

Rezensionen

Jacoby, Christian: Die strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung. Instrumente, Methoden und Rechtsgrundlagen für die Bewertung von Standortalternativen in der Stadt- und Regionalplanung. – Berlin, Bielefeld, München: Erich Schmidt Verlag 2000. 649 S., Abb., Tab. (= Diss. Universität Kaiserslautern 1999)

Manchmal erscheinen auch wissenschaftliche Veröffentlichungen genau zum richtigen Zeitpunkt. Dies ist der Fall mit der Dissertation von Christian Jacoby, die die UVP für Pläne und Programme, auch strategische UVP (SUP) genannt, zum Gegenstand hat. Die entsprechende EU-Richtlinie zur Einführung einer solchen SUP dürfte in Kürze verabschiedet werden. Dann beginnt auch die Diskussion zur Umsetzung in der Bundesrepublik, die bisher eher zwischen Fachleuten oder in akademischen Kreisen geführt wurde. Damit wird die vorliegende Arbeit für die Integration der SUP in die bundesdeutsche Raumplanung eine hochaktuelle Bedeutung bekommen.

Die Notwendigkeit einer SUP ist unter Planungsfachleuten weitgehend unumstritten. Die Projekt-UVP kommt zu spät, um Standortalternativen untersuchen zu können; die Summenwirkung vieler Einzelprojekte lässt sich nur auf der Ebene darstellen und abschätzen. Umstritten ist die Notwendigkeit eines formalen Verfahrens; die Diskussionsfronten ähneln denjenigen bei Einführung der projektbezogenen UVP. Notwendig ist deshalb eine sach- und problembezogene Untersuchung und Darstellung, um die Chancen eines solchen neuen Instruments auch nutzen zu können, gleichzeitig aber Verfahren nicht unnötig zu belasten. Diesen Ansatz verfolgt auch die vorliegende Veröffentlichung.

Der Autor vermittelt einen umfangreichen Überblick über die europäischen Initiativen zur Einführung einer SUP, die bereits mit der Verabschiedung der projektbezogenen UVP-Richtlinie begonnen hatten. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen der Richtlinienentwurf von 1996 und der geänderte Vorschlag vom 18. Februar 1999. Selbst wenn man unterstellt, dass die endgültig zu verabschiedende Fassung noch Änderungen enthalten wird, kann man aber doch davon ausgehen, dass die wesentlichen Grundzüge des Richtlinienentwurfs erhalten bleiben. Die ausführliche Darstellung und Analyse des Autors auf der Basis des Vorschlags von 1999 bildet also eine ausgezeichnete Grundlage zum Verständnis der Richtlinie, ihrer Entwicklung und der „Philosophie“ der einzelnen Anforderungen.

Bis heute gibt es keinen grundsätzlichen Konsens darüber, für welche Planungsebenen und -arten und mit welcher Methodik eine SUP in der Raumplanung durchgeführt werden soll. Teilweise besteht noch nicht einmal darüber Einigkeit, welcher Umfang angemessen ist; die Interpretationen reichen von der eher punktuell orientierten Überprüfung bis zur Gesamtbilanzierung des Plans. Die Arbeit beginnt deshalb mit einer grundlegenden Klärung der Aufgaben und Rahmenbedingungen für eine solche raumplanerische SUP auf den verschiedenen Planungsebenen und entwickelt dann methodische Konzepte für die Durchführung. Sie berücksichtigt dabei zum einen die Erfahrungen mit der projektbezogenen UVP, zum anderen auch die speziellen Aufgaben der Raumplanung und die bereits vorliegenden Erfahrungen und Instrumente bei der raumplanerischen Umweltvorsorge. Schwerpunkte bilden die Bewertungs- und Entscheidungsproblematik, Ansätze für die methodische Unterstützung einer umweltbezogenen Alternativenuntersuchung und Planungsoptimierung sowie Vorschläge für die Abschtimmung und Abstimmung im Rahmen des gestuften Systems der räumlichen Planung.

Umweltbezogene Bewertungs- und Entscheidungsmethoden in der Raumplanung nehmen einen breiten Raum ein und werden auf ihre Eignung hin untersucht. Dabei wird die Meinung vertreten, dass es nicht eine optimale, universal einsetzbare Bewertungsmethode für die vielfältigen Aufgaben der räumlichen Planung gibt. Vielmehr müssen Bewertungsvorgänge mit einer Kombination quantitativer und qualitativer Methodenbausteine situationsspezifisch ausgeformt werden. Die Nutzwertanalyse sollte jenseits der zweiten Generation weiterentwickelt werden. Empfohlen wird, die Komplexität der Methoden bewusst zu beschränken, damit Überschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit von Bewertungsvorgängen für Entscheidungsträger und Betroffene immer gewahrt bleiben.

Die Diskussionen zur Umweltvorsorge und zur Nachhaltigkeit überlagern sich in den letzten Jahren mit der Folge, dass die Forderung aufgestellt wird, die SUP zu einer „Nachhaltigkeitsprüfung“ zu machen. In der Arbeit werden die Unterschiede deutlich herausgearbeitet und die eigenständige Rolle und Notwendigkeit der SUP betont.

Nach der Analyse des Richtlinienentwurfs folgt eine breite Darstellung der Entwicklung der Umweltvorsorge in der Raumplanung in der Bundesrepublik und die bisherigen Ansätze einer UVP in der Raumplanung. Hingewiesen wird auch auf die Überschneidungen zwischen SUP und den Aufgaben der Landschaftsplanung, der na-

turschutzfachlichen Eignungsprüfung sowie der Verträglichkeitsprüfung gemäß der FFH-Richtlinie, die zu Reibungsverlusten und teilweise Doppelarbeit führen. Bei der Analyse der Erfordernisse und Trends zur Weiterentwicklung der raumbezogenen Umweltplanungen und -prüfungen plädiert der Autor für eine Aufgabenteilung zwischen Umweltplanung und Umweltprüfung, um eine klare Trennung zwischen der Zielfindung und Abstimmung einerseits und der Prüfung der Berücksichtigung dieser Ziele bei umwelterheblichen Planvorhaben andererseits zu gewährleisten.

Der Leser wird dann Schritt für Schritt durch die raumplanerische SUP vom Screening über Scoping bis zur Berücksichtigung der Bewertungsergebnisse bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Planvorhabens geführt. Besonders dieser Teil eignet sich als „Nachschlagewerk“, wenn es um die konkrete Ausformung der einzelnen Schritte gehen wird.

Die Analyse des Richtlinienentwurfs zur SUP und des bundesdeutschen Raumplanungssystems werden dann zusammengeführt in dem Vorschlag für eine Bewertungs- und Entscheidungsmethodik für die raumplanerische SUP. Entwickelt werden Bausteine eines strategischen Umweltbewertungsmodells (SUBM). Dieses Rahmenkonzept beschränkt sich auf die prozessual integrierte Prüfung der Umweltauswirkungen von projektbezogenen Standortausweisungen mit ihren Alternativen bei der Aufstellung und Änderung von Plänen und Programmen der Raumplanung, da dies nach Auffassung des Autors dem SUP-Richtlinienvorschlag entspricht und nach Inhalt und Methoden auch jetzt schon machbar ist. Dies könnte die erste Stufe eines längerfristigen Prozesses sein, bei dem am Ende dann eine Überprüfung im Sinne einer Gesamtbilanzierung zur nachhaltigen Raumentwicklung stünde.

Die Arbeit endet mit Empfehlungen für anwendungsbezogene Forschungsarbeiten für die effiziente Umsetzung und Anwendung der Richtlinie. Dies betrifft die rechtliche Implementation, Verfahren und Kosten einer SUP, Methodik der raumplanerischen SUP und die Bündelung und Integration der umweltbezogenen Planungs- und Prüfungsinstrumente.

Bei einer Dissertation zu einem relativ abstrakten Thema wie der SUP besteht immer die Gefahr, dass zwar eine interessante Arbeit herauskommt, die aber für die Praxis wenig Relevanz hat. Dies ist hier nicht der Fall. Vielmehr hat der Autor durch seine Forschungsarbeiten und durch Praxisbeispiele soviel Kontakt zur Praxis, dass in jedem Schritt die Verbindung zum Planungsalltag hergestellt wird. Im Interesse einer schnellen und effizienten Umsetzung wird dafür plädiert, keine überzogenen Anforderungen zu stellen. Damit ist die Arbeit eine umfassende und gründliche Darstellung der SUP in der

Raumplanung und eine solide Grundlage für alle Beteiligten an der hoffentlich bald einsetzenden Diskussion zu ihrer Umsetzung in bundesdeutsches Recht.

Dieter Wagner (Köln)

Knieling, Jörg: Leitbildprozesse und Regionalmanagement: ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. – Frankfurt a.M. 2000. = Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 77 (Diss. Universität Hannover 1999)

Ohne Frage haben Leitbilder wieder Konjunktur, in der Politik, in der Wirtschaft, in der Regional- und Raumordnungspolitik. Die im Untertitel als Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik charakterisierte Forschungsarbeit benennt zutreffend Anspruch und Zielsetzung zugleich. Und, um es vorweg zu sagen, die Erwartungen des Lesers erfüllen sich durchaus. Mit ein Grund dafür dürfte die gleichzeitige Nutzung der einschlägigen wissenschaftlichen Methodendiskussion verschiedener Disziplinen und die Verwertung von Erfahrungen in der Planungspraxis sein, die der Verfasser zur Fundierung seiner Überlegungen verarbeitet.

Mit dem Hinweis auf die Leitbild-Diskussion der 60er Jahre (Dittrich, SARO-Gutachten) und im Gegensatz dazu auf die Leitbildfunktionen im Rahmen von konsensualen Zielfindungsprozessen unter regionalen Akteuren auf der regionalen Ebene kommt der Verfasser schon zu Beginn der Untersuchung zu einer wesentlichen Unterscheidung und ordnet jene allgemein-fachlichen Leitbilder als „Leitbilder der 1. Generation“ ein. Dagegen können Leitbilder nach seiner Auffassung dann zu einer Weiterentwicklung der regionalen Raumordnungspolitik beitragen, wenn ihre Erarbeitung als soziale Prozesse verstanden, relevante gesellschaftliche Entwicklungen mit verfügbaren Fachkenntnissen verknüpft und so für die Regionalentwicklung nutzbar gemacht werden. Solche „Leitbilder der 2. Generation“ sollen als spezifische räumliche Leitbilder das formalisierte regionale Planungsinstrumentarium ergänzen und auf eine teilräumliche, handlungsorientierte, aktive Regionalpolitik ausgerichtet sein.

Dem allgemeinen Forschungsinteresse und der richtig eingeschätzten Neugier der vielerorts auf dem Felde des Regionalmanagements operierenden Akteure entsprechend, steht der Leitbildprozess und die Funktion des Produktes dieses Prozesses im Vordergrund. Dagegen muss die dazu gehörende Konkretisierung in Form von Zielen und Maßnahmen in dieser Forschungsarbeit zwangsläufig zurücktreten, zumal deren Evaluierung bei der Vielfalt der „Regionen“, selbst wenn man sich wie der

Verfasser auf sog. Stadt-Umland-Räume oder Verdichtungsräume beschränkt, besonderer Untersuchungen bedürfte.

In Kenntnis der sich allmählich mehrenden praktischen Beispiele eines mehr kooperativen Planungsstils in der verfassten Regionalplanung und einer Reihe darüber hinausgehender modellartiger Versuche kooperativer Steuerung regionaler Entwicklungsprozesse ordnet der Verfasser Leitbild und Leitbildprozess in das Methodenset des Regionalmanagements ein, das die regionale Raumordnungspolitik handlungs- und prozessorientiert ergänzen soll. Die Gründe hierfür liegen in einer Reihe von referierten Problemen und Beobachtungen, etwa im Rahmen der steuerungstheoretischen Diskussion über den Rückgang der Dominanz hierarchischer Steuerung zu Gunsten horizontaler Selbstkoordination der regionalen Akteure; in der zunehmenden Bedeutung einer Risiko-Folgen-Abschätzung („Risikogesellschaft“), die die möglichen Folgen gewünschter Entwicklungen thematisiert („nachhaltige Entwicklung“); die neuerdings in Planungstheorie und Planungspraxis auftauchenden Leitbilder, etwa im „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ auf Bundesebene oder in anderer Form und Funktion als Instrumente Regionaler Entwicklungskonzepte. Weniger überzeugend erscheint die Bezugnahme auf die gelegentlich vorgebrachte Kritik an der Regionalplanung, die sich angeblich auf die Ordnungsaufgabe konzentrierte, so dass sie Entwicklungsaufgaben im Rahmen kooperativer und reflexiver Prozesse nicht im geforderten Maße leisten könne. Schon mehr Beachtung verdient der Hinweis auf Leitbilder im Rahmen von Unternehmensführung und Unternehmenskultur.

Daraus leitet der Verfasser drei Hauptfragen ab, zu deren Klärung die Untersuchung beitragen soll: Wie können sich Leitbildprozesse in die regionale Raumordnungspolitik und in die Methoden des Regionalmanagements einfügen; welche Erfahrungen mit Unternehmensleitbildern sind übertragbar und in welchem Verhältnis stehen Leitbildprozesse zur formalisierten Regionalplanung?

Diesen Fragen wird in einem zweistufigen Verfahren nachgegangen: Zum einen in einer gründlichen, anschaulichen und für eine kritische Lektüre sehr zu empfehlenden theoretisch-deduktiven Ableitung aus den steuerungstheoretischen und gesellschaftlichen Anforderungen an die Raumordnungspolitik, aus einer Auseinandersetzung mit dem vorhandenen Planungsinstrumentarium sowie aus dem Konzept des Regionalmanagements und aus betriebswirtschaftlichen Modellen. Den daraus gewonnenen Erkenntnissen werden die Ergebnisse einer Fallbeispiel-Recherche gegenübergestellt. Für das Regionalmanagement, als dessen vor-

rangiges Ziel das Anstoßen von Entwicklungsimpulsen gelten soll, werden daraus vier Funktionen herausgearbeitet, die Leitbilder und ihr Entstehungsprozess erfüllen könnten: die *Koordinationsfunktion*, d. h. die Integration der regionalen Akteure in den Entwicklungsprozess und die damit erreichbare gemeinsame Zielfindung, wobei wegen der Abstimmung verschiedener Interessen der Darstellung der Strategien zur Lösung der mit diesem Verhandlungsansatz verbundenen Probleme großer Raum eingeräumt wird; die *Reflexionsfunktion*, die die Erarbeitung eines Leitbildes im Diskurs zwischen den beteiligten Akteuren, Fachleuten und der betroffenen Bevölkerung in den Spannungsbogen zwischen Erkenntnissen bzw. Erfahrungen aus der Vergangenheit und dem Blick auf die Zukunftserwartungen stellt und auch „alternative Zukünfte“, Unsicherheiten und Risiken einschließt; die *Innovationsfunktion*, von der die Herausarbeitung von Bedingungen für die Optimierung vorhandener Entwicklungspotenziale oder die Anpassung an veränderte Funktionsanforderungen erwartet wird („innovative Milieus“) und schließlich die *Marketingfunktion*, die als Binnenmarketing auf Wechselwirkung mit dem sog. Regionalbewusstsein abstellt und damit auf die Mobilisierung des Selbsthilfepotenzials der Region zielt und als Außenmarketing durch die Gestaltung des Regionsimages auf die „Vermarktung“ der Region bei externen Zielgruppen setzt.

Mithilfe eines sehr ausdifferenzierten Kriterienkataloges überprüft der Verfasser diese vier Hauptfunktionen in den ausgewählten fünf Beispielregionen auf ihre Praxisrelevanz. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass die Koordinationsfunktion in allen Fällen von zentraler Bedeutung ist. Dagegen tritt die Reflexionsfunktion zurück, sie ist überwiegend auf die Gegenwart in Form von Stärkeschwächen-Analysen ausgerichtet. Die Innovationsfunktion wird eher nachrangig bewertet, wenn man nicht schon die Leitbildprozesse selbst als Innovation versteht. Hier ist allerdings kritisch zu vermerken, dass bei einer breiteren, auf größere Teile des Bundesgebiets bezogenen Untersuchung sicher auch eine stattliche Zahl von regionalen Innovationen zu vermerken wären, vor allem im Zusammenhang mit Konversionsmaßnahmen, Revitalisierungen, wirtschaftlichen Umstrukturierungen, und solche, die nicht zuletzt durch einige bundesweit durchgeführte und auf regionale Kooperation zielende Wettbewerbe angestoßen worden sind. Zuzustimmen ist der kritischen Bewertung der Marketingfunktion. Sie wird oft und intensiv beschworen. Wenn auch das Binnenmarketing sich durch vielseitige Bemühungen auszeichnet, fehlt es andererseits dem Außenmarketing häufig an konsequenter, konkreter und wirksamer Umsetzung.

Leitbildprozesse können als Instrument eines fundierten Regionalmanagements also eine durchaus anregen-

de, stimulierende Wirkung zur vertiefenden Diskussion über die Möglichkeiten zur Steuerung regionaler Entwicklungen ausüben. Dem Verfasser ist beizupflichten, wenn er in ihnen gewissermaßen auch ein Innovationskapital für die raumordnungspolitische Praxis sieht, etwa zur Vorbereitung, Ergänzung und Umsetzung verbindlicher Raumordnungspläne. Denn wenn die These vom Paradigmenwechsel in der staatlichen Steuerungs politik mit dem partiellen Rückzug von hoheitlich-hierarchischen zu mehr kooperativen-prozessualen Formen der Steuerung auch nur halbwegs zutreffend ist, dann müsste die Koordinationsaufgabe regionaler Raumordnung von mehr konsensualer Zielfindung und Aktivierung regionaler Zusammenarbeit profitieren.

Denjenigen Vertretern der Raumplanungspraxis, die schon früher auch gute Erfahrungen mit den aus Vertretern von gesellschaftlichen Gruppen besetzten Beiräten auf Bundes-, Landes-, Regions- und Gemeindeebene gesammelt oder die in Planaufstellungsverfahren aus eigenem Planungsverständnis oder durch Vorschriften gehalten sich um einen Ausgleich der Meinungen und Interessen bemüht und auch deshalb einen kooperativen Planungsstil gepflegt haben, kommt eine entsprechende Ergänzung und Weiterentwicklung des Raumplanungssystems nicht fremd vor. Allerdings wären gewisse Regeln für eine kooperative Entwicklungssteuerung „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf) und für das Zusammenwirken von Regionalmarketing und Regionalplanung sicher hilfreich. Die Vorschriften des Bundesraumordnungsgesetzes eröffnen dafür neue Möglichkeiten, sie dürften aber allein nicht ausreichend sein.

Gottfried Schmitz (Mainz)

Franz, Peter u.a.: Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen. Ostdeutsche Innenstädte zwischen erfolgreicher Revitalisierung und drohendem Verfall. – Berlin: Analytica Verlagsgesellschaft 1996. 153 S., Kt., Abb., Tab., Lit., Anh.

Die Suburbanisierung, einer der bedeutendsten *siedlungsstrukturellen* Prozesse der alten Bundesrepublik, fand in der DDR so gut wie nicht statt. Die Tertiarisierung der sektoralen Wirtschaft, einer der bedeutendsten *wirtschaftsstrukturellen* Prozesse aller westlichen Industrienationen, hatte in der DDR nur ein bescheidenes Ausmaß. Mit der Einigung zeigten sich somit in den neuen Ländern zwei strukturelle Lücken, die uno actu geschlossen werden sollten: durch Aussiedlung von Dienstleistungszentren und Großmärkten an den Stadtrand auf die „grüne Wiese“. Dadurch erlitten die historischen Innenstädte einen Funktionsverlust, zumal die Bevölkerungssuburbanisierung zunächst nicht in ähnlicher Intensität stattfand.

Den ökonomischen Zielen, nämlich der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Erzielung von Gewerbesteuer-einnahmen, wurde eine hohe Priorität eingeräumt. Das stadtentwicklungspolitische Ziel, nämlich das Leitbild einer belebten Innenstadt – seinerseits eingebettet in ein Leitsystem der Raumordnung – wurde dabei aufs Spiel gesetzt. Denn die massive Ansiedlung von Großmärkten am Stadtrand hatte fatale Folgen für die wirtschaftliche Dynamik der Innenstädte, verbunden mit einem zentralörtlichen Verlust. Dieser Prozess wird als irreversibel angesehen, zumal die historischen Altstädte die notwendigen Flächen gar nicht hätten bereitstellen können. Insofern kann eine angemessene Veränderung der Situation nur auf eine Arbeitsteilung zwischen Innenstadt und Randlagen hinauslaufen.

Die Studie arbeitet deutlich heraus, dass die skizzierte Entwicklung von Stadt zu Stadt (Stichprobe sind die vier Stadtregionen Leipzig, Halle, Erfurt und Rostock) von unterschiedlicher Intensität sind und wegen der stadtspezifischen Besonderheiten primär *kommunalpolitisches* Handeln erfordern.

Der zentrale Teil der Arbeit entwirft Szenarien über die künftige Entwicklung der Stadtregionen, beurteilt diese am Leitbild der belebten Innenstadt und leitet aus den Diskrepanzen Empfehlungen ab. Diese richten sich auf Maßnahmen der Städte, auf Kooperationen zwischen den Städten und deren Umland sowie schließlich auf flankierende Maßnahmen der Länder und des Bundes. Wesentliches Ergebnis der empfohlenen Maßnahmen soll die Steigerung der innerstädtischen Attraktivität sein. Die Empfehlungen sind insofern ordnungspolitisch „korrekt“, als sie an den Ursachen der Entwicklungsschwäche der Städte ansetzen und keineswegs selektive, andere Standorte diskriminierende Eingriffe propagieren. Zudem ist festzustellen, dass die Empfehlungen sich nicht nur auf den Einzelhandel und dessen Defizite, sondern auch auf die Verkehrssituation (Erreichbarkeiten), auf den optischen Eindruck, auf das kulturelle Angebot und die wirtschaftliche Infrastruktur beziehen. Ein großer blinder Fleck der Arbeit besteht darin, dass eine der wesentlichen Funktionen der Städte, das Wohnen, in dieses Konzept nicht einmal ansatzweise integriert ist. Aktuelle Bevölkerungsprognosen rechnen mit einem Bevölkerungsrückgang der mittleren Städte um ein Fünftel bis zum Jahr 2015. Die Leerstandsproblematik – insbesondere von Wohnungen in der Platte – hat damit eine Größenordnung erreicht, die die Empfehlung einer Diversifizierung des Einzelhandelsangebots in den Innenstädten als Maßnahmen zur Revitalisierung doch arg relativiert. Als Teilkatalog von notwendigen, jedoch nicht hinreichenden Maßnahmen zur Bewahrung der Städte vor dem drohenden Verfall behält diese Arbeit gleichwohl ihren Wert.

Hansjörg Bucher (Bonn)