

Rezensionen

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Bewertung der räumlichen Entwicklung und Planung in Deutschland im Licht der Anforderungen der Agenda 21. – Bonn 2000. 81 S., Übers., Abb., Tab. = Forschungen, H. 94 (Forschungsvorhaben im Auftrag des BMVBW, bearbeitet vom Institut für Wirtschaftsforschung (IÖW) in Kooperation mit Prof. Dr. H. Spehl, Arbeitsgemeinschaft für Umwelt-, Regional- und Strukturforchung, Trier; Bearbeiter: Dr. M. Hesse, Berlin, Dipl.-Volksw. H. Bruns, Trier)

Die spätestens seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro in Gang gekommene Diskussion über eine so genannte Agenda 21 hat in den letzten acht Jahren zu zahlreichen Neuorientierungen politischer Entscheidungsprozesse in vielen deutschen Kommunen im Rahmen der bestehenden rechtlichen und politischen Bedingungen geführt. Agenda 21 ist indes „nicht Umweltschutz“, sondern eine neue oder andere Art, Politik zu machen und politische Entscheidungen zu organisieren. Landes- und Regionalplaner haben solche Ansätze in Deutschland bisher eher mit „spitzen Fingern“ gehandhabt und sich nur dort eingebracht, wo es nicht zu vermeiden war.

Umso verdienstvoller ist es, dass das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung diesen Sachverhalt in Form eines Untersuchungsauftrages einer Überprüfung durch Externe hat unterziehen lassen, um für Politik, Praxis und vielleicht auch für die Wissenschaft die eventuell neu zu bestimmenden Bezugsrahmen zu beschreiben und zugleich auch die Grenzen einer solchen neuen oder anderen „Philosophie“ zu erkennen.

Die Verfasser der Auftragsstudie haben es sich danach zur Aufgabe gemacht, „erstens die räumliche Entwicklung im Lichte dieser Ziele der Agenda 21 zu bewerten und zweitens nach den diesbezüglichen Konsequenzen für die räumliche Planung zu fragen“ (S. 1). In einer ersten Annäherung sollen konkrete Schlussfolgerungen für die raumbezogene Planung auf verschiedenen Ebenen bzw. Handlungsfeldern benannt werden. Die Studie ist in fünf Hauptkapitel gegliedert, die wie folgt benannt wurden: 1. Stand der räumlichen Entwicklung in Deutschland. 2. Was ist an der gegenwärtigen Raumentwicklung und Raumnutzung nicht nachhaltig? 3. Ziele und Inhalt der Agenda 21 in Bezug auf Raumentwicklung und räumliche Planung. 4. Bewertung und Einordnung der Agenda 21 in Bezug auf die räumliche Pla-

nung. 5. Handlungskorridore: Vom integrierten Konzept zur selektiven Praxis. Die Veröffentlichung enthält 15 Übersichten, 10 Abbildungen und 2 Tabellen; eine Literaturliste fehlt. Stattdessen werden in 115 z.T. etwas unübersichtlichen Anmerkungen Quellen genannt.

Der Gang der Untersuchung ist folgerichtig und plausibel. Die Art indes, wie diese Untersuchung durchgeführt wurde, ist nicht nachvollziehbar. Bereits mehrfach an anderer Stelle veröffentlichte ältere Daten der laufenden Raumbewertung der früheren BfLR aus den frühen 90er Jahren sowie Daten der Volkszählung 1987 (natürlich ohne frühere DDR) werden erneut gedreht und gewendet, um die „Nichtnachhaltigkeit“ der bisherigen Entwicklung zu belegen. Das führt dann zu Aussagen wie: „Solche Einstufungen sind stark an der phänomenologischen Oberfläche der Raumentwicklung orientiert, sie greifen Raumbilder und Trends auf, die zwangsläufig zu pauschalen Wertungen führen, mit den differenzierten räumlichen Entwicklungsmustern aber nicht notwendigerweise übereinstimmen müssen“ (S. 9/10).

Da alle neueren Arbeiten in Deutschland für diese im Jahr 2000 veröffentlichte Studie nicht ausgewertet wurden (die Literaturangaben enden bis auf zwei Ausnahmen im Jahr 1996; weder setzen sich die Autoren z. B. mit einer 450 Seiten umfassenden Bayern-Agenda, die dort 1997 im Kabinett beschlossen und 1998 veröffentlicht wurde, noch mit den neueren Arbeiten der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, mit Veröffentlichungen des Difu zahlreicher Städte oder neueren wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema auseinander), bleibt der Erkenntnisgewinn der Kapitel 1 und 2 vergleichsweise gering. Die Kapitel 3 und 4 mögen dem geneigten Leser eine Einführung in ein neues Thema bieten. Da die Verfasser in Kapitel 4 auf eine konkrete Diskussion von Konzepten oder Vorschlägen (Projekten) auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung verzichten, bleibt es freilich bei weitgehend allgemeinen Ausführungen, die schon lange anderswo diskutiert und geprüft wurden.

Diese Feststellung gilt auch für das Kapitel 5. Es hätte nahe gelegen, dass die Autoren vor dem Hintergrund ihrer zuvor dargestellten Bewertungen nun im Hinblick auf die Novelle des Raumordnungsgesetzes 1997 und die anstehenden Novellierungen der Landesplanungsgesetze konkrete Vorschläge über die zukünftigen Inhalte und Strategien von räumlicher Planung und die Organisation von Regionalentwicklung (und vielleicht gar

der lokalen Planung) formulieren. Stattdessen bleibt es bei den altbekannten Problemdarstellungen (z. B. S. 41 ff.). Und auch, was Regionalplanung und -entwicklung nun konkret anders oder besser machen sollen, bleibt nebulös: Die von den Autoren in der Einführung selbst geweckte Erwartung – konkrete Schlussfolgerungen für die raumbezogene Planung vorzustellen – wird also nicht eingelöst.

Schade ist es zudem,

- dass die Verfasser die Chance nicht genutzt haben, ein hochaktuelles und interessantes Thema entsprechend der Ankündigung im Titel der Studie so aufzubereiten, dass mit den Ergebnissen weiterführende Diskussionen und Entscheidungen hätten erleichtert werden können,
- dass sie es versäumt haben, die der Untersuchung zu Grunde gelegte Fragestellung nicht in den Kontext der Bemühungen anderer europäischer Länder, zumindest der nachbarten Länder, gestellt zu haben, sondern dass sie eine isolierte, nur auf Deutschland bezogene Bewertung versucht haben und
- dass sie die vielen Bemühungen der Planungspraxis zur Agenda 21 nicht zur Kenntnis genommen, systematisch ausgewertet und auf ihre „Verbreitungstauglichkeit“ abgeprüft und gegebenenfalls daraus Vorschläge abgeleitet haben.

Last not least: Die Unbestimmtheit vieler Formulierungen trägt sicher nicht dazu bei, die Profession der Raumforscher/-innen und -planer/-innen als besonders seriös einzuschätzen.

Karl-Hermann Hübler (Berlin)

Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover 2000. VI, 79 S., Abb., Tab., Kt., Lit., Anh. = Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 213

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat die Umsetzungsmöglichkeiten für § 9 Abs. 6 des ROG 1997 „Regionaler Flächennutzungsplan“ (RFP) untersuchen lassen. Nach zügiger Erarbeitung liegt das Ergebnis als Band 213 der Forschungs- und Sitzungsberichte vor: eine Darstellung der Möglichkeiten und Probleme mit einem klaren Votum als Aufforderung an die Landesgesetzgeber.

Der interdisziplinäre Ansatz der Akademie und ihre Fähigkeit, Arbeitskreise ad hoc aus einem großen Exper-

tennetzwerk zusammenzustellen, hat sich dabei erneut bewährt: Die Autoren decken das Spektrum der Aspekte ab, die für eine umfassende Bewertung durch Wissenschaft und Praxis einzubeziehen waren. Besonders erwähnenswert ist die Mitarbeit von Günter Brenken, der seinen Erfahrungsschatz ein weiteres Mal in die Fortentwicklung des Raumordnungsrechts eingebracht hat. Die Autoren treten nicht mit Einzelbeiträgen in Erscheinung, sondern stellen sich gemeinsam hinter das Ergebnis. Ihre Argumentation wird durch übersichtliche Schemadarstellungen und Planausschnitte sowie durch Exkurse als Rahmenartikel ergänzt. Im Arbeitskreis vermisst werden Vertreter vom Umlandverband Frankfurt oder vom Stadtverband Saarbrücken, die Erfahrungen mit Planungsarbeit im Maßstab des RFP haben dürften.

Die Veröffentlichung beginnt mit einer angenehm knappen und klaren Zustands- und Schwachstellenanalyse bei Flächennutzungs- und Regionalplanung. Darin werden die bestehenden Organisationsformen kommunaler Zusammenarbeit nach dem zweiten Abschnitt des BauGB (§§ 203–206) systematisiert und in ihrer Verbreitung aufgezeigt.

Die Autoren beschreiben das veränderte politische Umfeld in Organisation (Deregulierung) und Inhalt (Nachhaltigkeit) für die Raumplanung. Ein wehmütiger Blick fällt dabei auf das Ordnungsrecht. Der Regionale F-Plan, mit dem sich eine von sechs Planungsebenen einsparen ließe, bietet offenbar die Möglichkeit, das Ordnungsrecht effizienter zu nutzen und ihm so neue Freunde zu verschaffen.

Drei Organisationsmodelle für den RFP werden untersucht:

- das 1:1-Modell in bestehenden Regionsgrenzen,
- der Neuzuschnitt von Regionen und
- die Integrationslösung: d.h. der RFP als Insel im Regionalplan mit „aufgesetzter Lupe“.

Die beiden ersten Lösungen stellen zwar die größeren Vereinfachungen dar, sind zugleich aber sehr rigide Lösungen und für die Autoren deshalb unrealistisch. Die Integrationslösung lässt sich ihrer Meinung nach am einfachsten in die vorhandenen Strukturen von Politik und Verwaltung – zumal ohne Änderung der Grenzen von Regionen – integrieren. Das Maß der erzielbaren Vereinfachungen bleibt allerdings gering wegen des Teilraumplanungsverbots und der Notwendigkeit, alle Gemeinden in die parlamentarische Entscheidung einzubeziehen. Neben dem Entscheidungsträger für den Regionalplan (i.d.R. Verbandsversammlung) bedarf es einer Gemeindebank/-kammer für den Gebietsausschnitt, der die Funktion des RFP übernehmen soll. Die Autoren gehen dennoch von einem deutlichen Effizienzvorteil aus.

Die konkret erwarteten Gewinne an Planungsrationalität werden an vier Themenbereichen erläutert: Siedlungsstruktur, Siedlungsflächen, Freiraumfunktionen und Technische Infrastrukturen. Über die Ausweisung von Sonderbauflächen kommen über den RFP auch strittige Inhalte in die regionale Koordination, deren Regulierung im Regionalplan i.d.R. ausgespart bleibt (Einzelhandelsgroßprojekte, Messen). Die Vermutung der Autoren, dass der RFP auch zu „verkehrsmindernden, energie- und flächensparenden Stadt- und Siedlungsstrukturen“ (S. 55) führt, wird jedoch nicht geteilt, wie allgemein zu bezweifeln ist, dass der RFP wirksam in den Dienst der Nachhaltigkeit gestellt werden kann.

Die Autoren fordern die Landesgesetzgeber abschließend auf, das Integrationsmodell in ihre Landesplanungsgesetze aufzunehmen, und zwar verbindlich für Räume mit besonderem Ordnungsbedarf (Verdichtung/Verflechtung nach § 9 (6) ROG) und im Übrigen optional (Experimentierklausel).

Klärungsbedarf über diese Veröffentlichung hinaus ergibt sich für die Arbeits- und Darstellungsmittel des RFP. In der Veröffentlichung werden mehrfach Einschränkungen für Lesbarkeit und Entscheidbarkeit des RFP auf Grund der Größe der Plankarte benannt. Dieses Problem sollte im Zeitalter der digitalen Karte keines mehr sein. Im abschließenden Kapitel „Forschungsbedarf“ wird deshalb angeregt, dass Plankarten für den RFP exemplarisch angefertigt und GIS-Funktionen erprobt werden, bis hin zur Einbeziehung der Darstellungsmethodik in die Novellierung des Planungsrechts.

Insgesamt lässt sich der Band als ein fundiertes Stück Politikberatung werten, das just in time für die Gesetzgebung in den Ländern und in der gewünschten Interdisziplinarität vorgelegt wurde: Pflichtlektüre für alle Planer in Raumordnung und Städtebau.

Ortwin Peithmann (Vechta)

Rolle, Carsten: Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht. Eine föderalismustheoretische und polit-ökonomische Analyse. – Münster: Selbstverlag des Zentralinstituts für Raumplanung und des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster 2000. XV, 271 S., Kt., Abb., Tab., Lit. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 194

Die Europäische Union steht vor einem Quantensprung in ihrer Entwicklung, und keiner ist so recht vorbereitet auf diesen so notwendigen wie schwierigen Sprung. Kommissionspräsident Prodi hat zu Beginn des Jahres

eine Debatte über die Grenzen Europas angeregt. Jacques Delors stellte dem entgegen, dass vordringlich zu beantworten sei: „Was können, was wollen wir zusammen tun?“ Und: „Wie muss die EU der fünfzehn umgestaltet werden?“ Noch eines sei vorangeschickt: Die Europäische Union ist tief im Politischen verankert, und das wird auch so bleiben. Seit Jean Monnet war ihre Entwicklung immer durch einen Pragmatismus bestimmt, der mit kleineren und größeren wirtschaftlichen Schritten die politische Wirklichkeit veränderte.

Genau in diesen Pragmatismus stößt – nach einigem Anlauf – die vorliegende Dissertation von Carsten Rolle, der die Europäische Regionalpolitik einer dezidierten ökonomischen Analyse unterzieht. Rolle gelangt vor allem deshalb zu bemerkenswerten Resultaten, weil die häufig dominierende, traditionelle finanzwissenschaftliche und föderalismustheoretische Herangehensweise konsequent durch das bekannte Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie ergänzt wird. Hier zeigt sich eine fruchtbare Nähe zur politischen Wirklichkeit, die traditionell geprägten Analysen abgeht.

Nach einer Einführung werden zunächst die regionalen Disparitäten in der EU – eigentlich Ziel aller regionalpolitischen Aktivitäten – dargestellt, um dann die Konzeption der EU-Regionalpolitik sowie ihre bisherigen Auswirkungen zu skizzieren. Es schließt sich eine föderalismustheoretische Analyse der EU-Regionalpolitik an, die sich neben der Legitimation interjurisdiktioneller Transfers mit der Kompetenzzuweisung und instrumentellen Ausgestaltung eines Transfersystems in der Union befasst. Der Teil schließt mit regionalpolitischen Implikationen und einer Kritik der Agenda 2000.

Die Ergebnisse dieses Teils sind eindeutig, wenn auch für den Ökonomen kaum überraschend: Die meisten seitens der Politik angeführten und theoretisch denkbaren Anlässe für regionalpolitische Transfers in der EU sind ökonomisch nicht ausreichend legitimiert. Selbst wenn sie z. T. in der Lage sein könnten, einzelne Defekte zu heilen, sind sie in der Regel nicht erforderlich oder in ihrer Eingriffsintensität in den Marktmechanismus unverhältnismäßig. „Insgesamt bleiben damit ungebundene Transfers zur Verfolgung distributionspolitischer Ziele sowie für einen Übergangszeitraum zweckgebundene Transfers zur Verringerung des Zuwanderungsdrucks“ für eine föderalismustheoretisch begründete Regionalpolitik in Europa übrig.

Im nächsten und zentralen Teil des vorliegenden Bandes wird eine gänzlich andere These getestet, und hier nun wird die Lektüre wirklich spannend: „Die EU-Regionalpolitik dient als Mittel zur Konsensfindung, das bei Tausch- und Koppelgeschäften eingesetzt wird.“

Offiziell regionalpolitisch begründete Finanzströme werden als Kompensationszahlungen zur Erreichung politischer Ziele der Gemeinschaft interpretiert. Sie stellen den Preis dar, der den Entscheidungsprozess im Ministerrat über weitere Integrationsschritte in der Union steuert. Die Fragestellungen, denen sich Rolle nun widmet, lauten: Gibt es empirische Belege dafür, dass die Regionalpolitik der EU als Verhandlungsmasse im politischen Prozess fungiert? Sind solche Verhandlungsprozesse effizient oder sind sie durch Machtpositionen bestimmt und daher als effizienzmindernd einzustufen?

Auf dem Fundament politökonomischer und spieltheoretischer Überlegungen sowie empirischer Belege zeigt Rolle, dass sich „die Entwicklung der Europäischen Regionalpolitik in der Tat als eine Geschichte der Tauschgeschäfte lesen“ lässt und dass sich Mancur Olson's These von der „Ausbeutung der Großen durch die Kleinen“ bei der Finanzierung von Kompensationsmaßnahmen im europäischen Entscheidungsprozess durchaus bestätigen lässt. Insofern wird die Verhandlungspraxis im Ministerrat als effizienzmindernd identifiziert. Neben einer überzeugenden theoretischen Argumentation wird dieses Ergebnis durch einen eigens entwickelten Schätzansatz belegt. Die tatsächliche Verteilung der Transfers aus dem EU-Haushalt lässt sich mit der Machtverteilung im Ministerrat besser erklären als z. B. mit der Wirtschaftskraft eines Landes.

Von diesem Ergebnis ist es nicht weit zu der Einschätzung, dass sich eine gerechtere Lastenverteilung in der Union nur durch eine Änderung der Finanzverfassung erreichen lässt. Änderungen im regionalpolitischen Instrumentenkasten der EU greifen hier zu kurz, verfehlen – nach der Diktion des vorliegenden Bandes – den Kern des Problems.

Wer sich – zumal als Ökonom – im europäischen Haus bereits heimisch fühlt, erfährt in den ersten Kapiteln nur wenig Neues. Newcomer finden hier aber einen klar strukturierten und kenntnisreich präsentierten Einstieg in die Regionalpolitik der EU und die föderalismustheoretische Betrachtung dieses Politik-Zweiges. Der zentrale Teil der Untersuchung über die Effizienz von Verhandlungen und Macht in der Europäischen Union präsentiert hingegen einige innovative Ergebnisse, mit denen sich Wissenschaftler sowie Entscheider in Politik und Verwaltung gleichermaßen auseinandersetzen sollten.

Die vorliegende ökonomische Analyse der Europäischen Regionalpolitik zeichnet sich durch theoretische Klarheit und Vielfalt sowie die wichtige Nähe zur europäischen Realität aus. Sie zeigt einen fruchtbaren Umgang der Ökonomik mit dem politischen Pragmatismus Europas. Sie verdeutlicht außerdem die herausragende Bedeutung von Verfassungsregeln und politischen Entscheidungsprozessen für ein zukünftiges Europa und die „neue Sensibilität“ der Ökonomen für dieses Themenfeld.

Peter Jakubowski (Bonn)