

KURT BECKER-MARX

Raumordnung

Eine Zwischenbilanz

1. Vorbemerkung: Zur Theorie der Raumordnung

1.1 Raumordnung im weitesten Sinne ist die Anlage der räumlichen Strukturen nach dem Maße der gesellschaftlichen Strukturen. Ebenso wie die physische Natur des Raumes die Entstehung und Ausbildung gesellschaftlicher Strukturen determiniert – ein Vorgang, auf den von *Montesquieu* bis *Toynbee* vielfach hingewiesen worden ist und über den die gesellschaftliche Entwicklung in den alten Hochkulturen an Nil und Euphrat Auskunft gibt –, disponiert die Gesellschaft über den Raum, sie „ordnet“ ihn nach ihren Bedürfnissen. Beides sind korrespondierende Prozesse.

Das bedeutet dann zuerst die Verteilung der Nutzungskompetenzen im Raum nach dem Muster gesellschaftlicher Kompetenzen; zweitens die Erschließung des Raums zum effektiven Gebrauch der Nutzungsrechte (also die räumliche Ausstattung im Sinne des „aménagement du territoire“ des französischen Rechts – Raumordnung im engsten Sinne); und drittens die Beseitigung unbrauchbarer Restbestände des Nutzungsvorgangs („Entsorgung“). Das sind die Grundfunktionen.

1.2 Erledigt wird diese beständige Aufgabe jeweils von dem, den es angeht, in erster Linie vom Staat in vielfältigen Ressortfunktionen, aber auch von anderen gesellschaftlichen Funktionsträgern: etwa von mittelalterlichen Klostergemeinschaften, bei deren Tätigkeit sich Missionsgedanke, Ziele innerer Kolonisation und weltlichen Lebenserfolgs mischen; von den ökonomisch induzierten Kompanien der britischen Kolonialgeschichte oder den öffentlichen und privaten Unternehmungen, mit denen Nordamerika seine volle Weite erreicht.

Der erste Fall eines nahezu perfekten Systems der Raumordnung in der Geschichte ist das römische Reich mit seinem gegliederten System der Munizipalitäten (weit variationsreicher als das System der zentralen Orte der Gegenwart), erschlossen durch ein ausgezeichnetes Verkehrsnetz, auf dem die römische Reichspost im Tage 250 km zurücklegt; mit

großartigen Meliorisationsprojekten in den Pontinischen Sümpfen, den Versorgungseinrichtungen der Aquädukte oder der Entsorgung, etwa der cloaca maxima in der Hauptstadt. Schon die gracchische Reform war eine politisch induzierte Maßnahme der Raumordnung.

1.3 Wie immer die Aufgabe gelöst wird und wer das besorgt, so bleibt die Sache selbst ohne das Bewußtsein einer inneren Kohärenz der verschiedenen Aktionen und Maßnahmen, erst recht ohne den Begriff der Raumordnung. Im Staat erscheinen die Maßnahmen als immanente Ressortverrichtungen der Agrarpolitik, des Militärwesens, des Verkehrswezens oder des Städtebaus.

2. Entwicklung des Themas und des Begriffes. *Zweimalige Institutionalisierung*

2.1 *Erste Phase: Die Evidenz des Raumordnungs-Themas*

Bemerkt und bemerkenswert wird der ganze, zunächst völlig selbstverständliche Vorgang erst, als die Aufgabe bereits notleidend geworden ist: ebenso wie eine Körperfunktion erst dann auffällt, wenn die Funktion gestört ist. Das Hervortreten des Themas und die Explikation des Begriffes sind schon Symptome einer räumlichen Pathologie.

2.11 Das spielt sich in der Mitte der dreißiger Jahre ab¹, wenn man von dem sehr viel früheren avantgardistischen Fall des Ruhrsiedlungsverbandes absieht. Begriff und Aufgabe der Raumordnung erscheinen erstmals im Jahre 1934 im Reichslandwirtschaftsministerium². Das ist kein Zufall.

1 Dazu und überhaupt zum Folgenden vergleiche *Umlauf, Josef*: Wesen und Organisation der Landesplanung. – Essen 1958. S. 81 f.

2 a.a.O., S. 88.

Denn dem von der offiziellen Politik des Dritten Reiches so hochgepriesenen Nährstand wird schon ein Jahr nach der Machtübernahme klar, es sei mit den praktischen Folgen einer blut-und-boden-gebundenen Weltanschauung gar nicht soweit her, weil die Landwirtschaft – Verwalterin des Bodens in dem „Volk ohne Raum“ – eigentlich zur unentwegten Spenderin des Bodens herabsinke, der für die Zwecke der Siedlung, des Verkehrs, der Verteidigung und des Wirtschaftsaufbaus bereitgestellt werden müsse³.

Es ist also ein Haar-Riß in der Gesellschaftsstruktur, der der Landwirtschaft auffällt –, und hier beginnt nicht nur die Geschichte, sondern auch das Problem der modernen Raumordnung. Die Praxis der nationalsozialistischen Landnahme entspricht nicht den Prinzipien des nationalsozialistischen Gesellschaftsaufbaus, ein Grundwiderspruch der nationalsozialistischen Politik, der auch in der Staatsrechtslehre bemerkt worden ist⁴.

Die Landwirtschaft kann nicht wagen, die Dekompensation zu kritisieren. Aber das Landwirtschaftsministerium gründet 1934 eine „Reichsstelle für Raumordnung“, deren Leiter 1935 mit starken Worten die Raumordnung als „Neuordnung des Lebensraums“, als „totale Aufgabe“ bezeichnet⁵. Die Landwirtschaft wehrt sich mit der Raumordnung. Als Landesplanung wird dann in der Folge die Eingangsstufe, konzeptionelle Stufe verstanden; sie ist der „Große Generalstab der öffentlichen Verwaltung“⁶. Hier liegt der Ansatz zu einem neuen Problem, diesmal auf einer ganz anderen Ebene. Denn die Autoren hatten offenbar nicht daran gedacht, welche Mühe seinerzeit schon *Moltke* hatte, den Großen Generalstab des preußischen Heeres gegenüber den kommandierenden Generälen durchzusetzen.

2.12 Im Grunde steht natürlich hinter dieser vorsichtigen Auseinandersetzungen der Zusammenstoß der Agrargesellschaft, hier vertreten durch das Reichslandwirtschaftsministerium, mit der modernen Industriegesellschaft, die in Wahrheit jetzt die Strukturen bestimmt. Damit ist das Thema der Raumordnung genannt, und es ist bei seinem bis heute gültigen Namen genannt. Denn dieses Thema besteht unverändert: wenn heute das Landwirtschaftsministerium Baden-Württemberg darauf hinweist, daß täglich 20 ha Land für Zwecke des Hoch- und Tiefbaus von der Landwirtschaft hergegeben werden müssen, so ist das immer noch dasselbe. Die Frage ist also nicht beantwortet.

2.13 Der Begriff der „Raumordnung“ ist freilich unglücklich, eine Kombination zweier transzendenter Schlagworte der Zeit, die sich zu einem dritten, ebenso transzenten zusammenfügen. Der „Raum“, später „Lebensraum“, dessen fast mythischer, stark emotionalisierter Inhalt von *Friedrich Ratzel* über *Haushofer* reicht und *Hans Grimm* erreicht, ist der eine Bestandteil; die „Ordnung“ ist der andere, wie dieser sich etwa in *Carl Schmitts* „konkretem Ordnungsdenken“ ausdrückt. Das Ganze führt dann zur Vorstellung von einer Art apriorischer Raumstruktur, welche jede praktische Raumzuweisung zu beachten hat.

Der Begriff mußte Übertreibungen provozieren und hat sie provoziert. Immerhin hat er trotz seines wolkigen Inhalts das Bewußtsein von der Interdependenz räumlicher Zusammenhänge geweckt. Das aktionelle französische „aménagement du territoire“ ist einfacher und enger, was dann seine positiven und negativen Folgen hat; das britische „planning“ ist abstrakter, prozessual.

2.14 Das nationalsozialistische Regime versucht die Aufgabe dadurch zu lösen, daß es sie institutionalisiert: es wird 1935 eine ressortübergreifende „Reichsstelle für Raumordnung“ geschaffen⁷. Ähnliches haben wir später auch erlebt. Aber diese Reichsstelle verfängt sich bald in Kompetenzkonflikten mit den Reichsministern: auch derartiges kennen wir heute.

2.2 Zweite Phase: Die Pression räumlicher Unordnung

2.21 Das Raumordnungsproblem setzt sich nach dem Kriege fort, wobei sich der kriegsbedingte Stillstand als die zeitweilige Interruption eines sonst ungestörten Prozesses erweist. Aber nun treten über die alten Befürchtungen und Expositionen der dreißiger Jahre hinaus akute Schäden, Pressionen der Raum-Unordnung hervor, die rasch reale politische Bedeutung erlangen.

2.22 Wiederaufbauphase und Wirtschaftswachstum provozieren diese räumlichen Pressionen. Die Aufblähung der Städte, die schon seit dem Beginn des Jahrhunderts evident war, jetzt aber ein rasantes Tempo annimmt, führt zum Verlust oder zur Gefährdung der alten Stadtstrukturen, die für die neuen urbanen Raumanforderungen gar nicht eingerichtet waren. Der Erguß der Städte in die benachbarten Gemeinden (Stadtregion, Nachbarschaft, Umland und wie sonst die Beschwörungsformeln lauten) schafft das Problem des Verdichtungsraumes, dem dann das Problem des Stagnationsraums gegenübertritt. Die ehemals homogene Struktur der Agrargesellschaft wird in zwei polare, inhomogene Problemzonen aufgespalten.

Die Lösung des Verkehrsproblems (Straße oder Schiene?) wird nach amerikanischem Vorbild zugunsten der Straße entschieden, was eine Menge neuer Probleme mit sich bringt.

Schließlich werden die ersten Umweltschäden erkannt und gemessen, wobei zu bemerken ist, dieser neue Begriff der Umwelt sei eine zeitgemäße Paraphrase des Begriffs der Raumordnung, nur sehr viel konkreter, weshalb er neue Ressortzuständigkeiten provoziert und der alten Raumordnung viel Wind aus den Segeln nimmt.

2.23 Diese zweite Phase ist also die Phase akuter Raumschäden, und nun muß politisch etwas getan werden. Also entschließt man sich – nach Zurückstellung mancher Bedenken gegen die dirigistischen Versuchungen der Raumordnung – zur Institutionalisierung des Unternehmens.

Im Grunde ist das derselbe Weg wie 1935: Lösung durch Institutionalisierung, wobei die Erwartung maßgebend ist,

3 a.a.O., S. 83.

4 Vergl. dazu *Stolleis* in: Staat und Recht. – München 1972. S. 142.

5 *Umlauf*, a.a.O., S. 89.

6 a.a.O., S. 94.

7 a.a.O., S. 83/84.

Institutionalisierung impliziere die Lösung. Das war damals, ab 1935, ein Irrtum. Aber jetzt ist der legislatorische Ansatz wesentlich substanzieller. Die allenthalben entstehenden Landesplanungsgesetze und Landesentwicklungspläne setzen große Rahmen. Sogar eine neue planungsspezifische und paraadministrative Stufe wird geschaffen, die Region. Ein solcher Formenreichtum des planerischen Inventars ist nie dagewesen und auch niemals später mehr erreicht worden. Avantgardistische Formeln wie etwa die Definition der Region im rheinland-pfälzischen Planungsgesetz⁸ wären früher nicht möglich gewesen – aber später auch nicht. Hier liegt eine Kulmination der Raumordnung.

2.3 *Dritte Phase: Der Konflikt und die Untüchtigkeit zur Lösung*

Denn die neu eingerichtete und komfortable Raumordnungs-Institution sieht sich, sobald sie an ihre Aufgabe herangeht, vor schwerwiegenden sozialen und politischen Konflikten, die erst einmal erledigt sein müssen, ehe sie selbst ihre Arbeit erledigen kann.

2.31 *Technische Übernutzung und Ressourcen*

Zuerst ist klar geworden, daß die technischen Produktionsverfahren nicht nur die Naturgüter nutzen – was eine immanente Voraussetzung ist –, sondern daß diese Naturgüter übermäßig beansprucht, mehrfach genutzt und übernutzt werden. Übernutzungen mit meßbaren Schäden sind bereits eingetreten (Abwasser, Abluft, Wasserversorgung, Bodenverbrauch), andere und neue Übernutzungen drohen (Beispiel Kernkraftwerke).

Der Ingenieurs-Optimismus, die Schadensfolgen oder die Gefährdungen seien Konsequenzen einer intermediären Situation und ließen sich durch künftige Entwicklungen immer weiter abbauen, wobei auf den Ausbau der Entsorgungstechnik, Recycling oder Materialsstitution hingewiesen wird, hilft nicht viel weiter, vor allem deshalb nicht, weil der Zeitakt zwischen dem Fortschritt technischer Ansprüche und technischer Abhilfe nicht funktioniert: Gibt es quantitative Verbesserungen in der Entwicklungstechnik bei Abwasser und Abluft, so haben die qualitativen Mehrbelastungen aufgrund der komplizierteren technischen Prozesse offenbar die weit größeren Schrittlängen; und was die Materialsstitution angeht, so ist das Beispiel der Energieversorgung mit seinem Teufelskreis: 1950 Kohle – 1960 Erdöl – 1970 Kernkraft – und 1980 wohl wieder Rückkehr zur Kohle – nicht geeignet, optimistische Prognosen zu rechtfertigen.

Die Raumordnung antwortet darauf mit dem Prinzip „Ressourcen“, das ab den späten sechziger Jahren in allgemeinen Gebrauch kommt; also mit dem richtigen Einwand, es könne nach den einfachsten Denkgesetzen nicht mehr verbraucht werden, als aus den natürlichen Regenerationsprozessen wie-

der nachfließe. Die späten siebziger Jahre hängen daran die Erkenntnis, daß ein großer Systemzusammenhang physischer Kausalitäten bestehe, demzufolge selbst unbedenkliche oder förderliche Nutzungen auf einem Felde in den physischen Regelkreisen unangenehme Folgerungen auf anderen Feldern mit sich bringen können, die man vorher gar nicht bedacht hatte. (Beispiel: die unbedenkliche Nutzung der Flußlandschaften am Nil, auch am Rhein).

Beides wird letztlich zu dem Schluß führen, die technischen Nutzungen auf der Basis der Ressourcen einzufrieren, eher noch ein Stück darunter. Das läuft auf die populäre Fassung der MIT-Studie des Club of Rome hinaus, das Wachstum müsse gestoppt werden. Man kann dieser Formel nachsagen, sie vereinfache den Sachverhalt, aber wohl nicht, sie sei unzutreffend.

2.32 *Ressourcen und Wachstum*

Aber das ist politisch eine utopische Forderung. Denn das Wachstum der Raumansprüche ist die Voraussetzung und der Reflex des Wirtschaftswachstums. Und dieses Wirtschaftswachstum selbst ist nicht nur Voraussetzung und Folge des Wohlstandsdenkens – also des aktuellen gesellschaftlichen Selbstverständnisses –, sondern auch die Folge des Wachstums der Weltbevölkerung, das ein Wachstum der Güterproduktion nach sich ziehen muß.

Am Wachstum führt deshalb kein Weg vorbei: auf ihm beruht die relative politische Stabilität des Zeitalters, in den innenpolitischen wie in den außenpolitischen Verhältnissen, die trotz mancher Beeinträchtigung und Störung im Grunde doch erstaunlich und politisch wünschenswert erscheint. „Alle forderten, allen konnte gegeben werden. Das wirtschaftliche Wachstum war der große Koordinator“: das ist nach *Bombach*⁹ die Grundformel für die politische Stabilität seit 1945, aber auch die Grundformel für die tiefe Ambivalenz des Zeitalters. Das Wachstum ist also die Barriere gegen die Gefahr unabsehbarer politischer Erschütterungen in den Sozialsystemen der Völker ebenso wie in dem neuen Sozialsystem der Welt, das sich seit dem Ende des zweiten Weltkrieges sichtbar hergestellt hat.

2.33 *Kurzfristiger Nutzen – langfristiger Schaden*

Die Folge ist dann, daß sich die Epoche in einen Konflikt zwischen kurzfristigem Nutzen und langfristigem Schaden verstrickt sieht und daß sie dabei den ersteren wählt und den zweiten in Kauf nimmt: sie wählt die politische Stabilität durch Wachstum und nimmt die physisch-biologischen Langzeitschäden in Kauf. Die Formel vom Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie ist nur die einfache Fassung dieses Konflikts.

a) Diese Priorität des kurzfristigen Nutzens vor dem langfristigen Nutzen ist das Kennzeichen des Zeitalters geworden, was sich bei der Raumordnung nur besonders signifikant ausweist. Im generativen Verhalten der Bevölkerung

⁸ Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, § 14 Abs. 1, Satz 1: „Eine Region erstreckt sich auf das Gebiet eines großflächigen, weitgehend miteinander verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraumes“.

⁹ In: Planspiele zum Überleben – Basel 1973. S. 16.

oder in der Geschichte der Ölkrise zeigen sich die gleichen Phänomene, wobei uns beim Ölproblem die längst erkannten und formulierten Langzeitfolgen heute voll treffen: der erste Langfristschaden, der sich manifestiert. Aber es manifestiert sich dabei leider auch, daß die soziale und politische Realität auf den Eintritt dieses Ereignisses – *certus an, incertus quando* – völlig unpräpariert war. Schließlich ist die kurze, aber wild bewegte Geschichte der Kernenergie heute ein sehr instruktives Beispiel für diesen Vorgang geworden.

- b) Im übrigen wird diese Priorität auch auf dem Felde praktiziert, wo Soll und Haben am deutlichsten gemessen werden: beim öffentlichen Haushaltswesen. Finanzieller Wohlstand und Wachstum werden finanziert durch Verschuldungen der öffentlichen Ausgabenträger in enormen Größen. Daß heißt, diese Generation verbraucht und läßt der kommenden die roten Zahlen. An sich ist nun die langfristige Verschuldung zu Lasten kommender Schuldner im klassischen Haushaltswesen nichts Ungewöhnliches, wenn diese kommenden Schuldner von der Einrichtung profitieren, die heute geschaffen wird. Legt man das zugrunde, so geht unsere heutige Annahme dahin, die Aufrechterhaltung des derzeitigen Wohlstands und des wachsenden Wohlstandes sei – auch für die Zukunft – ein politisch so unabweisbares Erfordernis, daß man dafür auch die Zahlungsfähigkeit der kommenden Generation in Anspruch nehmen müßte. Das wäre eine höchst bemerkenswerte Interpretation des „Generationenvertrags“.
- c) Es wird dann freilich auch deutlich, daß es keinbarer Machiavellismus ist, wenn Regierungen und Parlamente zwar von der Erstrangigkeit des biologischen Lebensbedarfs reden, aber die Erstrangigkeit des Wirtschafts- und Wohlstandswachstums praktizieren, sondern der Versuch, sich aus einem offenbar unlöslichen Widerspruch zu befreien. Freilich muß man dann ganz gewiß sein, daß die künftige Deckung gesichert ist, widrigenfalls das heutige Verfahren nur ein Verfahren der Wechselprolongationen sein könnte: aber hier gerät man nun auf das Feld der Politik.

3. Die aktuelle Lage: Rückzug aus der Raumordnung

Was nun wieder die instituierte Raumordnung angeht, so muß man feststellen, daß ihr niemand die Konflikte löst, die ihrer vollen Aktivität im Wege stehen. Mehr noch: Unter diesen gründlich veränderten, verschobenen sozialen und politischen Voraussetzungen ist sie gar nicht mehr zeitkonform: sie ist ein Instrument des langfristigen Nutzens auf Kosten manchen kurzfristigen. Genau das ist heute nicht erwünscht, zumindest politisch nicht realisierbar. Die Raumordnung hat deshalb fast Elemente des Systemwidrigen angenommen: sie ist eine ganz unzeitgemäße Betrachtung geworden.

Es ist dann unvermeidlich, daß die politische Unterversorgung auf die Leistungsfähigkeit der Raumordnung durchschlägt: daß deren Methoden und Instrumente – trotz aller technischer Praktikabilität – Anzeichen der Dekompensation, der Ermüdung zeigen, die den Wert des Verfahrens beeinträchtigen und schwächen. Aber dann ist es ebenso unver-

meidlich, daß ein behutsamer, aber konsequenter Rückzug aus der Raumordnung einsetzt: seitens des Staates selbst, dem das Verfahren politisch Unrealisierbares abverlangt, weshalb man ja den Druck auf den Ventilen gehörig abläßt; seitens der Öffentlichkeit, die sich einem Unternehmen gegenüber sieht, das die Erwartungen nicht rechtfertigt – wobei freilich am Symptom kuriert wird; und seitens der vielen Gegner der Raumordnung, welche den Tag gekommen sehen, sich von lästigen Zwängen zu befreien, die so wenig in eine Zeit passen, die von der Freiheit beherrscht wird.

Es zeigen sich also frühe Dekompensationen und Dekompensationsfolgen. Diese sind Stufen auf dem Abstieg der Raumordnung – nach jener Kulmination des Engagements in den sechziger Jahren.

3.1 Die rasche Erschöpfbarkeit der raumordnungserischen Energien

Das erste Handikap der Raumordnung ist der enorme Vertrauensvorschuß, dessen sich die Raumordnung in den Jahren ihres Aufbaus in einer breiten Öffentlichkeit erfreute, nicht zuletzt ausgelöst durch avantgardistische Fassungen der Landesplanungsgesetze, welche die Erwartung nähren konnten, nun werde kräftig aufgeräumt¹⁰. Waren die räumlichen Störungen durch das ungezügelter Wirtschaftswachstum unübersehbar und bedrohlich geworden, so sah die Bevölkerung in der Raumordnung das adäquate Instrument zur Reorganisation der räumlichen Strukturen heranwachsen¹¹.

Aber das war voreilig, weil hier das Erfordernis der Raumordnung mit der Realisierung gleichgesetzt worden ist: auch die nun rasch fortschreitende behördliche Organisation der Raumordnung – zugleich Grund und Stimulus des öffentlichen Zutrauens – indizierte nichts weiter als die Notwendigkeit, nicht die Möglichkeit des Verfahrens. Erfahrene Sachkenner haben deshalb damals mit Recht auf die Gefahr hingewiesen, die der Raumordnung drohte, wenn sie sich derart selbst als eine „Wunderwaffe“ apostrophieren und mit reichlichen Vorschußlorbeeren bedenken ließ.

Es zeigte sich dann bald, daß schon beim Städtebau – der lokalen Raumordnung – die erwarteten Erfolge nicht eintraten; das trotz einer immensen Literatur, die eigentlich hätte zeigen müssen, das Verfahren sei produktiv, und es könne an ihm nicht liegen, wenn die Erfolge nicht einträten. Desgleichen nicht, zweitens, bei der Ordnung des sich immer hektischer entwickelnden Verkehrswesens, wiewohl die aktive Raumordnung wahrhaftig nichts unterlassen hat, um der Politik alle nur erdenklichen Varianten der Lösung anzubieten. Am empfindlichsten war dann das Schweigen der Raumordnung in dem sich neuralgisierenden Fall der Atomenergie: ein erzwungenes Schweigen, weil diese Frage wegen ihrer Bedeutung zu einer Kabinettsache aufgezwängt worden ist – nicht zu ihrem Besten.

10 Vgl. dazu etwa § 1 Abs. 2 des Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg vom 25. Juli 1972.

11 Dazu auch Cremer in: Raumforschung und Raumordnung. 33. Jg. (1975) H. 6, S. 269.

Denn nun wurden die von der jungen Raumordnung freigegebenen oder freigelassenen Positionen von den Bürgern selbst besetzt, zuerst in Bürgeraktionen im Städtebau, dann in unendlich vielen Initiativen bei den Verkehrsbauten und zuletzt bei den Atomkraftwerken. Die gefährliche Irregularität dieses Vorgangs wird deutlich, wenn man sich vorstellt, hier sei eine behördliche Aufgabe von den Bürgern surrogiert worden, weil die Behörde sie nicht löse.

3.2 Die Ungriffigkeit der großen Konzepte

Es hat sich gezeigt, daß die großen Zielvorstellungen raumordnerischer Konzepte nicht greifen, das heißt, daß sie in höchst abstrakten, bisweilen banalen Wendungen erscheinen, aber dann nicht in praktische Verhaltensregeln übersetzbar sind. Den Ministerpräsidenten eines deutschen Landes hat das nach Pressemeldungen dazu gebracht, von dem „Klimbim“ solcher Instrumente der Raumordnung zu reden – und das ist der Titel einer unterhaltsamen, aber sehr unernsten Kabarettveranstaltung. Die Meldung ist erwartungsgemäß dementiert worden, aber es ist nicht sicher, ob die Formel nicht doch die Meinung mancher deutscher Ministerpräsidenten über die Raumordnung ziemlich exakt wiedergibt.

Vergessen ist freilich dabei, daß die Konstituierung von Generalklauseln in den Landesentwicklungsplänen einen notwendigen Verfahrensschritt in der Raumordnung bedeutete. Aber richtig ist es, daß es nicht gelingen will, den zweiten konkretisierenden Schritt zu vollziehen, und erst im Detail steckt der Teufel.

Man erkennt das etwa an der erstaunlichen Diskussion über die „Bevölkerungsrichtwerte“, die vielleicht bisweilen im administrativen Gebrauch etwas hölzern angewandt worden sind, im Prinzip aber dem Gebot entsprechen, daß die „langfristig anzustrebende Entwicklung und Verteilung der Wohn- und Arbeitsstätten“ eine planerische Aufgabe sei¹².

Aber die Konkretisierung dieses Planungsgebots ließ sich nicht durchsetzen. Der Widerstand gegen die Bindung gemeindlicher Entscheidungsfreiheit war nicht zu überwinden. Im schwäbisch-alemannischen Raum hat sich über die Festsetzung solcher Bevölkerungsrichtwerte in den regionalen Planungsträgern ein handfester Streit erhoben, was dann – wie anderwärts auch – den Staat zur Retraite aus den Richtwerten veranlaßt hat. Deshalb heißt es jetzt in der baden-württembergischen Regelung: „In ländlichen Räumen sollen . . . großzügig Bauflächen für den Wohnungsbau ausgewiesen werden. Richtwerte dürfen hierfür kein Hindernis sein“¹³. Man glaubt, in dem letzten Satz die zornige Feder des Politikers zu erkennen. Dem Instrument der Richtwerte ist jetzt die Spitze abgebrochen. Eine entsprechende Wendung der obersten Landesplanungsbehörde Bayerns, diese Richtwerte seien „Orientierungshilfen mit Bandbreite“, ist nur eine blumige Umschreibung des Rückzugs. „Landesplanung – zu den Akten“ überschreibt deshalb eine bayerische Tageszei-

tung diesen „qualitativen Sprung zurück hinter die eigenen Zielsetzungen“¹⁴.

3.3 Der Rückzug aus der Region

Vielleicht am deutlichsten ist der Rückzug aus den spezifischen räumlichen Figuren geworden, welche die Raumordnung entwirft, um einem aktuellen räumlichen Bedürfnis zu entsprechen. Es handelt sich bei den Regionen um Einheiten, die der Versorgung der Bevölkerung in einem technischen Zeitalter entsprechen und die deshalb so rasche raumordnerische Bedeutung erlangt haben.

Aber gerade dabei erwies sich sehr bald, welche Sprengkraft mit diesen neuen, zeitgerechten Einheiten für die alte Verwaltungsordnung drohte, die aus ganz anderen sozialen Voraussetzungen stammt. Der Versuch oder die Versuchung, mit Hilfe dieser neuen regionalen Konstruktionen einen Neubau der Verwaltung einzuleiten¹⁵, wurde deshalb bald überwunden, vor allem in den zahlreichen deutschen Verwaltungsreformen, weil ein solches Revirement weit über die realen Kräfte gegangen wäre. Die Regionen – gerade erst in sehr dezidierten Formeln anerkannt¹⁶ – wurden deshalb wieder in ungefährliche Merkposten zurückverwandelt: nach einem bayerischen, dann auch anderwärts kopierten Vorbild blieben die neu geschaffenen Regionen zwar rechts-, aber nicht recht geschäftsfähig: es handelt für sie der Staat, von periodischen Versammlungen regionaler Parlamentäre abgesehen, die zu ihrer Arbeit keine Organe haben: organlose Organisationen. Man wird hier nicht von einer Kuratel, aber von einer Art Pflegschaft des Staates sprechen können. Endlich werden auch altbewährte und verdiente regionale Körperschaften aufgelöst oder in ihren Zuständigkeiten weit zurückgeschnitten, wobei auch die erste regionale Planungsorganisation aus der Zeit nach dem ersten Weltkrieg, der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, nicht verschont worden ist. Gerade dieser Rückschnitt des bewährten und ausbaufähigen Planungsträgers ist ein Vorgang von schwer verständlicher Logik, wenn man heute, nach wenigen Jahren, nach neuen Formen und Wegen zur Hilfe für das bedrängte Ruhrgebiet suchen muß.

3.4 Flankenangriff der Kommunen und der Wirtschaft

Es bleibt dann nicht aus, daß sich auch der politische Widerstand erhebt, vor allem von seiten der Gemeinden und der Wirtschaft, welche die Auflagen der Raumordnung naturgemäß am stärksten empfinden.

a) Schon bei der Richtwert-Diskussion war weit über das konkrete Ziel hinaus auf die Raumordnung und Landesplanung geschossen worden, wenn in den erregten kommunalen Debatten von „Dirigismus“ und „Vernichtung der Selbstverwaltung“ die Rede war¹⁷. Ein kommunaler

12 So Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg, § 29 Abs. 2, Ziff. 5.

13 Erlaß des Innenministeriums über die Ermittlung des Bauflächenbedarfs bei der Bauleitplanung vom 17. 4. 1978, VII 8013/256.

14 Süddeutsche Zeitung vom 28. April 1978.

15 Etwa Weber, Werner: Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag. – München 1964.

16 Vgl. Anmerkung 8.

17 Stuttgarter Zeitung vom 10. 11. 1976.

Spitzenverband eines Landes forderte in bezug auf das Landesentwicklungsprogramm die „Entflechtung der staatlichen Raumordnung“ und widersprach dem Aufbau „immer neuer Planungspyramiden“. Man müsse die Raumordnung in Bund und Ländern vom „Ballast überzogener, allumfassender Koordinationsansprüche befreien, um handlungsfähig zu werden“¹⁸.

- b) Für die Wirtschaft rückt eine angesehene deutsche Tageszeitung, den Interessen der Wirtschaft verbunden, in die gleiche Linie. Die Raumordnung sei in ihrer Anfangsphase von „Selbstüberschätzung und Übertreibungen gekennzeichnet“ gewesen. Nun brenne der aufgebaute Planungsapparat darauf, seine Existenzberechtigung nachzuweisen. „Er bastelt eifrig an Regionalplänen mit verbindlichen quantifizierten Zielen, Einwohner-Arbeitsplatzrichtzahlen, ökonomischen Anreizen und Ansiedelungsverboten herum“. Zwangskartelle der Städte und Gemeinden könnten die Folge sein¹⁹. Das geht jetzt fast bis zu den Verbalinjurien.

Das sind keine frontalen Angriffe gegen die Raumordnung, gegen deren grundsätzliches Anliegen ja gar nichts zu sagen ist, auch niemand etwas sagen will: nur eben wäre es gut, wenn die Raumordnung im Grundsätzlichen bliebe. Es sind das Angriffe aus der Flanke, die den Vormarsch zum Stehen bringen sollen. Das ist wohl auch gelungen.

3.5 Das sachte Abrücken in der Wissenschaft

Die materiellen Substanzverluste der Raumordnung führen dann auch zu einer vorsichtigen, aber immer vernehmlicheren Kritik der Wissenschaft, wobei die politischen Verantwortlichkeiten deutlich markiert werden.

- a) Das Gutachten über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel in der Bundesrepublik, 1971 von der Bundesregierung in Auftrag gegeben²⁰, bemerkt, die Raumordnungspolitik der Bundesregierung habe sich bislang lediglich als „leitbildsetzende, flächenordnende und bestenfalls Anpassungsplanung betreibende Politik verstanden“; aber die dann übrig bleibende Koordinierungsaufgabe sei am Ressortprinzip gescheitert. Ziele des Bundes gebe es nicht; gäbe es sie, so könnten sie sich nicht gegenüber den Ländern durchsetzen. Aussagen des Bundesraumordnungsprogramms seien sehr vage. Die Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Landesplanung nach dem Bundesbaugesetz werde häufig nicht beachtet. Ziele und Grundsätze des Raumordnungsgesetzes seien zu abstrakt und könnten deshalb ihre Funktionen nicht erfüllen²¹.
- b) Die Gründe für ein solches Verfahren der Raumordnung sieht *Scharpf*²² in dem Mangel der Instrumente für eine di-

rekte Steuerung raumwirksamen Verhaltens, während die Fachressorts wenigstens über indirekte Steuerungsmittel verfügten. Auch Weisungs- oder Vetorechte gegenüber den Fachressorts fehlten der Raumordnung. Müsse sie sich deshalb auf Überzeugungsstrategien verlassen, so zeige sich bald, daß der Kompromißcharakter und die unpräzise Fassung der Raumordnungsprogramme – Resultate des Bestrebens nach breitem politischem Konsens – dafür nicht viel hergäben. Es bleibt dann, so *Hans Ulrich Evers* beim Beispielsfall der Energieversorgung, nur der „Rückzug auf die deklamatorischen Formeln“²³.

- c) „Die sinkende Problemlösungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung im Rahmen sich gegenseitig hemmender, arbeitsteiliger Strukturen“ nennt schließlich *Martin Lendi*²⁴ einen der wesentlichen Gründe für das Versagen der Raumordnung. Der Verfasser bezieht sich auf die Schweiz, was indessen nur deutlich machen kann, daß es sich hier um einen internationalen Tatbestand handelt. „Der Planer plant, und der Politiker entscheidet, und alsbald bleibt das Geschäft bei den Linienorganen der staatlichen Aufgabenverwaltung liegen oder realisiert sich allmählich über die Zeit hinweg – ohne Berücksichtigung der dann aktuellen Anforderungen der Raumordnung.“

Das alles sind Molltöne. Auch der Wissenschaft gelingt es also nicht, eine auf ihren kurzfristigen Nutzen eingestimmte Gesellschaft aus ihrer Lethargie zu reißen.

3.6 Die geplante Mediatisierung der Raumordnung

Ist das alles so, dann bleibt für die oben genannte Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel nur die Folge, die Raumordnung in das Wirtschaftsministerium zu übernehmen²⁵.

Es hätte sich bei diesem scheinbar unschädlichen Ressortwechsel um den Verzicht auf das gehandelt, was Raumordnung nach einer langen Tradition des Prinzips bedeutet: die Herstellung eines Gesamtbilds räumlicher Nutzung unter den Voraussetzungen einer technischen Gesellschaft. Die vom Wirtschaftsressort dirigierte Raumordnung hätte sich dagegen in ein Instrument zur Förderung wirtschaftlicher Strukturen zurückverwandelt: Arbeitsplatzbeschaffung, Mithilfe bei der Energieversorgung, wirtschaftliche Strukturverbesserung, zuletzt eine Anpassungsplanung wären ihre wichtigen Aufgaben geworden; aber das wäre nicht die ganze Aufgabe. Übriggeblieben wäre die Abstufung der Raumordnung zum „aménagement du territoire“.

Zum Glück hat eine Minderheit in der genannten Kommission darauf hingewiesen, diese Ressortverlagerung „stehe im Widerspruch zur bisherigen Analyse und im Widerspruch zur Forderung, die Raumordnung aus der rein ökonomischen Ausrichtung zu lösen“²⁶. Es ist jedenfalls bisher nichts geschehen.

18 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. 12. 1977.

19 a.a.O.

20 Vgl. dazu Bundestagsdrucksache 8/24 vom 18. 3. 1977.

21 Gutachten, S. 619 ff.

22 Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente. In: Standort und Stellenwert der Raumordnung. – Hannover 1977. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 119. S. 36.

23 Raumforschung und Raumordnung. 35. Jg. (1977) H. 6, S. 261.

24 Raumforschung und Raumordnung. 35. Jg. (1977) H. 5, S. 207.

25 a.a.O., S. 657.

26 a.a.O., S. 657/658.

4. *Mithin: Das verbleibende Aktionsfeld*

Freilich wäre es voreilig, aus allen diesen unglücklichen und unangenehmen Entwicklungen den Schluß zu ziehen, nun sei es vorbei mit der Raumordnung und das Verfahren habe abzudanken. Die Raumordnung wird nicht aufgegeben: sie findet sich nur vom ersten Glied auf ein minderes, zweites versetzt.

Denn es verbleibt die Aufgabe, unter den vielen konkurrierenden Nutzungsansprüchen, bei denen die Politik die Raumordnung mit einer inzidenten, verschämten, keineswegs präzisen Priorität für die Kurzfristziele allein läßt, irgendeine Art räumlicher Ordnung herzustellen. Es verbleibt der Raumordnung also die Aufgabe, bei einem Minimum an politischer Vorgabe ein Maximum raumordnerischer Aktivität zu entfalten.

Die Raumordnung leistet das auch, indem sie auf manche Art den konkurrierenden Ansprüchen – unter dem Vorbehalt der politischen Option – Nutzungsreservate einräumt, also eine maximale Harmonisierung der Ansprüche veranstaltet. Mit solchen Harmonisierungen, („auswägen“ und „in Einklang bringen“) hat ja das Bundesraumordnungsgesetz in seiner Not die Aufgaben der Raumordnung beschrieben – ein weiser Rückzug auf das, was zu machen war. Es ist das ein Grad mehr als die liberalistische Anpassungsplanung: es ist eine Ausgleichsplanung.

Es besteht kein Zweifel, daß Geschick und Leistungswille der vielen Raumordnungsbehörden zwischen der lokalen und der zentralen Instanz derart Erfolge zuwege gebracht haben, die um so bedeutender wiegen, als sie unter gegenüber dem normalen Verwaltungslauf wesentlich erschwerten Verhältnissen zustande gekommen sind. Die Leistungen der staatlichen Zentralen mit der langsamen, aber stetigen Ausbreitung des Raumordnungsdenkens bei den Ressorts – zu welchen Horizonten das auch dort gekommen sein mag –, die Leistungen vieler regionaler Planungsträger, etwa des Ruhrsiedlungsverbands, des Großraumverbands Hannover, der Regionalen Planungsgemeinschaft Untermain, bringen beachtliche Fortschritte, und es ist unvorstellbar, was gekommen wäre, wenn es Derartiges nicht gegeben hätte. Selbst eine festgefügte grenzüberschreitende Regionalplanung ist im Rhein-Neckar-Raum zustande gekommen – zu glücklicher politischer Stunde, und es müßte sich vermutlich eine solche Stunde erst wieder ereignen, bis Entsprechendes wieder zustande käme.

Nur die Aufgabe der Raumordnung – im Sinne jenes alten Mandats, ein überzeugendes Muster räumlicher Nutzung im technischen Zeitalter zu exponieren, – ist nicht gelungen. Es ist gelungen, das Maß der Raumunordnung zu reduzieren. Aber damit ist der technischen Gesellschaft nicht geholfen, die Verstrickungen in so viele physische, politische, intellektuelle Sachzwänge aufzuheben, welchen diese sich bei der

Raumordnung gegenübersteht. Man kann heute Raum-Unordnung mindern, nicht Raumordnung schaffen.

5. *Die Aussichten: Erzwungene Raumordnung. Entwicklungsschübe als Determinanten*

Natürlich geht bei solchen aktuellen Fehlleistungen und den bescheidenen Fortschritten aktueller Raumordnung die Materie der großen Aufgabe nicht unter. Im Gegenteil: je unordentlicher ein Zustand wird, um so dringender wird es, ihn in Ordnung zu bringen. Die Impulse zur Raumordnung werden deshalb mit der Schwierigkeit wachsen, diese Raumordnung wahrzunehmen.

Es sind die Symptome wachsender räumlicher Unordnung gewesen, die den jetzigen präliminarischen Zustand der Raumordnung hervorgebracht haben: hoch getriebene Raumansprüche für Siedlung und Infrastruktur haben die Leitbilder der Zentralen Orte und der Entwicklungsachsen, gesundheitsgefährdende Immissionen den Immissionsschutz hervorgebracht. Alle diese Impulse waren aber in ihrer Signifikanz zu schwach, um durchgreifende Abhilfen hervorzurufen. Ein neuer Entwicklungsschub ist mit dem Atomunfall in Harrisburg eingetreten, und er hat zur sofortigen Entscheidung über Gorleben geführt. Es ist kaum vorstellbar, wie die Lage heute wäre, wenn der Unfall von Harrisburg noch schlimmere Folgen gehabt hätte: das ist eine zynische Vorstellung, aber man kann sie nicht unterdrücken.

Offenbar läßt sich das Zeitalter nur durch physische Zwänge aus seiner Ruhe bringen. „Wir lernen durch Schock“: so nennt der Club of Rome neuerdings dieses erstaunliche Phänomen. Ein Beispiel für eine unter heutigen Verhältnissen vorbildliche Raumordnung ist in den Niederlanden nicht zuletzt daraus erwachsen, daß sich das Land in einer bedrängten Lage zwischen Küste und nahen Staatsgrenzen auf einem knappen, vielfach beanspruchten und belasteten Boden befindet. Andere Nationen sind noch nicht in dieser Lage.

Es muß also wohl eine Stufe höherer Evidenz, ein Entwicklungsschub – also ein Schub unangenehmer Entwicklung – eintreten, bis die Folgerungen gezogen werden, welche diesen Entwicklungen entsprechen, wenngleich diese sich nicht hätten zu ereignen brauchen. Aber erst in der zeitlichen Verschneidung zwischen dem kurzfristigen Nutzen und dem langfristigen Schaden wird das Zeitalter wohl zu Instrumenten greifen, die den Schaden beheben oder vermeiden können. Freilich wird der Einsatz dieser Instrumente immer teurer werden, vielleicht einmal allzu teuer.

„Il faut avoir l'avenir dans l'esprit“, sagte *Talleyrand* beim Wiener Kongreß. Aber die Konsumgesellschaft hat die Zukunft nicht im Geiste. Sie genießt, aber sie zahlt nicht. Sie wird wach, wenn die Zahlungsbefehle ergehen. Sie lernt erst durch den Schock und verharret in der ruhigen Erwartung, die Schocks würden immer so gemäßigt sein, daß ihr die späte Reaktion leicht fällt.