

## Ethik und Raumplanung in Deutschland

Hübler, Karl-Hermann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hübler, K.-H. (2004). Ethik und Raumplanung in Deutschland. In M. Lendi, & K.-H. Hübler (Hrsg.), *Ethik in der Raumplanung: Zugänge und Reflexionen* (S. 68-104). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-342013>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Karl-Hermann Hübler*

## **Ethik und Raumplanung in Deutschland**

S. 68 bis 104

Aus:

Martin Lendi, Karl-Hermann Hübler (Hrsg.)

## **Ethik in der Raumplanung**

Zugänge und Reflexionen

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 221

Hannover 2004

## Ethik und Raumplanung in Deutschland<sup>1</sup>

### *Gliederung*

1. Vorbemerkungen
2. Raum als Gegenstand von Politik und Planung
3. Zum Begriff und zur Aufgabe der Raumplanung in Deutschland
4. Ethische Bestimmungsgründe für die Raumplanung bis 1933
5. Die Zeit von 1933 bis 1945
6. Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland von 1945/49 bis 1965
7. Die siebziger und achtziger Jahre in der Bundesrepublik
8. Ethik und Territorialplanung in der früheren DDR
9. Die Vereinigung Deutschlands und die Nachhaltigkeitsdiskussion der 90er Jahre
10. Neue Anforderungen

### Literatur

### **1. Vorbemerkungen**

„Die Raumgestalt einer Epoche ist im Grunde immer auch die bauliche Selbstdarstellung der Gesellschaft, ist der gestalthafte Ausdruck eines vorherrschenden Gesellschaftsbildes und einer verbindlichen Gesellschaftsordnung im Wandel der Zeit“, sagte 1987 Pater E. NAWROTH in einem Referat zum Thema „Krisensituation in der Raumordnungspolitik heute“ anlässlich der gemeinsamen Jahrestagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL/1988) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) in Frankfurt/Main. NAWROTH geht dort von der Annahme aus, dass menschliches Denken und Handeln, Planen und Gestalten maßgeblich vom vorherrschenden Zeitgeist, vom gesellschaftlichen Wertebewusstsein, von der geltenden Weltanschauung und dem gesellschaftlichen Gestaltungswillen einer kulturgeschichtlichen Entwicklungsphase mit ihren spezifischen Entwicklungsdaten bestimmt wird. Ich ergänze diese Aussage jetzt und verweise zudem auf die Zusammenhänge zwischen „Raum-Ordnung“ und dem Mensch-Natur-Verhältnis, auf den Umgang mit Risiken und der Zukunft sowie auf die Interdependenzen von Zeit und Raum, d.h. den zeitlichen Abläufen und den Wirkungen in Vergangenheit und Zukunft.

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich „nur“ auf die Situation der Raumplanung in Deutschland, die im Vergleich zur Entwicklung der Raumplanung in den angelsächsischen, frankophonen oder ehemals sozialistischen, aber auch der anderen Nachbarländer im Hinblick auf historischen Ablauf, die die Planungspraxis tragenden „Planungsphilosophien“, die Aufgabenwahrnehmung und die Ergebnisse „solitär“ ist. Ein systematischer Vergleich der unterschiedlichen europäischen Raumplanungssysteme und der dahinter stehenden ethischen Grundhaltungen steht noch aus.

Im Folgenden soll versucht werden, dieses gesellschaftliche Wertebewusstsein oder, übersetzt in die Terminologie des Arbeitskreises, die ethischen Bestimmungsgründe des Politikbereiches Raumplanung in seiner Entwicklung in reichlich 100 Jahren in Deutschland zu skizzieren, einige Zäsuren im Zeitablauf aufzuzeigen und zu versuchen, Folgerungen für die Zukunft zu bezeichnen. Das Thema, aber auch die Arbeitsweise eines Arbeitskreises bei der ARL lassen eine „flächendeckende und im Zeitablauf stringente“ Untersuchung nicht zu, sondern die hier verkürzt darzustellenden Entwicklungslinien sollen Erklärungen für die heutige (z.T. unbefriedigende) Situation geben und Anregungen für die Zukunft vermitteln.

P. NAWROTH hat sich also schon vor 15 Jahren mit der Krise der deutschen Raumordnungspolitik befasst; der Verfasser dieses Beitrages erinnert sich an eine Tagung in der evangelischen Akademie Arnoldshain acht Jahre zuvor, bei der 1980 zum Thema „Das Unbehagen an der Raumordnung“ bereits ähnliche Defizite erkannt und beschrieben wurden (HÜBLER, 1980). Trotz aller Veränderungen seit dieser Zeit, in der Sache hat sich noch kaum etwas bewegt!

M. LENDI hat in der Einführung zu diesem Band die Gründe dargestellt, weshalb sich jetzt Fachleute verschiedener Disziplinen mit den Zusammenhängen zwischen Ethik und Raumplanung auseinandersetzen. Auf zwei Aspekte soll im Zusammenhang mit den nachfolgenden Ausführungen noch einmal gesondert verwiesen werden.

a. In unserer Gesellschaft, behaupten Philosophen (z.B. JUNG 2002), hat eine neue Nachdenklichkeit Einzug gehalten: Menschen, Gruppen von Menschen und Institutionen der Gesellschaft versuchen sich klarer zu machen, genauer zu verstehen und präziser zu bewerten, um was es „bei den großen Fragen unserer Zeit“ und den keineswegs kleinen Fragen der eigenen Lebensführung eigentlich geht. Auf dem schmalen Grat zwischen akademischer Lebensferne der Philosophie und dem aktuellen populistischen „Philotainment“ sind viele Fragen angesiedelt, mit denen Aufklärung betrieben werden und klarer gesehen werden kann, worin die Konsequenzen unseres Handelns eigentlich liegen. Die Frage, mit welchen Kennzeichen „das gute Leben“ beschrieben werden kann, ist unbeantwortet. Antworten darauf sind indes notwendig, weil Raumplanung ebenso wie der Städtebau oder die Architektur weit vorausschauend Raum- und Siedlungsstrukturen bestimmen (planen) sollen, in denen sich dieses „gute Leben“ vollziehen kann. Vordergründig wird auf die Ethikdebatte in der Genforschung – deren Zusammenhänge zur Raumplanung weiter entfernt zu liegen scheinen – verwiesen. Näher liegen indes die ethischen Überlegungen der Raumplanung zur Naturaneignung oder zu Risikoeinschätzungen von durch den wissenschaftlichen Fortschritt ausgelösten Risiken und Naturrisiken und zum Umgang der Raumordnung mit ihnen.

Zwei Erfahrungen haben hierbei eine besondere Bedeutung, die die Renaissance philosophischer Nachdenklichkeit begünstigen: einerseits die abnehmende Prägekraft der christlichen Traditionsinstitutionen, den Sinndiskurs über ihr Traditionsmilieu hinaus zu führen. Und zweitens die tiefe Ambivalenz der wissenschaftlich – technischen Entwicklung, die den „klassischen Humanismus in ihren Strudel reißt“ (JUNG 2002)

b. Eine tiefe Sinnkrise des Systems der sozialen Marktwirtschaft hat die Gesellschaft in Deutschland, aber auch in Nachbarländern deswegen erfasst, weil die Mehrzahl der sozialen Subsysteme, in denen ein großer Teil der Gesellschaft organisiert ist, nicht mehr oder nur noch in begrenztem Maße funktioniert. Der so genannte demographische Faktor und

eine stagnierende Wirtschaft sind ein Feld der Erklärungen für diese Funktionsverluste; Erwartungen und Anspruchshaltungen der Betroffenen und Beteiligten ein anderes Feld. Weiter wären hier Stichworte zu nennen wie z.B. Leistungsbereitschaft, Subsidiarität oder Solidarität. Im Kontext dieser Stichworte ist auch seit dem 2. Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland in einem langen Diskussionsprozess – vorwiegend im Kreis von Juristen, Verwaltungsfachleuten sowie Planern/innen und Wissenschaftlern aus anderen Disziplinen geführt – das System der Raumplanung entstanden, das im Wesentlichen auf Werten und Normen basiert, die in Deutschland nach 1918 Eingang in die Diskussionen fanden und die im Laufe der Jahre nicht mehr auf ihre Ursprungsideen und Begründungszusammenhänge hinterfragt wurden. Eine ausgeprägte Argumentationstechnik mit vielfach zweifelhaften Begründungsstrategien und der Vermischung von faktischen Sachverhalten und wünschbaren und ständig wiederholten Forderungen hat den Blick für die tatsächliche Situation verstellt und erschwert es nun auch, zu überlegen, was zukünftig für eine „gute Planung“ erforderlich ist. Zwischen den nicht nur unter finanziellen Aspekten zu diskutierenden und zu entscheidenden Problemen und den ethischen Fragen der Generationengerechtigkeit bei der Altersversorgung, der Gesundheitsvorsorge, dem haushälterischen Umgang mit Ressourcen und den Pflichten für die Ausbildung und Forschung und denen der räumlichen Solidarität, Gerechtigkeit und Nützlichkeit bestehen Zusammenhänge, die bis jetzt noch kaum problematisiert wurden.

## 2. Raum als Gegenstand von Politik und Planung

Als Raum wird in der Philosophie (vgl. z.B. BOLLNOW 1989) eine geräumte Fläche verstanden. Nach dem grimmschen Wörterbuch stammt der Begriff Raum von räumen, d.h. eine Lichtung im Walde schaffen zum Zwecke der Urbarmachung oder Ansiedlung. Von daher sei das Substantiv Raum, wie BOLLNOW feststellt, abgeleitet. Und der Begriff „Raumordnung“ ist erst knapp 75 Jahre alt, wie ISTEI (2000) jüngst nachgewiesen hat.

Raum ist der freie Raum um einen Menschen herum. Enge oder Weite (des Raumes) beeinflussen das Leben und die Verhaltensweisen von Menschen nachhaltig. Wird oder ist Raum knapp, kommt das Gefühl der Enge auf. Ist der Raum weit, kann ein Gefühl der Leere Tätigkeit und Empfindungen von Menschen beeinflussen. Die Tätigkeit der „Ordnung des Raumes“ oder dessen planmäßige Veränderung ist wahrscheinlich seit der Sesshaftwerdung der Menschen in Europa sowohl von Individuen als auch von Gruppen und Organisationen betrieben worden. Die ethischen Begründungen hierfür mögen im Zeitablauf unterschiedlich gewesen sein.

Politik kann und hat auf Enge oder Weite des Raumes Einfluss genommen. „Volk ohne Raum“ war in den 20er Jahren in Deutschland eine eingängige Formel, die später alle Optionen für die nationalsozialistischen Eroberungsfeldzüge und Begründungen für unbeschreibbare Grausamkeiten öffnete. Oder Raum ist so reichlich vorhanden, dass damit verschwenderisch umgegangen werden kann oder dieser großzügige Umgang allenfalls durch die Begrenzung anderer für das Leben erforderlicher Ressourcen (z.B. Wasser) eingeschränkt wird. Beispiele sind die Erschließung des Westens der USA im 18. Jahrhundert oder von Kasachstan durch die Getreideanbauprojekte von Breschnew in der früheren Sowjetunion.

Raum ist immer noch ebenso unentbehrlich zum Leben wie die Zeit, wenngleich seine Bedeutung abnimmt und die Bedeutung der Zeit dagegen zunimmt. Das Raumverständnis der Menschen oder das Verhältnis des Menschen zum Raum ist stets sozial, ökonomisch, kulturell und früher in starkem Maße auch ökologisch und fast immer vor dem Hintergrund eigener oder vermittelter historischer Erfahrungen und Erkenntnisse geprägt. Das Raumverständnis kann aber auch durch zukünftige Erwartungen und Absichten einen Teil seiner Prägung erfahren.

In „reichen Gesellschaften“ haben Knappheitsregeln für den Raum im Bewusstsein der Bevölkerung und in der Politik keine oder nur noch eine marginale politische Bedeutung, allenfalls an wenigen Standorten in günstiger Lage: das Phänomen der Machtausübung bis an die eigenen Grenzen des Raumes verliert durch Globalisierung, Öffnung der Grenzen und Grenzüberschreitung durch neue Medien an Bedeutung. Die Nahrungsmittelproduktion auf der Fläche (auf dem Raum) – ein anderes wichtiges Argument für Raumbedarf – ist in diesen reichen Gesellschaften ohne Belang, weil die Bedeutung der Standortgebundenheit für fast alle Nutzungszwecke zurückgeht. Fast alle Nahrungsmittel können überall erworben und an alle Standorte transportiert werden. Durch Intensivierung der Produktion auf kleinen Flächen können Höchsterträge erzielt und durch Umgehung der klimatischen und jahreszeitlichen Grenzen zu jeder Zeit in kurzen Fristen fast alle Nahrungsmittel produziert werden (z.B. Gewächshaus- oder Aquakulturen). Außerdem ist für Freizeit durch Verlagerung des Standortes der Freizeitverbringung durch Distanzverringerung zu aller Welt oder durch Investitionen vor Ort (Freizeit- und Wellness-Center) kein spezifischer Raumanpruch zu begründen. Raum ist also in reichen Gesellschaften fast ubiquitär geworden.

Beim wissenschaftlichen Umgang mit dem Begriff „Raum“ fällt auf, dass sich hinter dem Begriff eine diffuse Sache mit unterschiedlichen Herangehensweisen offenbart, die einerseits aus dem Zeitgeist zu verstehen sind und andererseits das jeweilige Erkenntnisinteresse einer Epoche oder des Analytikers widerspiegeln. Im Folgenden sollen deshalb nur auszugsweise einige Sichtweisen verkürzt dargestellt werden, weil daraus z.T. auch auf die ethischen Grundüberzeugungen zum Untersuchungsgegenstand geschlossen werden kann (diese Systematisierung geht z.T. auf eine Darstellung von H.H. BLOTEVOGEL (1993) zurück). Bedacht werden muss indes bei dieser Darstellung, dass es sich überwiegend um „Siegergeschichten“ handelt, also um die Darstellung jener Werte, Konzepte und Überlegungen, die sich in Deutschland in etwa 100 Jahren Raumplanung – wenn auch z.T. nur eine bestimmte Zeit lang – durchgesetzt hatten:

1. Die Sichtweise I. NEWTONS (1643 – 1727), der den Raum als unendlich, homogen und unabhängig von Körpern beschrieb. Raum war bei Newton eine Vorbedingung für seine klassische Mechanik, deren erstes Bewegungsgesetz ein absolutes räumliches Bezugssystem voraussetzte. Die Vorstellung vom absoluten Raum war bei NEWTON keineswegs eine nebensächliche Hilfskonstruktion, sondern er ist ebenso wie die absolute Zeit ein Ausdruck der Allgegenwart Gottes und Newtons Mechanik hat die Aufgabe, dessen Existenz zu beweisen. BLOTEVOGEL (1993) geht von der Annahme aus, dass diese Vorstellung zwar seit dem 19. Jahrhundert verdrängt wurde, aber Formulierungen wie „Wirtschaft im Raum“ oder „Raum und Gesellschaft“ darauf hindeuten, „dass eine von den Gegenständen abstrahierbare Raumexistenz angenommen wird“. Wenn dem Raum, wie in den Raumwissenschaften oft zu beobachten, eine eigene Wirkkraft oder die Funktion einer unabhängigen Variablen im Sinne einer Unabhängigkeit vom Raum beigemessen

wird, führt dies BLOTEVOGEL mittelbar mit auf die genannten Ausgangsüberlegungen zurück.

2. KANT (1724 – 1804) konstatiert, dass Raum nicht durch die Sinne wahrnehmbar ist, da er weder ein Gegenstand noch eine Eigenschaft von Gegenständen ist. Der Raum ist nach KANT auch kein empirischer Begriff, da er eine unendliche Größe und als solche nicht unter einen anderen Begriff subsumierbar ist. Er ist aber auch kein Oberbegriff anderer empirischer Begriffe, da einzelne Räume immer nur Teile ein und desselben Raumes sind. Raum ist nach KANT ebenso wie die Zeit eine a priori gegebene und notwendige Voraussetzung zur Sinneswahrnehmung. Dieses Raumkonzept KANTS, so meint BLOTEVOGEL, habe in starkem Maße das Verständnis der idealistischen Philosophie des 19. Jahrhunderts geprägt, der Einfluss dieser Sichtweise auf Naturwissenschaften und Gesellschaftswissenschaften sei indes gering geblieben.
3. BLOTEVOGEL befasst sich schließlich mit dem Raumverständnis von G.W. LEIBNIZ (1646 – 1716), der im Unterschied zu NEWTON dem Raum keine eigene Existenz zubilligt. Raum sei lediglich ein System von Lagerrelationen materieller Objekte. Er weist auf das Raumverständnis in der modernen Physik am Beispiel A. EINSTEINS hin, das eher der Sichtweise von LEIBNIZ entspricht, und er stellt dann dar, mit welcher Logik die moderne Geographie Raum beschreibt und erklärt. Er bezeichnet diese Vorgehensweise als eine Beschreibung eines „rationalen Raumes“ und schließt in diese die ökonomischen Standorttheorien von THÜNENS (1783 – 1850), A. WEBERS (1868 – 1958), A. LÖSCHS (1906 – 1945) ebenso wie die Zentrale-Orte-Theorie von W. CHRISTALLER (1893 – 1969) ein. Zentrales Erkenntnisinteresse dieser so genannten rationalen Raumsicht sind Standorte, Lagebeziehungen, Distanzen und vor allem Kosten. Bei dieser im letzten Jahrhundert vor allem aus einer ökonomischen Sicht geprägten Raumbeschreibung und den daraus entwickelten Theorien bleiben außerökonomische Aspekte – also auch die Frage nach den ethischen Grundhaltungen der Nutzung von Raum – ebenso außer Betracht, wie in der Mehrzahl der Modelle Vereinfachungen (z.B. vom ebenen, homogenen Raum) vorgenommen wurden, die den Realitätsgehalt dieser Theorien als gering erscheinen lassen, obgleich noch heute einzelne Politikbereiche (z.B. die regionale Wirtschaftspolitik in der EU und in Deutschland) mit Erklärungen dieser Theorien auf die Raumentwicklung Einfluss zu nehmen versuchen. SCHMALS (1999) erklärt die so genannte „Raumblindheit“ deutscher Raumplanung damit, dass sich viele Raumplaner/innen in starkem Maße mit den o.g. ökonomisch determinierten Theorien identifizieren und sich deswegen mit einer „banalen Raumauffassung“ zufrieden geben.
4. In den Unterscheidungen von BLOTEVOGEL sind dann noch drei weitere Raumtypen oder Erklärungsmuster für Räume genannt, die in der Geographie und den Sozialwissenschaften ausführlich diskutiert werden und auf die hier im Einzelnen nicht weiter eingegangen werden soll: Raum als natürliche Umwelt des Menschen; subjektive Raumkonzepte: gelibter Raum, Anschauungsraum, Handlungsraum und als dritte Kategorie der Typ „sozialer Raum, ökonomischer Raum“.

Erwähnenswert im Zusammenhang mit der Fragestellung dieses Beitrags erscheinen die Zugangsversuche zum Raum aus der Psychologie, in der die räumliche Umwelt als Oberbegriff für die Welt außerhalb des Individuums gesehen und als Wahrnehmungsraum

bezeichnet wird, in dem verschiedene Werthafteigkeiten für unterschiedliche Handlungsintentionen bedeutsam sind (KRUSE 1974).

5. M. LENDI (2000) hat die in den Raumplanungsdiskussionen oft synonym verwendeten Begriffe Gebiet und Raum erklärt und vor allem auf die staatsrechtlichen Aspekte dieser Begriffe und ihrer Verwendung verwiesen.

Eine allseits akzeptierte Definition über den Raum, der für Zwecke der Raumplanung tragfähig wäre, fehlt. Dies gilt indes nicht nur für den deutschen Sprachraum, sondern auch im internationalen Maßstab. Diejenigen, die sich auf die alten Definitionen z.B. aus der Ökonomie – oft unreflektiert – beziehen, übersehen zumeist die heute völlig veränderten konstitutiven Bedingungen von Raum (vgl. auch HÜBLER 1979 und 1980). Im Rahmen dieses Beitrages kann eine umfassende Darstellung des Zuganges der einzelnen die Raumplanung erklärenden Wissenschaftsdisziplinen zum Phänomen Raum, die für die ethischen Bestimmungsgründe im historischen Ablauf des Aufgabenfeldes Raumordnung/Raumplanung wichtig waren und sind, nicht erfolgen.

Eine allgemeine Aussage soll vorangestellt werden: Die unterschiedlichen Einstellungen von Menschen aus verschiedenen Kulturkreisen, Lebenswelten und unterschiedlichen Gesellschaftssystemen in ihrem Verhältnis zum Raum/zum Boden, also auch ihre mentale Haltung zu diesen Gegenständen, ist bisher von einschlägigen Wissenschaften noch nicht hinreichend erklärt. Ein Teil der Unterschiede ist sicher mit den unterschiedlichen Eigentumstiteln von Boden/Raum zu erklären (vgl. KANTZOW 1980), aber auch mit der ökonomischen und sozialen Situation der Menschen, dem Bildungsstand und den kulturellen Bedingungen. Beobachtungen nach der Wende an ostdeutschen Land- und Bodennutzern oder jenen in Ländern der südlichen Hemisphäre deuten darauf hin, dass diese unterschiedlichen ethischen Grundhaltungen durch Bedingungen bestimmt werden, die noch nicht bekannt sind.

Und eine weitere Hypothese erscheint in dem Zusammenhang gewagt: Viele Aussagen zur Raumnutzung, Raumbewertung und zur Ethik des Raumes werden nur aus einer überwiegend europäischen und z.T. US-amerikanischen Geschichte des Umganges mit Raum erklärt. Sie gelten weder in Afrika, Lateinamerika noch in Asien! Auch dieser Sachverhalt mag ein Grund für das Scheitern vieler vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen und Erkenntnisse konzipierten raumrelevanten Entwicklungsprojekte in diesen Ländern sein.

In der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) wurde seit den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts in einem Arbeitskreis „Historische Raumforschung“ eine Vielzahl interessanter und spezifischer räumlich bedeutsamer Sachverhalte, ausgehend vom Mittelalter bis in die Gegenwart, erforscht und in 11 Forschungs- und Sitzungsberichten veröffentlicht, auf deren Inhalt hier im Einzelnen nicht eingegangen werden kann. Immer wieder ging es bei diesen Arbeiten um den Raum in Deutschland. Bei Durchsicht der Bände fällt freilich auf, dass ethische Begründungen für das Handeln damaliger Akteure aus den Forschungsberichten nur in Ausnahmefällen erkennbar werden. Dies war auch nicht der von den Forschern selbst formulierte Auftrag, es sollte eher versucht werden, den „Zeitgeist“ der jeweiligen Untersuchungszeiträume zum Maßstab der Beschreibung zu machen. Auf zwei Bände sei besonders verwiesen, weil dort in den Einzelbeiträgen verschiedentlich auch Werthaltungen genannt werden, auf die in den Abschnitten 3 und 4 dieses Beitrages eingegangen wird (ARL 1971, ARL 1988).

Hinzuweisen bleibt schließlich auf die Ergebnisse eines ARL-Arbeitskreises, in dem in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts von damaligen Akteuren der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung versucht wurde, die historische Entwicklung der Raumordnung in Deutschland beim Bund, in zehn Ländern und ausgewählten Regionen von 1945/50 bis etwa 1990 aus deren Sicht nachzuzeichnen und z.T. zu bewerten (ARL 1991). So interessant Einzelbeiträge dieses umfangreichen und zumeist auch sehr gut mit Quellen ausgestatteten Bandes sein mögen: Über die ethischen Bestimmungsgründe der damaligen Raumplanung ist – ausgenommen einige allgemeine Hinweise z.B. von W. ERNST auf die Leitbilddiskussion – wenig zu erfahren. Die seinerzeitigen politischen Rahmenbedingungen und Verfahrensfragen prägen die Darstellungen in starkem Maße. Im Umkehrschluss ist diese Einschätzung indes auch eine Bestätigung für die hier vorzutragende These, dass ethische Fragen in Theorie und Praxis der Raumplanung in der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland keine besondere Bedeutung hatten.

### 3. Zum Begriff und zur Aufgabe der Raumplanung in Deutschland

Zum Verständnis des nachfolgenden Beitrages erscheint es geboten, einige Begriffe zu erläutern, mit denen im deutschen Sprachgebrauch das komplexe System Raumplanung beschrieben wird.

Mit dem Begriff „Raumordnung“ wird zunächst ein gegebener Zustand der Raum- und Siedlungsstruktur bezeichnet; der Begriff wird aber hin und wieder auch im Sinne des planmäßigen Veränderns von Räumen gebraucht und dann vielfach auch als Raumordnungspolitik verstanden. Gemeint ist damit in Deutschland Raumplanung auf der Bundesebene oder im Maßstab des Bundesgebietes (z.B. 1:500.000). Raumplanung auf der Ebene der Bundesländer wird als Landesplanung bezeichnet (1:100.000 bis 1:200.000) und Raumplanung auf der regionalen Ebene der ca. 80 Regionen heißt Regionalplanung (1:50.000 bis 1:100.000). Die Ableitung des Begriffes vom lateinischen Wort „regio“ (Gegend, gebietsmäßiger Bereich) deutet bereits an, dass Regionalplanung keinesfalls den gesamten Bereich der Raumplanung erfasst, sondern jeweils einen Teilraum oder Ausschnitt des Gesamttraumes. Regionalplanung ist in Deutschland rechtlich gesehen Teil der Landesplanung.

Als Raumplanung wird z.T. noch die gemeindliche Flächennutzungsplanung verstanden, obwohl sie rechtlich der Bauleitplanung der Gemeinden zuzuordnen ist (1:5.000 oder 1:10.000). In der Anfangszeit der Bundesrepublik Deutschland gab es einen etwa zehn Jahre dauernden fachlichen Streit darüber, ob die städtebauliche Flächennutzungsplanung (in angelsächsischen Ländern etwa dem Masterplan vergleichbar) ein Instrument des Städtebaues oder der Raumordnung sei. 1960 wurde diese Frage zugunsten des Städtebaues bei Erlass des damaligen Bundesbaugesetzes vom Gesetzgeber entschieden. In neuer Zeit erfolgt in Deutschland eine Annäherung der beiden Planarten Regionalplan und Flächennutzungsplan über das Instrument des gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 9 Abs. 6 des Raumordnungsgesetzes des Bundes aus dem Jahre 1997.

Raumplanung ist also ein Begriff, der in Deutschland alle Planungsebenen erfasst. Der Vollständigkeit halber sei noch auf europäische Raumplanungsbemühungen verwiesen. Die EU hat hierzu keine Kompetenz; sie bemüht sich, mit verschiedenen Konzepten, zunächst vor allem durch Addition der Konzepte der EU-Mitgliedstaaten, eine Angleichung unterein-

ander herbeizuführen, also eher Zustände zu synchronisieren, statt europäische Zukünfte zu entwerfen. Auf diese Bemühungen soll im Folgenden nicht weiter eingegangen werden, obgleich diese Bemühungen demnächst von großer Bedeutung sein werden (vgl. TREUNER 1999, ARL 2001 und GATAWIS 2002, zur Implementation einer europäischen Raumordnungspolitik).

Die im Raumordnungsgesetz 1965 (ROG) festgelegten Normen und Leitbilder zur Raumplanung in Deutschland, auf die später hier noch einzugehen ist, haben seitdem die ethischen Bestimmungsgründe der Raumplanung maßgeblich geprägt (vgl. auch den Beitrag von GUSTEDT in diesem Band). Sie sind nur unwesentlich, z.B. mit den Novellen des ROG 1988 und 1997, geändert worden und es ist festzustellen, dass die ethischen Grundaussagen zur Raumplanung in Deutschland im Jahre 2002 im Wesentlichen durch die Normen der 20er bis 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts bestimmt sind und alle Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft oder den Werthaltungen der Bevölkerung seither kaum oder nur marginalen Einfluss auf diese Normen hatten.

Und dort, wo solche ethischen Grundsatzpositionen und -haltungen in anderen Politikbereichen in die öffentliche Diskussion kamen und die Sachen auch raumbedeutsam waren, haben sich Raumforschung, Raumwissenschaften und die Raumplanungspraxis im Hinblick auf Änderungen weitgehend zurückgehalten. Dies betrifft z.B. Fragen des Umgangs mit industriellen und natürlichen Risiken, der Erhaltung von Natur und endlichen Ressourcen, der Begrenztheit derselben, des haushälterischen Umganges mit Böden und Flächen, kurzum der Generationengerechtigkeit oder der Sozialpflichtigkeit von privaten Eigentum an natürlichen Ressourcen. Allenfalls wurden einige Begriffe im Laufe der Zeit modernisiert. Die Grundausrichtung der deutschen Raumplanung indes, die vereinfacht mit der Formel ‚Räumliche Entwicklung ist immer Wachstum‘ umschrieben werden kann, d.h. ein Zuwachs an Einwohnern, Arbeitsplätzen und des Bruttoinlandsproduktes oder eine Mehrung vor allem des Gebauten (Infrastruktur, Wohnungen, öffentlichen Einrichtungen usw.), wirkt seit den 60er Jahren unverändert und nachhaltig. Entwicklung ohne Wachstum ist in der deutschen Raumplanung nicht bedacht und vorgesehen; Schrumpfung war bisher weder ein Ziel noch gibt es dafür strategische Erfahrungen, wie Raum bei Abnahmen aller signifikanten Sachverhalte dann geordnet werden kann oder soll.

Um das Phänomen Raumplanung in Deutschland verstehen zu können, ist es weiter wichtig, die folgenden Sachverhalte in Erinnerung zu rufen: Der zentrale Anspruch dieser Tätigkeit war die Koordinierung aller staatlichen und kommunalen raumwirksamen und raumbedeutsamen Maßnahmen, orientiert an den für den jeweiligen Raum formulierten und in einem Plan oder Programm festgelegten und für verbindlich erklärten Zielen und Grundsätzen (der Raumordnung). Darüber hinaus war intendiert, dass sich private Investoren (sozusagen freiwillig) aus wohlverstandener Eigeninteresse in solche räumliche Rahmen einordnen. So schrieb es 1965 der § 4 des ROG vor. Diese Koordinierung war in der Vergangenheit nur begrenzt erfolgreich. Raumplaner/innen sollten nach den ursprünglichen Intentionen nicht vorrangig Pläne oder Programme entwerfen oder produzieren, sondern vor allem (raumwirksame) Planungen und Maßnahmen „auf Ziele und Grundsätze“ hin koordinieren. Ein Hinderungsgrund, diesen gesetzlichen Auftrag auszuführen, war der Art. 65 des Grundgesetzes (GG), der den Bundesministern (und übertragen dann entsprechend den Landesministern oder gar Dezernenten in den Kommunen) eine eigene politische Verantwortung für

ihren Geschäftsbereich zuordnet. Dieser Koordinierungsanspruch der Raumordnung steht deshalb in einem Widerspruch, der nicht aufzulösen war und ist. Auch deswegen wurden bei späteren Novellen des ROG diese Vorschriften zurückgenommen und allenthalben wird jetzt über eine eher freiwillige Moderationsfunktion der Raumplanung diskutiert. Der Koordinierungsanspruch der Raumplaner/innen wurde indes von diesen nicht aufgegeben, wenngleich zwischenzeitlich eine Vielzahl von Gründen Beleg dafür sind, dass diese Funktion zunehmend weniger wahrgenommen werden kann. Ursprungsidee des Gesetzgebers war es zudem auch, dass die ethischen Vorgaben des ROG auch über diese Koordinierungsverfahren (vgl. z.B. dazu die Kommentare zum ROG aus den Anfangsjahren wie z.B. von ZINKAHN/BIELENBERG 1965) in die Planungsrealität gebracht und umgesetzt werden sollten.

Ein weiterer Aspekt deutscher Raumplanung bedarf der Erklärung: Raumplaner/innen geben vor, „interessenneutral“ zu sein, d.h. sie wollen „unabhängige Richter“ bei der Abwägung der vielfältigen Ansprüche von Fachplanungen, privaten Investoren usw. an den Raum sein. Dieser Anspruch ist aus vielerlei Gründen eine Fiktion: Objektive und zeitlose Maßstäbe dieser Abwägung sind bei der Vielfalt der Raumnutzungsinteressen nicht denkbar. Alle wissenschaftlichen Methoden, die diese Abwägung erleichtern sollen (z.B. Kosten-Nutzen-Analysen, Nutzwertanalysen usw.), schließen im Regelfall ethische Argumente aus, weil Letztere nicht monetarisiert und rechenfähig sind, und sie leiden zudem unter den Mängeln,

- dass viele Maßstäbe, werden sie „rationalisiert“, nur begrenzt aussagefähig sind (Wert einer Schwarzbauchunke die Schönheit einer Landschaft oder der Lärm in einer Wohnstrasse),
- dass Raumplaner/innen weisungsabhängig sind und Minister/innen oder die die politische Verantwortung für diesen Aufgabenbereich Tragenden an der Austragung von wählerwirksamen Konflikten der Raumordnung im Regelfall nicht interessiert sind,
- dass z.B. die Frage der Generationengerechtigkeit, also die Prognose der Wirkungen in der Zukunft bisher weitgehend willkürlich behandelt wird und
- dass Raumplaner/innen eben mit Theorien und „Philosophien“ argumentieren, die oben skizziert wurden: Wenn z.B. Wachstum als einziger Entwicklungspfad beschrieben wird oder vor allem die monetären Parameter Nutzungen ausschließlich bestimmen, dann kann von Neutralität keine Rede sein.

Das Dilemma dieser angeblichen Interessenneutralität beantwortete vor Jahren ein bekannter und erfahrener Regionalplaner mit dem Hinweis auf sein „regionalplanerisches Hirn und den gesunden Menschenverstand“, nachdem die Sackgasse der scheinbaren Zweck-Mittel-Rationalität bei zur Diskussion stehenden Bewertungsverfahren offenkundig wurde. Also: Raumplanung in Deutschland ist nicht interessenneutral, sie war es auch nie und hat auch deshalb jetzt Akzeptanzschwierigkeiten, weil zwischen Anspruch und Realität in vielen Fällen eine beachtliche Lücke klafft.

Das föderative deutsche System und die historische Entwicklung des Systems Raumplanung in Deutschland machen es schwer, die genannten Begriffe in andere Sprachen zu übersetzen. Spatial planning oder physical planning sind angelsächsische Übersetzungen, aménagement du territoire die französische Übersetzung für Raumplanung oder Raumordnung. Regional planning oder planification régionale lässt die deutsche Regionalplanung

beschreiben. Für den Begriff Landesplanung ist eine griffige Übersetzung schwierig; dazu bedarf es ausführlicherer Erklärungen, weil diesen Planarten oder Tätigkeitsfeldern in Frankreich oder den USA auch andere institutionelle Bedingungen und andere Planungsverständnisse zugrunde liegen.

Insgesamt ist also festzustellen, dass das komplizierte deutsche Raumplanungssystem mit den sehr ausgewogenen Machtverteilungen zu langsam, zu teuer und wenig effizient ist. Es führt auch im Regelfall nicht zu ökologisch effizienten Lösungen. Seit Jahren beklagen die Akteure den abnehmenden politischen Stellenwert der Aufgabe, die geringen Handlungsmöglichkeiten von Raumplanung, die Verrechtlichung und Bürokratisierung mit der Folge zu geringer Flexibilität und Anpassungsfähigkeit. Der Öffentlichkeit ist die Notwendigkeit der Raumplanung in Deutschland kaum noch zu vermitteln.

Und Raumforschung ist es in Deutschland nicht gelungen, eine eigenständige Disziplin zu konstituieren (vgl. auch HÜBLER 1998, ferner WOLF 2000) und die Vielzahl der aktuellen Fragen aufzugreifen. Das mangelnde Interesse der Raumforschung, über die Anpassung oder Fortschreibung der Normen und Leitbilder einen Disput zu führen und damit auch die ethischen Bestimmungsgründe zu hinterfragen, kann einerseits zur Erklärung des Phänomens der mangelnden Zukunftsgerichtetheit von praxisorientierten Konzepten und Konstellationen führen. Andererseits ist diese Zurückhaltung mit der Parole „Was wir haben – nämlich untaugliche Normen – das wissen wir, was wir bekommen und ob wir überhaupt wieder etwas bekommen, ist ungewiss“ zu erklären. In der deutschen Raumplanungsdiskussion ist – soweit überhaupt der normative Rahmen berührt wird – die Frage, für wen und zu wessen Nutzen Raumplanung betrieben wird, völlig offen.

Drei Gründe sollen genannt werden, die Erklärungen für diese Situation bieten, wenn auch noch eine Vielzahl anderer Sachverhalte bedeutsam sind, die hier aber nicht ausgeführt werden sollen:

- Raumplanung hat seit Anbeginn darauf verzichtet, die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen den ethischen Grundlagen und der Planungsrealität im Blickfeld zu behalten, also nach dem 2. Weltkrieg die im SARO-Gutachten in die Welt gesetzten Normen und Leitbilder kritisch zu reflektieren.
- Raumplanung befasst sich vor allem mit Vergangenheit, weniger mit Gegenwart und kaum mit Zukunft<sup>2</sup>. Das gilt auch für die Raumforschung und Raumwissenschaften.

---

<sup>2</sup> Diese Aussagen lassen sich z.B. an den Raumordnungsberichten der Bundesregierung oder der Mehrzahl der verbindlichen Regionalpläne belegen. Im Jahre 1999 erschien ein rd. 350 Seiten umfassendes und von K.M. SCHMALS herausgegebenes Buch zum Thema „Was ist Raumplanung?“, dessen 23 Einzelbeiträge auf eine Ringvorlesung am Fachbereich Raumplanung der Universität Dortmund zurückgehen, in denen weder unterschiedliche räumliche Zukunftsvisionen beschrieben werden noch das Erfordernis, dass sich Raumplanung vorrangig mit Zukünften befassen sollte, kenntlich wird. Raumplanung befasst sich danach mit der Erklärung von Vergangenheit, der theoretischen Reflexion von Gegenwart und eher zufällig mit wenig ausgewählten Zukunftsfragen. Und die Mehrzahl von Fragen, mit denen sich derzeit Raumplanungspraxis auseinander zu setzen hat, werden in solchen Vorlesungen offensichtlich nicht oder kaum genannt und problematisiert.

- Raumplanung hat seit Anbeginn darauf verzichtet, die Ergebnisse ihrer Tätigkeiten auf den verschiedenen Planungsebenen in empirisch und intersubjektiv nachprüfbareren Formen offenzulegen (zu evaluieren). Stattdessen beklagen Raumplaner/innen seit Generationen den Bedeutungsverlust des Aufgabenfeldes aus einer Binnensicht, indem sie die Realität verzerrt wahrnehmen und aus einem Gemisch von Wünschen und Projektionen, Ideal und Realität weitergehende Forderungen mit den Hilfsverben „müssten, sollten, könnten“ nach erweiterten Kompetenzen stellen, während der politische Stellenwert von Raumplanung permanent sinkt. Das kann so lange gut gehen, so lange die „Existenzkrise“ dieses Aufgabenbereiches noch nicht unmittelbar das System berührt.
- Die „neue Nachdenklichkeit“ ist bisher weder in der Raumforschung noch in der Planungspraxis erkennbar; dass sie erforderlich ist, soll nachfolgend erläutert werden. Ob sie indes eine breite Öffentlichkeit erreicht, ist nicht absehbar. Davon wird aber die Zukunft dieser wichtigen Aufgabe abhängen!

#### 4. Ethische Bestimmungsgründe für die Raumplanung bis 1933

Als Beginn moderner Raumplanung in Deutschland wird die Geschichtsphase nach der Jahrhundertwende vom 19. zum 20. Jahrhundert genannt. Die zunehmende Industrialisierung an bestimmten Standorten, das schnelle Wachsen von Städten und die damit einhergehenden ökonomischen und sozialen Friktionen sowie die Bedeutungszunahme von bandförmigen Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Eisenbahnen, Kanäle) erforderten neue Denkweisen und eine Ablösung jenes Planens, das zuvor oft durch militärische und strategische Erwägungen bestimmt war. Wirtschaftliche Interessen, die z.B. den Ausbau der Eisenbahnen im Verlauf der Industrialisierung mitbestimmten, gewannen an Bedeutung. Das Denken und Planen über die Stadtgrenzen hinaus war damals indes die Ausnahme.

Zwar kann in begrenztem Maße schon früher von einer überwiegend vom Staat betriebenen „Raumordnung“ gesprochen werden, wenn z.B. planmäßig das Oderbruch oder der Warthegau „kolonisiert“, melioriert und parzelliert wurde oder auch Städte zur Grenzsicherung der so genannten Ostkolonisation, z.B. durch den deutschen Ritterorden, gegründet und betrieben wurden. Solche Aktivitäten waren indes zumeist an anderen Zielsetzungen orientiert, die dann Folgewirkungen für Besiedelung und Raum- und Siedlungsstruktur hatten.

Die Neuorganisation der landwirtschaftlichen Nutzung durch Flurbereinigung, Umlegung, Verkoppelung oder Konsolidation in den einzelnen Reichsländern waren raumordnende Maßnahmen, deren ethische Begründung vor allem die Erleichterung einer wirtschaftlichen Nutzung war; oft kamen wasserwirtschaftliche Erfordernisse hinzu, die ebenfalls der Verbesserung von Produktionsbedingungen, der Risikominimierung oder dem Schutz der Menschen dienten.

J.U. GRAMKE (1972) kam zu der Einsicht, dass von einer Raumordnung nach heutigem Verständnis in Deutschland erst mit der Errichtung des Kaiserreichs 1871 gesprochen werden kann. Er führt die folgenden Gründe für die Notwendigkeit an: Industrialisierung mit Veränderungen der Bevölkerungsverteilungen/Wanderungen, maßgebliche und sprunghafte Veränderungen der Berufsstruktur und sich daraus ergebende Anforderungen an die Raum- und Siedlungsstruktur, an die Verkehrseinrichtungen, die sodann Folgeanforderungen an die

Verwaltungsgebietsstrukturen hatten. Wirtschaftliche Erfordernisse oder die einer ökonomischen Rationalität bestimmten weitgehend die Entstehung von Raumplanung auf der regionalen Ebene vor der Jahrhundertwende.

Die Grünflächenkommission 1910 im Ruhrgebiet, die dann 1920 zur Errichtung der ersten regionalen Raumplanungsstelle in Deutschland, dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, führte, später die Entwicklung von Groß-Berlin, 1911 zunächst mit einer Zweckverbandslösung und dann 1920 mit der Eingemeindung und der Bildung der Großgemeinde Berlin, die zeitlich etwas später eingerichtete Landesplanung für den mitteldeutschen Industriebezirk der Chemieregion um Merseburg, Bitterfeld, Halle und Leipzig oder Bemühungen in Oberschlesien oder an der Unterelbe waren Ausdruck der Notwendigkeit, in dicht besiedelten industrialisierten und zumeist schnell wachsenden Regionen Institutionen zu schaffen, die eher politisch-administrativ und technisch-ingenieurmäßig Entwicklung rationalisieren und optimieren sollten. Die Städte und Gemeinden mit ihren oft zufälligen Grenzen taugten für großflächigere Projekte der Entwicklung kaum und diese Bemühungen können als der Versuch bezeichnet werden, großmaßstäbliche Bezugsrahmen für die Großindustrie und eine leistungsfähigere Infrastruktur zu schaffen.

Bei einem Versuch, die ethischen Begründungen für die damaligen Projekte zu finden, stehen Gründe der ökonomischen Effizienz und der Praktikabilität im Vordergrund der Überlegungen. Im Ruhrgebiet war zudem ein Argument für überörtliche Planung die Freihaltung von die ganze Region betreffenden Grünzügen durch Flächensicherungspläne; in Berlin deuteten die Bemühungen um Abwasserbeseitigung auf Rieselfeldern und eine vorausschauende Liegenschaftspolitik (Erwerb von Staatsforsten für Erholungszwecke usw.) daraufhin, dass neben den Argumenten der Maßstabsvergrößerung auch andere inhaltliche Planungsprobleme stärkeren Einfluss auf damalige Entscheidungen hatten; die Eingemeindung Harburgs in die Hansestadt Hamburg hatte naturgemäß die Optionen der Hansestadt für Hafenerweiterungen und -ausbau vergrößert.

Raumplanung in Deutschland war also zu Beginn des vorigen Jahrhunderts

- ein Prozess von „unten“, der also vom Erfordernis überörtlicher freiwilliger, aber verbindlicher Koordinierung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ausging,
- ein Prozess, der sich nur in industrialisierten Regionen fast immer eigenständig vollzog; Länderregierungen haben sich damals eher abwartend verhalten (z.B. Preußen),
- ein Prozess, bei dem die Probleme ländlicher Gebiete ausgeblendet blieben und
- ein Prozess, der nur in begrenztem Masse damals wissenschaftliches Interesse fand und eher als eine städtebaulich-technokratische Aufgabe mit administrativen Auswirkungen verstanden wurde (vgl. dazu ausführlich GRAMKE und die dort angegebene Literatur oder die Darstellung von Fallbeispielen in ARL 1971).

Mit dem verlorenen 1. Weltkrieg bekam der Untersuchungsgegenstand Raumplanung in Deutschland eine neue Perspektive. Geopolitische Diskussionen, im Kaiserreich im Hinblick auf Kolonien und andere Expansionsüberlegungen an vielen Stellen auch in wissenschaftlichen Einrichtungen geführt, bezogen sich nun auch stärker auf eine Binnensicht: Deutschland verlor durch den Versailler Vertrag rd. 13% der alten Reichsfläche (ca. 70.000 qkm) und

das Schlagwort „Volk ohne Raum“ als „gesamtdeutsche Lebensnotwendigkeit“ wurde Gegenstand politischer Diskussionen und Programme, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden soll.

Aber Wissenschaftler wie F. RATZEL, der (1887) eine Raumtheorie veröffentlichte, die in starkem Maße von einer Lebensraum-Lehre ausging, oder T. FRISCH (1895), der Städte als Gebilde des blinden Zufalls – ohne Plan und Ziel zusammengewürfelt – beschrieb, oder F. HESSE, der 1924 ein „Gesetz der wachsenden Räume“ forderte, hatten schon lange davor – ohne allerdings konkret auf die o.g. Entscheidungen Einfluss nehmen zu können – Argumente und Begründungen aufgearbeitet, die einerseits den damaligen Zeitgeist mitprägten und andererseits diesem entsprachen. Das komplexe Auf und Ab von politischen Räumen wird von RATZEL als Raummotiv bezeichnet: „In diesem Raummotiv sind die Richtungen auf Vergrößerung unaufhörlich als Bewegungsantriebe wirksam“ (1925).

Der Ordnungs- und z.T. Expansionsgedanken für den Raum wurden also nach 1918 sowohl für den Städtebau als auch für die überörtliche Raumplanung ein bedeutsames Denkmuster und sie überlagerten die eher pragmatischen Bemühungen der sich etablierenden Regionalplanung in den genannten Ballungsgebieten.

Wie W. ISTELE (2000) nachgewiesen hat, wurde der Begriff „Raumordnung“ erstmals 1925/1926 von dem Regierungsbaumeister G. LANGEN, der als Planer in Schlesien tätig war, in die Diskussion eingeführt (der Begriff wurde sodann 1935 verrechtlicht): „... sondern auch die Kreise der Wirtschaft, der Volks- und Kulturpflege von der Notwendigkeit einer neuen festen Raumordnung zu überzeugen und deren Durchführung vorzubereiten“ (zitiert nach ISTELE 2000). ISTELE hat sodann aus den Veröffentlichungen von Arbeiten von LANGEN ausführlich nachgewiesen, was unter fester Raumordnung verstanden wird und was dafür zu tun wäre. Raumbeherrschung, stabile Räume oder Behauptungen wie „Weiter Raum wirkt lebenserhaltend“ (RATZEL) zeigen die damaligen Denkweisen.

Bei einem Versuch, die ethischen Begründungen jener Zeit für eine Raumplanung zusammenfassend darzustellen, müssen zwei Ebenen unterschieden werden, die sich dann indes z.T. in ihren Argumentationen trafen. Einmal waren es jene Begründungen, die in der praktischen Tätigkeit des Umganges mit dem Raum in dicht besiedelten oder schnell wachsenden Agglomerationen Rationalisierungen und Optimierungen erforderten. Die Bestimmungsgründe hierfür können vor allem einer ökonomisch erklärbaren Rationalität (z.B. Optimierung der Nutzung von Infrastruktureinrichtungen) zugeordnet werden, wobei ästhetische und sozialhygienische Aspekte ergänzende Funktionen zur Begründung hatten.

Die andere und schon damals an Bedeutung zunehmende Ebene war jene, die aus den imperialen Intentionen des Kaiserreiches, vom „Volk ohne Raum“ nach dem Versailler Vertrag, von der Agrarromantik („Blut und Boden“), den verbrämten Rasseideologien und dem Sozialdarwinismus bis hin zu den Raumeroberungs- und Eindeutschungskonzepten, aber auch Ästhetisierungsbemühungen um die deutsche Landschaft, eine ideologisch ausgerichtete Raumplanung begründen sollten.

Während die erste Ebene in Relikten noch in Versuchen einer an eher für die Raumplanung unwichtigen Sachen ausgerichteten autonomen Landesplanung in der Bundesrepublik des Jahres 2002 erkennbar ist (z.B. in dem Drang, Eigenständigkeit gegenüber dem Bund

oder Nachbarländern zu demonstrieren und zu übersehen, dass die Schwäche der Raumplanung in Deutschland auch einen Grund in der Zersplitterung und sachlich nicht erklärbaren Meinungsvielfalt der 16 Länder hat), wirkt die zweite Ebene partiell in den Grundsätzen zur Raumordnung (§ 2 ROG) und in zahlreichen Programmen und Plänen weiter. Ob sich dieser Ideologietransfer über 60 oder 80 Jahre hinweg tatsächlich auf den realen Raum auswirkt, sei dahingestellt. Hilflöse Raumkonzepte in peripheren Regionen, die jede Aussicht auf Realisierung vermissen lassen und den Betroffenen Lösung durch Raumplanung vorgaukeln, lassen die begründete Vermutung zu, dass auf die alten Rezepte zurückgegriffen wurde.

## 5. Die Zeit von 1933 bis 1945

Bezüglich der Bestimmungsgründe, Inhalte und Verfahren der Raumplanung in der Zeit des Nationalsozialismus von 1933 bis 1945 und der kritischen Aufarbeitung dieser Fachgeschichte haben sich Raumforschung und Raumwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland bis in die 80er Jahre – im Unterschied zu vielen anderen einschlägigen Wissenschaften wie der Geographie, der Landespflege und der Landschaftsplanung oder dem Städtebau – merklich zurückgehalten. Ein Grund hierfür mag an der Tatsache gelegen haben, dass bis in die siebziger Jahre noch Repräsentanten dieser „nationalsozialistischen Raumplanung“ in Wissenschaft und Forschung, in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und auch in Planungsbehörden beruflich aktiv tätig waren. Hauptbewältigungsmerkmal bis dahin war das Verdrängen (z.B. UMLAUF 1958) und Verschweigen, wenige wie z.B. K. MEYER (vgl. Fußnote 5) haben ihre frühere Tätigkeit beschönigt oder verteidigt. Inzwischen kann festgestellt werden, dass dieses Defizit in den 90er Jahren beseitigt und eine hinreichende Übersicht und Bewertung dieses Politikbereiches und der einschlägigen Forschung veröffentlicht ist. Verwiesen wird vor allem auf die Arbeiten von BENSCH (1995), HERZBERG (1997), KÖRNER (1995), ISTELE (1985), MESSERSCHMIDT (1992), MÜNK (1993), RÖSSLER (1990) oder VENHOFF (2000) mit den zahlreichen weiterführenden Quellen, die einen hinreichenden Zugang zu jenem Thema ermöglichen.

Ein Teil vor allem wissenschaftlicher Überlegungen für die nationalsozialistische Raumplanung wurde schon in der Zeit nach 1918 vorbereitet, ja schon zuvor wurde imperialistische Geopolitik formuliert, die dann Eingang in die „deutsche Raumplanung“ fanden. Im Unterschied zur Weimarer Republik bestand zunächst der wesentliche Sachverhalt darin, dass Raumordnung spätestens ab 1935 eine Politik von oben nach unten wurde, zentralistisch organisiert war und der gesamte Bereich als eine Aufgabe verstanden wurde, mit der die nationalsozialistische Ideologie und deren konkrete Zielsetzungen implementiert wurde. Raumplanung war also nicht mehr selbst organisierte rationale Raumnutzung, sondern zentralistische Planung von oben. Die Raumplanung der Weimarer Republik wurde von den Protagonisten der neuen Art als „Raumunordnung“ diffamiert. Diese neue Art von Planung hat, liest man einschlägige Beiträge in der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ aus dieser Zeit, vielen Planern deswegen zugesagt, weil sie eindeutiger, präziser, hierarchisch und durchsetzungsorientiert war. Ob diese Art des Planens trotz der damals vorherrschenden Bedingungen im Vergleich zu anderen moderaten Planungssystemen effektiver war, haben die Mehrzahl der damaligen Akteure auch nach 1945 nicht zu beantworten versucht.

W. ISTELE hat (1985) die Gesetzgebungsaktivitäten im deutschen Reich seit 1930 und die Zuständigkeitsituation bei der Reichsverwaltung zusammenfassend dargestellt, wie z.B. den Baulandgesetzentwurf 1930, Überlegungen zu einer Reichsgesetzgebung im Städtebau 1931, das Wohnsiedlungsgesetz 1933, das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand 1935, die Errichtung der Reichsstelle für Raumordnung durch „Führer-erlass“ 1935, der die „zusammenfassende übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet“ (das ist dann die amtliche Definition von Raumordnung) übertragen wurde und die sodann die früheren Institutionen der Landes- und Regionalplanung gleichschaltete, die Raumwissenschaften zentralisierte (VENHOFF 2000) und begann, die neuen Ziele über Raumplanung zu implementieren. Begonnen wurde vor allem bei der Mitwirkung der Landbeschaffung für die Wehrmacht.

Mit Beginn des 2. Weltkrieges wurde die Tätigkeit der Raumplanung im Reichsgebiet zunehmend reduziert, die Zerstörung der Siedlungs- und Infrastruktur durch Luftangriffe führte dazu, dass im auch personell eingeschränkten Rahmen vor allem Planungen für Reparaturen auszuführen waren. Die Mehrzahl der Raumplaner haben dann ihre Tätigkeit in den besetzten Gebieten in Polen, in den baltischen Staaten, im besetzten Teil der Sowjetunion und der Tschechoslowakei fortgesetzt. Lebensraumpolitik, fundiert durch die Hierarchien zentraler Orte im Rahmen von Großraumplanungen im Generalplan Ost, ausgeführt von der SS, führte zu heute unvorstellbaren „ethnischen Säuberungen“ (vgl. MÜNK 1993, RÖSSLER 1990). Die genannten Ideologien der Raumplanung bildeten also damals Grundlagen und Entscheidungsparameter für Mord und Vertreibung, aber auch für Wehrdörfer und neue zentrale Orte, eine produktive Landbewirtschaftung und optimierte Verkehrssysteme unter Verantwortung der SS (in der mittlerweile K. MEYER, vgl. Fußnote 5, eine zentrale Funktion ausübte).

Im Rahmen des Beitrages ist es nicht möglich, die ethischen Bestimmungsgründe der nationalsozialistischen Raumideologien im Einzelnen darzustellen. Stichworte sollen einige Argumentationslinien aufzeigen. Der Gedanke vom Lebensraum ist eine prägende Grundidee, bei der innen- und außenpolitische Aspekte unterschieden werden können. Die zweite prägende Ideologie war die der Agrarromantik („Blut und Boden“-Ideologie, vgl. BENSCH 1995) und die Überbewertung der Bauern (Erbhofbauerntum). Spiegelbildlich waren die Raumplanungsideologien jener Zeit von einer latenten „Großstadtfeindlichkeit“ geprägt, die z.T. auch auf Auseinandersetzungen zu Beginn des Jahrhunderts zurückzuführen ist.

Die Ziele der Raumplanung veränderten sich im Verlauf der 12 Jahre Nationalsozialismus: Ging es nach 1935 zunächst darum, das „Chaos“ der Weimarer Zeit in organisatorischer Hinsicht zu „ordnen“, Voraussetzungen für die Aufrüstung zu schaffen und die Autarkie in der Rohstoff- und Nahrungsmittelversorgung („Erzeugungsschlacht“) zu verbessern, so standen später vor allem kriegswirtschaftliche Aufgaben im Zentrum der Tätigkeit der planenden Stellen, wie die Dezentralisierung kriegswichtiger Produktionsbetriebe. Auch bei der Gründung neuer Städte wie Wolfsburg oder Salzgitter waren raumordnerische Entscheidungen gefragt.

Mit zunehmenden Kriegsvorbereitungen befassten sich auch die Raumwissenschaften ab Mitte der 30er Jahre mit Begründungen für Eroberungen anderer Länder (und Räume). 1938 wurden von dem Leiter der Reichsstelle für Raumordnung, KERRL, die Grundsätze und

Ziele der Reichsplanung wie folgt formuliert:

- Stärkung der biologischen Volkskraft,
- arteigene Zuordnung von Volk und Landschaft,
- bestmögliche Nutzung des Bodens und seiner Kräfte und
- höchste Steigerung der Abwehrbereitschaft des deutschen Raumes (VENHOFF 2000: 35).

Innerhalb des nationalsozialistischen Machtapparates fanden Machtkämpfe zwischen den Raumplanern und den Einrichtungen der Sicherheitskräfte über die Kompetenzen bei der Verplanung der eroberten Ostgebiete statt, wobei methodische Argumente vorgeschoben und die Absichten zur Machtausübung und Ausplünderung dieser Gebiete durch die Sicherheitskräfte (SS, SD u.a.) Ziel waren.

Es verwundert nicht, wenn solcherart staatlicher Planung nach Kriegsende von den Besatzungsmächten und jenen Personen, die während der Zeit des Nationalsozialismus nicht in die Sache involviert waren, zunächst die Aufgabe der Raumplanung allgemein und die des Bundes im Besonderen als eine nationalsozialistische Angelegenheiten betrachteten und deren Entbehrlichkeit feststellten. R. MESSERSCHMIDT hat untersucht (1994), wie aus diesem Trümmerfeld von 1945 viele Einzelteile dann in die neue Republik und ihre Länder transferiert wurden: „Historisch gesehen ist also die Funktion der Raumordnung in den Landesplanungsbehörden der westdeutschen Bundesländer als ständige Verwaltungseinrichtung des Dritten Reiches fortgeführt worden, allerdings mit eingeschränkten Wirkungsmöglichkeiten“ (Gutachten des Referates Finanzwirtschaft von Nov. 1954, zitiert nach MESSERSCHMIDT 1994). Diese Aussage gilt, wie noch darzustellen ist, nicht nur für die Funktion, sondern auch für einen Teil noch heute angeführter ethischer Begründungen für Raumplanung in Deutschland.

## 6. Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland von 1945/49 bis 1965<sup>3</sup>

Der Wiederaufbau der zerstörten Städte und Dörfer und der Infrastruktur fand nach Ende des 2. Weltkrieges zunächst überwiegend nach den alten Strukturen statt; die bereits frühzeitig beginnende Zersiedlung, die Aufnahme und Umsiedlung der Flüchtlinge, die durch die Besatzungsmächte geschaffene neue Gliederung in Länder, die sogleich beginnende Abtrennung der sowjetischen Besatzungszone und die vielfach anlaufenden öffentlichen Investitions-, Wiederaufbau- und Förderungsprogramme ließen schon frühzeitig nach Konstituierung der Bundesrepublik 1949 die Notwendigkeit einer übergeordneten Koordinierung dieser vom Bund und den Ländern in Gang gesetzten und finanzierten Interventionen erkennen. Die damals weitgehend zwischen den Bundesressorts, aber auch zwischen Bund und den 11 Ländern unkoordiniert verlaufende Strukturpolitik war eine Engpassbeseitigungspolitik (Notstandsgebiete), gemessen vor allem an Arbeitslosenzahlen. Dies führte schon bald

<sup>3</sup> In dem Band 182 der Forschungs- und Sitzungsberichte (ARL 1991) ist im Anhang eine von U. ANTE und V. WILLE verfasste Zeittafel von 1945 bis 1989 dargestellt, die es jüngeren Leser/innen erleichtern kann, die Aussagen der Kap. 5 und 6 besser in den historischen Kontext einzuordnen. Für den Städtebau in Deutschland wird auf die „parallele“ Darstellung von MÜLLER-RAEMISCH (1987) für den Zeitraum 1945 bis 1985 verwiesen, in der durch viele Fallbeispiele der Wandel und die Kontinuität besonders verdeutlicht ist.

zu naturwüchsigen Agglomerationsprozessen vor allem an den Rändern der großen Ballungsgebiete, die bisher nur aus dem Ausland bekannt waren.

In Art. 75 Nr. 4 des Grundgesetzes wurde 1949 dem Bund das Recht zum Erlass von gesetzlichen Vorschriften mit Rahmencharakter u. a. auf dem Gebiet der Raumordnung zugewiesen. Wie ISTELE (1999) festgestellt hat, war die Aufnahme dieses Sachgegenstandes in das GG von eher nachgeordnetem Interesse der Mehrheit der Mitglieder des Parlamentarischen Rates gewesen. Dies auch deshalb, weil damals sehr unbestimmte Vorstellungen über das, was eine Bundesraumordnung sein könnte, bei den Beteiligten bestanden.

In einigen Ländern hingegen wurden schon sehr frühzeitig Landesplanungsgesetze erlassen, um spezifische landespolitische Probleme lösen zu können, wie z.B. Nordrhein-Westfalen mit seinem 1. Landesplanungsgesetz vom 11.3.1950, vor allem um den Braunkohleabbau im Kölner Becken organisieren zu können. Andere westdeutsche Länder folgten dem, jedoch nicht alle Länder erließen damals Landesplanungsgesetze.

Insgesamt fällt bei einer Bewertung dieser ersten Versuche der nach dem 2. Weltkrieg neu errichteten Länder auf, dass die bekannten Instrumente der Landesplanung auf der Grundlage des früheren Reichsrechtes oder neu erlassener Vorschriften unverändert weiter angewandt wurden. Grundsatzfragen zu den ethischen Begründungen solcher vorwiegend zunächst auf Reparatur und Wiederherstellung von Systemen ausgerichteten Bemühungen, oft damals auch zunächst im rechtsfreien Raum vorgenommen, wurden nicht diskutiert. Da die Mehrzahl der Akteure in den 20er bis 40er Jahren als Planer oder Wissenschaftler<sup>4</sup> in der Landes- und Regionalplanung, bei der Reichsstelle für Raumordnung oder in anderen Forschungseinrichtungen tätig waren, muss davon ausgegangen werden, dass viele Überlegungen und Erfahrungen aus diesen Jahren in die Bundesrepublik übertragen wurden. MESSERSCHMIDT (1994) hat das an Beispielen nachgewiesen.

Bereits mit Beginn der 50er Jahre wurde von Fachleuten darüber diskutiert, ob der Bund seine im Grundgesetz verliehene Rahmenkompetenz für die Raumordnung ausschöpfen sollte. Einige Bundesländer wandten sich dagegen, und 1954 äußerte sich das Bundesverfassungsgericht in einem Gutachten über die Zuständigkeit des Bundes für ein Baugesetz auch in Sachen Raumordnung zustimmend für den Bund (vgl. im Einzelnen dazu ERNST 1991).

Erste Entwürfe zu einem Bundesgesetz wurden bereits 1950 erarbeitet, der Bund errichtete 1955 einen interministeriellen Ausschuss für Raumordnung innerhalb der Regierung (IMARO) und er gab ein Gutachten an den Sachverständigenausschuss für Raumordnung (SARO) in Auftrag, der 1961 sein Gutachten vorlegte. Wesentliche Gedanken dieses SARO-Gutachtens flossen sodann in diverse Gesetzentwürfe zum Raumordnungsgesetz ein, das 1965 im Deutschen Bundestag und Deutschen Bundesrat mit knappen Mehrheiten verabschiedet wurde und sodann in Kraft trat.

Auf den Inhalt und das Zustandekommen des SARO-Gutachtens ist noch kurz einzugehen. Es hat die inhaltliche Ausrichtung der deutschen Raumordnungspolitik bis heute in erheblichem Maße mitbestimmt. Die zehn von der Bundesregierung berufenen Mitglieder

---

<sup>4</sup> Frauen waren bis in die 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts in der Raumplanung nicht tätig.

des Gutachterausschusses waren allesamt etablierte Wissenschaftler und Beamte, die Raumordnung und Landesplanung schon während der Zeit des 3. Reiches betrieben hatten demzufolge auch eine unausgesprochene Nähe zu den ideologischen Grundprinzipien von Raumplanung der damaligen Zeit haben mussten und die dann, wenn auch „demokratisch modernisiert“, z.T. mit diesen Prinzipien argumentierten. Das soll an zwei Beispielen verdeutlicht werden (ausführlich bei MESSERSCHMIDT 1994):

- „Unordnung im Raum bedeutet in dem Zusammenhang, dass die Zuordnung der Menschen zu der räumlichen Lebenswelt ihres politischen Gemeinwesens nicht den Vorstellungen eines wirtschaftlich möglichst vorteilhaften und zugleich menschenwürdigen Daseins entspricht“ (SARO-Gutachten: 9). Von einem räumlichen Gleichgewicht und sachwidriger räumlicher Strukturierung ist in dem Zusammenhang die Rede. Bestimmt werden mit diesen Grundsatzaussagen Prinzipien dessen, was Ordnung ist und welche Prioritäten vor dem Hintergrund eines (mechanistischen) räumlichen Gleichgewichtsmodells bestehen. Bei einem Vergleich solcher Wertentscheidungen und den heute gültigen Grundsätzen der Raumordnung des § 2 ROG wird deutlich, dass diese Vorstellungen bis heute geltendes Recht sind und die Planung prägen sollen. Das z.B. von vielen Wissenschaftlern und Planungspraktikern noch heute hochgehaltene System Zentraler Orte, von W. CHRISTALLER 1932 in einer Dissertation erstmals formuliert, spiegelt solche damals geprägten Vorstellungen von der Ordnung des Raumes ebenso wider (im ROG 1965 war noch von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung die Rede) wie die Versuche, solche Strukturen fortzuschreiben: Es wurde ein formalistisches Regelwerk aus CHRISTALLERS analytischen Überlegungen abgeleitet, mit denen eher hierarchische vergangene Strukturen „zementiert“, denn Optionen für die Zukunft eröffnet werden (das wird von vielen Akteuren der Gegenwart allerdings noch anders gesehen, ohne dass plausible Begründungen z.B. gegen dieses Argument vorgebracht werden, vgl. BLOTEVOGEL et. al. 2002).
- Ein anderes Beispiel dieses Transfers von Ideologien aus den 20er bis 40er Jahren ist der Umgang mit dem so genannten ländlichen Raum, dem in der Raumplanung noch heute eine besondere Bedeutung beigemessen wird, die auf die Ideologien der 20er Jahre zurückzuführen ist. Diese Bedeutung ist weder aus seinen tatsächlichen oder zukünftigen gesellschaftlichen noch aus den jetzigen oder zukünftigen ökonomischen, sozialen, kulturellen oder ökologischen Funktionen zu erklären. Die „Vor“-Formulierungen aus dem SARO-Gutachten erinnern noch stark an jene Diskussionen der 20er Jahre mit der Zielrichtung „Volk ohne Raum“ und waren freilich aus der Sicht der 50er Jahre im Nachkriegsdeutschland mit Nahrungsmittelknappheit und überstandenen Hungerjahren nachvollziehbar und politisch erklärbar; zukunftsweisend waren sie schon 1965 nicht, als sie als Tendenzaussagen in die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) übernommen wurden (sie beschreiben Vergangenheit). Sie weisen noch weniger im Jahre 2002 auf Perspektiven hin, wie ländliche Gebiete sich entwickeln sollen. Spiegelverkehrt wurden die Funktionen von Ballungsgebieten (z.B. als Standorte für die Triebkräfte des technischen Fortschritts, der sozialen Integration oder als Zentren der Kultur und der Bildung) im SARO-Gutachten systematisch abgewertet, dann so in die Gesetzentwürfe übernommen und oft erst nach längeren Auseinandersetzungen in den Bundestagsausschüssen „neutralisiert“ (z.B. indem der Begriff ‚Ballungsgebiete‘ durch den Begriff ‚(gesunde!) Verdichtungsgebiete‘ ersetzt wurde).

Mit diesen beiden Beispielen aus dem SARO-Gutachten, die noch durch weitere ergänzt werden könnten, soll verdeutlicht werden, dass ein Teil der Wertvorstellungen und ethischen Grundlagen der deutschen Raumplanung der Nachkriegszeit sowohl von den Ideologien der 20er Jahre als auch den später im Nationalsozialismus formulierten Werten über den „geordneten Raum“ geprägt wurden und bis heute, zumindest formal, fortwirken<sup>5</sup>.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass die Zeit von etwa 1955 bis etwa 1970 jene Jahre waren, in denen am intensivsten sowohl bei den politischen Entscheidungsträgern als auch in der sich etablierenden Raumwissenschaft über das Leitbild der Raumordnung, also über die Frage, wie das Land künftig räumlich organisiert sein soll, diskutiert und gestritten wurde. Die Leitbilddiskussion war mit einer Vielzahl von ethischen Grundsatzfragen verknüpft. Aber nicht nur in den genannten Institutionen, sondern auch z.B. bei den kommunalen Spitzenverbänden, den Kirchen und den Verbänden der Industrie und den Gewerkschaften oder dem Bauern- und Waldbesitzerverband war Raumordnung seinerzeit ein großes Thema, und zum Teil wurden hohe Erwartungen an die Leistungsfähigkeit dieser neuen politischen Aufgabe gestellt. Ein interessantes Bild über den Stand der Fachdiskussionen Ende der 60er Jahre vermitteln die damals von dem für Raumordnung zuständigen Bundesminister des Innern herausgegebenen ca. 120 Informationsbriefe für Raumordnung, in denen eine Vielzahl der damaligen Akteure als Autoren den Stand des seinerzeitigen Wissens zusammengefasst haben.

Fast alle Diskussionsgegenstände der damaligen Zeit waren miteinander verbunden und es fällt im Nachhinein schwer, solche Fragen nach der Bedeutung, die sie damals hatten, zu systematisieren.

- Zwischen Bund und einigen Ländern war eine zentrale Frage einer sich etablierenden Bundesraumordnung die der Kompetenzverteilung, die bis zur letzten Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften umstritten war. Machtfragen, Fragen der Subsidiarität und Argumente des Bundes zu einer Rationalisierung des Mitteleinsatzes durch Koordination hatten jeweils eine ethische Komponente.
- Eine andere Streitfrage bezog sich auf die Wählerklientel der Parteien, die in den Städten leben und jenen in den ländlichen Gebieten. Unterschiede in den Lebensbedingungen sollten vor allem durch massive Förderung der ländlichen Gebiete beseitigt werden (ein nicht belegtes Zitat aus jener Zeit lautete, dass die Städte zunächst „im eigenen Dreck“ ersticken sollten). Regionale Gerechtigkeit oder Solidarität waren Stichworte, die die ethischen Komponenten dieser Auseinandersetzung kennzeichneten und die durch einen

---

<sup>5</sup> Eines der ersten Lehrbücher über Raumordnung in Deutschland war jenes von K. MEYER verfasste und 1964 erschienene Lehrbuch über „Ordnung im ländlichen Raum“, in dem diese (aufwertende) Ideologie über ländliche Räume besonders herausgearbeitet wurde: K. MEYER war in den 60er und 70er Jahren als Hochschullehrer auf einem Lehrstuhl für Raumforschung der Universität Hannover tätig. Zuvor war er im 3. Reich der maßgebliche Raumordnungsideologe in verschiedenen politischen und administrativen Positionen (u.a. in der Reichsstelle für Raumordnung). Nach Auseinandersetzungen in der Reichsstelle ließ er sich zur SS versetzen und organisierte die Planung und Umsetzung dieser Pläne in den „besetzten Ostgebieten“. Nach dem 2. Weltkrieg wurde er von einem amerikanischen Gericht freigesprochen. Als Hochschullehrer versuchte er nach 1945 dann, seinen alten Einfluss wieder zu stärken. Meyers Lebenserinnerungen „Über Höhen und Tiefen – ein Lebensbericht“ (Manuskript, o. J.) sind ein bemerkenswertes Dokument des Verdrängens und Beschönigens rd. 25 Jahre danach.

massiven Transfer von Haushaltsmitteln, aber auch Mitteln aus den Rentenversicherungen (z.B. Förderung von Kureinrichtungen) oder bei Standortauswahl von Bundeswehreinrichtungen verstärkt wurden. Die Akteure bei diesen Auseinandersetzungen waren die beiden großen Parteien, die Länder mit unterschiedlichen Strukturen (z.B. Bayern als damaliges Agrarland und das überwiegend städtisch-industriell geprägte Nordrhein-Westfalen) und auch die kommunalen Spitzenverbände. Über die Aussagen in den Grundsätzen zur Raumordnung des Gesetzes zu den Ballungsgebieten, die zuletzt in Verdichtungsgebiete umetikettiert wurden, wurde erst in letzter Minute ein Kompromiss erzielt.

- Ein Konflikt, der schon vor Erlass des Gesetzes zu Spannungen innerhalb der Bundesregierung führte, der aber später dann an Bedeutung verlor und auf einem anderen „Schlachtfeld“ ausgetragen wurde, war der, dass der Bundeswirtschaftsminister die soziale Marktwirtschaft durch die sich konstituierende Bundesraumordnung bedroht und in dieser Ansätze einer Zentralverwaltungswirtschaft des Nationalsozialismus sah. Eine ethische Dimension dieses Konfliktes ist die der Einschränkung von persönlicher und unternehmerischer Freiheit durch (Raum-)Planung. Dieser Konflikt verlor indes im Laufe der Jahre an Bedeutung und wurde durch den zwischen regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik innerhalb der Administration ersetzt, der durch unklare Kompetenzregelungen bei Bund und den meisten Ländern begünstigt wurde und sich über viele Jahre hinzog.
- Die sich andeutenden Konflikte zwischen Raumordnung, wirtschaftlicher Entwicklung und der Zerstörung von Umweltgütern, im SARO-Gutachten bereits problematisiert<sup>6</sup>, werden beschrieben und an vielen Stellen werden ausgewählte Zusammenhänge zwischen damals erkennbaren Raumnutzungskonflikten und den damit im Zusammenhang stehenden ethischen Grundfragen angesprochen.

Nachdem die Entscheidungen im Gesetzgebungsverfahren über die abstrakten Leitbilder der Raumordnung gefallen waren und 1965 Bestandteil der §§ 1 und 2 des ROG wurden, die Flächenländer entsprechende Landesplanungsgesetze erließen und Landesraumordnungspläne und -programme und solche der regionalen Ebene<sup>7</sup> nach diesen rechtlichen Regelungen vorbereitet wurden, nahm das Interesse an jenen raumordnerischen Fragen, die einen ethischen Hintergrund hatten oder unterschiedliche Interpretationen von Antworten aus ethischen Gründen zuließen, ab. Die Bundesrepublik begab sich in die Epoche der Planungseuphorie Ende der 60er Jahre, also in jene Epoche, in der viele Akteure glaubten, über das Instrument einer rationalen Planung, auch der Raumplanung, gesellschaftliche Konflikte lösen zu können.

<sup>6</sup> Auf S. 63 dieses Gutachtens aus dem Jahre 1961 wird der Nachhaltigkeitsbegriff, allerdings eingeschränkt auf Naturnutzung, interpretiert.

<sup>7</sup> Ein Hauptgegenstand der wissenschaftlichen, aber auch z.T. politischen Diskussionen in diesem Handlungsfeld waren in diesen Jahren jene über die „richtige Abgrenzung“ der Region, die das Hauptinteresse der Beteiligten weckte und die Fragen nach den ethischen Bestimmungsgründen in den Hintergrund treten ließen. Die Frage der „richtigen“ Region ist bis heute nicht hinreichend beantwortet und sie wird wahrscheinlich auch künftig Tätigkeitsfeld vieler Raumwissenschaftler und Geographen sein.

## 7. Die siebziger und achtziger Jahre in der Bundesrepublik

Die Jahre nach dem Erlass des Raumordnungsgesetzes waren gekennzeichnet durch eine Phase der Implementation der Bundesraumordnung und auch der Landes- und Regionalplanung mit all den rechtlichen und inhaltlichen Schwierigkeiten (vgl. für die Länder ARL 1991). Für die Bundesraumordnung habe ich in dem gleichen Band (HÜBLER 1991) drei Phasen unterschieden:

- eine Such- und Konzeptionsphase,
- eine Aufstellungsphase für das Bundesraumordnungsprogramm und
- eine Konsolidierungsphase.

Der hier zu beschreibende Zeitraum war durch eine Vielzahl auch für die Raumplanung bedeutsamer Reformen und Veränderungen gekennzeichnet (Bundesraumordnungsprogramm, das 1975 zwar verabschiedet wurde, aber als gescheitert beurteilt werden muss, Gemeindefinanzreform, Finanzreform nach dem GG mit Einführung der Gemeinschaftsaufgaben, Konstituierung der Umweltpolitik als eigenständiger Politikbereich u.a.). Es wurden hohe Erwartungen an die Leistungsfähigkeit staatlicher und kommunaler Planung gestellt.

Mindestens ab Mitte des Jahres 1974 (Regierungswechsel von Bundeskanzler BRANDT zu Bundeskanzler SCHMIDT) vollzog sich ein Paradigmenwechsel. Staatliche und kommunale Planung, auch Raumplanung wurde als zu starr und als ein Hinderungsgrund für wirtschaftliche Entwicklung bezeichnet (Investitionsstau) und sowohl wegen des plötzlich einsetzenden demographischen Wandels (Rückgang der Geburtenzahlen) als auch wegen des Rückgangs der Raten des wirtschaftlichen Wachstums ergab es sich, dass Umverteilungsstrategien für Zuwächse obsolet wurden. Dass damit auch raumordnerische Konzepte wie die Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen (in allen Teilräumen), die in den 70er und 80er Jahren als die Grundphilosophie deutscher Raumplanung galt, keine Aussicht auf Realisierung hatten, wurde in den politischen und fachlichen Diskussionen jener Jahre weitgehend verdrängt.

Die Chance indes, wegen der veränderten Rahmenbedingungen über eine Neuaufstellung der Raumplanung nachzudenken, wurde vertan. Es wurde geringfügig bei Instrumenten geändert (es gab z.B. in Deutschland einen beinahe zehn Jahre dauernden Streit über den Alleinvertretungsanspruch mit Blockade von Raumordnung und Städtebau, die sich gegen die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung wandten. Den Streit verloren sie, weil die EU eine Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Mitgliedstaaten vorschrieb und demzufolge auch Deutschland per Gesetz eine solche bestimmen musste.).

Weder wurde in diesen Jahren über die Konsequenzen aus den Schrumpfungen von Einwohnerzahlen (sie wurden als regionale Besonderheiten planerisch behandelt) noch über die sich abzeichnenden Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur und deren Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstrukturen grundsätzlich nachgedacht. Anpassungsstrategien auf der Basis der als zeitlos gedachten, aber längst überholten Theorien und Werthaltungen waren das Programm der 70er und 80er Jahre. Die aufflammende Ethikdebatte im Zusammenhang mit der weltweiten Ressourcenzerstörung und den sich daraus ergebenden nationalen oder europäischen Konsequenzen blieb für die bundesdeutsche Raumplanung weitgehend folgenlos, allenfalls wurden bestimmte Anpassungen versucht (z.B. Einführung moderner Planungsmethoden, mit denen ökologische Erfordernisse in raumplanerische Kon-

zepte integriert werden sollten), um auf der Höhe der Zeit zu bleiben. Die Inhalte und die sie tragenden ethischen Grundannahmen blieben indes unberührt: z.B. bei zwischenzeitlich eingetretenen Nahrungsmittelüberproduktionen wären die Funktionen der Raumnutzung durch die Landwirtschaft anders zu definieren gewesen. Oder nachdem zunehmend Kenntnisse über die nachteiligen Folgewirkungen des Individualverkehrs bekannt wurden, waren Verkehrsvermeidungsstrategien noch längst kein allgemeines Planungsprinzip.

Aus diesen Jahren der „raumplanerischen Behäbigkeit“ wurden die Akteure 1989/90 jäh herausgerissen, als durch die Vereinigung Deutschlands und die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa fast alle seit rd. 50 Jahren festgefügteten Koordinaten über Werte und auch von räumlichen Strukturen fraglich wurden.

## 8. Ethik und Territorialplanung in der früheren DDR

Nach dem 2. Weltkrieg war es vorerst Aufgabe von Landes- und Regionalplanung im Gebiet der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands – ähnlich wie in den drei westdeutschen Besatzungszonen –, Beiträge zum Wiederaufbau der zerstörten Strukturen zu leisten. Es ging dabei nicht nur um die Reparatur durch den Krieg zerstörter Infrastrukturen und Siedlungen, sondern auch um das Beseitigen der Folgewirkungen, die durch die umfangreichen Demontagen und Reparationsleistungen der sowjetischen Besatzungsmacht verursacht waren. Wie BEHRENS (1997) feststellte, vollzogen sich die seinerzeitigen Tätigkeiten der Raumplanung auch in den Anfangsjahren der DDR mit z.T. anderen Zielsetzungen, aber ähnlichen Methoden wie in den westdeutschen Ländern, zumal eine Reihe von Raumplanern jene waren, die auch vor 1945 in der Raumplanungspraxis tätig waren. H. BEHRENS hat z.B. aus alten Unterlagen herausgefunden, dass zu den Aufgaben der Landesplanung bis 1949 gehörten:

- Ausweisungen geeigneten Siedlungsgeländes für Neubauerngehöfte,
- Mitwirkung bei der Lösung der Umsiedlerprobleme,
- Planung und Einrichtung von Maschinen/Traktoren-Stationen (MTS),
- Bestandserhebungen, Strukturuntersuchungen,
- Erarbeitung von Konzepten für Notstands- und „Kümmergebiete“.

In den Jahren nach 1949 gab es dann organisatorische Verwerfungen, indem die Raumplanungsstellen in ein Ministerium für Aufbau eingegliedert wurden, das aus drei Abteilungen bestand: Allgemeines Bauwesen, Städte- und Hochbau und Landesplanung.

1952 wurde dann der planmäßige Aufbau des Sozialismus beschlossen. Während sich zuvor das Leitbild einer antifaschistisch-demokratischen Grundordnung noch an Vorstellungen eines bürgerlich-demokratischen Gesamtdeutschlands orientierte und allenfalls bestimmte Großbetriebe, Großbauern und Banken verstaatlicht werden sollten, wurden dann sowohl die ideologischen Grundlagen als auch die Bestimmungsgründe für die neuen sozialistischen Strukturen völlig geändert.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Die Landesplanung wurde laut BEHRENS (1997: 91) in der DDR auch deswegen abgeschafft, weil es in der Sowjetunion keine derartigen Einrichtungen gab.

Zugleich wurden 1952 durch das Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR die Länder aufgelöst, 14 Bezirke eingerichtet und die Landkreise räumlich verkleinert (statt 132 gab es danach 217 Kreise). Die Landesplanungseinrichtungen wurden „zerschlagen“ und stattdessen wurde die Territorialplanung auf Bezirks- und Kreisebene installiert.

Die theoretischen Grundlagen für diese Tätigkeit wurden vorwiegend aus sowjetischen Arbeiten hergeleitet (wie BEHRENS darstellt), wobei die Übertragbarkeit solcher Theorien wegen der völlig anderen Ausgangslage in der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Ländern schon damals als problematisch angesehen wurde. Da mittlerweile die private Verfügbarkeit an Grund und Boden fast völlig aufgehoben war, Entwicklung vor allem als wirtschaftliche Entwicklung (später im Wettbewerb mit den kapitalistischen Ländern) verstanden wurde und Individualrechte de facto ohne Bedeutung waren, ergibt sich beinahe von selbst ein völlig geändertes Koordinatennetz zur Beschreibung der Wertvorstellungen oder ethischen Begründungen. Was Territorialplanung leisten sollte, hat BEHRENS (1997: 117) mit den folgenden Grundsätzen beschrieben, die SCHMITT-RENNER 1955 formuliert hatte.

- Annäherung der Industrie an Rohstoff- und Brennstoffquellen und an den Konsum zur Vermeidung unnötiger Transporte,
- rationale Fusion und Konzentration der Produktion (bei Ablehnung aller Gigantomanie),
- maximale Ausnutzung örtlicher Reserven,
- Elektrifizierung von Industrie, Verkehr, Landwirtschaft,
- Schaffung von industriellen und landwirtschaftlichen Stützpunkten in zurückgebliebenen Gebieten,
- Allseitigkeit der bezirklichen Entwicklung bei gleichzeitig komplexer Entwicklung der bezirklichen Spezialproduktionen,
- schrittweise Aufhebung des Gegensatzes von Stadt und Land.

Territorialplanung in der DDR wurde zunehmend ein expliziter Teil der Wirtschaftsplanung und die Begründungen hierfür sind vor allem in den Maximen der Rationalisierung der Raumnutzungen zu suchen: Die Antwort auf die Frage, ob das Instrument der Territorialplanung im Laufe der Zeit zunehmend an Wirksamkeit eingebüßt hat, wird wahrscheinlich zu bejahen sein, Ergebnisse exakter Untersuchungen hierzu sind nicht bekannt. Wirtschaftliche Zwänge und Rohstoff- und Energieknappheiten führten zu räumlich relevanten Planungsentscheidungen, die ohne Kenntnis dieser Bedingungen kaum nachzuvollziehen sind. Im großräumigen Maßstab ist für das ehemalige Gebiet der DDR festzustellen, dass trotz immenser Bemühungen um einen regionalen Ausgleich, z.B. durch Industrialisierung des agrarisch geprägten und dünn besiedelten Nordens, Bau neuer Städte usw., das vor dem 2. Weltkrieg vorhandene Nord-Süd-Gefälle kaum verringert werden konnte.

Die gegenüber dem westdeutschen System völlig geänderten ethischen Grundlagen der Territorialplanung, die anderen Rahmenbedingungen und auch die anderen Methoden, Raum zu beschreiben und zu planen, erschweren Vergleiche. So sieht es auch ein Akteur der früheren Territorialplanung (KEHRER 2000), der vorsichtig und zurückhaltend für eine gesamt-

deutsche Raumplanung den Erfahrungsschatz, die konkreten Kenntnisse der Territorialplaner/innen einbringen möchte und eine Prüfung von Materialien und Instrumentarien der früheren Territorialplanung für zweckmäßig hält.

Dies ist aber nach der Vereinigung nicht geschehen. Es wurden westdeutsche Planungssysteme transferiert (s. auch Abschnitt 9 dieses Beitrages), die Leitungsfunktionen in den Landes- und Regionalplanungsstellen wurden überwiegend mit westdeutschen Fachleuten besetzt und von den ehemaligen DDR-Erfahrungen ist in den Landesplanungsgesetzen, den Plänen und Programmen oder sonstigen Verlautbarungen der ostdeutschen Raumplanung nur noch sehr wenig zu erkennen.

## 9. Die Vereinigung Deutschlands und die Nachhaltigkeitsdiskussion der 90er Jahre

Die Vereinigung Deutschlands 1989/1990 und die politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa haben zunächst die ethischen Begründungen für die deutsche Raumplanung nicht berührt. Die in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich bestimmten Prinzipien der Raumplanung wurden beinahe unverändert auf die fünf neuen Bundesländer übertragen. Die Entwicklung eines Politikbereiches, die sich in der Bundesrepublik über beinahe 50 Jahre in einem viele gesellschaftliche Gruppen umfassenden Diskussionsprozess vollzogen hat, wurde „über Nacht“ transferiert und den politisch Verantwortlichen in den fünf Ländern durch Berater vielfach aufoktroziert. Regionen, die durch 40 Jahre sozialistische Planwirtschaft nach anderen Regeln gestaltet wurden als in marktwirtschaftlichen Systemen (z.B. fehlte das Phänomen der Suburbanisierung oder der Massenmotorisierung völlig), deren Bewohner nach anderen Maßstäben gut und schlecht beurteilten und die z.B. ihr mentales Verhältnis zum Bodeneigentum, zum Betrieb, zu ihrer Arbeitsstätte oder zur Erkenntnis über die Bedeutung von Hard- oder Software erst neu bestimmen mussten, wurden plötzlich mit einem System konfrontiert, das für sie völlig fremd war. Nutzen, Grenzen und Schwachstellen wurden nicht offengelegt und die transferierten Systeme als „Stand des Wissens“ dargestellt.

Die unterschiedlichen Raumplanungssysteme der westdeutschen Flächenländer wurden weitgehend auf die in Gründung befindlichen ostdeutschen Länder übertragen, ohne dass eine hinreichende Überprüfung der jeweiligen Eignung vorgenommen wurde. So nimmt es nicht wunder, dass die Erfahrungen und die dort entwickelten „Planungsphilosophien“ aus dem dicht besiedelten Land Nordrhein-Westfalen nicht oder nur begrenzt übertragbar waren, da das Land Brandenburg dünn besiedelt ist und wenig Industriestandorte aufweist. Ähnlich war es mit dem Erfahrungstransfer aus Baden-Württemberg und Bayern nach Sachsen, von Hessen nach Thüringen, von Niedersachsen nach Sachsen-Anhalt oder von Schleswig-Holstein nach Mecklenburg-Vorpommern.

Da die Mehrzahl der westdeutschen Fachleute, die diesen Transfer bewerkstelligen sollten, weder hinreichende Kenntnisse über die politischen noch über die mentalen Einstellungen der ostdeutschen Fachleute hatten, mit denen gemeinsam Raumplanung, ausgehend von der DDR-Territorialplanung, etabliert werden sollte, wurden also auch weitgehend unausgesprochen ethische Werte, die die Raumplanung bei aller Unterschiedlichkeit innerhalb Westdeutschlands mit geprägt haben, im Regelfall unreflektiert in die Landesplanungsgesetze übertragen und es wurde unterstellt, dass diese allüberall gleichermaßen gültig seien. Diskussionen darüber fanden kaum statt und die ostdeutsche Landes- und Regionalplanung

plagt sich nun an vielen Orten mit einem vorwiegend nicht tauglichen Instrumentarium ab. Das, was planerisch bewegt werden konnte, ist – obwohl Ergebnisse einer Evaluierung auch hierfür nicht vorliegen – marginal. Große Chancen bei der Verhinderung von Suburbanisationsprozessen und der damit einhergehenden Funktionsentleerung vieler Innenstädte wurden durch die Landes- und Regionalplanung ebenso vertan, wie es untaugliche Entwicklungskonzepte für periphere Gebiete gibt, die bei vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte als Ausgangslage, sehr hohen Abwanderungsraten, niedrigen Geburtenziffern und einem hohen Rückgang der Arbeitsplätze in Landwirtschaft und Gewerbe Chancengleichheit versprechen. Flächen für Industrieansiedlungen an völlig ungeeigneten Standorten wurden „bis zum Horizont“ ausgewiesen und mit öffentlichen Mitteln erschlossen; die Mehrzahl dieser Projekte fristen zehn Jahre danach ihr Dasein als „beleuchtete und mit Brennnesseln bewachsene Schafweiden“. Die an solche Konzepte gestellten Erwartungen waren und sind utopisch: Sie gefährden die Glaubwürdigkeit der Landes- und Regionalplanung ernsthaft.

Sowohl wegen des (aufgesetzten und) transferierten Wertekanons in die ostdeutsche Raumplanung als auch wegen der besonderen strukturellen Situation wird diese Art Planung nur einen geringen Beitrag zur Integration zu leisten vermögen. Besondere Verhaltensweisen in Ostdeutschland fallen auf. Dabei sei dahingestellt, welche Gründe dafür ursächlich sind. Außerdem mögen solche allgemeinen Aussagen nicht überall in den neuen Ländern zutreffen, sie sollen Tendenzen aufzeigen:

- Konflikte, die vorhanden oder zu erwarten sind, werden schön geschrieben oder möglichst nicht angesprochen. Das Instrument von Prognosen, um solche Konflikte frühzeitig zu erkennen, findet geringe Anwendung.
- Entwicklung wird vielerorts so verstanden, dass ein Maximum an Fördermitteln akquiriert werden soll. Die Vorstellung, dass Regionalentwicklung vor allem durch die Mobilisierung eigener Ressourcen erfolgen muss, ist wenig verbreitet.
- Eigenständige Siedlungs- und Raumstrukturkonzepte, die eigentlich wegen der anderen Ausgangslage geboten wären, werden nicht entwickelt. Stattdessen werden ungeeignete westdeutsche Konzepte, wie das der dezentralen Konzentration oder diverse Zentrale-Orte-Konzepte beinahe unbesehen kopiert.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und gemeinsame Planung mit Polen und Tschechien ist aus mentalen und sprachlichen Gründen ein besonderes Problem, auf das hier nicht weiter eingegangen werden soll. Fast alle komparativen Vorteile von Grenzlagen zu Polen und Tschechien werden derzeit nicht oder nur unzureichend auch für die eigene Entwicklung genutzt.

Gemeinden in den neuen Ländern sind vielfach nicht bereit, regionalplanerische Vorgaben zu akzeptieren, mit der Begründung, „Wir sind 40 Jahre von oben reglementiert worden“. Jetzt gilt das Postulat der kommunalen Planungshoheit. Ähnliches gilt für das Verhältnis von Regionalplanung und den Landkreisen. Und Landes- und Regionalplanung haben es an vielen Orten schwerer als vergleichbare Einrichtungen in Westdeutschland, sich mit zwischenzeitlich gut etablierten und oft finanziell und personell gut ausgestatteten Fachpolitiken und -planungen in den neuen Ländern zu einigen. Dass zudem die nach der deutschen Einheit vom Parlament beschlossenen Beschleunigungsgesetze auch Erschwernisse für die Raumplanung zur Folge hatten, sei am Rande bemerkt.

Weil die Akteure der Raumplanung in den neuen Ländern an dem Diskussions- und Lernprozess über rd. 40 Jahre westdeutsche Raumplanung nicht teilhaben konnten und die transferierten Leitbilder, Werthaltungen, Instrumente und Methoden der Raumplanung nur bedingt dort tauglich sind, bestehen erhebliche Zweifel über ihre Zukunftsfähigkeit. Zunächst wurde der politische Stellenwert von Raumplanung in den fünf neuen Ländern permanent gemindert<sup>9</sup> und über die Existenzberechtigung der Regionalplanung wird neuerdings öffentlich diskutiert.

In dem hier zu skizzierenden Zeitraum erscheinen unter dem Aspekt von Veränderungen im Wertekanon der Raumordnung die mit der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der UN 1992 in Rio de Janeiro und der UN-Konferenz Habitat II 1996 in Istanbul einsetzenden Diskussionen über nachhaltige Entwicklung von Bedeutung. Die Inhalte beider Konferenzen zur Nachhaltigkeit wurden auch in starkem Maße von der Bundesrepublik Deutschland und den jeweils dort agierenden Personen und Institutionen befördert und 1997 gelang es sogar, in dem für die Raumnutzung wichtigen Raumordnungsgesetz (ROG) und dem Baugesetzbuch – sozusagen dem Grundgesetz für die Planung in den deutschen Gemeinden (BauGB) – in der Aufgabenstellung das Prinzip einer nachhaltigen Raumentwicklung als Norm verbindlich festzulegen („Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung ... gewährleisten“).

Zwar wird seit Mitte der 90er Jahre über diese Anforderungen der Nachhaltigkeit diskutiert und im Städtebau in Einzelfällen gar damit experimentiert. In der Raumordnung sind indes auf allen Planungsebenen bisher nur ganz begrenzte Versuche festzustellen, einen solchen Paradigmenwechsel zu instrumentieren. Dies mag auch damit zu erklären sein, dass es bis jetzt verhältnismäßig schwierig ist, den Planungsbetroffenen die Vorteile einer nachhaltigen Raumentwicklung zu vermitteln. In Zeiten der Überschwemmungskatastrophe 2002 an Elbe und Mulde war sie kurzzeitig ein Thema öffentlichen Interesses; es ist indes so rasch aus der öffentlichen Meinung wieder verschwunden, wie es seinerzeit öffentlich wurde.

Die wissenschaftlichen Diskussionen zu diesem Thema, soweit sie Raumforschung und die Raumwissenschaften betreffen, beziehen sich vorwiegend auf Korrekturen innerhalb des Systems. Dass nachhaltige Raumentwicklung eigentlich eines völlig geänderten Bezugsrahmens und anderer ethischer Annahmen bedarf, ist noch kaum zum Thema innerhalb von Raumforschung und den Raumwissenschaften geworden. Dies mag auch damit zu erklären sein, dass mit der Gesetzesnovellierung 1997 dieser Nachhaltigkeitsaspekt allenfalls „aufgesattelt“ wurde: Das Grundsystem deutscher Raumplanung sowie also auch die inhaltlich völlig überholten Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) und die diesen zugrunde liegenden ethischen Wertvorstellungen sind in ihren Grundaussagen ebenso beinahe unverändert geblieben wie die des Baugesetzbuches, das nach wie vor ein Gesetz zur Förderung des Bauens sowie der Schaffung von Baurechten (und des Versiegelns von Freiflächen) geblieben ist.

---

<sup>9</sup> Dies zeigt sich z.B. in dem Tatbestand, dass der Standort der Landesplanungen in den Landesregierungen in den fünf neuen Ländern häufig wechselt und die Landesplanung eher als ein politisches Tariergewicht (z.B. in Koalitionen) behandelt wird, denn als eine Aufgabe mit politischer Bedeutung verstanden zu werden.

Und die Planungspraxis konnte nur in Einzelfällen und an ausgewählten Planungsgegenständen nachhaltige Raumplanung erproben (vgl. HÜBLER, KAETHER et. al. 2000). Hauptargumente gegen eine Modernisierung in Richtung Nachhaltigkeit waren in der Praxis, Raumplanung sei schon immer nachhaltig und/oder es gebe noch keine landesgesetzlichen Vorschriften und Weisungen dazu. Es besteht indes die begründete Vermutung, dass möglicherweise nachhaltige Raumentwicklung in Deutschland von anderen Stellen als denen der Raumordnung inhaltlich und konzeptionell fortentwickelt wird, obwohl die Flächenproblematik (Versiegelung von Freiflächen) als ein zentraler Engpass in der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland identifiziert wurde und dieses Problem eigentlich in die Kompetenz der Raumordnung fiel (vgl. WEITH 2002). Der beim Bundeskanzleramt eingerichtete Rat für Nachhaltige Entwicklung, ein entsprechender Kabinettsausschuss und andere institutionelle Entscheidungen mögen Hinweise dafür sein. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass eine Implementation eines Konzeptes zur nachhaltigen Raumentwicklung eine Überprüfung der Mehrzahl der genannten ethischen Prinzipien deutscher Raumplanung notwendig machen würde (vgl. auch die Beiträge von VOGT und WEBER in diesem Band).

Das andere zentrale Thema der Raumplanung in den 90er Jahren in Deutschland waren Vereinfachungsbemühungen in den zeitaufwändigen Verfahren der Planaufstellungen (z.B. durch so genannte Beschleunigungsgesetze für Verkehrseinrichtungen, nach denen Verfahren gestrafft und Klagemöglichkeiten verringert sind), Fortschreibungen und die Vorbereitung von Einzelentscheidungen z.B. in Raumordnungsverfahren. Eingebettet in die Planungsvorstellungen des Inkrementalismus und ausgestattet mit der Vorstellung, dass Raumentwicklung vor allem mit Projekten, die von Fachleuten der Immobilienökonomie, Architekten und Bauingenieuren „erfunden“ und durchgesetzt werden müssen, beurteilt jeweils nach der Einzelwirtschaftlichkeit solcher Vorhaben, verlieren sowohl langfristige als auch gesamt-räumliche Erkenntnisse und Einsichten an Bedeutung und auch die Verknüpfung solcher Projekte mit Aspekten der Nachhaltigkeit ist schwierig zu organisieren. Dass bei solchen Rationalisierungs- und Beschleunigungsbemühungen, die mit der Privatisierung von Entscheidungsabläufen einhergehen, noch weniger nach ethischen Bestimmungsgründen gefragt wird als zuvor, ergibt sich aus der Logik betriebswirtschaftlichen Denkens (vgl. zusammenfassend KNIELING 2000).

### 10. Neue Anforderungen

Wenn von der Annahme ausgegangen wird, dass es auch künftig erforderlich ist, die Nutzung der Räume zu organisieren, also Raumplanung, wie auch immer sie künftig zu bezeichnen ist, notwendig bleibt, wird über neue Strukturen, Inhalte und ethische Begründungen nachzudenken sein (vgl. den Beitrag von LENDI in diesem Band).

Trotz ständiger Anpassungen des Systems der Raumplanung in Deutschland an aktuelle Anforderungen durch Modifizierung gesetzlicher Rahmenbedingungen, Verschiebung inhaltlicher Schwerpunkte (Bedeutungszuwachs von Umweltfragen seit den 70er Jahren, von der Planung zur Moderation usw.), der Anwendung moderner Methoden und anderer Planungsverfahren sind die Strukturen des Systems seit den 60er Jahren weitgehend unverändert geblieben. WEGENER (1999: 171) beschreibt das wie folgt: „Die Raumplanung als Disziplin nimmt heute ihre Aufgabe der ökologischen Kommunikation über Raumentwicklung nicht

wahr, weil sie sich auf Metakompetenzen wie Moderation und Vermittlung zurückgezogen hat. Sie ist deshalb nicht in der Lage, Politik und Öffentlichkeit Fragen zu beantworten (....). Die Disziplin Raumplanung in der Bundesrepublik ist alt und müde geworden. Ihr einst utopischer und reformerischer Elan ist erschöpft. Angesichts der globalen ökologischen Herausforderung bedarf es einer Rückbesinnung auf diesen Elan, diesmal aus sozialer und ökologischer Verantwortung.“

Eine Begründung für den Erhalt von Raumplanung wird indes nur dann Aussicht auf Berücksichtigung in politischen Entscheidungsprozessen finden, wenn endlich die Effizienz von Raumplanung durch systematische Evaluierungen von unabhängigen Einrichtungen überprüft wird und die Ergebnisse öffentlich diskutiert werden. Anders formuliert: Das ständige weitere Auseinanderfallen zwischen den Absichten und Normen einerseits und dem tatsächlichen Geschehen andererseits wird derzeit fast immer nur mit Mutmaßungen aus der Binnensicht zu erklären versucht. Handfeste empirische Belege fehlen ebenso wie zunächst ein theoretischer Bezugsrahmen, innerhalb dessen solche Bewertungen vorgenommen werden müssten. Die allgemeinen Leitbilder in ihren Abstraktionen reichen hierfür nicht aus. Die methodischen Schwierigkeiten solcher Bewertungen sind erheblich. Diese Fremd-Evaluierungen müssten alle vier Planungsebenen umfassen und insbesondere auch die Tätigkeiten der Länder im Bereich von Raumordnung und Landesplanung als einen Schwerpunkt erfassen.

Ein Wettbewerbsföderalismus findet in Deutschland zwischen 16 Bundesländern im Bereich der Raumplanung nicht statt und die Effizienz der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) nach § 19 Abs. 4 ROG – des eigentlich nach dem Gegenstromprinzip zentralen Scharniers des deutschen Planungssystems – ist in ihrer Wirkung so gering einzuschätzen wie die der deutschen Kultusministerkonferenz. Es gibt im Moment keine Argumente dafür, dass 16 Länder 16 verschiedene Raumplanungskonzepte installiert haben und Vergleiche der Wirksamkeit (Wie hat Landesplanung den Raum tatsächlich im Sinne der Normen mitverändert?) sorgfältig vermieden werden (auch weil eine Vielzahl der Unterschiede weder fachlich noch politisch erklärt und begründet werden kann). So fehlt derzeit auch eine plausible Begründung für die Länderkompetenzen im Bereich der Raumplanung. Eine vergleichende „Pisa-Studie“ für das deutsche Raumplanungssystem ist also überfällig.

Entweder die MKRO sollte aufgelöst werden oder sie müsste sich tatsächlich mit den Fragen befassen, die ihr nach dem ROG aufgetragen sind. Dazu gehören auch Fragen zu Leitbildern der räumlichen Entwicklung, also der Aktualisierung der ethischen Bestimmungsgründe einer zukunftsgerichteten Raumplanung - auch im Zusammenhang mit der Bewertung der seitherigen Ergebnisse des Verfahrens des Gegenstromprinzips (§ 18 Abs. 1 ROG), das zwar allorten gerühmt wird (und oft als Exportartikel den staunenden Fachleuten anderer Länder angepriesen wird), aber offensichtlich auch eher Leerlauf statt Orientierung vermittelt. Vorstellbar wäre durchaus ein Wettbewerb zwischen den Ländern über Leitbilder, Zukunftsvisionen oder bessere Instrumente (z.B. bei den Finanzaufweisungen an Gemeinden); stattdessen werden mechanistische „Zentrale-Orte“-Konzepte zu implementieren versucht, die in jedem Bundesland eine andere Anwendung erfahren. Die Ergebnisse der MKRO, die z.T. als Entschlüsse oder Empfehlungen gelegentlich veröffentlicht werden, zeigen die vielfach mangelnde Aktualität der Verhandlungsgegenstände an (beispielhaft ARL 1987).

Die MKRO hat sich bisher zu ihrer eigenen Ineffektivität noch nicht geäußert und den Verlust des politischen Stellenwerts von Landes- und Regionalplanung im Zeitablauf auch nicht offengelegt. Dass es ihr zudem nicht gelungen ist, die nicht begründbaren Unterschiede der Systeme in den 13 Flächenländern oder in allen 16 Bundesländern anzugleichen, bestätigt die genannte These von der Ineffektivität.

Ein anderes Änderungserfordernis für die deutsche Raumplanung erscheint wichtig: Das deutsche System, mit einer langen Tradition und vielleicht gar in der Vergangenheit mit einigen Erfolgen gekrönt, z.B. bei der großräumigen Verteilung der Aktivitätszentren auf die Fläche der ehemaligen Bundesrepublik, bedarf der Vereinfachung und der Angleichung an EU-Mindeststandards. Damit soll nicht einer Uniformität der Raumplanungssysteme der europäischen Länder das Wort geredet werden, sondern einer Mindestkompatibilität. Zwei Gründe sprechen dafür: Einmal wirken in immer stärkerem Maße EU-Rechtsnormen, aber auch Förder- und Finanzierungsinstrumente auf das deutsche Planungsgefüge, das z.T. völlig anders als das französische oder das anderer Mitgliedsstaaten ist (GATAWIS 2002). Und zum anderen wird die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Planung bei weiterer Intensivierung des Austausches zwischen den EU-Ländern dringlich: Der Stand dieser Planung ist an einigen Landesgrenzen, auch im Hinblick auf die EU-Osterweiterung fatal.

Erst im Rahmen dieser Überlegungen, die zu Strategien der Modernisierungen führen müssten, wäre auch eine aktuelle Gelegenheit geboten, über konkrete Änderungen der ethischen Begründungen für eine europäisch orientierte deutsche Raumplanung nachzudenken. Das heißt also, die Inhalte der §§ 1 und 2 des ROG (Aufgabenbestimmung, Leitvorstellungen, Grundsätze) müssten insgesamt zur Disposition gestellt und neu beschrieben werden. Auf viele alte Aussagen könnte verzichtet werden.

Die Leitvorstellungen sollten klarer, widerspruchsfreier und zukunftsorientierter formuliert werden und es müsste zugleich ein Mindestkonsens über Aufgaben (was soll und kann Raumplanung auf den verschiedenen Entscheidungsebenen künftig leisten?) und Verfahren (wie wird Koordinierung im Zeitalter moderner Informationstechnologien, Darstellungsmöglichkeiten, der Globalisierung und anderer Werthaltungen kostensparend und schnell organisiert, wie kann ein öffentlichkeitswirksames und kostengünstiges Controlling der Landes- und Regionalplanung eingeführt werden usw.), auch der Implementation von Raumplanung, hergestellt werden. Eine solche grundlegende Überprüfung und Erneuerung könnte maßgebliche Anstöße für eine zielgerichtete Ethikdiskussion geben, die für viele Praktiker noch weit weg von ihren täglichen Obliegenheiten ist.

Wie oben dargestellt, sind die Mehrzahl der ethischen Grundlagen, die heute noch die deutsche Raumplanung bestimmen, in den 50er und 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts normiert worden; ideengeschichtlich gehen sie z.T. auf Diskussionen der 20er Jahre zurück. Die Aussagen dazu erreichen heute weder eine an Sachinformationen interessierte Öffentlichkeit noch können damit viele modernere raumplanerische Entscheidungen begründet werden oder hinreichende Hilfestellungen bei raumplanerischen Entscheidungen geleistet werden. Und in politischen Auseinandersetzungen über die „richtige Raumordnung“ taugen sie als Argumente auch nicht mehr.

Ein neues Set über ethische Grundlagen einer modernen deutschen Raumplanung kann nicht verordnet werden, sondern es muss in Diskussionen mit denen erarbeitet oder ein

Mindestkonsens darüber von denen hergestellt werden, die an Zukunft interessiert sind. Erfahrungswissen scheint dabei weniger bedeutsam als die Fähigkeiten, aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen zu analysieren, deren Wirkungen auf Räume in der Zukunft zu überlegen und Versuche zu unternehmen, mit Varianten, in denen Optionen für ein zukünftiges „gutes Leben“ skizziert und transparent gemacht werden, die Diskussion zu befördern. Dies kann im Rahmen eines solchen Beitrages nicht geleistet werden.

Dessen ungeachtet wird auf das Ergebnis eines im Jahre 2000 abgeschlossenen Forschungsprojektes verwiesen (HÜBLER, KAETHER et. al. 2000), in dem einmal eine systematische Zusammenfassung damaliger aktueller Diskussionen über nachhaltige Regionalentwicklung vorgenommen und die Ergebnisse systematisiert wurden. Es wurde dabei unterschieden in konstitutive Elemente von Nachhaltigkeitskonzepten, strategische Prinzipien, verschiedene Zielebenen und sodann Indikatoren, mit denen diese Ziele beschrieben (und Ergebnisse gemessen) werden können. In dem genannten Forschungsprojekt ist sodann eine subtile Auswertung ausgewählter verbindlicher Regionalpläne im Hinblick auf die Gesetzesvorschrift des § 1 ROG zur nachhaltigen Raumentwicklung vorgenommen und die dort erarbeiteten Ergebnisse sind in einem weiteren Schritt durch eine Befragung ausgewählter Akteure falsifiziert worden. Auf eine Darstellung und Interpretation der Ergebnisse dieser Untersuchung soll hier verzichtet werden. Es kann von der Vermutung ausgegangen werden, dass sich seit Abschluss dieser Untersuchung wesentliche Veränderungen in der Planungspraxis bis heute nicht vollzogen haben.

Im Folgenden wird unterstellt, dass die Schnittmengen der Inhalte und Verfahren zwischen den Konzepten einer nachhaltigen Regionalentwicklung in Deutschland und den ethischen Grundbedingungen einer modernen Raumentwicklung groß sind.

Eines der vier konstitutiven Elemente einer nachhaltigen Raumentwicklung ist die Integration verschiedener Belange in ein Gesamtkonzept: eigentlich ist dies ein Grundprinzip der Raumordnung seit Beginn ihres Bestehens. Es bestehen indes Zweifel, ob es in 50 oder 80 Jahren ihrer neueren Existenz gelungen ist, dieses Prinzip zu verwirklichen. Die Mehrzahl der Landes- oder Regionalpläne sind immer noch nach Sachaufgaben gegliedert und die Mehrzahl der integrativen kartographischen Darstellungen in diesen Plänen sind Additionen von Einzelsachverhalten. Da auch die Raumforschung und die Raumwissenschaften früher den Anspruch eines integrativen Faches erhoben haben und zunehmend wieder feststellen müssen, dass es statt der Interdisziplinarität wieder zurück zu alten fachlichen Ausgangspositionen geht und jetzt über Transdisziplinarität in der Wissenschaftstheorie diskutiert wird, lässt die Lösung des Problems der Integration – und nicht nur in den Raumwissenschaften – weiter auf sich warten (vgl. HÜBLER 1998; WOLF 2000). Ein „Weiter so“ wird aber nicht ausreichen, die Legitimation von Raumplanung in Zeiten der Sparzwänge hinreichend zu begründen. Da indes Nachhaltigkeit diese Integration zwingend voraussetzt, könnten neue Experimente und Untersuchungen bei einem sich immer stärker ausdifferenzierenden Forschungsfeld vielleicht neue Impulse vermitteln? Dass der bisherige Weg in eine Sackgasse geraten ist, mag vielleicht auch mit der Tatsache zu erklären sein, dass ethische Fragen in den letzten Jahren in diesem Bereich nicht diskutiert und ihre Bedeutungen unterschätzt wurden.

Das zweite konstitutive Element der Dauerhaftigkeit und Generationengerechtigkeit ist in der Raumplanung – abgesehen von der jetzt noch nicht ausgefüllten Leerformel der

nachhaltigen Raumentwicklung (schon der Begriff lässt begründete Zweifel im Hinblick auf die Darstellung in Ziffer 2 dieses Beitrages aufkommen) – in § 1 Abs. 2 ROG verrechtlicht. Doch diese Norm ist bisher weder inhaltlich präzisiert noch so interpretiert worden, dass sie für die Praxis handhabbar wäre. Vorschläge dazu liegen indes seit Jahren vor.

Allenfalls das später in das ROG aufgenommene Prinzip des „Offen-Haltens“ von Raumnutzungsoptionen (§ 2 Abs. 4 ROG) und der Hinweis auf die Generationengerechtigkeit im 1997 novellierten ROG deuten eine bestimmte Zukunftsorientierung an. Allerdings: raumplanerische Entscheidungen, in denen diese Optionen eine Bedeutung erlangt hätten, sind unbekannt. Diese Vorschriften müssen deshalb bis jetzt als Leerformeln bezeichnet werden. Es geht freilich bei dieser Einbeziehung der Zeitachse nicht nur um die Festlegung von Zielzeiten bei Planungen, sondern vor allem um die Darstellung und Prognosen von Wirkungen raumplanerischer Entscheidungen, die bei aller Problematik prognostischer Tätigkeiten einfach die Zukunft in das Blickfeld rücken müssten. Auch dazu wären Kenntnisse über die ethischen Begründungen verschiedener Varianten von Entwicklungsverläufen bedeutsam.

Das dritte konstitutive Element der Verteilungsgerechtigkeit wurde in der Raumplanung immer einseitig im Sinne der Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und des Abbaus des Stadt-Landgefälles durch Umverteilung von Wachstum und durch immense Kapitaltransfers ausgelegt. Es muss neu interpretiert und operationalisiert werden und alle die Dinge in Bewertungen mit einbeziehen, die seit langem in der Diskussion sind (angefangen von der Erfassung von Kapitaltransfers bis hin zu Konzepten über Umwelträume oder der „ökologischen Rucksäcke“). Neu zu justieren wäre die Einbeziehung der sozialen Aspekte (vom Wertverlust von Immobilien in abzusiedelnden Standorten über die „Gerechtigkeit“ bei der Verteilung von Subventionen an Berufs- oder Altersgruppen bis hin zu den Definitionen von Zumutbarkeit in Mobilitätsfragen oder Erreichbarkeiten). Da die Diskussionen über Gerechtigkeit in Deutschland wegen Problemen der Finanzierbarkeit der Renten- und Krankenversicherungen und der Besteuerung von Vermögen derzeit ein hohes Maß an Aktualität erlangt haben, wäre es sachdienlich, die Frage der räumlichen Gerechtigkeit oder Solidarität in diese Diskussionen mit einzubeziehen. Welcher räumliche Finanztransfer oder Transfer von öffentlichen Mitteln an bestimmte Berufsgruppen (Landwirtschaft, Bergbau o.ä.) ist auch aus Gründen der Raumsolidarität gerecht?

Über das bisherige ausgesprochen autoritäre und hoheitliche Planungsverständnis deutscher Raumplanung ist berichtet; die geringe Akzeptanz bei den Betroffenen, in der Kommunal- und allgemeinen Politik, mag auch damit begründet sein. Neue Beteiligungsformen und andere Verfahren und Vorgehensweisen wären das 4. konstitutive Element einer nachhaltigen Raumentwicklung, dessen Einführung in Deutschland dringlich ist. Die bei der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro verabschiedete Agenda 21 bedarf der Umsetzung in das deutsche Planungssystem. Versuche dazu in verschiedenen Regionen treffen zumeist auf Ablehnung durch die etablierte (Raum-)Planung. Dass die Realisierung einer solchen Forderung auch aus ethischen Gründen eine erhebliche Bedeutung hätte, scheint unbestritten. Ob hier die neueren Diskussionen über die Zivil- und Wissenschaftsgesellschaft wesentliche neue Erkenntnisse zu vermitteln vermögen, soll offen gelassen werden.

Ungeklärt sind fast alle Fragen in der deutschen Raumplanungsdiskussion, die mit der Beschreibung eines zukünftigen „guten Lebens“ im Zusammenhang stehen, also mit den langfristigen Zieloptionen oder Leitbildern einer zukünftigen Raum- und Siedlungsstruktur. Im Spannungsfeld zwischen einem theoriefeindlichen Pragmatismus und einer Prinzipienethik im kantischen Sinne hat sich Raumplanung immer stärker dem Pragmatismus zugewandt. Die jetzigen Probleme des geringen Stellenwertes und der unzureichenden Akzeptanz sind nicht eine Folge von zu viel Pragmatismus, sondern auch eine Folge von zu wenig Theorie.

Nachfolgend sollen drei Fragenkomplexe genannt werden, bei denen einmal geprüft werden muss, ob und welche Zusammenhänge zwischen Raumplanung im europäischen, deutschen, regionalen und lokalen Maßstab bestehen. Und zweitens ist es notwendig, im Falle der Affinitäten dann normativ – nach intensiven Diskussionen – jene theoretischen Begründungen und sodann die planungsrelevanten Normen zu beschreiben, die (durch Raumplanung) mittelbar und unmittelbar angestrebt werden sollen, und zu klären, ob jene Normen dann Bestandteil eines Planungsgesetzes werden sollten. Oder sollen diese Normen in Szenarien für Leitbilder der Raumordnung auf den jeweiligen Maßstabsebenen erarbeitet werden?

Ein Bereich wäre jener, der mit der Anforderung des § 2 Abs. 2 Ziff. 1 des ROG im Zusammenhang steht<sup>10</sup>, bisher kaum hinterfragt ist und einer neuen Interpretation bedarf: Zu prüfen wäre also z.B., inwieweit durch Raumplanung die Einhaltung von Menschenrechten und die Fortentwicklung der Zivilgesellschaft befördert oder behindert werden, friedensförderliche Bestrebungen unterstützt werden, die Solidarität in der Gesellschaft gefördert wird, die Persönlichkeitsentfaltung des/der Einzelnen und die Gleichstellung von Frauen und Männern begünstigt werden, das Recht auf körperliche Unversehrtheit beeinträchtigt wird, demokratische und Freiheitsrechte berührt werden, Human-, Natur- und Sachkapital erhalten und vermehrt (gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen?) wird und Lebensqualität, Wohlstand sowie wirtschaftliche Stabilität gefördert werden, die informationelle Selbstbestimmung gesichert oder die Chancengleichheit und Gerechtigkeit zwischen heute lebenden und zukünftigen Generationen gewahrt bleiben.

Eine originäre Aufgabe der Raumordnung ist es, Optionen für die Zukunft offen zu halten<sup>11</sup>: In der aktuellen Raumplanung werden indes solche Fragen (die auch als eine Umsetzung des so genannten Vorsorgeprinzips bezeichnet werden können) nur randlich oder einzelfallbezogen erörtert oder es wird behauptet, die nachgenannten Fragen hätten keine Bezüge zur Raumplanung bzw. lägen außerhalb deren Kompetenz: wie Behutsamkeit, Ressourceneffizienz, Kreislauffähigkeit, biologische Abbaubarkeit bzw. Persistenz, Eingriffstiefe (Reversibilität und „Rückholbarkeit“), Sicherheit und Risiken (z.B. Hochwasser, Großtechnologien, Kernkraft), Anpassungsfähigkeit, Missbrauchspotenzial oder artgemäßer Umgang

<sup>10</sup> Gemeint ist die Norm des ROG, dass bei anzustrebender nachhaltiger Raumentwicklung auch (neben sieben weiteren Zielvorgaben) „die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten“ ist.

<sup>11</sup> Vgl. auch Ziff. 4 der gleichen Vorschrift: „... Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten, ...“.

mit der Um- und Mitwelt. Es ist geboten, aus diesen Stichworten einen Katalog von raumrelevanten Sachverhalten abzuleiten, die zu einer Neujustierung der raumplanerischen Koordinaten führen sollten.

Und es gibt einen dritten Bereich von aktuellen Themen mit ethischem Hintergrund, die bei einer Diskussion über eine Neuorientierung der Raumplanung zu bedenken sind. Stichworte sind Datenschutz, Jugendgefährdung, Treibhauseffekt, Toxizität, allergenes Potenzial, Kontamination von Ökosystemen und Verlust nicht regenerierbarer Ressourcen und Importabhängigkeit<sup>12</sup>.

Mit der Auflistung dieser Themen, die keinesfalls vollständig ist, soll der Rahmen aufgezeigt werden, der bei einer Aktualisierung von Raumplanung in Deutschland bedacht werden sollte. Es ist dabei keineswegs so, dass alle genannten Themen, die hier durch Stichworte bezeichnet sind, den Rahmen einer ethisch bestimmten Raumplanung abbilden sollen. Nur: darüber müsste erst einmal diskutiert werden! Der Umgang mit Ungewissheit, die Entscheidung über das angemessene Ausmaß an Behutsamkeit und Vorsorge, die Abwägung zwischen solchen Normen ist indes keine Aufgabe der Wissenschaft. Sie hat allerdings die Zusammenhänge aufzuzeigen und gegebenenfalls negative oder positive Folgewirkungen bestimmter Entwicklungen zu bezeichnen.

Der Verfasser geht von der Annahme aus, dass das zeitaufwändige, teure und wenig effiziente deutsche Planungssystem in einem mittelfristigen Zeitraum vereinfacht, „entschlackt“, im europäischen Bezugsrahmen kompatibler und für die Planungsbetroffenen vermittelbarer gemacht werden muss. Die Gründe sind an anderer Stelle dargelegt (HÜBLER 2003).

Last not least ist die Frage einer anderen und besseren Legitimation von Raumplanung ein zentraler Tatbestand, dessen Ausformung über das Wie, Wann und Wo künftiger Raumplanung mitentschieden wird. Dabei geht es nicht nur um verbesserte Partizipationsformen, sondern zunächst um Diskussionen über eine neue Abgrenzung und Einordnung dieses Tätigkeitsfeldes in zukünftiges Handeln des Staates und das der Zivilgesellschaft. Die Zusammenhänge zwischen ethischen Grundfragen und der Neuformulierung raumplanerischer Normen (Leitbilder) sind unübersehbar.

Eine solche Neuorientierung der Raumplanung auch im Hinblick auf die sie tragen sollen relevanten ethischen Grundprinzipien – es gibt indes daneben noch eine Vielzahl anderer Gründe für die Neuorientierung, die zum Teil dargestellt wurden – benötigt günstige Rahmenbedingungen oder die richtigen „Zeitfenster“ für die Veränderung. Aus Erfahrungen über „40 Jahre Raumplanung in Deutschland“ scheint es geboten zu prüfen, ob das richtige Zeitfenster für diese grundsätzlichen Reformen schon offen ist oder ob erst noch ein weiterer Niedergang des Stellenwerts dieser Aufgabe Raumplanung in Deutschland abzuwarten ist.

---

<sup>12</sup> Innerhalb von drei Generationen hat sich die Zielrichtung einer solchen Aussage genau entgegengesetzt verändert: War in den 20er und 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts noch Autarkie ein zentraler Bestimmungsgrund raumplanerischer Tätigkeit (z.B. bei der Nahrungsmittelversorgung), der sodann sehr schnell an Bedeutung verlor, so nimmt derzeit der regionale Aspekt der Produktion z.B. im Zuge der Nachhaltigkeitsdiskussion (Nahrungsmittel, Energie und andere nachwachsende Rohstoffe) wieder zu.

## Literatur

- ARL (Hrsg.): 11 Forschungs- und Sitzungsberichte (FuS) von 1958 bis 1988 zur historischen Raumforschung.
- ARL (Hrsg.) (1971): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. FuS Bd. 63. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1987): Ministerkonferenz für Raumordnung/Daten zur Raumplanung Teil D. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1988): Städtebau und Landesplanung im Wandel – Auftrag und Verantwortung in Rückschau und Ausblick. FuS Bd. 174. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1991): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. FuS Bd. 182. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (2000): Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung, Arbeitsmaterial Nr. 254 der ARL. Hannover.
- ARL (2001) (Hrsg.): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Hannover.
- BEHRENS, H. (1997): Von der Landesplanung zur Territorialplanung, zur Entwicklung der räumlichen Planung in der SBZ/DDR von 1945 bis Anfang der 60er Jahre. Forum Wissenschaft, H. 41. Marburg.
- BENSCH, M. (1995): Die „Blut und Boden“ Ideologie – ein dritter Weg der Moderne. Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur, Bd. 2. Berlin.
- BOLLNOW, O.F. (1989): Mensch und Raum. 6. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln.
- BLOTEVOGEL, H.H. (1993): Raumkonzepte in der Geographie und Raumplanung. Diskussionspapier 2/1993 des Geographischen Instituts der Universität Duisburg. Manuskript. Duisburg.
- BLOTEVOGEL, H.H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale – Orte – Konzepts. Bd. 217 der FuS der ARL. Hannover.
- BUNDESMINISTER DES INNERN (Hrsg.) (o. J., ca. 1966 – 1972): Informationsbriefe für Raumordnung. Ca. 100 – 120 einzelne Briefe zu den damals relevanten Themen der Raumordnung, verfasst von ca. 100 verschiedenen Autoren (erschieden im Kohlhammer Verlag und Deutscher Gemeindeverlag).
- ERNST, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg. ARL). FuS Bd. 182. Hannover.
- FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- GATAWIS, S. (2002): Raumentwicklung in Europa. In: Zur Zukunft der Landesplanung – neue Ansätze und Entwicklungen des Landesplanungsrechts. Bd. 203 der Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen des Zentralinstitutes für Raumplanung. Münster/Westf.
- GRAMKE, J.U. (1972): Raumordnung in Deutschland in den Jahren 1871 bis 1933. Eine kritische Untersuchung der rechtlichen und tatsächlichen Maßnahmen im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, die den Raum wirksam beeinflusst haben. Jur. Diss. Universität Kiel. Düsseldorf.
- HERZBERG, M. (1997): Raumordnung im nationalsozialistischen Deutschland. Diss. Dortmund. Dortmund.
- HÜBLER, K.-H. (1979): Zum Stand einer ökologisch orientierten Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – dargestellt an den Veränderungen von Landschaften. In: Zeitschrift für Umweltpolitik (ZfU), H. 3/79, S. 243-280.
- HÜBLER, K.-H. (1980): Ist eine Neuorientierung der Raumordnungspolitik auch aus ökologischen Gründen erforderlich? In: Das Unbehagen an der Raumordnung (Hrsg. BECKER-MARX). Frankfurt/Main.
- HÜBLER, K.-H. (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989. In: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg. ARL). FuS Bd. 182. Hannover.
- HÜBLER, K.-H. (1998): Das Konzept einer nachhaltigen Raumentwicklung – Forschungserfordernisse und Perspektiven. In: Arbeitsmaterialien Nr. 12 des Zentralinstitutes für Raumplanung und Umweltforschung der TU München. München.

- HÜBLER, K.-H. (2003): Zielgerichtete, integrative Umweltplanung: nötig? In: Der integrative Umweltplan – Chance für eine nachhaltige Entwicklung? (Hrsg. W. KÜHLING und C. HILDMANN). Dortmund.
- HÜBLER, K.-H.; KAETHER, J.; SELWIG, L.; WEILAND, U. (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. UBA – Texte 59/00. Berlin.
- IStEL, W. (1985): Entwicklungslinien einer Reichsgesetzgebung für die Landesplanung bis 1945. In: Beiträge zur Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung (Hrsg. ILS, Dortmund), Festschrift G. MÜLLER. Dortmund.
- IStEL, W. (1999): Wie die Raumordnung in das Grundgesetz kam. Zum 50-jährigen Bestehen der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland – ein Essay über die Umwege und Pfade der Raumordnung in den Art. 75 GG. – Zugleich ein dokumentarischer Beitrag über „trial and error“ in der historischen Forschung. Manuskript. München.
- IStEL, W. (2000): 75 Jahre „Raumordnung“ – zur Genealogie und Inhaltswandel eines modernen Begriffes. Manuskript. München.
- JUNG, M. (2002): Philotainment und neue Nachdenklichkeit – Philosophen gesucht! In: Psychologie heute, H. 8/2002, S. 48-53.
- KANTZOW, W. (1980): Sozialgeschichte der deutschen Städte und ihres Boden- und Baurecht bis 1918. Frankfurt/Main.
- KEHRER, G. (2000): Abriss der Territorialplanung der DDR – die Raumplanung in der DDR zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Versuch einer Gesamteinschätzung. In: Quellen der Raumforschung in der ehemaligen DDR, Arbeitsmaterialien der ARL. Nr. 269. Hannover.
- KNIELING, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Bd. 77 der Beiträge zur Politikwissenschaft. Frankfurt/Main.
- KÖRNER, S. (1995): Der Aufbruch der modernen Umweltplanung in der nationalsozialistischen Landespflege. Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur, Bd. 1. Berlin.
- KRUSE, L. (1974): Räumliche Umwelt. Die Phänomenologie des räumlichen Verhaltens als Beitrag zu einer psychologischen Umwelttheorie. Berlin.
- LENDI, M. (2000): Gebiet, Raum – zwei Begriffe der Planungsbegriffswelt. In: Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung (Hrsg. ARL), Arbeitsmaterialien der ARL Nr. 254. Hannover.
- LENDI, M. (2001): Zukunft entwerfen – Rückgriff auf Planung? Vortrag beim BDA München. Manuskript.
- MEYER, K. (1964): Ordnung im ländlichen Raum – Grundlagen und Probleme der Raumplanung und Landesentwicklung. Stuttgart.
- MESSERSCHMIDT, R. (1994): Nationalsozialistische Raumforschung und Raumordnung aus der Perspektive der „Stunde Null“. In: Nationalsozialismus und Modernisierung (Hrsg. PRINZ, ZITELMANN). 2. Aufl., Darmstadt.
- MÜLLER-RAEMISCH, H.-R. (1987): 40 Jahre Städtebau: Gesellschaft, Stadtentwicklung und Stadtgestalt, Versuch einer Zusammenfassung. In: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V., 31. Jg., Bd. 2. München.
- MÜNK, D. (1993): Die Organisation des Raumes, eine soziologische Untersuchung ideologisch fundierter Leitbilder in Architektur, Städtebau und Raumordnung. Hochschulschriften Bd. 284. Bonn.
- NAWROTH, E. (1988): Krisensituation in der Raumordnungspolitik heute. In: Städtebau und Landesplanung im Wandel. Auftrag und Verantwortung in Rückschau und Ausblick. (Hrsg. ARL), Bd. 174 FuS. Hannover.
- RATZEL, F. (1897): Politische Geographie. 2. Aufl. 1903. München.
- RATZEL, F. (1923): Politische Geographie. München, Berlin.
- RÖSSLER, M. (1990): Wissenschaft und Lebensraum, geographische Ostforschung im Nationalsozialismus, ein Beitrag zur Disziplingeschichte der Geographie. Berlin - Hamburg.
- SARO-GUTACHTEN (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland – Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart.

- SCHMALS, K.-M. (Hrsg.) (1999): Was ist Raumplanung? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 89. Dortmund.
- TREUNER, P. (1999): Grundfragen einer zukünftigen Raumordnungspolitik der Europäischen Union. In: Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, Europäischer Integration und Nachhaltiger Entwicklung. (Hrsg. U. WEILAND). Berlin.
- UMLAUF, J. (1958): Wesen und Organisation der Landesplanung. Diss. Braunschweig. Braunschweig.
- VENHOFF, M. (2000): Die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG) und die reichsdeutsche Raumplanung seit ihrer Entstehung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges 1945. Arbeitsmaterialien der ARL. Nr. 258. Hannover.
- WEGENER, M. (1999): Raumplanung als Systemrationalität oder die Rettung der Raumplanung durch die Ökologie. In: Was ist Raumplanung? (Hrsg. SCHMALS). Dortmund.
- WEITH, T. (2002): Regionale Strategien der Siedlungsflächenentwicklung auf dem Prüfstand. Berlin.
- WOLF, K. (2000): Vorwort zum Band „Theoretische Grundlagen der Raumentwicklung“. Arbeitsmaterialien der ARL. Bd. 254. Hannover.
- ZINKAHN, W.; BIELENBERG, W. (1965): Raumordnungsgesetz des Bundes – Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts. Berlin.

