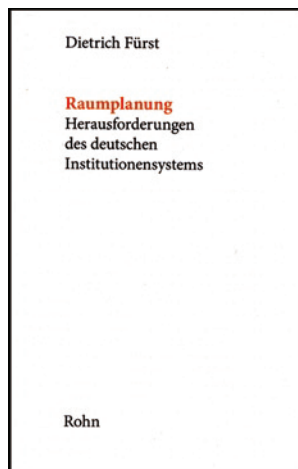


Fürst, Dietrich (2010): Raumplanung: Herausforderungen des deutschen Institutionensystems

Detmold: Verlag Dorothea Rohn. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, Band 1. 266 S.

Heinrich Mäding

Eingegangen: 27. Dezember 2010 / Angenommen: 19. Januar 2011 / Online publiziert: 15. Februar 2011
© Springer-Verlag 2011



Dietrich Fürst hat die politik- und verwaltungswissenschaftlich orientierte Raumwissenschaft im deutschsprachigen Raum seit 35 Jahren mit einer Vielzahl von Büchern und Beiträgen in Sammelwerken und Fachzeitschriften wie kaum ein zweiter bereichert und vorangebracht. Wenn er nun uns und sich quasi zu seinem 70. Geburtstag ein Buch mit dem Titel „Raumplanung“ überreicht, sind die Erwartungen hoch und sie werden nicht enttäuscht. Hier liegt eine aktuelle, kritische Publikation vor, die in überschaubarem Umfang eine umfassende und zugleich differenzierte Behandlung des Themas aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht bietet. In ihr wird der aktuelle Sachstand sowohl der Raumplanung selbst als auch der Literatur zu ihr (teilweise bis 2010) übersichtlich präsentiert – ein guter Auftakt für die neue Buchreihe.

Fürst strukturiert sein Buch gleichgewichtig entlang der beiden klassischen Kategorien „Aufbauorganisation“ (Kap. II–XII, S. 33–132) und „Ablauforganisation“ (Kap. XIII–XIX, S. 133–231), eingerahmt durch das Kap. I „Aufgaben und Funktionen der Raumplanung“ (unklar bleibt, ob das für ihn dasselbe ist; S. 15, 47, 57, 69) und das Kap. XX „Fazit: Warum die formale Institutionalisierung für die Raumplanung wichtig ist“. Hier findet sich ein abschließender Abschnitt „Gibt es eine ‚Idealorganisation‘ für die Regionalplanung?“, eine Fragestellung, an der er seit Langem arbeitet.

Die Aufbauorganisation ist ebenenspezifisch gegliedert (Bund, Länder, Regionen, Städte und Gemeinden) unter Einbeziehung der interkommunalen Kooperation und der Fachplanungen, speziell der Landschaftsplanung. Die Ablauforganisation hat ihre Schwerpunkte bei den Planungsverfahren (S. 141–171) und den Planungsinstrumenten (S. 193–220). Diverse Teilaspekte und Exkurse fügen sich ein: bei der Aufbauorganisation etwa zu den Stadtstaaten und ihren Umlandverflechtungen oder zur Politikberatung in der Raumplanung, bei der Ablauforganisation zum Spannungsfeld Verrechtlichung vs. Entbürokratisierung oder zur Grundsatzfrage „Planung als politischer Prozess“. Diese Überschrift ebenso wie der wiederholte Verweis auf den Nutzen einer „Steuerung im Schatten der Hierarchie“ verweist auf Fritz W. Scharpf (2000); seinem methodologischen Konzept des „akteurzentrierten Institutionalismus“ zeigt sich der Autor verbunden. Die Rezeption der allgemeinen verwaltungswissenschaftlichen Literatur ist beeindruckend. Doch wird das „Theoretisieren“ eher klein geschrieben: Die Aufmerksamkeit von Fürst gilt den Sachverhalten, nicht den Theoremen, deren hilfreiche Präsenz aber stets durchschimmert: vom „Lob der Routine“ (Luhmann 1964) bis zum „garbage can model“ (Cohen/March/Olsen 1972). Gern hätte ich mehr erfahren, ob die Welle der

Literatur zu „regional governance“ vorrangig auf tatsächlichen Veränderungen basiert oder doch (nur) auf Veränderungen der analytischen Blickrichtung und Sprache. Fürst, ein Wortführer in diesen Debatten, würde wohl für beides gute Gründe anführen können.

Einige Stärken dieses Buches wurden schon angedeutet. Einige andere wichtige bleiben nachzutragen: Da ist die immense Sachkunde zum Stand der Landes- und Regionalplanung in den 13 deutschen Flächenländern. Wer weiß schon, „dass in den meisten Ländern die Regionsabgrenzung für die Regionalplanung von der Regionsabgrenzung der Landesplanungsbehörden abweicht“ (S. 65) oder dass in Niedersachsen die typische Regionalplanungsstelle nur „von einem hauptamtlichen Planer und einer technischen Kraft betrieben wird“ (S. 72)? Wer je versucht hat, sich für eigene Projekte oder Lehrveranstaltungen ein aktuelles, umfassendes und differenziertes Bild von der Praxis der Landesplanung zu machen, wird anerkennen müssen: Der Verfasser hat die Veränderungen (seit seinem Buch Fürst/Hesse: Landesplanung, 1981, das im Literaturverzeichnis inzwischen fehlt) stets gut verfolgt. Nicht nur gibt es zahllose Informationen, welche Regelung in welchen namentlich genannten Ländern heute normativ vorgeschrieben ist und/oder tatsächlich praktiziert wird, sondern auch Nachweise, was wo im Fluss ist (etwa: Saarland bis 2009, Saarland nach 2009, S. 60). Eine gleichwertige Detailfülle kann auf Regionsebene natürlich nicht geboten werden, so dass dort die normativen oder faktischen Unterschiede zwischen den Regionen Hannover und Stuttgart, zwischen Westmecklenburg und Hochrhein-Bodensee nicht in gleicher Weise umfassend und plastisch ausgearbeitet werden (können).

Neben der Deskription stehen kluge Listen von Argumenten, was für, was gegen eine bestimmte Regelung oder Verhaltensweise spricht. Fürst lässt stets beide Seiten zu Wort kommen: etwa zur Ressortzuordnung auf Landesebene (S. 58 ff.), zu den aufbauorganisatorischen Lösungen für die Regionalplanung (S. 71 ff.) oder später zur Entbürokratisierung (S. 176). Der Verfasser positioniert sich oft vorsichtig: „Das Modell der Regionalverbände mit eigener Administration gilt vielfach als das einer modernen Regionalplanung angemessenste“ (S. 73), scheut aber im Einzelfall auch nicht vor präzisen kritischen Urteilen zurück („zeigt die Praxis eher ernüchternde Ergebnisse“, S. 76). Insgesamt überwiegt eine skeptische, aber realistische Einschätzung des Verfassers zur nur begrenzten, da indirekten Wirkungsweise der Raumplanung. Gleich im Vorwort werden warnend Pressman und Wildavsky (1974) erwähnt: „How great expectations in Washington are dashed in Oakland“. Das „organisatorische Grundproblem der Raumplanung“ wird darin gesehen, dass sie ein Querschnittsressort ist, Planungsaufgaben wahrzunehmen hat und keine politische Macht mobilisieren kann (S. 63-64). „Planer sind in diesem Kunterbunt von Inter-

essen in einer eher unglücklichen Rolle“ (S. 222). Wiederholt wird deutlich gemacht, dass die Fachplanungen und die Kommunen sich nicht am kurzen Zügel der überfachlichen, überörtlichen Raumplanung führen lassen, von der privaten Wirtschaft und den Bürgern mit ihrer Entscheidungsfreiheit (Wohnstandortwahl, Verkehrsmittelwahl etc.) ganz zu schweigen. Die erforderliche Konsequenz wird in einer eher weichen, nicht-hierarchischen Steuerung über Argumentieren und Verhandeln, also Kommunikation, in netzwerkartigen Strukturen, kurz: in „regional governance“ (S. 110 ff.) gesehen und in einer stärkeren Betonung der Entwicklungsals der Ordnungsfunktion: „Nur wenn die Adressaten die Planung zu ihrer Angelegenheit machen, kann Regionalplanung wirklich erfolgreich sein“ (S. 78). Doch werden die Schwachpunkte kommunikativer Planung klar gesehen: sie ist thematisch selektiv, hinsichtlich der Akteure exklusiv und zeitaufwändig (S. 185).

Fairerweise soll neben der Darstellung der Stärken hier zugleich skizziert werden, was mögliche Interessenten in diesem Buch nicht oder kaum finden:

Das Buch enthält vereinzelte Hinweise auf andere Länder, aber keine systematischen internationalen Vergleiche. Es bietet fast keine fachliche Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Problemen, vor denen Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen heute steht. Drei-, viermal wird im Nebensatz lediglich erwähnt, dass diese oder jene Herausforderung durch die Prozesse der Globalisierung, des demographischen Wandels, des Klimawandels verstärkt wird. Entsprechend fehlen Darlegungen zu den Lösungsansätzen und Strategien, mit denen Akteure auf den Standortwettbewerb, die Abwanderung oder die energetische Sanierung im Gebäudebestand Einfluss nehmen (können). Thematisiert wird der Werkzeugkasten der Planung (vom regionalen Flächennutzungsplan bis zur Strategischen Umweltprüfung, von den Zentralen Orten bis zu den Eignungsgebieten), aber nicht, was warum in den Plandokumenten an Zielen oder Maßnahmen steht oder stehen sollte. Diese Abstraktheit wird Leser, die auf der Suche nach übertragbaren *best practices* sind, vielleicht enttäuschen. Sie ist aber gut begründbar, weil wegen der Unterschiedlichkeit raumgebundener Planungs- und Entscheidungssituationen Generalisierungen („Rezepte“) versagen.

Trotz der gelegentlichen Hinweise zu Wandlungen der Raumplanung im Zeitablauf ist Fürst primär an der heutigen Situation, eventuell noch an der jüngsten Vergangenheit interessiert. Namen, die für eine geschichtliche Betrachtung der Raumplanung wichtig wären (z. B. Istel 1986; Istel 2000 oder Leendertz 2008) fehlen sogar im 20-seitigen Literaturverzeichnis.

Das Buch ist mit seiner manchmal abstrakten sozialwissenschaftlichen Sprache und Gedankenführung (zu Kollektivgütern, zum Gewährleistungsstaat, zur paradigmatischen Steuerung) keine leichte Kost. Doch nirgends wird der aka-

demisch vorgebildete Planer überfordert. Es ist zugleich so praxisgesättigt, dass auch die Praktiker und nicht nur die Wissenschaftler und die Studenten viel über die Praxis dazulernen können.

Literatur

Cohen, M.; March, J.; Olsen, J. P. (1972): A garbage can model of organizational choice. In: *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25.

Fürst, D.; Hesse, J. J. (1981): *Landesplanung*. Düsseldorf.

Istel, W. (1986): *Die Pfade der „Raumordnung“ in den Art. 75 GG*. Ms., München.

Istel, W. (2000): *75 Jahre „Raumordnung“*. Zu Genealogie und Inhaltswandel eines modernen Begriffs. Ms., München.

Leendertz, A. (2008): *Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert*. Göttingen.

Luhmann, N. (1964): *Lob der Routine*. In: *Verwaltungsarchiv* 55, 1-33.

Pressman, J. L.; Wildavsky, A. (1974): *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley.

Scharpf, F. W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.