

## Zurück zu den Anfängen

Michael Wegener

Die Geschichte der Raumplanung in Deutschland nach 1945 spiegelt die gesellschaftliche und politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland wider. Der Wiederaufbau der deutschen Städte nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte fast ohne Planung. Wegen des Missbrauchs der (Raum-)Planung im Dritten Reich und zur Abgrenzung gegenüber den sozialistischen Planwirtschaften in Osteuropa während des Kalten Kriegs war der Begriff Planung geradezu tabuisiert. Staatliche Planung galt als Bedrohung der individuellen Freiheit und Entfaltungsmöglichkeit.

In den 1960er Jahren entfiel dieses Tabu. Im Amerika Kennedys und Johnsons ermöglichte das west-östliche Tauwetter Koexistenzpolitik und soziale Reformen; Deutschland folgte mit der Ostpolitik und der keynesianischen Wirtschaftspolitik der Großen Koalition. Die Studentenbewegung erschütterte die „formierte“ Gesellschaft und erzwang, wenn nicht eine Reform der Gesellschaft, so doch eine der Schulen und Universitäten. Systemanalyse und Operations Research, mit denen es gelungen war, einen Menschen auf den Mond zu bringen, versprachen die Optimierung auch irdischer Probleme. Die Folge war ein rasches Eindringen des Planungsgedankens in alle Ebenen von Regierung und Verwaltung.

In dieser Phase entstand die Konzeption von räumlicher Planung als einem zentralen Teilbereich umfassender gesellschaftlicher Planung, der nicht länger den Architekten und Bauingenieuren überlassen werden durfte. In Dortmund und Berlin und später in Kaiserslautern und Oldenburg wurden nach angelsächsischem Vorbild interdisziplinäre Planungsstudiengänge eingerichtet. Unbeirrt von seiner politischen Verwendung in der Zeit des Nationalsozialismus<sup>1</sup> wurde in Dortmund und Kaiserslautern der Begriff Raumplanung für die neue Disziplin verwendet.

Die soziologische Systemtheorie lieferte die geistige Grundlage der neuen Disziplin. Planung wurde interpretiert als zur Bestandserhaltung sozialer Systeme notwendige Systemrationalität, die Gesellschaft als ein umweltoffenes kybernetisches System, das sich durch Selektion von Handlungs-

möglichkeiten von seiner überkomplexen Umwelt abgrenzt und so erhält.<sup>2</sup> Dieser Planungsbegriff wurde von links kritisiert. Vor allem Vertreter der Frankfurter Schule schlossen aus der Ausrichtung von Systemrationalität auf Bestandserhaltung auf ihren konservativen Charakter. Ohne Rückgriff auf historisch und soziokulturell vermittelte Werte, so ihr Argument, könnten keine sinnvollen Selektionsstrategien entwickelt werden. In dem Maße, in dem Systemrationalität auf Systemerhaltung ausgerichtet sei, verpflichte sie die Theorie „auf herrschaftskonforme Fragestellungen, auf die Apologie des Bestehenden um seiner Bestandserhaltung willen“ und werde dadurch verfügbar zur Erzeugung rational nicht begründbarer Herrschaft.<sup>3</sup>

Als Sieger aus dieser Debatte gingen, zumindest in Dortmund, Vertreter politökonomischer Interpretationen der Planung hervor. Danach ist Raumplanung eine Aufgabe politischer Entscheidungsträger zur Verteilung ökonomischer Ressourcen in Form von Standorten zur Sicherung ihrer eigenen Wiederwahl<sup>4</sup> oder für oder gegen privatwirtschaftliche Interessen zur Verwirklichung von Wachstums- oder Gerechtigkeitszielen<sup>5</sup>. Allen diesen Interpretationen waren wenige Grundannahmen gemeinsam: Der Staat ist ein auf Wachstum programmierter Wohlfahrtsstaat mit „sozialer“ Marktwirtschaft, und die Zukunft ist langfristig prognostizierbar und umfassend gestaltbar. Die Ziele der Raumentwicklung werden durch die Politik vorgegeben, und ihre Realisierung wird primär durch die öffentliche Planung der Gebietskörperschaften bestimmt. Private Akteure verfolgen ihre Interessen im Rahmen der durch die öffentliche Planung gesetzten Bedingungen. Aufgabe der öffentlichen Planung ist somit die effiziente und gerechte Zuordnung von Raumnutzungen und, bei Interessenkonflikten, die Abwägung zwischen den Interessen.

Dieses interventionistische und rationalistische Planungsmodell wurde jedoch seit Mitte der 1970er Jahre mehr und mehr unterhöhlt. Die Energiekrisen der 1970er und die Wirtschaftskrisen der 1980er Jahre zerstörten den Glauben an die Möglichkeit anhaltenden Wachstums und die Pro-

gnostizier- und Planbarkeit der Zukunft. Die Globalisierung von Güter- und Kapitalbewegungen verschärfte den internationalen ökonomischen Wettbewerb, und Regierungswechsel in Amerika, Großbritannien und der Bundesrepublik brachten eine Trendwende in der Wirtschaftspolitik in Richtung Deregulierung, Privatisierung, Forcierung des Wettbewerbs und Abbau von Sozialleistungen.

Der Rückzug des Staates blieb nicht ohne Wirkung auf die Raumplanung. Unter den Bedingungen des internationalen Wettbewerbs führt die Fixierung der Wirtschaftspolitik auf Wachstum um jeden Preis zu Arbeitsplatzverlusten selbst in prosperierenden Wirtschaftszweigen und damit mittelfristig zu steigenden Sozialleistungen, in Deutschland vor allem bei den Kommunen. Die durch Verschwendung in besseren Zeiten überschuldeten Städte suchen ihre Rettung im Verkauf von Grundstücken und Gebäuden oder der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Einrichtungen. Anstatt miteinander zu kooperieren, konkurrieren Städte und Regionen wie Unternehmen gegeneinander um Subventionen, Investoren, Arbeitsplätze und zahlungskräftige Einwohner. Unter solchen Bedingungen hat öffentliche Raumplanung nur noch die Aufgabe, die Wettbewerbsposition von Städten und Regionen durch Bereitstellung von Infrastruktur, Gewerbeflächen, Wohngebiete für Führungskräfte und attraktive Einkaufs- und Kultureinrichtungen zu unterstützen. Raumplanung wird zu Produktmanagement und Stadtmarketing. Die von den Gebietskörperschaften geräumten strategischen Positionen werden von Unternehmen und Verbänden besetzt. Deren Interessen bestimmen die Ziele der Stadtentwicklung. Sog. Public-Private-Partnerships dienen zur Aufrechterhaltung der Fiktion, dass die Initiative der Stadtentwicklung noch immer bei den gewählten Körperschaften liegt.

Mit der Auflösung der Trennung zwischen Plan und Markt endet die Zeit der großen Entwürfe. An ihre Stelle tritt ein kleinteiliger Aushandlungsprozess zwischen einer Vielzahl öffentlicher und privater Akteure. Die Ausweitung der Zahl der an Planungen beteiligten Akteure ist eine Überlagerung verschiedener, zum Teil gegenläufiger, zum Teil einander verstärkender Tendenzen: Zum einen ist sie eine Folge des Übergangs

der Initiative der Stadtentwicklung zu ökonomisch starken privaten Akteuren und des partiellen Rückzugs des Staates aus Aufgaben der sozialen Vorsorge und Absicherung und deren Übernahme durch private freiwillige und ehrenamtliche Träger. Zum anderen ist sie eine Konsequenz der zunehmenden Partikularisierung und Fragmentierung der Interessen sozial oder räumlich definierter Gruppen, der durch die Ideologie der Wettbewerbsgesellschaft verstärkten Entsolidarisierung der Gesellschaft und der zunehmenden Inanspruchnahme rechtlicher Instrumente zur Verhinderung oder Verzögerung nicht gewünschter Planungen durch private Interessenten. Die Pluralisierung der Akteure signalisiert aber auch das Entstehen basisdemokratischer Initiativen zum Schutz der Rechte ökonomisch schwächerer Bevölkerungsgruppen oder zur Ermöglichung alternativer, auf dem Markt sonst nicht durchsetzbarer Lebensentwürfe. Das den Aushandlungsprozessen zugrunde liegende Konsensmodell versagt jedoch bei antagonistischen Konflikten und tendiert bei kompromissfähigen Problemen zu Lösungen im Sinne der ökonomisch stärkeren Interessen mit marginalen Verbesserungen für die ökonomisch schwächeren Akteure. Echte Mitwirkungsmodelle scheitern an ökonomischen Machtverhältnissen und am ungelösten Legitimationsproblem. Wenn die gegenwärtige gesellschaftliche und politische Entwicklung anhält, bleibt für die Raumplanung nur die Aufgabe, die durch den Markt bestimmte Raumentwicklung möglichst konfliktfrei durchzusetzen.

Aber es wird nicht so weitergehen. Spätestens seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro ist bekannt, dass die Ressourcen der Erde begrenzt sind und ein weiteres Wachstum wie bisher zu gravierenden Klimaveränderungen und katastrophalem Rohstoff-, Energie-, Wasser- und Nahrungsmangel führen würde.

20 % der Menschheit verfügen über 80 % des Reichtums der Welt und sind mit 80 % der Treibhausemissionen hauptverantwortlich für den Klimawandel. Diese Ungleichheit nimmt zu: Seit 1970 ist das Pro-Kopf-Einkommen der reichen Industrieländer auf das Zehnfache gestiegen, während das der armen Entwicklungsländer sich in der gleichen Zeit nur verdreifacht hat. Aber die traditionelle Einteilung der Welt in reiche und

arme Länder bricht zusammen. Vor allem vier sog. Entwicklungsländer – Brasilien, Russland, Indien und China – verzeichnen zweistellige Zuwachsraten ihrer Wirtschaft und werden in wenigen Jahren mehr produzieren, mehr Rohstoffe verbrauchen und mehr Treibhausgasemissionen verursachen als Nordamerika und Europa zusammen. Die Globalisierung der Märkte für Güter, Dienstleistungen und Finanzströme wird Millionen von Arbeitsplätzen in den Industrieländern vernichten und zu bisher ungekannten Verteilungskonflikten in diesen Ländern führen.

Die Reaktion der reichen Länder ist, sich dem globalen Wettbewerb zu stellen und die Massenarbeitslosigkeit durch verstärktes Wachstum in technischen Schlüsselbranchen und Abschottung gegen Zuwanderung zu überwinden. Dabei übersehen Politiker und Wirtschaftswissenschaftler, dass dazu nötig ist, nicht nur die durch den globalen Wettbewerb verlorenen Arbeitsplätze zu ersetzen, sondern auch die durch Produktivitätssteigerungen entfallenden. Die hierzu erforderlichen Wachstumsraten wären enorm. Aber selbst eine Steigerung von Produktion, Konsum und Energieverbrauch in den reichen Ländern nur auf das Zehnfache wie in den vergangenen Jahrzehnten würde die Ressourcen der Erde überfordern. Schon heute lässt sich absehen, dass die Mineralölvorräte der Welt, wenn der weltweite Energieverbrauch in der Zukunft lediglich steigt wie bisher, Ende dieses Jahrhunderts erschöpft sind. Rechnet man den progressiv wachsenden Energiebedarf der neuen Industrieländer Brasilien, Russland, Indien und China hinzu, ist dies bereits in wenigen Jahrzehnten der Fall. Ähnliches gilt für andere Rohstoffe. Hinzu kommt die Herausforderung des Klimawandels. Die Klimaforscher stimmen überein, dass zur Abwendung der schlimmsten Folgen des Klimawandels eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen der Industrieländer um 80 % notwendig ist. Selbst bei optimistischer Einschätzung der Möglichkeiten der Steigerung der Energieeffizienz ist eine solche Reduzierung bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum unmöglich.

Aber nur wenige Politiker und Wissenschaftler setzen sich ernsthaft mit dieser Situation auseinander. Nur wenige Länder erfüllen die Zielvorgabe der Vereinten Nationen, 0,7 % ihres Bruttonationaleinkom-

mens für Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen. Die weltweit dominierende neoliberale Wirtschaftswissenschaft setzt weiter auf Liberalisierung des Welthandels und unbegrenztes Wirtschaftswachstum. Es gibt so gut wie keine Theorien, wie eine nachhaltige Wirtschaftsordnung mit Vollbeschäftigung ohne materielles Wachstum in den reichsten Ländern der Welt aussehen könnte.

Auch in Europa bietet sich das gleiche Bild. Mit der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 hat sich hier der Abstand im Pro-Kopf-Einkommen zwischen den reichsten und ärmsten Regionen von 1:10 auf 1:30 vergrößert. Zwar überlebt in der Regionalpolitik das Ziel des räumlichen Ausgleichs in den Strukturfonds („territoriale Kohäsion“), in der Wirtschafts-, Technologie- und Verkehrspolitik hat sich jedoch längst das Wachstumsziel der „Lissabon-Strategie“ als dominant durchgesetzt. Die heutige Wirtschafts- und Technologiepolitik der Europäischen Union setzt vor allem auf „Megacity-Metropolregionen“ als Wachstumspole der Hochtechnologie und „Wissensgesellschaft“. In der europäischen Verkehrspolitik werden vornehmlich Hochgeschwindigkeitseisenbahnen und Autobahnen in den paneuropäischen Hauptkorridoren, die diese Zentren verbinden, anstelle der Erschließung der peripheren Regionen gefördert.

Auch für die Raumentwicklung in Deutschland sind die Weichen gestellt. Die im Juni 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ stellen das Leitbild „Wachstum und Innovation“ in den Vordergrund. Das Ausgleichsziel verkümmert zur Gewährleistung von Mindeststandards und die Nachhaltigkeit zur Pflege von Kulturlandschaften. Geradezu peinlich ist die Leerformel von der „Verantwortungsgemeinschaft“ von Gemeinden angesichts der Tatsache, dass alle für das Verhältnis der Gemeinden zueinander relevanten Strukturen, vor allem das System der Gemeindesteuern, auf immer stärkeren Konkurrenzkampf zwischen ihnen ausgerichtet sind.

Besonders bedauerlich an dieser Kehrtwende ist, dass die Mehrheit der Raumordnungselite in Deutschland sich dem Zeitgeist der neoliberalen Wirtschaftslehre bedingungslos an den Hals geworfen hat.

Selbst die Akademie für Raumforschung und Landesplanung, die einst maßgeblich an der Entwicklung des auf räumlichen Ausgleich ausgerichteten deutschen Raumordnungsmodells mitgewirkt hat, fügt sich in jüngerer Zeit mit ihren Positionspapieren zur Neuinterpretation gleichwertiger Lebensbedingungen, zu Metropolregionen und zur Anpassung an den Klimawandel (anstatt Minderung) nahtlos in die herrschenden Verhältnisse ein. Das passt in eine politische Situation, in der alle Parteien einschließlich der Linken und Grünen auf Wachstum setzen und Minister die Bevölkerung zu mehr Konsum und Verschwendung aufrufen. Leider gibt es in Deutschland kaum Wirtschaftswissenschaftler, die über Konzepte für nachhaltige Entwicklung mit Vollbeschäftigung ohne materielles Wachstum in einem der reichsten Länder der Welt nachdenken.

Das liegt vielleicht daran, dass die Langsamkeit der ökologischen Wirkungszusammenhänge die Problemverarbeitungskapazität heutiger demokratischer Gesellschaften übersteigt. Systemrationalität garantiert nicht das Überleben gesellschaftlicher oder ökologischer Systeme. In der Evolution des Menschen war zum Überleben nur die Abwehr unmittelbar drohender Gefahren notwendig; langfristige Vorausschau war nicht nötig – und deshalb auch nicht in der menschlichen Genstruktur festgelegt:

„Die ökologische Selbstgefährdung liegt also durchaus im Rahmen der Möglichkeiten von Evolution. Bedrohliche Lagen entstehen nicht nur dadurch, daß ein hoher Grad an Spezialisierung sich bei Veränderung der Umwelt als Fehlspezialisierung erweist. Man muß mindestens auch mit der Möglichkeit rechnen, daß ein System so auf seine Umwelt einwirkt, daß es später in dieser Umwelt nicht mehr existieren kann.“<sup>6</sup>

Das Prinzip der Bestandserhaltung der Systemtheorie gibt also keinen Anlass darauf zu vertrauen, dass die menschliche Gesellschaft rechtzeitig auf ökologische Gefährdungen reagiert. Die Entscheidungsstrukturen demokratischer Gesellschaften sind auf ein Reiz-Reaktionsschema von vier bis fünf Jahren angelegt. Vorsorge für spätere Generationen wird vom politischen System nicht honoriert. Umweltprobleme mit einem Zeithorizont von zwanzig bis hundert Jahren können von demokratischen Gesellschaften deshalb nur beschränkt im Rah-

men der Kommunikationsmöglichkeiten ihres politischen Systems aufgenommen werden.

Ökologische Kommunikation muss deshalb im Rahmen der Kommunikationsmöglichkeiten des politischen Systems oder subversiv gegen es geführt werden. Soweit die Raumentwicklung betroffen ist, ist dies Aufgabe der Raumplanung. Die Raumplanung als Disziplin nimmt heute ihre Aufgabe der ökologischen Kommunikation über Raumentwicklung nicht wahr. Auch die Raumplanungsforschung in der Bundesrepublik hat es bisher versäumt, ihren Beitrag zur Lösung der angesichts der ökologischen Bedrohung existentiellen Zukunftsfragen deutlich zu machen.

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 den Elan ihrer Gründerzeit, diesmal aus sozialer und ökologischer Verantwortung. Notwendig wäre, dass die Raumplanungsfakultäten, -akademien und -institute mehr als bisher zu den wichtigen Fragen der räumlichen Organisation der Gesellschaft in ihrer eigenen Region, in Deutschland und in Europa gegenüber der Öffentlichkeit der Politik und der Planungspraxis Stellung beziehen – auch oder gerade, wenn es um unbequeme Wahrheiten geht –, dass sie interdisziplinäre Verbundforschungsprojekte zum Thema ökologische Raumentwicklung durchführen und deren Ergebnisse veröffentlichen und auf Tagungen vorstellen, dass sie die Lehre so orientieren, dass die Absolventen und Absolventinnen als Experten für Raumprobleme mit kritischem Bewusstsein für den Ernst der Lage in die Praxis gehen, und schließlich, dass sie wissenschaftlich interessierten Absolventen und Absolventinnen attraktive Laufbahnchancen eröffnen und so zum Ausdruck bringen, dass sie Raumplanung als Wissenschaft – und damit sich selbst – ernst nehmen.

Der vorliegende Beitrag ist eine Fortschreibung von Wegener, M.: Zukunft der Raumplanung. In: Zwischenbilanz. Standort und Perspektiven der Stadt- und Regionalplanung. Hrsg.: Altrock, U., Frick, D., Kuder, T. – Berlin 1998, S. 45–57.

#### Anmerkungen

(1)

Schmals, K.M. (Hrsg): Vor fünfzig Jahren ... auch die Raumplanung hat eine Geschichte! – Dortmund 1997. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, 80

(2)

Luhmann, N.: Politische Planung. In: Politische Planung. Hrsg.: ders. – Opladen 1971, S. 66–89; Luhmann, N.: Moderne Systemtheorien als Form gesamtgesellschaftlicher Analyse. In: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung? Hrsg.: Habermas, J.; Luhmann, N. – Frankfurt/M. 1971, S. 7–24

(3)

Habermas, J.: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? Eine Auseinandersetzung mit Niklas Luhmann. In: Habermas, J.; Luhmann, N.: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, a.a.O., S. 170

(4)

Bökemann, D.: Theorie der Raumplanung. – München, Wien 1982

(5)

Brunn, E., Pannitschka, W. (Hrsg): Raumplanung und Planerausbildung. – Dortmund 1978. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, 9

(6)

Luhmann, N.: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? – Opladen 1986, S. 38