bis hin zu interessierten Laien. Die überwiegend gut verständliche Darstellung sowie die reiche Ausstattung des Buches mit Abbildungen lässt erwarten, dass mindestens die beiden ersten Zielgruppen in breitem Umfang erreicht werden können. Zwangsläufig versperren sich manche abstraktere Themen diesem leichten Zugang, was den Wert des Buches jedoch nicht schmälert.

Thematisch deckt das Buch ein sehr breites Spektrum von Instrumenten der Umweltplanung im Überblick ab. Es behandelt die Landschaftsplanung, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und landschaftspflegerische Begleitplanung, die Pflege- und Entwicklungsplanung, Umweltverträglichkeitsprüfung, FFH-Verträglichkeitsprüfung, Fachplanungen wie Agrarstrukturplanung und Flurbereinigung, forstliche, wasserwirtschaftliche und Abbauplanungen sowie Lokale-Agenda-21-Prozesse. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt in der Bereitstellung von planungstheoretischen Grundlagen und Anwendungen für die praktische Arbeit im Bereich der ökologischen Planung allgemein. Dabei kann zwangsläufig nicht auf die speziellen Anforderungen in einzelnen der genannten Aufgabenfelder eingegangen werden. Besonders verdienstvoll sind die planungs- und wissenschaftstheoretischen Überlegungen zu allen Schritten und Phasen des Planungsprozesses.

Relativ umfangreich werden exemplarische Anwendungen der beschriebenen Prinzipien der Erfassung und Bewertung auf die verschiedenen Schutzgüter der Umweltgesetzgebung abgehandelt, wobei – eingedenk des begrenzten Umfangs des Buches und der Breite des Themas – sinnvollerweise kein Wert auf Vollständigkeit gelegt wird, sondern Beispielanwendungen herausge-

griffen werden. Deshalb beschränkt sich die Darstellung auch auf ausgewählte Funktionen der Naturgüter. Im Zusammenhang mit der Wirkungsermittlung, -prognose und Konflikt diagnose erfolgt die exemplarische Anwendung auf verschiedene in der Praxis relevante Nutzungstypen, wobei gleichzeitig Hinweise auf die umweltverträgliche Gestaltung dieser Landnutzungen gegeben werden. Unter dem Stichwort Planerstellung werden grundlegende Zielkategorien, das Nachhaltigkeitskonzept, das Verhältnis von Kulturlandschaft und Wildnis, Zielartensysteme, das Konzept der differenzierten Landnutzung sowie ausführlichere Überlegungen zum Biotopverbund dargelegt. Die Ausführungen zur kommunikativen Begleitung von Planungsverfahren sowie zur Umsetzung und Nachkontrolle fallen kurz und gestrafft aus und können nicht allen angesprochenen Anwendungsbereichen gerecht werden. Sie runden jedoch das im Buch abgedeckte Themenfeld in sinnvoller Weise ab.

Insgesamt gibt das Buch einen guten Überblick über Instrumente und Methoden im Bereich der ökologisch orientierten Planung sowie Details zu einzelnen Anwendungen. Für Raumplaner ist es eine sehr sinnvolle Hilfe beim Verständnis der ökologischen Planung und deren Darstellungen. Der Preis von knapp 30 € macht es auch für Studierende erschwinglich.

Christina von Haaren (Hannover)

Robers, Thomas: Das Gebot der nachhaltigen Entwicklung als Leitvorstellung des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts. – Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen 2003. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungswesen, Bd. 209. XXI, 336 S.

Seit dem Beginn der 90er Jahre wird der Nachhaltigkeitsgrundsatz im Zusammenhang mit der räumlichen Entwicklung thematisiert. Auch am Raumordnungsrecht sowie am Bauplanungsrecht ist diese Diskussion nicht vorbeigegangen. So hat das Gebot der nachhaltigen Entwicklung mit dem am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen BauROG seinen Niederschlag sowohl im vollends novellierten Raumordnungsgesetz als auch im lediglich in einzelnen Aspekten fortgeschriebenen Baugesetzbuch gefunden. Seither ist es nach § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG Aufgabe der Raumordnung, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und dadurch zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung beizutragen. Für die Bauleitplanung enthält § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB das Gebot, anstelle einer „geord-

neten“, nunmehr eine „nachhaltige“ städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten. Mit der dergestalt verankerten Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung im Recht der Raumordnung und im Städtebaurecht wurde es erforderlich, die gesamte räumliche Entwicklung im Lichte dieses Oberbegriffs zu sehen.

Die zu diesem Zeitpunkt schon auf dem Gebiet des Rechts ebenso wie auf den Feldern der Planungspraxis entbrannte Diskussion um den „schillernden“ Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ greift Robers auf und unternimmt den Versuch, ihr eine inhaltliche Struktur zu verleihen. In diesem Zusammenhang geht er weiterhin der Frage nach, inwieweit sich aus den vorgenannten gesetzlichen Regelungen speziell in Bezug auf das planungsrechtliche Abwägungsgebot Auswirkungen für die Planungspraxis, also für die Rechtsanwendung, ergeben. Diese interessante und vor allem in Wissenschaft und Praxis mitunter äußerst kontrovers diskutierte Frage steht im Mittelpunkt seiner Darlegungen.

Die in fünf Teile gegliederte Untersuchung beginnt mit einer Darstellung der rechtlichen Grundlagen von Raumordnung und Bauleitplanung. In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung der gesamtplanerischen Abwägung als Koordinierungsinstrument bei konfligierenden Interessen thematisiert.

Eine erste inhaltliche Beschäftigung mit dem Nachhaltigkeitsgrundsatz erfolgt mit dem zweiten Teil. Hier widmet sich Robers zunächst einer begrifflichen Annäherung sowie im Weiteren dann der Entstehung und Entwicklung des allgemeinen Konzepts einer nachhaltigen Entwicklung und verfolgt dabei, beginnend mit der im Jahre 1972 stattgefundenen Konferenz in Stockholm bis zu der dem Nachhaltigkeitsgrundsatz zum Durchbruch verhelfenden Rio-Konferenz im Jahr 1992, die einzelnen Stationen der konzeptionellen Entwicklung. Als Ergebnis seiner Betrachtungen hält der Autor fest, dass im Mittelpunkt der Nachhaltigkeitsdiskussion der intergenerative Aspekt, insbesondere im Hinblick auf seine ethische Komponente steht und in der Folge, gewissermaßen als grundlegendes Merkmal des Nachhaltigkeitsdiskurses, die gegenwärtigen Bedürfnisse nicht auf Kosten zukünftiger Generationen befriedigt werden dürfen. Vor allem deshalb gelangen zukunftsorientierte Belange unter dem Aspekt der Langfristigkeit vermehrt in die planerische Waagschale. Zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung können zwei grundlegende inhaltliche Ansätze herausgestellt werden. So soll sich erstens die menschliche Entwicklung an der Tragkapazität der natürlichen Lebensgrundlagen ausrichten, und es sind zweitens ganzheitliche Entscheidungen, unter Einbeziehung der ökologischen, ökonomischen sowie der sozialen Dimension, zu treffen.

Der nachfolgende dritte und wichtigste Teil der vorliegenden Arbeit befasst sich mit der inhaltlichen Reichweite des Nachhaltigkeitsgrundsatzes auf der Ebene der Raumordnung. Sowohl ihre Aufgabe als auch ihr querschnittsorientierter Integrations- und Koordinationsauftrag machen die Raumordnung nämlich zu einem idealen Akzeptor für die Aufnahme von Nachhaltigkeitskonzeptionen. In diesem Zusammenhang weist Robers zu Recht darauf hin, dass den ökologischen Belangen ein Vorrang vor den ökonomischen oder sozialen Belangen nicht eingeräumt ist (S. 115 ff.), obwohl die raumordnerische Leitvorstellung eine gesetzgeberische Präferenzentscheidung darstellt. Es bleibt dem Plangeber überlassen, den ihm eröffneten planerischen Interpretationsspielraum auszunutzen und nach eigenständigen planerischen Maßstäben frei zu entscheiden. Dabei ist die inhaltliche Reichweite der raumordnerischen Leitvorstellung nachhaltiger Entwicklung vor dem Hintergrund ihrer systematischen Einordnung innerhalb des Systems raumordnungsrechtlicher Vorschriften zu bestimmen. So ist es die raumordnerische Abwägung, in der einerseits die Aufgabe der Raumordnung und andererseits die Grundsätze der Raumordnung sowie die Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung aufeinandertreffen und in deren Rahmen die Leitvorstellung als planungs- und abwägungssteuernde Norm, sowohl bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials als auch in der Phase der Gewichtung, normative Vorgaben macht. Dies führt Robers ausführlich sowie gut nachvollziehbar aus und stellt fest, dass gerade wegen der inhaltlichen Unbestimmtheit, des daraus folgenden Erfordernisses der planerischen Konkretisierung und des damit eröffneten Interpretationsspielraumes der gesetzlich vorgezeichnete Inhalt der Leitvorstellung relativ gering ist. Aus diesem Grund sind Abwägungsfehler, die aus der raumordnerischen Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung resultieren, nur dann anzunehmen, wenn der Plangeber sich offensichtlich nicht von ihr hat leiten lassen oder sie im Ergebnis deutlich verfehlt wird (S. 223 ff.).

Die für die Ebene der Raumordnung getroffenen Feststellungen überträgt Robers nun in seinem vierten Teil spiegelbildlich auf die hierarchisch nachgeordnete Bauleitplanung. Gerade die in § 1 a BauGB zusammengefassten wichtigsten Umweltbelange und die Pflicht zu ihrer Berücksichtigung im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung entsprechen dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, wobei der planerischen Eingriffsregelung und der Bodenschutzklausel eine besondere Stellung einzuräumen sind. Der Autor hebt hervor, dass die Bauleitplanung gerade nicht die Rolle einer zentralen Gesellschaftsplanung übernehmen kann, dass aber im Verhältnis beider Stufen der Bauleitplanung zueinander der Flächennutzungspla-

nung eine deutliche Vorrangstellung zukommt. Das Gebot der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung richtet sich primär an diese eher konzeptionell und daher strategisch ausgerichtete Ebene der Bauleitplanung und entfaltet seine Steuerungsfunktion, wenn es darum geht, die grundlegenden Raumnutzungsentscheidungen mit einer gewissen Verbindlichkeit für die nachfolgende Ebene der verbindlichen Bauleitplanung zu treffen. Mit dem Inkrafttreten des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 hat die Flächennutzungsplanung gerade in Bezug auf die Pflicht zur Berücksichtigung von Umweltbelangen noch einmal eine deutliche Stärkung erfahren. Gewissermaßen zur Abrundung seiner Betrachtungen untersucht Robers schließlich noch die Wirkungen des bauleitplanerischen Nachhaltigkeitsgrundsatzes in Bezug auf die Zulassung von Bauvorhaben nach den §§ 29 ff. BauGB.

Im fünften Teil fasst er seine Arbeit in 31 Ergebnisthesen zusammen.

Zusammengenommen handelt es sich bei der von Thomas Robers vorgelegten Untersuchung um eine die bedeutsamsten Aspekte des Nachhaltigkeitsgrundsatzes in Bezug auf die Raumordnung und die Bauleitplanung erfassende und in ihren rechtlichen Ausprägungen darstellende Arbeit, die auf der Grundlage eines klar erkennbaren, nachvollziehbaren sowie systematischen Gedankengerüsts erstellt wurde und die allen, die sich mit den Implikationen der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen von räumlichen Gesamtplanungen auseinandersetzen, uneingeschränkt und wärmstens empfohlen werden kann.

Stephan Mitschang (Homburg)

Bartlsperger, Richard: Raumplanung zum Außenbereich. Die raumplanerische Steuerung von Außenbereichsvorhaben. – Berlin: Duncker & Humblot 2003. = Schriften zum Öffentlichen Recht 923. 270 S., Lit.

Die Raumplanungsklauseln innerhalb der Außenbereichsregelungen des § 35 BauGB, die aufgrund ihrer fachgesetzlichen Kompetenz weitergehende Bindungen des Bodenrechts an Erfordernisse der Raumplanung begründen, haben die vorbereitende Raumplanung zu einer unmittelbar auf bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsentscheidungen durchgreifenden „Raumplanung zum Außenbereich“ fortentwickelt. Das vorliegende Werk will eine umfassende und systematische Erörterung dieser Rechtsentwicklung sowie einen Beitrag

zum Verständnis der – nach Meinung des Verf. – nicht in jeder Hinsicht durchdachten Regelungen des Gesetzgebers leisten und sich zur Veranschaulichung des Beispiels von Windenergieanlagen im Außenbereich bedienen.

Zu Beginn werden Feststellungen zur rechtlichen Differenzierung und Systematik der unter dem Oberbegriff „Raumplanung“ zusammengefassten Planungen, nämlich der Raumordnung und der Bauleitplanung, getroffen. Dabei wird auf die Gesetzgebungs- und Wahrnehmungskompetenzen sowie auf die unterschiedlichen Rechtswirkungen von vorbereitender Raumplanung und verbindlicher Bauleitplanung eingegangen. Die Instrumente der vorbereitenden Raumplanung zum Außenbereich sind demnach Raumordnungs- und Flächennutzungspläne; an diese können unterschiedliche Bindungswirkungen für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsentscheidung anknüpfen, die anschließend ausführlich dargestellt werden.

So entfalten Raumplanungen zum Außenbereich für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsentscheidung entweder eine so genannte Tatbestandswirkung, d.h. sie schaffen einen bei der Abwägung im Rahmen der Zulässigkeitsentscheidung nach § 35 I S.1 BauGB zu berücksichtigenden öffentlichen Belang, oder sie besitzen eine darüber hinausgehende, auf die fachgesetzliche Entscheidung unmittelbar rechtswirksam durchgreifende so genannte Durchgriffswirkung. Für die Raumordnung folgt dies ausdrücklich aus § 4 IV S.1 sowie § 4 V ROG; für Flächennutzungspläne gibt es dagegen keine solche allgemeine Regelung.

Die Durchgriffswirkung, die für die fachgesetzliche Zulässigkeitsentscheidung entweder unmittelbar verbindlich oder entscheidungsleitend sein kann – auch dieser Unterschied wird ausführlich dargelegt –, erhält die Raumplanung durch die sog. Raumplanungsklauseln des § 35 III BauGB, deren Voraussetzungen und Rechtsfolgen im Mittelpunkt der Untersuchung stehen. Die allgemeine raumordnerische Zielbindungsklausel des § 35 III S.2 HS.1 regelt die Zulässigkeit von nach § 35 I Nr.1–6 privilegierten und sonstigen Außenbereichsvorhaben i.S.d. § 35 II, während der Anwendungsbereich der besonderen raumordnerischen Abschichtungsklausel des § 35 III S.2 HS.2 auf privilegierte Außenbereichsvorhaben beschränkt ist. Noch weiter begrenzt, nämlich auf Vorhaben nach § 35 I Nr.2–6, ist die besondere raumordnerische Konzentrationsklausel des § 35 III S.3. Letztere weist zudem die Besonderheit eines Regelvorbehalts auf.

Im darauf folgenden Abschnitt wird die negative Raumplanung zum Außenbereich sowie die „Raumbedeutbarkeit“ von Maßnahmen als deren Kompetenzvoraussetzung thematisiert, um anschließend feststellen zu

können, ob und gegebenenfalls inwieweit negativer Raumplanung durch die Raumplanungsklauseln des § 35 III BauGB die bereits erwähnte Durchgriffswirkung zukommt. Von wesentlichem Einfluss darauf ist zum einen, ob die negative Festlegung ein nach § 35 I Nr. 1 oder § 35 I Nr. 2–6 privilegiertes oder ein sonstiges Außenbereichsvorhaben im Sinne des § 35 II betrifft, ob sie in Form eines Flächennutzungs- oder eines Raumordnungsplans getroffen wurde und, wenn Letzteres der Fall ist, ob es sich um bloße Grundsätze oder gar Ziele der Raumordnung handelt. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach den Konkurrenzen der Raumplanungsklauseln untereinander, insbesondere der Zielbindungsklausel des § 35 III S. 2 HS. 1 und der Konzentrationsklausel des § 35 III S. 3, die hier im Sinne einer Exklusivität des § 35 III S. 3 beantwortet wird. Dies ist einerseits wegen des Regelvorbehalts des § 35 III S. 3 von Bedeutung, andererseits deshalb, weil § 35 III S. 3 nur so genannte kompensatorische Negativplanungen zulässt, die den für ein bestimmtes Gebiet ausschließlich negativen Festlegungs- bzw. Darstellungsinhalt durch eine positive Ausweisung der gleichen Raumnutzungen an anderer Stelle innerhalb desselben Planungsraums ausgleichen.

Darüber hinaus sind Gegenstand der Betrachtung die Gestaltungsmöglichkeiten sowohl von Flächennutzungsplänen als auch von Raumordnungsplänen zum Außenbereich. Vor allem auf Letztere wird intensiv eingegangen, wobei der abschließende Charakter der zweistufigen Unterscheidung von Zielen (§ 3 Nr. 2 ROG) und Grundsätzen (§ 3 Nr. 3 ROG) der Raumordnung betont und insbesondere einer weiteren Kategorie von „Soll- oder Regelzielen“ eine deutliche Absage erteilt wird.

Weiterhin werden die bodenrechtliche Betroffenheit, also die mögliche unmittelbare Außenrechtswirkung von Raumplanungen sowohl im Hinblick auf die kompetenzrechtliche wie auch die materiellrechtliche Situation, sowie damit in Zusammenhang stehende Fragen der Rechtsschutzgewährleistung ausführlich erörtert. Im Ergebnis findet sich eine Außenrechtswirkung verneint, und der Rechtsschutz gegen Raumplanungen auf eine inzidente Rechtmäßigkeits- und Gültigkeitskontrolle im Rahmen einer Einzelaktklage beschränkt.

Raumplanungen zum Außenbereich als bodenrechtlich wirksame Eigentumseingriffe ist der Titel des vorletzten Kapitels. Hier wird dargelegt, dass alle bauplanungsrechtlich negativen und negativ wirkenden Raumplanungen die Rechtswirkung eines unmittelbar wirksamen Eigentumseingriffs annehmen können. Da diese ausschließlich die Nutzungsmöglichkeit des Eigentums beschränken, handelt es sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen, zu deren Rechtfertigung das Raumplanungserfordernis allein nicht ausreicht; sie müssen darüber hinaus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

entsprechen. Welche Anforderungen sich daraus ergeben, wird ebenso wie die Grundrechtskonformität der Raumplanungsklauseln des § 35 BauGB anschließend untersucht. Ihren Abschluss findet die Untersuchung in Folgerungen zu dem vorhabenspezifischen Anwendungsbereich der Raumplanung zu Windenergieanlagen im Außenbereich.

Dem selbst gestellten Anspruch, eine umfassende und systematische Erörterung der Rechtsentwicklung der Raumplanung zu bieten, wird das Buch auf jeden Fall gerecht – es bleiben (fast) keine offenen Fragen. Bemerkenswert ist auch, dass die, wie hier nur angedeutet werden konnte, recht komplexe Materie der Raumplanung zum Außenbereich gut verständlich dargestellt wird – keine Selbstverständlichkeit! Im Ergebnis ist das Buch daher für jeden, der rechtlich, sei es in der Wissenschaft, sei es in der Praxis, mit dem Thema Raumplanung im Außenbereich befasst ist, uneingeschränkt empfehlenswert.

Wilfried Erbguth (Rostock)

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): 50 Jahre Straßenwesen in Deutschland: 1949–1999; ein Rückblick. – Bonn: BMVBW 2000. VI, 234 S., Ill., graph. Darst., Kt.

Die Abteilung Straßenbau, seit einigen Jahren Straßenbau/Straßenverkehr, im Bundesministerium für Verkehr, jetzt auch Bau- und Wohnungswesen, pflegt eine lange Tradition in der Darstellung des deutschen Straßenwesens für ausländische Fachkollegen. Die vorliegende Monographie ist der vorläufige Abschluss einer Reihe solcher Rückblicke und zugleich der umfassendste Überblick zu dem Gesamthema der Entwicklung des Straßenwesens in Deutschland. Seit Beginn des Jahres 2002 liegen in derselben ansprechenden Form die Übersetzungen in den drei offiziellen Arbeitssprachen des Weltstraßenverbandes – englisch, französisch und spanisch – vor. Der deutsche Fachmann kann seine internationalen Kollegen damit auf eine fundierte und gut lesbare, mit zahlreichen Bildern und Cartoons aufgelockerte Darstellung des Straßenwesens in Deutschland hinweisen. Dieser Zielsetzung entsprechend wurde die Veröffentlichung auch nicht aus Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums finanziert, sondern aus Mitteln zur Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit.

In der Monographie steckt die Erfahrung erfolgreicher Vorläuferpublikationen. Deutschland ist Gründungsmitglied des heutigen Weltstraßenverbandes (WAR), der 1909 unter dem Namen „Ständiger Internationaler Verband der Straßenkongresse (AIPCR/PIARC)“ als

weltweit ältester Fachverband dieses Aufgabengebiets in Paris gegründet wurde. Zur Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO im Jahre 1972 erarbeitete die Abteilung Straßenbau des BMV eine Darstellung des Straßenwesens in der Bundesrepublik, die in der Vierteljahresschrift des Weltverbandes AIPCR/PIARC „Bulletin Routes/Roads“ H. 211/1973/IV in französischer und englischer Sprache veröffentlicht wurde. 1988 war Deutschland selbst Gastgeber des Kongresses „Verkehr 2000“ in Berlin, in dem der Deutsche Straßenkongress und der Kongress der AIPCR/PIARC zusammenfanden. Hierzu erschien eine längere Darstellung unter dem Titel „Straßen in Deutschland“ im Bulletin von AIPCR/PIARC im H. 266/1988/III ebenfalls in englischer und französischer Sprache. Anlässlich des Weltstraßenkongresses 1995 in Montreal veröffentlichte die Abteilung Straßenbau im BMV eine wesentlich erweiterte Darstellung der „Straßen in Deutschland“, die in acht Sprachen ausgelegt wurde. Neu darin waren Aspekte des Planungsrechts, der Bürgerbeteiligung, der Verkehrslenkung und des Umweltschutzes.

Der vorliegende Rückblick 1949–1999 ist hinsichtlich seiner Darstellung dem Rang dieses besonderen Jubiläums würdig. Das Interesse ausländischer Fachkollegen an der Aufbau- und Entwicklungsarbeit im deutschen Straßenwesen ist sehr groß. Die Monographie vermittelt dem Leser einen Einblick in die Entwicklung des Straßen- und Brückenbaus und der Straßenverkehrstechnik in Deutschland, wobei der Schwerpunkt auf den Zielen und Entwicklungen des Bundesfernstraßennetzes, also der Bundesautobahnen und Bundesstraßen, sowie auf den Aufgaben des Bundesministeriums für Verkehr (BMV), seit 1998 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) liegt.

Nach einem kurzen einführenden Kapitel über die Zentralinstanzen im Straßenwesen seit 1815 wird in sechs Kapiteln die Entwicklung von 1949 bis 1989 in der Bundesrepublik dargestellt, in einem weiteren die Entwicklung in der DDR. Die beiden anschließenden Kapitel behandeln die Entwicklung nach der Wiedervereinigung und der Grenzöffnung zu Osteuropa sowie die Entwicklung der europäischen Verkehrspolitik. Die Kapitel behandeln einzelne charakteristische Entwick-

lungsphasen des Straßenwesens, die durch die jeweilige verkehrspolitische Zielsetzung, die Verkehrsnachfrage-situation oder auch durch externe Ereignisse (z. B. Ölkrise) geprägt waren, jeweils unter den Gesichtspunkten Ausbauprogramme, Straßenbautechnik, Verkehrssicherheit, Verkehrsplanung und Verkehrstechnik sowie Raumordnung, Umwelt und Bürgerbeteiligung.

Die Monographie ist eine wesentlich geänderte, textlich und graphisch aufbereitete Zusammenschau einer Reihe von Einzelbeiträgen verschiedener Autoren, die in einem Heft der Schriftenreihe „Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik“ des BMVBW veröffentlicht sind.* Diese Fachbeiträge behandeln jeweils einzelne Fachgebiete, z. B. Raumordnung, im zeitlichen Längsschnitt und dienen als Stoffsammlung. Naturgemäß ist die inhaltliche Qualität und äußere Form dieser Fachbeiträge sehr unterschiedlich. Die gezielte Auswahl der Inhalte und deren Verschmelzung zu einem Produkt „aus einer Hand“ in Verbindung mit der Aufwertung durch zahlreiche Abbildungen hat ein lesbares und leistungswertes Produkt über die Entwicklung des Straßenwesens in Deutschland entstehen lassen. Der dazu notwendigen Zerlegung der einzelnen Fachbeiträge nach zeitlichen Entwicklungsphasen steht der Gewinn an Information über das Zusammenwirken der einzelnen Fachgebiete in den einzelnen zeitlichen Entwicklungsabschnitten gegenüber. Beispielhaft ist hier die wechselnde Bedeutung der Raumordnung für die Fernstraßenplanung in den verschiedenen Entwicklungsphasen ebenso wie der Nutzen und die Wirkung der Einbeziehung des Umweltschutzes und der Bürgerbeteiligung in den 90er Jahren. Natürlich kann die gesamte Entwicklung nicht vollständig in allen Details beschrieben werden. Dass die Sachverhalte eher exemplarisch dargestellt sind, kommt der Lesbarkeit zugute.

Manfred Wermuth (Braunschweig)

* Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): 50 Jahre Straßenwesen in Deutschland: 1949–1999. – Bonn 2001. = Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik 800. 474 S., Ill., graph. Darst.

Auswahldokumentation neuer Literatur

Neuzugänge und aktuelles periodisches Schrifttum zur Raum- und Siedlungsentwicklung
aus der Bibliothek des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung

erscheint wieder im neuen Jahrgang in Heft 1/2004