

Karl-Hermann Hübler

Genügen die klassischen normativen Siedlungsstrukturkonzepte den Anforderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung?*

Do the Classical Normative Concepts of Settlement Structure Satisfy the Requirements of Sustainable Spatial Development?

Kurzfassung

Der Verfasser skizziert eingangs einige Rahmenbedingungen, die die aktuelle Situation der Raumplanung in Deutschland bestimmen. Er bemängelt, daß Fortentwicklungsdiskussionen weitgehend ohne hinreichende Kenntnisse über die bisherigen Ergebnisse und Erfolge von Raumplanung geführt werden. Sodann werden Hinweise über das Zustandekommen von siedlungsstrukturellen Normen in der früheren Bundesrepublik gegeben und deren Eignung für die zukünftige Raumordnungspolitik bewertet. Ausgehend von den neuen Konstellationen eines novellierten Raumordnungsgesetzes werden schließlich Empfehlungen formuliert, wie die Strategie der Nachhaltigkeit künftig in die raumplanerischen Ziele und Instrumente integriert werden könnte und damit Beiträge zu deren Fortentwicklung geleistet werden könnten.

Abstract

The author begins by setting out some of the underlying conditions which have shaped the current spatial planning situation in Germany. He criticises the fact that discussion on the way forward for spatial planning has taken place largely without sufficient familiarity with the results and successes achieved to date. This is followed by an account of the materialisation of settlement structure norms in the pre-unification Federal Republic of Germany with an appraisal of their suitability for future spatial planning policy. Against the background of the new constellations which have arisen with recent amendments to the Federal Regional Planning Act, the article concludes with a number of recommendations of possible ways of integrating the sustainable development strategy within the aims and instruments of spatial planning, thus contributing in turn to their future development.

1 Vorbemerkungen

Die im Titel gestellte Frage kann ohne Wenn und Aber mit einem schlichten „Nein“ beantwortet und sogleich hinzugefügt werden, daß klassische normative Siedlungsstrukturkonzepte in Deutschland zu Beginn des 3. Jahrtausends weitgehend überflüssig, weil ohne Funktion, sind. Das mag in anderen Ländern, auf die hier nicht näher eingegangen wird, anders sein.

Dennoch soll zunächst versucht werden, den etwas technokratisch klingenden Begriff „klassische normative Siedlungsstrukturkonzepte“ zu erläutern oder zu definieren und zu beschreiben, was Anforderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung sind.

Zur Nachhaltigkeit könnte man viele verschiedene Definitionen systemati-

sieren oder die Situation der Planungspraxis in folgender Weise beschreiben: Raumplanung (also Landes- und/oder Regionalplanung oder Landschaftsplanung) ist seit Anbeginn nachhaltig, oder sie ist es nicht. Man könnte außerdem zusammenfassend darstellen, daß derzeit außer der Verwendung von Leerformeln auf allen Ebenen der räumlichen Planung und in allen Teilen Deutschlands eine auch nur ansatzweise Umsetzung eines Konzeptes einer nachhaltigen Raumentwicklung, wie auch immer normiert, (noch) nicht sichtbar ist.¹ Diese Aussage kann auch auf fast alle raumrelevanten Fachpläne und auf die Mehrzahl der Flächennutzungspläne und Stadtentwicklungskonzepte² erweitert werden, ebenso könnten die Ausnahmen wie Heidelberg oder Münster vorgestellt werden, was den Rahmen dieser Veröffentlichung allerdings sprengen würde.

Die im Thema gestellte Frage rückblickend zu beantworten, ist aus wissenschaftlicher Sicht deswegen nicht möglich, weil es in (West-)Deutschland in den letzten 30 Jahren weitgehend vermieden wurde, eine Erfolgskontrolle oder eine Wirkungsanalyse der Landes- und Regionalplanung und auch der Landschaftsplanung vorzunehmen, so daß es seriös auch nicht möglich ist, die unterschiedlichen Konzepte, Rechtssetzungen, Verfahrensregelungen und Ergebnisse der räumlichen Planung in den früher acht Flächenländern und in den derzeit 13 Flächenländern (wegen der gemeinsamen Landesplanung Berlin - Brandenburg jetzt sogar 14) zu beschreiben und zu bewerten, obgleich ja gerade der Wettbewerb zwischen den Ländern um die beste Lösung eine Begründung für diese finanziell und intellektuell auf-

wendigen Unterschiede im föderalistischen System sind.³

Anders formuliert: Seit Jahren leistet sich die Bundesrepublik teure und langsame Planungssysteme (die vielleicht in den 60er oder 70er Jahren nützlich waren, heute aber wegen der veränderten Ausgangsbedingungen, der technischen Möglichkeiten bei der Informationsverarbeitung, der Luftbildauswertung, der Kartenherstellung und auch wegen der Schnelligkeit der Veränderungen längst obsolet geworden sind), ohne daß der Nutzen, die Qualität der „Produkte“, die Kosten und auch die dadurch verursachten Frustrationen der Beteiligten deutlich würden.

Mit dieser Feststellung soll nicht die Bedeutung der verschiedenen Versuche zur Evaluierung raumplanerischen Wirkens, z. B. im Rahmen der laufenden Raumbesichtigung, kritisiert werden. Diese Versuche reichen aber nicht aus, und schon hier eröffnet sich ein Forschungsfeld, auf dem künftig einige Zentimeter tiefer geackert und die Furchen breiter angelegt werden müssen. Ob es um die Effizienz der Landes-, Regional- oder Landschaftsplanung oder um jene der Bund-Länder-Kooperation [z. B. im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) oder der Umweltministerkonferenz (UMK)] geht: Überall wird mit Behauptungen, Einzelbeispielen oder Wünschen argumentiert, selten gibt es Fakten oder Beweise. Gerade im Rahmen der Föderalismusdebatte müssen diese teuren und wenig effizienten Entscheidungsstrukturen zunächst einmal untersucht und bewertet werden! Wie anders sind auch die Meinungen vieler EU-Experten zu verstehen, daß in Deutschland mittlerweile die Koordination raumrelevanter Politiken und Maßnahmen – im Vergleich zu anderen EU-Ländern – einen Tiefstand erreicht hat (früher stand Deutschland, so die Einschätzung dieser Experten aus der Sicht eines EU-weiten Vergleichs, im Spitzenfeld der Ländertabelle).

Wenn nun dessen ungeachtet vermutet wird, daß sich die deutschen Landes-,

Regional- und Landschaftsplaner/innen ihrer bisherigen Arbeitsleistungen nicht schämen müssen, so eher durch Inaugenscheinnahme denn durch empirische Beweise: In Westdeutschland gibt es eine ausgeglichene Siedlungsstruktur, der Suburbanisationsprozeß hält sich im Vergleich zu den USA, Brasilien, Mexiko oder der VR China in Grenzen, und die Bodenversiegelungen sind deswegen, weil wir Boden eigentlich kaum noch brauchen und dieser weitgehend ubiquitär ist, noch akzeptabel. Die Arbeitslosenquoten in verschiedenen Regionen Deutschlands unterscheiden sich nicht oder nur unwesentlich von denen in Frankreich oder Spanien. Trotz einer solchen möglichen Erfolgssicht sind die Aufgaben jedoch noch längst nicht erfüllt.

Die zentralen Probleme der deutschen Politik, aber auch und vor allem der Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen – sieht man von den nachsorgenden Reparatur- oder Angleichungsbemühungen ab – sind die fehlenden Langfristspektiven sowohl in der Raumplanung im allgemeinen als auch in der Raumforschung im besonderen. So gibt es auch keine überzeugenden und langfristigen Forschungsstrategien für die Raumforschung, mit denen man – so es für erforderlich gehalten wird – seine Daseinsberechtigung beweisen und die Nachfrage nach Forschungsergebnissen verbessern könnte.

Dieses Statement bezieht sich aus zwei Gründen vor allem auf Aspekte der Raumforschung: Einmal lassen Dinge, die heute überlegt werden, bei der Trägheit angewandter Forschung gerade in dem hier in Rede stehenden Bereich erst in fünf oder sieben Jahren Ergebnisse erwarten. Es müßte also bei der Forschungsprogrammierung dann weit vorausgeschaut werden, wenn nicht weiter nachgebessert und rechtshaberisch den tatsächlichen Anforderungen hinterhergelaufen werden soll (und die Raumforschung der letzten 20 Jahre in Westdeutschland ist ein beredtes Beispiel dieses Nachbesserns).⁴ Statt dessen sollte unsere Phantasie bemüht werden, darüber nachzudenken,

was im Jahre 2005 oder 2010 an Forschungsfragen zu beantworten sein wird. Es sollte weiterhin darüber nachgedacht werden, welche künftigen Forschungsstrategien erforderlich sind, um dem Forschungsfeld der räumlichen Veränderungen und Entwicklung – also der Raumforschung auch im Verhältnis zu den Nachbardisziplinen, insbesondere zu der expandierenden Umweltforschung⁵ – in einem hochentwickelten Industrieland der nördlichen Hemisphäre zukunftsgerichtet ein neues Design zu geben. Eine solche Nachdenklichkeit kann gegebenenfalls auch die Praktiker/innen beflügeln, über den „Tellerrand“ der Region oder des Haushaltsjahres zu blicken.

Zum anderen ist zur Zeit die Situation in der Praxis weitgehend unübersichtlich: Beim Bund gibt es eine neue Konstellation. Daß der Begriff Raumordnung auf der Ministerialebene und auch in der Ausschußbezeichnung im Parlament verschwunden ist, mag noch akzeptabel sein. Daß jedoch eine Ressortkombination gewählt wurde, die eher koalitions- oder parteipolitischen Interessen denn den Sachen geschuldet ist, zeigt, daß der politische Stellenwert der Bundesraumordnung weiter abgenommen hat. Das muß vielleicht so sein; ob indes mit dieser Entscheidung der Vollzug der Ressortkoordination verbessert werden kann, bleibt abzuwarten. Die Bundesraumordnung hat jedenfalls nun endgültig ihren ressortübergeordneten und behaupteten interessenneutralen Standort aufgeben müssen. Sie war, und das wird auch bei Kollegen übersehen, die aus politikwissenschaftlicher oder organisations-theoretischer Sicht Modelle und Kompetenzen beschreiben und Zustände erklären, beim Bund seit Anfang an, also seit den 60er Jahren, ein „Tariergewicht“ zum Machtausgleich.

In der Regierungserklärung der neuen Bundesregierung vom November 1998 „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“ ist weder der Begriff Raumordnung zu finden noch eine neuerliche Aufgabenzuweisung. Wohl finden sich eine Rei-

he von Detailhinweisen zur Nachhaltigkeit, zur flächendeckenden Landschaftsplanung, zur Neujustierung verschiedener raumrelevanter umweltpolitischer Instrumente oder zur Mobilität im ländlichen Raum. Sie sollen, so ist jedenfalls die Regierungserklärung zu verstehen, im Rahmen der jeweiligen Fachpolitiken realisiert werden.

Und auch bei der Mehrzahl der Länder ist die Situation vergleichbar: Die Landesplanung erfährt derzeit vielerorts einen weiteren Bedeutungsverlust (in Sachsen die Zusammenlegung von Landwirtschaft, Landesentwicklung und Umweltpolitik, in Mecklenburg-Vorpommern mit der Arbeitsmarktpolitik; auf eine Darstellung dieser Kombinationen in anderen Ländern wie z. B. in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen wird hier verzichtet), der hinreichend deutlich macht, daß der Stellenwert einer querschnittshaften und am Raum orientierten Zukunfts- und Ordnungsplanung in den deutschen Flächenländern gesunken und die in den 60er/70er Jahren in Westdeutschland entwickelten Konzepte weitgehend obsolet geworden sind.

In einigen Bundesländern wird in politischen Parteien im Zuge der Deregulierung über die Abschaffung der Regionalplanung diskutiert, oder wegen unzureichender Aufgabenbeschreibungen und -abgrenzungen blockieren sich kommunale Selbstverwaltungs-körperschaften und Institutionen der Regionalplanung gegenseitig. Zwar wird andererseits allerorten über die Bedeutungszunahme der regionalen Ebene diskutiert, die Regionalplanung hat aber davon – wenn das auch in den Bundesländern unterschiedlich ist – noch keinen Aufwind verspürt. Auf die weitere Konkurrenz zwischen Regionalplanung, Landschaftsplanung oder agrarstruktureller Vorplanung sei nur am Rande verwiesen.

Die Frage der Neujustierung der räumlichen Planungssysteme bei Bund, Ländern und in den Regionen steht also ebenso an (also auch eine Infragestellung der Landesplanung) wie eine

inhaltliche Schwerpunktverlagerung und völlig neue Regelungen zu den Verfahren der Raumplanung. Die Agenda 21 ist dazu ein ebenso wichtiger Hinweis wie die fortgeschrittenen Diskussionen zu einem Umweltgesetzbuch oder der EU-Plan- und Programm-UV. Mit Anpassungen ist es nicht getan; das ganze System muß alsbald auf den Prüfstand.

Hinzuweisen ist in dem Zusammenhang schließlich auf den Sachverhalt, daß sich fast alle unsere Nachbarländer ein solch kompliziertes, mit großen Schnittmengen behaftetes Planungslabyrinth nicht geleistet haben und auch nicht leisten wollen. Schon deswegen, wenn auch nicht unmittelbar und sofort, entstehen Anpassungserfordernisse nach allen Seiten. Die Beweislast, daß unser System erhaltenswert ist, liegt bei uns, also auch bei der Raumforschung. Denn so einfach, wie das im Einigungsvertrag gehandhabt wurde, nämlich die weitgehend unbesehene Übertragung unseres Systems und Rechts auf die neuen Länder, wird es im Zuge der europäischen Fortentwicklung nicht gehen. Sind wir heute in der Lage, solche Fragen – auch empirisch abgesichert und verlässlich im Querschnittsvergleich – zu beantworten? Die Antwort heißt „nein“!

An dieser Stelle wird auf den Versuch, sich mit „der Keule der Globalisierung“ zu befassen, verzichtet. Mit ihr werden die Bemühungen um eine sozial oder ökologisch verträgliche Raumentwicklung von vornherein aus dem Blickfeld verdrängt und viele Probleme dieses Landes auf die simple Frage des Wirtschaftsstandortes reduziert. Es wäre angebracht, die Gegenbeweise hierzu zu sammeln und gegen diese „Steinzeitphilosophie“ Argumente zusammenzustellen.

2 Gibt es überhaupt in Deutschland normative Siedlungsstrukturkonzepte?

Normative Siedlungsstrukturkonzepte sind in den einschlägigen Bundes- und

Landesgesetzen, auch im BauGB, allgemein formuliert, und sie haben bisher nur eine eng begrenzte Wirkung entfaltet. Sie sind in den 50er und 60er Jahren in (West-)Deutschland über das SARO-Gutachten (1961) in das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG, 1965) und später auch in die Mehrzahl der Landesplanungsgesetze der westdeutschen Flächenländer übernommen worden. Die „Philosophie“ dieser Ziele und Grundsätze der Raumordnung (§§ 1 und 2 ROG) ist noch in starkem Maße von Überlegungen geprägt, die in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg und in der Epoche des Nationalsozialismus von 1933 bis 1945 diskutiert und z. T. auch realisiert wurden. Das betrifft beispielsweise die Aussagen zu ländlichen Gebieten in gleicher Weise wie die zu den Verdichtungs-räumen oder den Funktionen der Landwirtschaft im Raum.

Die vergleichsweise geringe Wirksamkeit dieser Normen nach 1965 (dem Zeitpunkt des Erlasses des ROG) in der früheren Bundesrepublik zeigt sich darin, daß sich der Suburbanisierungsprozeß trotz normativer siedlungsstruktureller Vorgaben, wie z. B. die von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vereinbarten Ordnungsräume, vielerorts weitgehend ungeordnet vollzogen hat oder in seinem Ausmaß durch Raumplanung kaum gebremst wurde. Wären siedlungsstrukturelle Normen nach dem Einigungsvertrag in Ostdeutschland wirksam geworden, hätte die gigantische Land- und Stadtstrukturzerstörung in den neuen Ländern nicht in dem Ausmaß stattfinden können, wie das heute vielerorts beklagt wird, und die für Jahrzehnte die Entwicklung der Zentren oder die des Verkehrs nachteilig beeinflussen werden. Und auch die Abwanderungen der jüngeren Menschen aus den peripheren Gebieten Ostdeutschlands wären, wenn die gesetzlich vorgegebenen Siedlungsstrukturziele wirksam gewesen wären, nicht erfolgt. Die Annahme, daß dabei insbesondere die Aufgaben der Raumplanung als Koordinatoren (im Sinne des § 4 ROG und der einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen) unzurei-

chend erfüllt wurden, ist hierbei durchaus begründet.

Selbst wenn dieser überzeichneten Form der Argumentation gegen normative Siedlungsstrukturkonzepte nicht gefolgt wird, stellt sich auch die Frage, wie und weshalb das in unseren Nachbarländern ohne solche rechtlichen Reglementierungen anders verlief.

Die Mehrzahl der normativen Siedlungsstrukturkonzepte sind in der MKRO zwischen Bund und Ländern vereinbart worden. Das betrifft Siedlungsstrukturen (Zentren, Achsen) wie Raumstrukturen in gleicher Weise (z. B. Abgrenzung von Gebieten, Festlegungen zu Freiraumnutzungen u. a.). Die eingangs genannten Defizite hinsichtlich der Evaluierung raumplanerischen Wirkens treffen für die Arbeit dieser MKRO in besonderer Weise zu. Bedeutsam ist dies deswegen, weil diese MKRO-Entschlüsse weitgehend der parlamentarischen Kontrolle entzogen und wegen ihres vorwiegend technokratischen Inhalts auch kaum das Interesse von Bundestags- oder Landtagsabgeordneten finden.

Die Problematik normativer Siedlungsstrukturkonzepte soll am Beispiel einer der wichtigsten Normen allen raumplanerischen Tuns in Deutschland (und auch einem beachtlichen Exportartikel) verdeutlicht werden: Im ROG aus dem Jahre 1965 war in § 2 Abs. 1, Ziff. 3 u. a. die folgende Norm formuliert: „In einer für ihre Bewohner zumutbaren Entfernung sollen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen gefördert werden.“ Dies war die einzige Vorschrift im ROG zu Zentren. Diese Vorschrift ist dann in der Folgezeit bei diversen Gesetzesänderungen modifiziert worden und lautet jetzt: „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten“ (2 Abs. 2, Zif. 2 ROG von 1997).

Nach dem Erlass des ROG 1965 hat sich die MKRO mehrfach und immer

wieder mit dem Thema „zentrale Orte“ befaßt und den Versuch unternommen, ein flächendeckendes, vierstufiges System von zentralen Orten bundesweit in Form von Entschlüssen verbindlich festzulegen und Kriterien und Definitionen dazu zu konkretisieren. Im Zuge der Maßstabsvergrößerungen wurde dann im Zeitablauf den unteren Kategorien wie den Kleinzentren oder später dann den Unterzentren, die bei der Vorbereitung des ROG zunächst durch verschiedene Gutachten als die für Raumstruktur wichtigsten Elemente bezeichnet wurden, die Aufmerksamkeit der MKRO entzogen und das Augenmerk durch Entschlüsse in den 70er und 80er Jahren auf Mittel- und Oberzentren gelenkt.

Mit dem Versuch, ein solches flächendeckendes normatives System 1968 durch die MKRO-Entscheidung „Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche“ (vom 8. 2. 1968 – abgedruckt im Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1968, BT-Drs. V/3958, S. 149 ff.) zu bestimmen, sollten die folgenden Probleme gelöst werden: Es sollte eine inhaltliche Begriffsbestimmung vorgenommen werden (W. Christallers Theorie aus den 30er Jahren war deskriptiv und analytisch begründet), es sollte ein System festgelegt und es sollten die bis dahin in den Ländern vorhandenen sehr unterschiedlichen Vorstellungen zu zentralen Orten vereinheitlicht werden (in Hessen gab es z. B. Überlegungen zu einem in zehn oder zwölf Stufen gruppierten Zentrale-Orte-System, in anderen Ländern gab es keine Stufenfestlegungen usw.). Weiterhin ging es darum, die völlig unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Ausgangslagen (das Ruhrgebiet oder das Rhein-Main-Gebiet einerseits oder das damals noch weitgehend agrarisch geprägte Bayern andererseits) in einer solchen Entschluß zu berücksichtigen und schließlich die seinerzeit politisch in der Raumordnungspolitik sichtbaren Unterschiede (vereinfacht hatte die CDU/CSU ihre Klientel in ländlichen Gebieten und die SPD in den Ballungsräumen, und entsprechend agierten auch die Länder mit ihren jeweiligen

Mehrheiten) unterzubringen. Die Formulierung dieser Entschlüsse wie auch die späteren normativen Festlegungen, die einvernehmlich zwischen den zwölf Beteiligten festgelegt werden mußten, erfolgten weitgehend durch das Prinzip der Verallgemeinerung, wenn unterschiedliche Interessen nicht auf einen Nenner zu bringen waren, oder durch eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen, wenn bestimmte Länder Entschlüssen entwürfen so nicht zustimmen wollten.

Leider steht eine historische Würdigung dieser Normenfestlegungen durch die MKRO noch aus. Die Verhandlungen im Strukturausschuß der MKRO zum Thema zentrale Orte waren aber seinerzeit lähmend und zufällig. Später war festzustellen, daß z. B. Bayern andere Typen von zentralen Orten hatte als Niedersachsen oder Schleswig-Holstein (die „Milchstraße“ in Bayern und „Fixsterne“ in Niedersachsen). Vergleichende Untersuchungen zu der Bedeutung dieser Zentrensysteme für die Entwicklung ländlicher Gebiete oder die Siedlungsstruktur der Ordnungsräume fehlen ebenso wie die zu den Fragen der Umweltverträglichkeit eines solchen Systems oder der Tauglichkeit dann, wenn die Energiepreise die tatsächlichen Kosten widerspiegeln.

Die zentralen Orte wurden in den 60er und 70er Jahren im wesentlichen von der Landes- und für die unteren Kategorien von der Regionalplanung bestimmt. Zum Teil wurden die betroffenen Gemeinden beteiligt, oft wurden sie vom Ergebnis ihrer Zentralität (und ihrer Funktionen) lediglich in Kenntnis gesetzt. Nur in strittigen Fällen, also z. B. bei konkurrierenden Zentren, erhielten solche Festlegungen eine politische Würdigung.

Vergleicht man diese eher administrativ oder technokratisch bestimmte Vorgehensweise bei der Festlegung raum- und siedlungsstruktureller Normen mit Entscheidungen in der Raumplanung, wie z. B. zu einer vergleichsweise unbedeutenden Müllverbrennungsanlage oder einer Umgehungsstraße und den dort vorgeschriebenen

Verfahrensregeln (Raumordnungsverfahren, UVP, Planfeststellung usw.), dann werden die Unterschiede hinreichend deutlich.

Raumplaner/innen „klammern“ sich offensichtlich an die Idee „zentrale Orte“, weil sie mit diesem Instrument eine eigenständige Kompetenz begründen wollen (im Unterschied zu den Fachplanungen), obgleich dies weitgehend Sache der Kommunalpolitik und Stadtplanung ist.

Es verwundert dessenungeachtet, daß es in rund 30 Jahren nicht gelungen ist (von wenigen Ausnahmen im Saarland und Schleswig-Holstein abgesehen), eine Implementation dieses wichtigen Instrumentes, z. B. über eine zielgerichtete Politik des Finanzausgleichs, zu erreichen. Diese Feststellung gilt auch für andere Normen siedlungsstruktureller Bestimmungen, die hier nicht weiter dargestellt werden können.

Insgesamt sind also mit solchen Festlegungen, so die Einzelbeobachtungen, wenige positive Effekte erzielt worden. Die nach der deutschen Vereinigung feststellbaren noch größeren siedlungsstrukturellen Unterschiede⁶ zwischen einzelnen Teilräumen und auch die siedlungsstrukturellen Situationen in den Nachbarländern lassen die Vermutung zu, daß die Wirksamkeit dann noch geringer sein wird, wenn ein Integrationsrahmen hierfür geschaffen werden soll.

Um die eingangs getroffene Behauptung – siedlungsstrukturelle Normen sind jetzt zumeist überflüssig – zu belegen und zu verifizieren, müßten nun alle siedlungsstrukturellen Normen, die die MKRO im Verlaufe ihrer fast dreißigjährigen Tätigkeit bestimmt hat, in ähnlicher Weise analysiert werden. Das betrifft die Achsenkonzeptionen in gleicher Weise wie Raumtypisierungen und -bezeichnungen oder bestimmte Normen für Raumtypen. Es wird hier des Umfangs wegen bei der skizzenhaften Darstellung dieses Beispiels belassen.

Die seit etwa fünf Jahren „aufgesattelten“ Konzepte der Städtenetze in

Deutschland und in einigen Nachbarländern sind ebenso sichtbare Zeichen dafür, daß Zentrale-Orte-Konzepte offensichtlich für strategische Raumentwicklungskonzepte untauglich sind.⁷

3 Normen für die Raumplanung?

Im Zusammenhang mit den Prinzipien der räumlichen Ordnung werden immer wieder die Begriffe Zentralität, Dichte, Mischung und Vielfalt genannt. Solche Prinzipien sind auch in dem neuen ROG zu finden.

Die folgende Übersicht zeigt, daß mit dem neuen Leitbild der Raumordnung, wie es jetzt im § 1 formuliert ist, die bisher gängigen Prinzipien größtenteils in eine neue Zuordnung zueinander gebracht wurden.

Mit dem neuen ROG ist in § 1 ein Normensystem bestimmt, das als Vorgabe zukunfts- und fortentwicklungsfähig ist. Die Planungspraxis hat freilich diesen Paradigmenwechsel in den Normen der deutschen Raumplanung offensichtlich noch nicht hinreichend zur Kenntnis genommen.

Nachhaltige Raumentwicklung ist nach dem ROG ein Oberziel der räumlichen Entwicklung, dem acht Teilziele

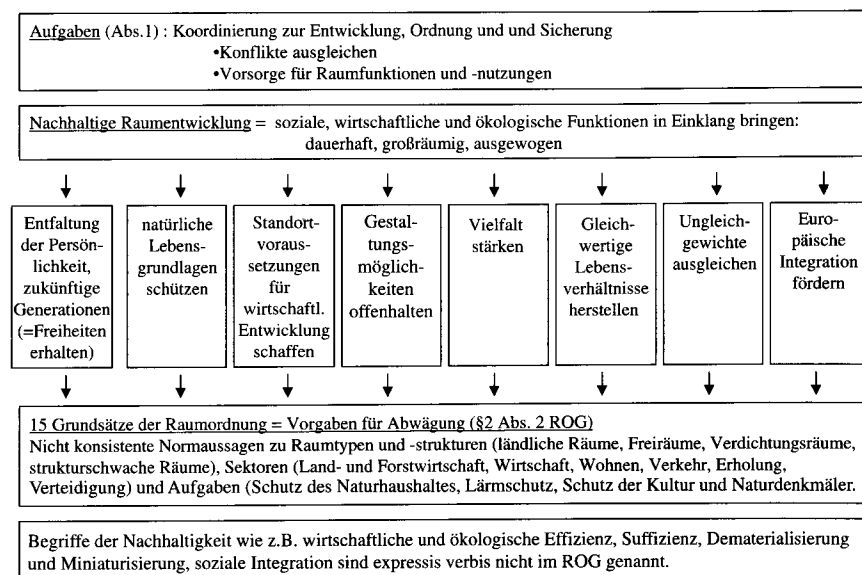
– u. a. auch das der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen – nachgeordnet sind und die im Konfliktfall zugunsten von Nachhaltigkeit zurückstehen müssen. Da mit der Norm „nachhaltige Raumentwicklung“ kein End(ziel)zustand benannt wird, sondern eigentlich nur Weichenstellungen für die künftige Entwicklung vorgenommen werden sollen, gibt es mit diesem Leitbild auch keine zukünftigen räumlich strukturellen Vorgaben für Raum- und/oder Siedlungsstrukturen, sondern allenfalls Wegweisungen, in welche Richtung die Entwicklung verlaufen soll. Eine solche Auslegung ist deswegen geboten, weil auch aus Gründen der Partizipation in Richtung Agenda 21 o.ä. die unmittelbar Betroffenen viel stärker als zuvor selbst entscheiden sollen, welche zukünftigen Siedlungsstrukturen und Wohn- und Arbeitsformen sie für anstrebenswert halten

Festzustellen bleibt indes, daß es der Bundesgesetzgeber versäumt hat, auch die Grundsätze der Raumordnung des § 2 ROG zu überarbeiten, denn mit ihnen werden Ideologien aus den 20er und 30er Jahren übernommen, die zum großen Teil – auch wegen ihrer Widersprüchlichkeit – heute für normative Vorgaben kaum tauglich sind. Wenn

Übersicht 1

Das neue Leitbild der Raumordnung

(§ 1 ROG im BauROG v. 18.8.1997)



man die Wirksamkeit der früheren Grundsätze der Raumordnung im Hinblick auf Planinhalte und konkrete programmatische Raumpolitik, aber auch auf ihre Eignung zu Konfliktlösungen prüft (auch dazu fehlen empirische Untersuchungen), ist außer der früheren Zonenrandgebietsvorschrift konkret kein Fall bekannt, wo mit diesen normativen Grundsätze nachweisbar eine Sache im Sinne der Grundsätze verändert worden wäre. Modifizierte Grundsätze der Raumordnung könnten der Umsetzung einer Strategie für die nachhaltige Raumentwicklung vielleicht dann dienlich sein, wenn eben die Prinzipien der Nachhaltigkeit dort definiert oder beschrieben würden. In der Übersicht 2 sind Stichworte genannt, die als Grundsätze der Raumordnung nach meiner Auffassung in einem § 2 ROG normiert werden sollten.

Wieweit nun solche Ziele und Grundsätze in Landesrecht umgesetzt werden sollen oder ob diese normativen Vorgaben des Bundes für die Länder ausreichen, soll hier nicht weiter untersucht werden. In jedem Fall müssen ohnehin alle Länder den oben genannten Paradigmenwechsel in ihren Geset-

zen nachvollziehen. Vielleicht könnten sie dann schon dort im Hinblick auf die Grundsätze ein höheres Maß an Stringenz in die Landesgesetze einbringen, wie das dem Bundesgesetzgeber gelungen ist.

4 Perspektiven

Folgerichtig wäre es nun, Alternativen oder Siedlungsstrukturmodule zu skizzieren, in denen die zuvor angestellten allgemeinen Überlegungen konkretisiert werden. Das ist im Rahmen dieses Beitrags nicht zu leisten.

Seit 20 Jahren wird in Westdeutschland über die Notwendigkeit der Flexibilisierung und Prozeßorientierung in der Raumplanung geredet; in der Praxis ist indes zumeist eine genau entgegengesetzte Vorgehens- und Arbeitsweise feststellbar. Zunehmende Verrechtlichung und Einengung, Bürokratisierung und Reduzierung der zu diskutierenden Varianten möglichst immer auf nur einen Lösungsweg usw. bestimmen vielfach die Planungspraxis. Eine Ursache dieser neuen Unbe-

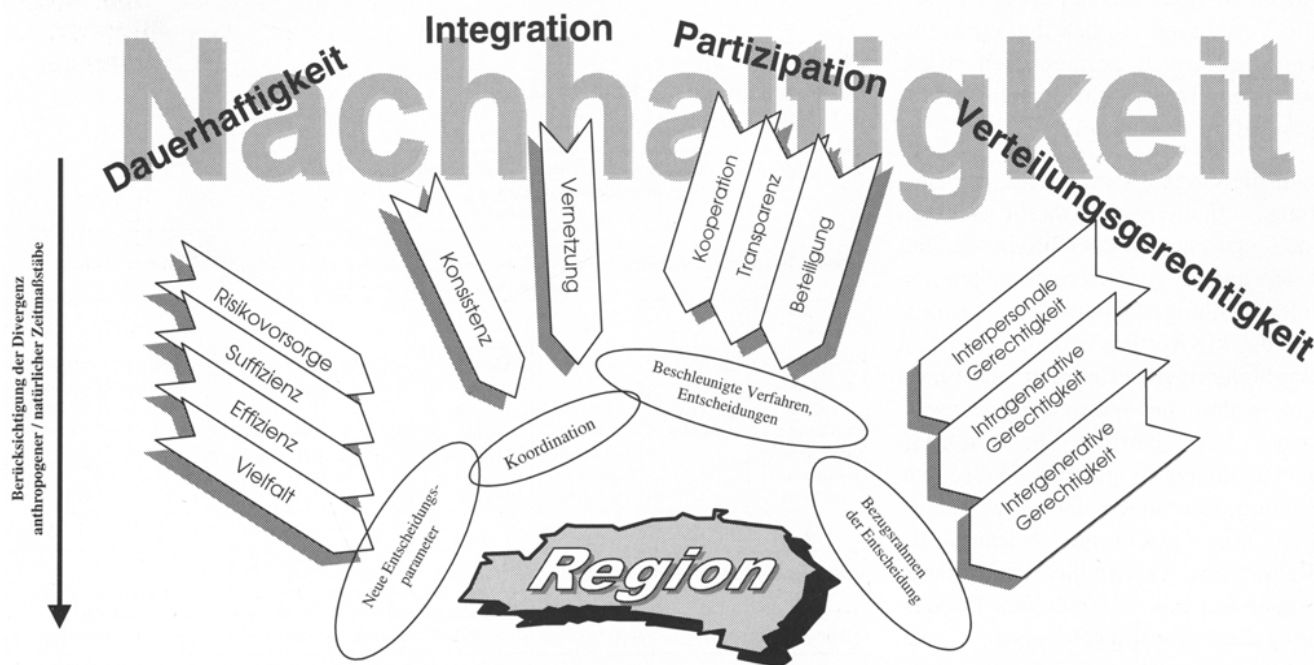
weglichkeit liegt auch in der zu starken Normierung von Planungserfordernissen, die von Jahr zu Jahr weiter zunimmt.

Der Verzicht auf solche siedlungsstrukturellen Normvorgaben wird im folgenden zusätzlich auch mit der „Philosophie“ der aus der Agenda 21 abzuleitenden Sachverhalte begründet: Selbstbestimmte Regionalentwicklung bedarf weniger Vorgaben als zuvor, aber viel Eigeninitiative, Originalität und Selbstbestimmung. Ob für eine solche Argumentation die von Ritter⁸ dargestellten Zusammenhänge zu den Veränderungen in den Natur- und Informationswissenschaften (z. B. fraktale Mathematik, Chaostheorie oder Theorie der Selbststeuerung o.ä.) tragend sind, sei dahingestellt. Jedenfalls gibt es eine Vielzahl von auch gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen – über die Erkenntniszuwächse in der Theorie hinaus –, die gegen die jetzt wenig effiziente und zeitaufwendige Normierung sprechen.

Wenn also mit einer Strategie der nachhaltigen Raumentwicklung keine Zielgrößen und -strukturen (also auch

Übersicht 2

Ein „neuer“ Entscheidungsrahmen einer nachhaltigen Raumentwicklung



Grafik: TU Berlin - IMUP, F+E-Vorhaben „Nachhaltige Regionalplanung und -entwicklung“ 10/98

keine Umweltqualitätsziele) normiert werden sollen, sondern im wesentlichen eine Wegweisung oder -beschreibung zielführend sein soll, ist dieser Verzicht logisch. In der Übersicht 2 sind die schon seit langem bekannten Verfahrenserfordernisse zusammengestellt.

Die eigentlich neuen Ideen bei der Strategie der nachhaltigen Raumentwicklung sind indes die zusätzlichen oder anderen Maßstäbe der Beurteilung raumrelevanter Veränderungen wie Risikoversorge, Suffizienz, Effizienz oder Vielfalt, die zwar allesamt hierzulande nicht unbekannt sind, aber bisher in der Raumplanung, wenn überhaupt, eher randliche Berücksichtigung fanden. Und daß die Zeitdimension (z. B. konkretisiert über die intergenerative Gerechtigkeit) bei der Beurteilung zukünftiger Wirkungen bei fast allen raumplanerischen Entscheidungen der letzten 40 Jahre – sieht man von der erzwungenen Diskussion über die Kernkraftwerke ab – ausgeblendet blieb, ist weitgehend unbestritten. Sie auch zum Gegenstand raumplanerischer Überlegungen und Verfahren zu machen, ist eine Notwendigkeit. W. Erbguth⁹ hat jüngst eindrucksvoll die rechtlichen Aspekte einer solchen Umorientierung aufgezeigt.

Wenn nun versucht wird, diese sehr allgemein formulierten Erfordernisse einer nachhaltigen Raumentwicklung der deutschen Raumplanungspraxis auf der Landes- oder Regionalebene gegenüberzustellen – um damit auf die Eingangsbemerkungen zurückzukommen –, so ist festzustellen, daß in Deutschland nach dem Stand 1998 von einer nachhaltigen Raumplanung (noch) nicht gesprochen werden kann, sondern daß die Mehrzahl der Pläne, Programme oder Projekte weder die Zeitdimension noch die Auswirkungen der Planungen für die eigene Region auf die benachbarten Regionen oder die Allgemeinheit prüfen oder berücksichtigen (z. B. Klimaauswirkungen, Ressourcenverbrauch, ökologische Fußabdrücke usw.). Daß Konzepte einer nachhaltigen Raumentwicklung

über die Fläche hinaus insgesamt den Sachverhalt des Ressourcen- und Energieverbrauchs, der sozialen Integration, der kulturellen Inwertsetzung oder die Maßstäbe der Suffizienz und Effizienz prüfen und berücksichtigen müssen und dies zumindest als entscheidungserhebliche Sachverhalte in den Untersuchungsrahmen einbeziehen, ist in den Plänen, Programmen oder Projekten ebenso wenig operationalisiert wie Alternativvorschläge zu den herkömmlichen Strategien der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (durch zumeist nachholende Industrialisierung) für periphere Regionen bisher allenfalls am Rande erwähnt worden.

Es wäre zukunfts-fähig für die raumbegogene Forschung, z. B. im Rahmen der ARL, wenn sie – ausgehend vom jetzigen Stand der Praxis und auch vor dem Hintergrund der einschlägigen Diskussionen in den Nachbarländern – vor allem die instrumentellen Probleme der Implementation nachhaltiger Raumordnungskonzepte in die Realität forschend begleiten könnte. Wenn es seitens der Landes- und Regionalplanung in diesem Aufgabenfeld nicht alsbald gelingt, „Punkte zu sammeln“, wird der Bedeutungsverlust weiter zunehmen. Instrumentelle Probleme der Implementation von Nachhaltigkeitskonzepten müssen alle neueren Überlegungen des künftigen Umganges mit der Ressource Boden/Fläche, die über die bisherigen inhaltlich, eigentumsrechtlich und verfahrensmäßig sehr eingegrenzten Diskussionen hinausgehen und die bisher weitgehend eindimensionale quantitative Sichtweise zugunsten einer zeitlich und qualitativ bestimmten Problemwahrnehmung ergänzen. Der Forschungsbedarf hierzu ist erheblich, und es wäre auch wichtig, in dem Zusammenhang noch mehr zu experimentieren.

Das vielerorts bei Raumplaner/innen vorhandene „Feindbild“ der totalen Ökologisierung durch die Einführung eines Konzeptes der nachhaltigen Entwicklung in die deutsche Raumplanung soll an dieser Stelle nicht weiter widerlegt werden; wer sich allerdings

mit der Sache befaßt und auch die internationalen Vereinbarungen, z. B. zu Habitat II, zur Hand nimmt, wird anderes feststellen müssen.

5 Fazit

Eine rund 35jährige Tätigkeit in diesem Aufgabenfeld im weiteren Sinne, die voraussichtlich bevorstehenden Veränderungen eines vorwiegend auf Stabilität und wenig Innovationsbereitschaft bedachten Systems und die bisher unzureichenden Vorbereitungen auf diese Veränderungen haben dazu geführt, den Bezugsrahmen dieses Beitrags weit zu fassen. Es geht jetzt vor allem darum, die schöpferischen Kräfte für eine vorausschauende Forschung anzusprechen und Interesse hierfür zu wecken. Der vielerorts bei der jüngeren Generation vorhandene Eindruck, alles sei zementiert und nur Marginalien könnten verändert werden, mag vielleicht für gebaute Strukturen in Deutschland zu 70 oder 80 % zutreffend sein. Er gilt indes nicht für die nichtmateriellen, virtuellen und auch organisatorischen Sachverhalte, um die man sich müht.

Aufgabe der Raumplanung wird es vor allem sein, wie Ritter¹⁰ meint, soziale und kulturelle Prozesse in Gang zu setzen. Eine regionale Agenda 21 könnte der Rahmen dazu sein. Dafür bedarf es weniger der DIN-Normen oder solcher siedlungsstruktureller Art, wie z. B. der zentralen Orte oder Entwicklungsachsen, sondern vor allem der Fähigkeit des Moderierens und Managens. Wieweit die Planungspraxis von diesen Notwendigkeiten noch entfernt ist, ist eine spannende Frage, deren Beantwortung auch wegen der eingangs erwähnten Evaluierungsdefizite bisher nur punktuell erfolgen kann. Es sind allerdings noch weite Wege – auch was die „Planungsphilosophien“ und die Fortbildung von Raumplanern/innen anbetrifft – zu gehen.

Ein Zitat von Kurt Tucholsky aus den 20er Jahren scheint den hier in Rede stehenden Sachverhalt besonders gut zu kennzeichnen: „Laß dir von keinem

Fachmann imponieren, der dir erzählt: Lieber Freund, ich mache das schon seit 20 Jahren so! – Man kann auch eine Sache zwanzig Jahre lang falsch machen.”

Anmerkungen

* Überarbeitete Fassung eines Referates anlässlich der Jahresschlußveranstaltung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) am 3.12.1998 in Mainz zum Thema „Räumliche Planung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung? Vom Reflex zur Reflexion“.

(1)

Goppel, K.: Nachhaltige Raumentwicklung – Fazit aus der Sicht der bayerischen Landesplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in der räumlichen Planung. – Hannover 1997. = Arbeitsmaterial Nr. 238; Hübler, K.-H.: Zum Stand der Diskussion einer nachhaltigen Raum- und Regionalentwicklung in Deutschland. In: Hübler, K.-H.; Weiland, U. (Hrsg.): Bausteine für eine nachhaltige Raumentwicklung in Brandenburg und Berlin. – Berlin 1997

(2)

Petzold, H.: Nachhaltigkeit und Raumentwicklung. In: Zöpel, C.; Institut für Stadtentwicklung und Wohnen, Potsdam (Hrsg.): 4. Forum Zukunft Brandenburg 2025 in der Mitte Europas. – Potsdam 1998

(3)

Bei den folgenden Aussagen – soweit sie die Vergangenheit betreffen – wird deswegen auf die Erfahrungen aus den alten Bundesländern zurückgegriffen, weil die heutigen Planungssysteme in den neuen Bundesländern Kopien der westdeutschen Systeme sind und in den neuen Bundesländern fast alle Erfahrungen der früheren Territorial- und Fachplanungen der ehemaligen DDR – auch solche, die evtl. verwendungsfähig und tauglich gewesen wären – mit dem Einigungsvertrag von 1990 beiseite geschoben wurden.

(4)

Der Brundtlandbericht erschien 1987, in dem „sustainable development“ als neuerliche Zielgröße genannt wurde, 1992 fand unter maßgeblicher deutscher Mitwirkung die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro statt, in der der Begriff Nachhaltigkeit als zentraler Begriff verwandt wurde, 1997 fand dieser Begriff Eingang in das BauROG und bis heute gibt es keine plausiblen Konzeptionen oder überzeugende Beispiele in der Praxis – von wenigen Ausnahmen abgesehen – in der deutschen Raum- und Stadtplanung, die auch nur einigermaßen den geforderten Ansprüchen genügen könnten.

(5)

Vgl. auch Hübler, K.-H.: Konzepte einer nachhaltigen Raumentwicklung in Deutschland – Forschungserfordernisse und Perspektiven. In: Interdisziplinäre Forschung für eine zukunftsfähige Entwicklung. – München 1998. = Arbeitsmaterialien Nr. 12 des Zentralinstituts für Raumplanung und Umweltforschung der TU München

(6)

Wie die Untersuchung von H. Behrens (1998) zeigt, ist in der ehemaligen DDR das Instrument der zentralen Orte, vor allem in der Wissenschaft, zeitweise intensiv diskutiert worden: Eine flächendeckende Umsetzung ist indes nicht versucht worden. Zentralitätsbestimmende Infrastrukturen und neue Wirtschaftsstandorte wurden aus anderen Gründen festgelegt; vielerorts wurden frühere Zentralitäten wegen des begrenzten ökonomischen Handlungsspielraums weitgehend beibehalten. Vgl. Behrens, H.: Von der Landesplanung zur Territorialplanung – zur Entwicklung der räumlichen Planungen in der SBZ/DDR von 1945 bis Anfang der 60er Jahre. – Marburg 1997. = Forum Wissenschaft, Studien Nr. 41

(7)

Vgl. beispielhaft Adrian, L. u.a.: Entwicklung städtischer Zentren im internationalen Vergleich. Kurzfassung eines Sondergutachtens zu Beispielen aus dem europäischen Ausland. – Dortmund 1998 (Manuskript)

(8)

Ritter, E.-H.: Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. – Hannover 1998

(9)

Erbguth, W.: Konsequenzen der neueren Rechtsentwicklung im Zeichen nachhaltiger Raumentwicklung. In: Weiland, U. (Hrsg.): Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, Europäischer Integration und Nachhaltiger Entwicklung. Festschrift für K.-H. Hübler. – Berlin 1999

(10)

Ritter, E.-H.: Stellenwert der Planung . . . , a.a.O. [siehe Anm. (8)]

Weitere Literatur:

Adam, B.; Geißler, K.A.; Held, M. (Hrsg.): Die Nonstop-Gesellschaft und ihr Preis. – Stuttgart, Leipzig 1998

Bundesminister des Innern (Hrsg.): Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland (SARO-Gutachten). – Stuttgart 1961

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Konzept Nachhaltigkeit – vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlußbericht der Enquete-Kommission

„Schutz des Menschen und der Umwelt“. = Zur Sache, Bonn (1998)

Guggenberger, B.: Von der Raumordnung zur Zeitordnung. In: TU Berlin – Wissenstransfer (Hrsg.): Zukunftsfähige Verkehrsentwicklung. – Berlin 1998

Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler
Institut für Management
in der Umweltplanung
der TU Berlin
Franklinstraße 28/29
10587 Berlin