

## Rezensionen

**Braun, Gerald; Ellger, Christof (Hrsg.): Der Dienstleistungssektor in Nordostdeutschland – Entwicklungsproblem oder Zukunftschance? Arbeitsmaterial Nr. 304 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover: Verlag der ARL 2003. 231 S.**

Der Tertiarisierungsprozess im Nordosten Deutschlands ist weit von einer Dienstleistungsgesellschaft, wie sie sich der Urvater der 3-Sektoren-Theorie Jean Fourastié einst erträumte, entfernt. Weder war der tiefgreifende Strukturwandel der letzten fünfzehn Jahre in der Lage, den Wegfall von Arbeitsplätzen im primären und sekundären Sektor auch nur annähernd durch den Aufbau von Beschäftigung im tertiären Sektor zu kompensieren, noch haben sich nennenswerte Spielräume für eine postmaterielle Verbesserung der Lebensqualität eröffnet. Obwohl die Sektoralstruktur in Ostdeutschland mit einem Beschäftigtenanteil von nur noch vier Prozent in der Landwirtschaft und 31 % in der Industrie inzwischen – oberflächlich betrachtet – den Strukturen Westdeutschlands entspricht, sind die Unterschiede auf den zweiten Blick erheblich. Die Herausarbeitung dieser Besonderheiten des (nord)-ostdeutschen Tertiarisierungsprozesses ist wesentlicher Bestandteil der ersten sieben Beiträge in diesem 230 Seiten und 13 Beiträge umfassenden Herausgeberband.

In den grundlegenden theoretischen und empirischen Beiträgen von Hans Pohle, Gerald Braun, Helmut Klüter, Christof Ellger, Wolfgang Weiß, Jörn Hollenbach, Martin Gornig und Eberhard von Einem wird dargelegt, dass das hohe Gewicht des Dienstleistungssektors in vielen ostdeutschen Regionen im Gegensatz zur Entwicklung in Westdeutschland überwiegend ein statistisches Residuum ist (Schein-Tertiarisierung). Durch den massiven Abbau von Arbeitsplätzen im primären und sekundären Sektor ist die relative Bedeutung des tertiären Sektors angewachsen, ohne dass hier tatsächlich zusätzliche Beschäftigung, etwa durch den Aufbau von hochwertigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen geschaffen worden wäre. Die Exportorientierung und der Internationalisierungsgrad ist genau in den Dienstleistungsbranchen am Höchsten, in denen Ostdeutschland am Schwächsten ist. In den genannten Beiträgen wird deutlich, wie wenig nachhaltig solch eine durch ein überproportional hohes Gewicht an staatlichen Dienstleistungen gekennzeichnete „Rumpftertiarisierung“ ist. Negative Pfadabhängigkeiten sind die absehbare Folge:

Fehlende Steuereinnahmen und der Wegzug von Arbeitskräften führen zu einer Unterfinanzierung bei gleichzeitiger Unterauslastung der öffentlichen Dienstleistungen, das staatliche Angebot in der Fläche lässt sich immer weniger rechtfertigen. Die mangelnde Nachfrage nach Dienstleistungen durch Unternehmen und Beschäftigte der Industrie führt zu einem Abbau privater unternehmens- und haushaltsnaher Dienstleistungen. Die Wohn- und Lebensqualität sinkt. Erweiterungsinvestitionen, Neuansiedlungen und Existenzgründungen bleiben aufgrund zunehmender Nachteile bei den weichen Standortfaktoren aus. Abwanderungen führen zusammen mit den ohnehin zurückgehenden Geburtenzahlen dazu, dass die noch bestehende „Rumpftertiarisierung“ ständig von „Wüstung“ bedroht ist.

Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Arbeitsgruppe der ARL-Landesarbeitsgemeinschaft Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern, deren Ergebnisse in den Beiträgen dieser Veröffentlichung zusammengefasst werden, geht es aber offensichtlich nicht nur darum, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, sondern auch die Ambivalenz des viel beschworenen Wandels zur Dienstleistungsgesellschaft mit seinen Chancen und Risiken darzustellen. Die extrem heterogenen Tertiarisierungsprozesse mit ihren unterschiedlichen Ursachen (z.B. Globalisierung, Digitalisierung, Individualisierung, Systemtransformation) werden identifiziert und die parallelen räumlichen Expansions- und Kontraktionsprozesse beschrieben (z.B. dezentrale Konzentration vs. Stärkung der großen Agglomerationen), um daraus regionalpolitische Schlussfolgerungen im Sinne folgender Fragestellung abzuleiten: In welchem Maße und unter welchen Bedingungen kann der Dienstleistungssektor im Nordosten Deutschlands doch noch zu einem regionalen Entwicklungsmotor werden?

Während der Schwerpunkt der ersten sieben Beiträge auf der theoretischen und empirischen Analyse der Tertiarisierungsprozesse mit ihren räumlichen Wirkungen liegt, suchen die abschließenden sechs Beiträge von Dieter Schröder, Wolfgang Riedel, Rommy Maßmann, Ursula Slawinski, Wolfgang Heinze, Carola Schmidt, Gerald Braun und Hans Pohle nach Antworten auf die Frage nach den Entwicklungschancen. Dieter Schröder stellt in seinem Beitrag dar, wie das Land Mecklenburg-Vorpommern zur Zeit aus kultur- und tourismuspoliti-

schen Erwägungen versucht, seine weit über dem Bundesdurchschnitt liegenden öffentlichen Aufwendungen je Einwohner für Kultur aufrechtzuerhalten. Wolfgang Riedel und Rommy Maßmann setzen sich mit der durch Veränderungen im primären Sektor induzierten Tertiarisierung auseinander. Sie skizzieren, unter welchen Bedingungen Tertiarisierung in der Landwirtschaft z. B. in Form von Direktvermarktung, der Erschließung neuer Standbeine im Tourismus oder im Naturschutz neue Entwicklungschancen für eine Region eröffnet. Die Kernaussage des Beitrags von Ursula Slawinski ist eindeutig: Tourismus und Naherholung sind wesentliche Entwicklungspotenziale Nordostdeutschlands, allerdings mit klaren räumlichen Schwerpunkten. Mecklenburg-Vorpommern ist führende Tourismusregion mit jährlich über 10 000 Übernachtungen je 1 000 Einwohner. Berlin und Brandenburg sind erst dabei, sich an den bundesdeutschen Schnitt von rund 4 000 Übernachtungen je 1 000 Einwohner anzunähern. Trotz gegenwärtig stagnierender und sinkender Umsätze sind die Zukunftschancen für den Raum mit seinen endogenen Potenzialen in diesem Bereich alles andere als schlecht. Gerade im Gesundheits- und Kulturtourismus dürften die Potenziale bei weitem noch nicht ausgeschöpft sein. Wolfgang Heinze entwirft das Modell eines neuen Gemeinschaftsverkehrs, der den alten am Linienverkehr ausgerichteten öffentlichen Personennahverkehr in peripheren ländlichen Regionen ersetzen könnte. Mit diesem Modell soll auch schrumpfenden Regionen ermöglicht werden, über die Mobilisierung privater Initiative, Qualitäten im Dienstleistungsangebot zu sichern. Carola Schmidt zeigt am Beispiel des großflächigen Einzelhandels auf, welche Möglichkeiten die Raumordnung hat, Tertiarisierungsprozesse zu steuern. Gerald Braun und Hans Pohle beschließen den Band mit der Politikempfehlung, eine innovationsorientierte Regionalpolitik für die wenigen Wachstumspole in Nordostdeutschland zu betreiben, da es nur so gelingen kann, hochwertige wissens- und humankapitalintensive Dienstleistungen zu attrahieren. Das tradierte Instrumentarium der räumlichen Planung erscheint ihnen zur Unterstützung solch einer wissensbasierten Regionalentwicklung weniger geeignet als die Nutzung neuer eher informeller Instrumente wie die Implementierung eines Regionalmanagements.

Alles in allem stellt diese ARL-Veröffentlichung eine überzeugende Dokumentation des hochkomplexen Tertiarisierungsprozesses in Nordostdeutschland dar. Es wird deutlich, in welchen Bereichen der Dienstleistungssektor in Nordostdeutschland in der Tat eher ein Entwicklungsproblem darstellt und in welchen Bereichen sich unter geeigneten Rahmenbedingungen Zukunftschancen eröffnen. Viele der Analysen sind unmittelbar auf die anderen ostdeutschen Bundesländer

übertragbar. Auch wenn nicht jeder alle Beiträge gleichermaßen interessant finden wird, die Vielschichtigkeit und unmittelbare politische Relevanz des Untersuchungsgegenstandes rechtfertigt solch eine breit konzipierte Veröffentlichung, die sich sowohl an die Wissenschaft als auch die Praxis richtet. Leserinnen und Leser, die an einer fundierten theoretischen und empirischen Analyse des Strukturwandels in Ostdeutschland interessiert sind, werden eher in der ersten Hälfte des Bandes fündig, Entscheidungsträger, die Anregungen für konkrete regionalpolitische Initiativen suchen, erhalten ihre Impulse überwiegend in der zweiten Hälfte der Veröffentlichung. An manchen Stellen verhindert die breit angelegte Konzeption, dass Forschungsfragen in der nötigen Tiefe (u. a. auch in den angewandten statistischen Methoden) abgehandelt werden, allerdings ist dies ein unvermeidbarer Trade Off, der auch in der Einleitung durch die Formulierung der offengebliebenen Fragestellungen transparent gemacht wird.

Lorenz Blume (Kassel)

**Birkmann, Jörn: Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Raumentwicklung – Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess, REGIO Spezial Bd. 2, 371 Seiten, zahlreiche Abbildungen, 39. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. – Dortmund 2004**

Mit den Schlagworten Monitoring, Controlling und Nachhaltigkeit präsentiert Birkmann ein äußerst fundiertes und praxisrelevantes Werk, welches sich mit der Frage befasst, wie der Anspruch der Nachhaltigkeit durch indikatorengestütztes Monitoring und Controlling Eingang in die Planung finden kann.

Der Bedeutungszuwachs von Monitoring und Indikatoren in der Planung wird u. a. durch die strategische Umweltprüfung für Pläne und Programme (SUP) deutlich, die ein Monitoring der erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt fordert. Umfang und Ausgestaltung des SUP-Monitoring sind jedoch in vielen Regionen und Kommunen noch völlig offen, so dass ein deutlicher Bedarf an weiteren wissenschaftlichen methodischen und inhaltlichen Vorschlägen besteht.

Im Bereich der Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung werden darüber hinaus heute in zunehmendem Maße Indikatorenfelder als Steuerungsinstrumente eingesetzt. In dieser Hinsicht kann das Werk von Birkmann wichtige Hilfestellung bieten, indem entsprechende Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung aufgezeigt, bewertet und getestet

werden. Der Autor setzt sich sowohl mit der Operationalisierung von Nachhaltigkeit als auch mit dem „Nutzen“ der Indikatoren für die planerische Steuerung intensiv auseinander.

Im ersten Teil des Buches wird eine fundierte, systematische und verständliche Aufbereitung theoretischer Grundlagen von Nachhaltigkeit im allgemeinen und der Leitvorstellung nachhaltiger Raumentwicklung im besonderen vorgenommen. Funktionen und Ziele von Indikatoren, Unterschiede zwischen Monitoring und Controlling werden verdeutlicht. Danach setzt sich der Autor intensiv mit der Frage auseinander, welches zentrale Ziele für eine nachhaltige Raumentwicklung sind und wie diese weiter konkretisiert werden können. Es folgt eine kritische Analyse aktueller Regionalpläne, die zeigt, dass es noch einen Bedarf zur Weiterentwicklung bestehender Ziele in Richtung nachhaltiger Raumentwicklung gibt. Damit leistet der Autor einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Regionalplanung. Zudem werden ausgewählte aktuelle Konzepte zur Nutzung von Nachhaltigkeitsindikatoren dargestellt und bewertet.

Die Anwendung und Berechnung der Indikatoren am Fallbeispiel der Region Ostthüringen ist für planungspraktische Fragen besonders wichtig, da dadurch ersichtlich wird, welche Chancen und Grenzen die Indikatoren tatsächlich aufweisen. Viele wünschenswerte Indikatoren müssen aufgrund fehlender Daten überdacht werden.

Die Aussagekraft und der Nutzen der Indikatoren für die Regionalplanung werden anhand ausgewählter Indikatoren veranschaulicht. Birkmann greift bei der Auswertung der Indikatoren nicht nur auf die Daten der amtlichen Statistik zurück, sondern versucht auch neue Wege zu erschließen. Beispielsweise ist bisher das Ziel der „Wiedernutzung ehemals bzw. vormals genutzter Siedlungsflächen vor der Neuinanspruchnahme neuer Freifläche“ mit der amtlichen Statistik nicht messbar. Durch die Nutzung von Daten der LEG (Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen), zeigt der Autor allerdings wie relevante Aussagen zum bisherigen Erfolg der Wiedernutzung von Brachflächen in der Region erzielt werden können. Obschon die einzelnen Ergebnisse immer einer vorsichtigen Interpretation und zusätzlicher Informationen bedürfen, lassen sich Erfolge und Handlungsnotwendigkeiten auf regionaler und kommunaler Ebene durch den Indikator anschaulich vermitteln.

Zahlreiche Beispiele und planungspraktische Einschätzungen zeigen ein realistisches Bild vom Leistungsspektrum des Monitoring und Controlling mittels Indikatoren auf.

Die Relevanz der Arbeit für die Praxis findet u. a. darin ihren Ausdruck, dass die Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen einen Beschluss zum Aufbau eines Monitoring- und Controllingsystems zur nachhaltigen Regionalentwicklung mittels Nachhaltigkeitsindikatoren gefasst hat.

Auch für die in der nächsten Zeit anstehende Fortschreibung der Regionalpläne bieten die Indikatoren eine hilfreiches Instrument.

Die verschiedenen Bausteine des Monitoring und Controllings – die Birkmann präsentiert – bieten interessante und praxisrelevante Hinweise für die Weiterentwicklung planerischer Instrumente in Richtung Nachhaltigkeit. Besonders die Empfehlungen für ein Nachhaltigkeitsmonitoring im Bereich der Gewerbe- und Wohnsiedlungsflächen sind hier zu nennen. Der Autor bietet zudem Hinweise, wie man Kommunen für Monitoring motivieren bzw. die entsprechende Informationsbereitstellung der Kommunen honorieren kann – z.B. durch verkürzte Genehmigungsverfahren. Die Untersuchungen stellen damit auch einen Brückenschlag zwischen den Ebenen der Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung her.

Insgesamt ist das Werk für Alle die sich mit Fragen nachhaltiger Raumentwicklung, Indikatoren und Monitoring sowie Controlling befassen, eine Pflichtlektüre.

Edgar Dally (Gera)

**Naegler, David: Planung als soziale Konstruktion. Leitbilder als Steuerungsmedium in Stadtplanungsprozessen. – Berlin: edition sigma 2003. 283 S., graph. Darst. Tab., Lit.**

„Detektivische Archäologie“ – eine Metapher deren sich der Autor David Naegler selbst bedient, um das zu beschreiben, was er mit seinem Werk „Planung als soziale Konstruktion – Leitbilder als Steuerungsmedium in Stadtplanungsprozessen“ geschaffen hat. Auf der Basis einer Vielzahl von unterschiedlichen, z.T. wohl auch sehr intimen Quellen aus den Aktschränken der Untersuchungsobjekte, Planungsakteure genannt, ergibt sich anhand des städtebaulichen Vorhabens Berlin Adlershof/Johannisthal ein differenziertes Bild der Komplexität von Planung und der Konstruktion von Raum. Acht Jahre eines Planungsprozesses werden durch die minutiöse Analyse informeller Quellen und offizieller Dokumente sowie umfangreiche Leitfadeninterviews und planungssoziologischer Literatur nachgezeichnet.

Als zentrale These formuliert Naegler, dass sich in heterogenen Planungsarrangements zentral das Problem der Koordination ergibt, um divergierende Wahrnehmungen der Entwicklungspotenziale und daraus abgeleitete Planungskonzepte zu vermitteln. Man erhoffe sich von Leitbildern, so Naegler, trotz der Differenz der organisatorischen Kontexte der Akteure die Akzeptanz aller Akteure für eine einheitliche Orientierung.

Wie er anhand der aktuellen Fallstudie zur „Stadt für Wissenschaft und Wirtschaft Berlin Adlershof“ darlegt, wird Stadtentwicklung aufgrund kommunaler Finanzknappheit zunehmend in Form städtebaulicher Großprojekte betrieben, die einerseits dem Gemeinwohl verpflichtet sind, andererseits privaten Verwertungsinteressen dienen.

Die Vielzahl der involvierten Akteure, öffentliche wie private, veranlasst den Autor zu der Fragestellung, ob in komplexen Planungsprozessen Steuerung mittels eines Leitbilds möglich ist. Den Fokus richtet er auf die organisatorischen Bedingungen, unter denen die für ein Leitbild notwendige Konsensfähigkeit mit den jeweils spezifischen Anforderungen unterschiedlicher Akteure in Einklang gebracht werden kann, sowie auf die Konsequenzen für die Innovationsfähigkeit der Planung. Akteure werden als korporative Akteure wahrgenommen, deren organisationsinterne Bedingungen außer acht gelassen werden.

Naegler skizziert zunächst in den Kapiteln 3–6 den soziologischen Begriff der Planung, den er als politischen Prozeß sowie auch als Organisation des Realisierungsprozesses definiert. Planung bedeutet für ihn, ein Verfahren zu institutionalisieren, das die Grundlage für die Vermittlungen verschiedener Kontexte bildet, die als formelle Verfahren die Bedingungen für legitime Entscheidungen vorgeben, regeln, wessen Belange zur Abwägung zugelassen werden und auf welcher Informationsgrundlage dies erfolgt. Das fortwährende Dilemma der Planung wird von Naegler zugespitzt in der Feststellung, dass Innovationen nur um den politischen Preis verminderter Konsensfähigkeit durchgesetzt werden könne.

Der Ausweg, Planung durch Projekte und Aushandlungsprozesse zu vollziehen, löst aber keine Macht- und Umverteilungsfragen. Strukturelle Probleme werden vielmehr systematisch ausgeblendet. Grundsätzliche Werteinstellungen zahlloser Akteure werden durch Einzelprojekte nicht in Frage gestellt. Es scheint daher zunächst leichter, über konkrete Politik Konsens zu erzielen, als eine Übereinstimmung über die Ziele des Handelns selbst zu erreichen. Dass dies oft zu kurz greift, wird in der Aussage Naegler's deutlich, dass bereits beim Kampf um die Definition des Problems das eigentliche (Wert-)Problem beginnt.

Neben dem soziologischen Planungs begriff ist für Naegler der Begriff des Rahmens von fundamentaler Bedeutung. Durch ihn wird die Problemwahrnehmung der Akteure und mögliche Lösungskonzepte gewissermaßen eingeschränkt – also gerahmt. In komplexen Akteurskonstellationen überlagern sich solche Rahmen nicht deckungsgleich und verlangen daher nach einer Vermittlung zwischen Rahmendifferenzen.

In Leitbildern sieht Naegler schließlich eine besondere Art von Vermittlungsobjekten, Medien diskursiver Koordination, die mit dem Wandel zu einer projektorientierten Planung einen enormen Bedeutungszuwachs erfahren haben. Naegler setzt sich diesbezüglich nicht nur mit städtebaulicher Leitbildentwicklung, sondern auch mit denen der Technologieentwicklung sowie mit Leitbildern als institutionalisierter Regelkomplex auseinander und fasst sie schließlich als materielle Objekte, nicht mehr als kognitive Ordnung, auf. Durch das gemeinsame Formulieren von Leitbildern werden zwar Rahmendifferenzen überbrückt, kontroverse Aspekte treten aber nicht allzu deutlich hervor, so dass derart „materialisierte“ Leitbilder, die keine unhinterfragten Prämissen abbilden, zugleich Gegenstand strategischer Spiele sind, in denen die Akteure versuchen, ihre eigenen Projektdefinitionen durchzusetzen.

Wenn nun ein gleichgerichtetes Planungsarrangement mit minimierten Differenzen angestrebt wird, wird steuernd eingegriffen. Naegler stellt fest, dass das Planen dann selbst zum Gegenstand der Planung wird. Damit verknüpft er die Vermutung, dass Planung umso reflexiver wird, je mehr Aufmerksamkeit einer flexiblen und innovativen Handhabung von Steuerungsproblemen zukommt. In der Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen sowie dem Paradoxon des Steuerns, welches sich ergibt aus der Autonomie der Akteure einerseits und der Interventionsfähigkeit der Politik andererseits, zieht Naegler den Schluss, dass hybride, dezentrale und zentrale, Organisationsformen zur Bewältigung komplexer Planungsprobleme notwendig sind.

Mit Kapitel 7 beginnt Naegler nach der theoretischen Fundierung schließlich das gewählte Fallbeispiel detailliert zu beschreiben und geht dabei auf den wirtschaftspolitischen, stadtentwicklungspolitischen und Koordinierungsrahmen ein. Ebenso akribisch zeichnet er die Definition der Planungsakteure und -ziele sowie die Einsetzung des Steuerungsausschusses nach. Während des Beobachtungsprozesses konzentriert sich Naegler darauf, die auftretenden Divergenzen zwischen den Akteuren deutlich werden zu lassen, die ein Spiegelbild ihrer unterschiedlichen Sichtweisen sind und deren Legitimation und Erhärtung von den jeweiligen Akteuren argumentativ zu erreichen versucht wird.

Indem die Akteure jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich spezialisierte Organisationen mit Aufgaben der Planung und Projektsteuerung beauftragen, wird deutlich, dass das Fehlen einer zentralen Instanz mit Entscheidungskompetenz eine dezentrale, auf Konsens angewiesene Koordination bedingt. Dennoch, so stellt Naegler fest, vermag ein Leitbild nur unzulänglich die Sichtweise der Akteure zu vereinheitlichen. Objektbezogene und raumbezogene Interessenskonsense sind aber dennoch möglich, wie die von ihm näher betrachteten Pilotprojekte, das Innovationszentrum für Umweltechnologie und das Innovationszentrum für Optik, Optoelektronik und Lasertechnik zeigen. Bei Erstgenanntem einigen sich die Akteure auf das Leitbild, das durch den vom Preisgericht prämierten architektonischen Entwurf legitimiert wird. Im zweiten Fall verständigen sich die Akteure darüber, ihre Interessenssphären auseinander zu dividieren und überbrücken mit dieser Strategie ihren Dissens.

Im dritten, abschließenden Teil der Untersuchung resümiert der Autor die Erwartungen und Strategien der Akteure wie auch die tatsächlich erzielten Koordinationsleistungen: Die Anzahl aushandelbarer Optionen nimmt bei Großprojekten rasch ab. Uneigennützig Interessen der Akteure werden allenfalls zurückgestellt, um ein komplettes Scheitern des Projekts abzuwenden. Um die Kosten der Koordination zu begrenzen, wird an einem einmal gefundenen Interessenskonsens festgehalten. Ein Teil der nicht entschiedenen Interessenkonflikte wird von der Politik durch die Inkorporation von privaten Planungsakteuren delegiert, woraus ein Verhandlungssystem entsteht, das sich durch Bargaining statt durch Problem-solving auszeichnet. Es werden also gegensätzliche Problemwahrnehmungen zu einer gemeinsamen Projektdefinition vermittelt, indem Zugeständnisse an die rivalisierenden Akteure gegen deren Berücksichtigung eigener Interessen getauscht werden.

Grenzen leitbildvermittelten Planens werden deutlich: Statt einer gleichgerichteten Handlungsorientierung bei allen Akteuren wird vielmehr der Koordinationsbedarf für den Diskurs im Akteursnetzwerk erweitert. Das Treffen richtungsweisender Entscheidungen wird dadurch in krisenhaften Situation erschwert, Leitbildern werden irreversibel, sind kaum zu revidieren und überdauern Planungssituationen, in denen sie erzeugt wurden, auch wenn sich zwischenzeitlich Realisierungsvoraussetzungen eines Projekts radikal verändert haben.

Angesichts dieser zumindest teilweise ernüchternden Einschätzung von Leitbildern empfiehlt Naegler, die politische Steuerung bei komplexen Großprojekten einem einzigen Ressort zu überantworten. Dies muss

bei Aufgabenauslagerungen an Dritte Führungspräsenz zeigen und eine politische Grundsatzentscheidung über die Problemdefinition fällen, mittels derer die administrative Zuständigkeit für ein Projekt eindeutig – also von anderen Akteuren respektiert – bestimmt werden kann. Gleichzeitig müsse sich der Steuerungsanspruch der Politik nur auf solche Bauprojekte konzentrieren, die unzweifelhaft dem Gemeinwohl dienen, nur durch staatliches Engagement realisiert, aber auch sicher finanziert werden können. Vermutlich beginnt genau mit dem Versuch, diese Voraussetzungen beim nächsten Großprojekt, ob in Berlin oder anderswo, zu schaffen, das Problem der Steuerung mit oder ohne Leitbild in ähnlicher Weise – kein Grund zum Verzweifeln, sondern zum Erforschen.

Naegler hat mit diesem Buch ein gut strukturiertes Werk mit einer Fülle von Detailinformationen vorgelegt, wenn auch das erste Kapitel – zwar in sich interessant, für ein Vorwort jedoch etwas zu lang – etwas in die Irre leitet und bis zum Schluss neben dem eigentlichen Werk stehen bleibt. Schade auch, dass man als Leser nicht darüber informiert wird, vor welchem beruflichen Hintergrund Naegler seine Erkenntnisse gewinnt. Trotz dieser geringfügigen Kritik ein lesenswertes Buch.

Evely Gustedt (Hannover)

**Trausti Valsson: Planning in Iceland. From the settlement to present times. – Reykjavik: University of Iceland Press 2003. 480 S.**

Wer bislang Interesse an der räumlichen Planung Islands und ihrer historischen Entwicklung hatte, war auf einen relativ schmalen Fundus isländischer Fachliteratur angewiesen. Mit dieser englischen Fassung des bereits 2002 in isländischer Sprache erschienenen Werkes liegt nunmehr eine umfangreiche und facettenreiche Darstellung der räumlichen Planung dieses nordatlantischen Staates vor, die tiefe Einblicke in die räumliche Gesamtplanung auf den verschiedenen Ebene sowie die raumbedeutsamen Fachplanungen erlaubt. Darüber hinaus hat sich der Autor das Ziel gesetzt hat, Verständnis zu schaffen für die Entwicklung von Siedlungstätigkeit und Planung einerseits und die systemaren Zusammenhänge der Raumentwicklung andererseits aufzuzeigen.

Wer bislang Island als weißen Fleck auf der Karte der Raumplanung wähte, wird hier eines Besseren belehrt. Auf 480 Seiten bietet dieses Buch die Möglichkeit, sich umfassend über die Entwicklung der Siedlungstätigkeit seit der Landnahme im 9. Jahrhundert und die Bemühungen um eine räumliche Planung seit Anfang des 20. Jahrhunderts zu informieren. So schrieb der Arzt

Gudmundur Hannesson, inspiriert durch die Gartenstadtbewegung, bereits im Jahr 1916 das erste isländische Buch über Stadtplanung und war maßgeblich beteiligt am Zustandekommen des ersten Stadtplanungsgesetz Islands im Jahr 1921. Seit den ersten Generalplänen für das Städtchen Isafjörður (1927) und die Hauptstadt Reykjavik (1928) hat sich in Island eine erstaunliche Vielfalt an Plänen und Planungen entwickelt. Während das bislang umfassendste Werk zur Geschichte der isländischen Stadtplanung von Páll Línal aus dem Jahr 1982 nur den Zeitraum bis zum Jahr 1938 abdeckte und daneben nur für die Hauptstadt umfassendere, bis in die Gegenwart reichende Darstellungen vorlagen, deckt dieses Buch die gesamte Planungsgeschichte Islands, seiner Regionen und Kommunen ab. Dabei reicht das Spektrum von den verschiedenen Planungsperioden der Stadt Reykjavik über Pläne der kleineren und größeren Landgemeinden bis zur (freiwilligen) regionalen Planung, wobei die Regionalpläne für die außerordentlich dynamische und von starker Suburbanisierung geprägte Hauptstadtregion einerseits und für das weitgehend unbesiedelte Hochland andererseits die Extreme der planerischen Herausforderungen in Island zeigen. Auch die Diskussion um einen landesweiten Plan kommt nicht zu kurz – bislang existiert ein solcher Plan zwar nicht, wird vom Autor aber – wie schon in früheren Veröffentlichungen – vehement eingefordert.

Überhaupt ist das Buch alles andere als eine nüchterne oder gar distanzierte historische Darstellung. Vielmehr wird das starke innere Engagement des Autors immer wieder deutlich, wenn er – mit großem Idealismus und teilweise auch polemischer Schärfe – seine Unzufriedenheit mit dem herrschenden Zeitgeist zum Ausdruck bringt und beispielsweise darauf hinweist, dass für ihn die Stadtplanung in Reykjavik wegen der hohen Bedeutung des PKW alles andere als umweltfreundlich ist. Auch bei der Darstellung früherer Planungen spart er nicht mit Kritik – hart ins Gericht geht er beispielsweise mit dem Generalplan für Reykjavik aus dem Jahr 1965. Er räumt zwar ein, dass dieser „dänische Plan“ (von ihm wegen der Beauftragung dänischer Experten so bezeichnete) mit seiner Autoorientierung und den neuen Schlafsiedlungen ein Kind seiner Zeit gewesen ist, allerdings muss doch seiner Behauptung widersprochen werden, dass diese Ansätze zu jener Zeit in anderen Ländern bereits ein Anachronismus waren.

Wer sich für Island interessiert, wird von dem Themen- und Materialreichtum des Buches profitieren. Kaum ein Thema der lokalen, regionalen oder nationalen Planung und Raumentwicklung bleibt unerwähnt. Wer sich allerdings nur einen Überblick über die Geschichte und die historischen Strömungen der räumlichen Planung in Island verschaffen will, verliert sich schnell in dem

umfangreichen Werk, das wegen seiner Mischung aus historischer, thematischer und regionaler Gliederung auch manche Doppelungen enthält (weswegen sogar einige Abbildungen mehrfach im Buch erscheinen). Hier zeigt sich, dass die Stärke des Buches – der breite, interdisziplinäre Ansatz und die Materialfülle – auch seine Schwäche ist. Es wirkt oft unübersichtlich und überladen, wozu sicherlich auch das unvorteilhafte Layout und die fehlende Disziplin bei der Auswahl der Abbildungen beiträgt. Ein Fragezeichen ist hinter den Ansatz des Autors zu setzen, eine „fachliche“ Geschichte der Planung zu schreiben und darauf zu verweisen, dass die Geschichte der Politik in der Planung noch zu schreiben wäre. Dabei kommt er auch selbst nicht umhin, gerade in der wechselhaften Geschichte der planerischen Leitbilder in den Generalplänen von Reykjavik auf die jeweils veränderten Mehrheiten nach den Kommunalwahlen hinzuweisen – die dahinter stehenden politischen Kräftespiele werden jedoch nur sehr allgemein dargestellt und beispielsweise die in den Jahren 1982/83 auftretenden Schwierigkeiten zwischen politischer Mehrheit und Stadtplanungsamt nicht erwähnt.

Als Gesamteindruck bleibt ein interessantes Buch, in dem das hohe Engagement des Autors für die räumliche Planung und seine Überzeugung von deren Notwendigkeit unübersehbar ist. Gleichzeitig ist es aber auch ein von den sehr dezidierten, persönlichen Positionen des Autors geprägtes Buch, die stellenweise recht idealistisch und gelegentlich auch etwas theoretisch anmuten. Auf jeden Fall liegt mit diesem Buch ein materialreiches Kompendium vor, an dem keiner, der sich mit der räumlichen Planung in Island beschäftigt, vorbei kommt. Und eine Reihe von Ideen und Gedanken des Autors zur räumlichen Planung sind auch unabhängig vom isländischen Kontext diskussionswürdig. Beispielsweise gibt die Hoffnung des Autors, dass die Politik eine wissenschaftliche Beratung in Planungsfragen in gleicher Weise akzeptieren möge wie etwa in Fragen der Wirtschaft, Anlass zum Nachdenken über das Selbstverständnis und die Bedeutung der Planungswissenschaften in der Politikberatung auch in unserem Land.

Axel Priebis (Hannover, Kiel)

**Hans-Joachim Ritzau, Karl Oettle, Jörn Pachl, Wolfgang Stoffels: Die Bahnreform – eine kritische Sichtung. – Pürgen: Ritzau KG Verl. Zeit und Eisenbahn 2003, VIII, 400 S.**

#### **Anlass und Aufbau des vorliegenden Buches**

Zehn Jahre nach der Bahnreform ist es Zeit, eine erste kritische Bilanz zu ziehen. Während der bekannte Eisenbahntautor und Verleger Hans-Joachim Ritzau die historischen Hintergründe und die politischen sowie unternehmensstrategischen Randbedingungen beleuchtet, stellt der Wirtschaftswissenschaftler Professor Oettle eher die Hintergründe der Entwicklungen aus betriebs- bzw. volkswirtschaftlichen Sicht dar. Er beurteilt die Wettbewerbs- und Börsenfähigkeit der DB AG eher skeptisch und skizziert die Dienste und Aufgaben der Bahnen aus seiner Sicht.

Der Eisenbahnbetriebler Professor Pachl beleuchtet im 3. Teil detailliert die Auswirkungen der Bahnreform auf Infrastrukturen und den Eisenbahnbetrieb. Im Abschluss hat Herr Stoffels nicht nur einen kalendrischen Überblick erstellt sondern auch die Kurzbiografien der Vorstandmitglieder der DB AG zusammengestellt.

#### **Teil Ritzau: Vorgeschichte und Elemente der Bahnreform in ihrem geistig-politischen Umfeld**

Die umfassende Zusammenstellung der Geschehnisse rund um die Bahnreform führt dem Leser zahlreiche Details und Ereignisse vor, die vielfach in den letzten zehn Jahren verdrängt bzw. vergessen wurden. In den offiziellen Verlautbarungen der DB AG zum 10-jährigen Jubiläum wird wohl auch bewusst nicht jeder Aspekt der letzten Jahre ausreichend gewürdigt. Das ist das Verdienst des Buches, eine neutrale Geschichtsschreibung, das Aufzeigen von Entwicklungen und die kritische Beleuchtung der heute gängigen Argumente der Beteiligten.

Wer erinnert sich z.B. noch an die Aufbruchstimmung von Zabeltitz zur Vereinigung von Bundesbahn und Reichsbahn und den darauffolgenden bösen Erwachen in der Realität?

Manchmal ist Ritzau jedoch nicht frei von Polemik. Zu einige Detailangaben fehlen die Quellen. In manchen Passagen wird die Sprache etwas zu populär. Aber Ritzau stellt die Worthülse der DB AG-Pressearbeit bloß und leitet her, dass entgegen dem Bekunden des Vorstandes die Zuwächse in den einzelnen Verkehrsbereichen allenfalls marginal sind. Nach Ansicht Ritzau's ist daher zu bezweifeln, ob die Bahnreform ein Erfolg ist. Er

nennt die Versäumnisse und sieht die Schuldigen auch in der Politik bzw. im Ministerium. Die mangelnde finanzielle Ausstattung der DB AG durch den Staat führt dazu, dass diese immer noch „knapp bei Trasse“ ist.

Etwas zuviel Raum nehmen die schweren Unfälle in den letzten Jahren ein. Die Grenzen der Systembeherrschung sind sicherlich manchmal erreicht oder überschritten worden. Die Veränderungen im Zusammenspiel Betreiber, Netz und Industrie waren wohl etwas überhastet, jedenfalls nicht ausreichend mit Fachpersonal unterfüttert. In diese Richtung geht auch der Appell von Pachl, im richtigen Umfang für den wissenschaftlichen Nachwuchs zu sorgen. Die an sich recht nützliche Verpflichtung, betriebsbedingte Kündigungen zu vermeiden, gepaart mit dem Zwang zur Kostenreduktion führt dazu, dass Wissensträger die Bahn verlassen, ohne dass genügend Personal im notwendigen Umfang nachrückt. Und manchmal werden dabei der Technik und dem System Bahn nicht die notwendige Priorität eingeräumt. Ritzau sieht politisches Versagen und Fehlentscheidungen des Managements als die Hauptursachen für die heutigen Probleme des Bahnkonzerns.

#### **Teil II:**

Prof. Oettle zeichnet die damaligen Überlegungen in der Wissenschaft auf, wie eine optimale Organisationsform der ehemaligen Staatsbahnen aussehen könnte. Er beleuchtet dann die verschiedenen Marktbereiche der Bahnen und zeichnet auf, warum die Bahnen bisher nur eher mäßigen Erfolg im Kampf um Marktanteile aufweisen können. Und wo sie Erfolge haben, z. B. im Nahverkehr, steckt dahinter eine massive Förderung durch die öffentliche Hand.

Oettle beklagt den Abbau des InterRegio-Systems und sieht dabei die Grenze zwischen eigenwirtschaftlichen Fernverkehr und vom Staat zu bestellenden Nahverkehr als unglücklich an. Wenn dann z.B. einige Produkte des Nahverkehrs sogar besser sind als mancher InterRegio, ist auch der Kunde nur bedingt bereit, den höheren Fernverkehrspreis zu zahlen.

Hier setzt auch das Interesse der Raumordnung an. Verkehr ist eben nicht nur ein Geschäft. Mobilität ist Voraussetzung, um Menschen in allen Räumen möglichst die gleichen Lebensverhältnisse zu bieten. Daher muss die Raumordnung darauf achten, dass nicht nur adäquate Infrastrukturen erhalten und ausgebaut werden, sondern dass diese auch nach Erreichbarkeitsaspekten befahren werden. Dazu müssen Wunschsreisezeiten zwischen den raumordnerisch definierten Zentren und Bedienungsfrequenzen definiert werden. Im Nahverkehr kann dies dank der Regionalisierungsmittel über die Bestellung der Verkehre durch die öffentliche Hand

geschehen. Im Personenfern- und Güterverkehr, die gemäß der Bahnreform zur Eigenwirtschaftlichkeit gezwungen werden, werden die raumordnerischen Aspekte aber als eher zweitrangig angesehen, solange sich das nicht in ausreichend Nachfrage niederschlägt.

Ein integriertes Unternehmen wie die DB AG ist darüberhinaus versucht, quer zu subventionieren und bei Verlust eines lukrativen Nahverkehrs nach Ausschreibung mit Racheakten im Fernverkehr oder bei den örtlichen Arbeitsplätzen zu drohen. Wenn dann der politisch gewollte Verkehrszuwachs auf der Schiene trotz starker Förderung des Infrastrukturausbaus sich nicht im gewünschten Umfang einstellt, wird die Politik die verbleibenden Querverbindungen zwischen Netz und den Transportgesellschaften kappen müssen, um fairen Wettbewerb zu gewährleisten.

Der Staat muss daher klären, wie weit er die Eigenwirtschaftlichkeit des SPV versteht. Dieses wird besonders deutlich im interregionalen Verkehr sowie beim Erhalt der Gleisanschluß-bedienung in der Region. Hier führt die Eigenwirtschaftlichkeit zu Fehlentwicklungen, die die raumordnerischen Bestrebungen konterkarieren.

#### Teil III:

Prof. Pacht bemängelt in seinem Beitrag vor allem die Schnittstellenmehrung nach der Bahnreform mit den bekannten negativen Auswirkungen z.B. auf die Pünktlichkeit. Er sieht den Grund für diese Entwicklungen in der kurzfristigen Orientierung der neuen Leitung auf den Shareholder-Value oder auf den nächsten Karriereschritt. Die Know-how-Träger, die Systemdenker wurden z.T. bewusst ausgebootet und rausgedrängt. Dann kann natürlich nicht erwartet werden, dass sie vorher ihr Wissen an die Neuen weitergeben.

Insbesondere in der Beherrschung der Prozesse sieht Pacht Defizite im heutigen System. Er fragt kritisch, ob es einer eigenständigen Organisation für die Bahnhöfe bedarf. Da diese wie das Netz für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen neutral offen sein müssen, wäre eine Verschmelzung mit dem Netz zur Verringerung von Schnittstellen seiner Meinung nach sinnvoll.

Sehr gut werden die unterschiedlichen Preissysteme für Trassen, Anlagen und die Bahnsteigbenutzung erläutert. Damit wird auch die Komplexität des Systems Bahn unterstrichen. Wenn Netz und Transport wirklich getrennt werden, müssen diese gegenseitigen Preis- und Leistungsverträge noch detaillierter und mit Kontrollen unterfüttert werden, um eine hohe Leistungsqualität des Gesamtsystems auf Dauer zu gewährleisten.

Herr Stoffels liefert nicht nur eine umfassende Zeittafel der Entwicklung der Bahn nach der Bahnreform, sondern auch informative Lebensläufe der Personen, die seit 1994 Verantwortung für die DB AG innehatten oder -haben.

#### Schlussbemerkung

Das vorliegende Buch ist ein notwendiges Gegenstück zu den öffentlichen Erfolgsmeldungen seitens der DB AG zu den zehn Jahren seit der Bahnreform. Es macht deutlich, dass bei weitem noch nicht alles erreicht wurde, was die Politik sich damals versprach. Sicherlich muss der alte Fahrplan zur Vollendung der Bahnreform den aktuellen Entwicklungen der Randbedingungen angepasst werden, doch es ist nicht richtig, nach halber Strecke das Erreichen des Endbahnhofes zu postulieren.

Auch für Regionalplaner enthält das Buch viele notwendige Informationen in der Diskussion über die zukünftige Rolle der Bahnen. Trotz Erfolgen durch die Regionalisierung muss auch dieser Bereich angesichts leerer Staatskassen und immer noch nicht ausreichend stabilen Verhältnissen bei den Ausschreibungen von ÖPNV-Leistungen weiterentwickelt werden.

Daher kann das vorliegende Buch zum Lesen empfohlen werden. Den Autoren ist zu raten, auch die nächsten 10 Jahre kritisch zu beobachten. Sie werden dann sicherlich ähnlich spannendes zu berichten und zu kritisieren haben.

Prof. Jürgen Siegmann (Berlin)