

ROLF CREMER

Zur Fiktion „aktiver“ Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland

I

Die Euphorie, die die Akzeptierung von Planung als Bestandteil einer erfolgsversprechenden Politik in der Bundesrepublik in den vergangenen zehn Jahren begleitet hat, ist einer gewissen Ernüchterung gewichen. Teils ungläubig, teils resignierend konstatiert der Betrachter der gesellschaftlichen Szene, daß trotz einer Vielzahl von Planungen, Programmen und Gesetzen die Probleme der gesellschaftlichen Entwicklung keineswegs einer Verbesserung zugeführt werden konnten. Man denke nur an die Umweltgefährdung, die Ballungstendenzen oder die Beschäftigungslage. Das sogenannte Krisenmanagement, vom Begriff her auf Ausnahmesituationen beschränkt, ist zum festen Bestandteil der Tagespolitik geworden und dokumentiert so eine konzeptionsarme und unkontrollierte Entwicklung.

Wissenschaft und Praxis müssen sich daher die Frage stellen, warum die Planung in der BRD, deren Notwendigkeit von niemandem mehr ernsthaft bestritten wird, die in sie gesetzten Erwartungen bisher nicht erfüllen konnte. Dies ist der eine Ausgangspunkt der in diesem Beitrag behandelten Problematik. Den anderen stellt die Erfahrung dar, die während meines Studiums der Problemstellungen und Entwicklungstendenzen der räumlichen Planung in der BRD seit 1948 entstanden ist. Die Analyse des Entwicklungsprozesses von Planung in diesem Bereich hat einen Eindruck von der Entstehung von

Planungsprozessen und deren Ablauf vermittelt, der eine Konfrontation mit theoretischen Vorstellungen von diesem Prozeß geradezu herausfordert.

Diesem hier versuchten Vergleich liegen bestimmte methodische Vorstellungen zugrunde, die kurz umrissen werden sollen. Es wird davon ausgegangen, daß sich aus der Analyse der historischen Entwicklung in einem gesellschaftlichen Teilbereich, der Raumordnung, dessen Entwicklungsprozeß erkennen läßt. Die Beschränkung auf einen Teilbereich ergibt sich aus der Überlegung, daß es kein Planungsobjekt „Gesamtgesellschaft“ gibt; genauso wenig kann Planung losgelöst von bestimmten historischen Bedingungen gesehen werden¹. Die Begründung historisch-gesellschaftlich spezifizierter Orientierung aus dem Charakter der Planung kann noch um einen Aspekt vermehrt werden: angesichts des Zurückbleibens der Planungsergebnisse hinter den Erwartungen scheint eine Erweiterung der Erfahrungsbasis dringend geboten, um die Ursachen analysieren zu können. Die Ergebnisse der Analyse werden zur Stützung plausibler Thesen über die Eigenschaften des Entwicklungsprozesses der Planung benutzt, die dann wiederum als erster Versuch einer Überprüfung der Plausibilität planungstheoretischer Vorstellungen verwendet werden.

1 Vgl. Schäfers, B.: Einführung. In: Schäfers, B. (Hrsg.): Gesellschaftliche Planung. – Stuttgart 1973. S. 16 f.

Nachdem nun Motivation und Erfahrungsbasis sowie methodische Vorstellungen erläutert worden sind, werden im folgenden kurz Anliegen und Vorgehensweise des Beitrages skizziert.

Zwei wesentliche Merkmale der synoptischen Planungskonzeption sind die fundamentale Stellung der Zielbildungsproblematik in der Tradition der zweckrationalen Denkweise und die Vernachlässigung der Implementationsproblematik als Folge der Übertragung individueller Handlungs rationalität auf den Bereich staatlicher Planung. Demgegenüber geht der Inkrementalismus von der Notwendigkeit einer Orientierung am status quo aus. Er klammert so erstens die Problematik der Zielbildung weitgehend aus, und zweitens umgeht er mit dem Konzept der kleinen Schritte die Probleme der Implementation.

Wenn planungstheoretische Konzeptionen einen Beitrag zur Bewältigung praktischer Probleme leisten sollen, und darin muß ein Kriterium zur Beurteilung ihrer Relevanz liegen, so müssen wir uns in erster Linie die Frage stellen, wie realitätsnah die Vorstellungen von Planungsprozessen sind, die ihnen zugrundeliegen. In den Annahmen der Theorie zum Zustand des Planungsobjektes und dem Verhalten des Planungssubjektes liegt ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der betreffenden Konzeptionen. Ferner ist zu überlegen, daß Realitätsnähe allein kein hinreichendes Kriterium für eine Planungskonzeption sein kann; vielmehr ist auch die Eignung einer Konzeption zur Lösung zentraler, langfristiger Probleme der heutigen Zeit bedeutsam.

Der einleitend erwähnte Mißerfolg staatlicher Planung in der BRD auf breiter Linie läßt es geboten erscheinen, den Entwicklungsprozeß gesellschaftlicher Planung in der BRD einer Analyse zu unterziehen und ihn mit der gegenwärtigen Planungsdiskussion zu konfrontieren. Daraus könnten eine empirisch gestützte Kritik an den Prämissen der planungstheoretischen Diskussion aufgebaut werden und vielleicht konstruktive Hinweise zu einer Revision der Planungsforschung gewonnen werden.

Die Beschränkung auf einen Teilbereich der Gesellschaftspolitik, die Raumordnung, verbietet von vornherein eine unzulässige Generalisierung; dennoch können die hier angestellten Überlegungen vielleicht auch Anstoß zur Forschung auf anderen Gebieten der Planung sein.

Die Beantwortung der hier angeschnittenen Fragen wird in Abschnitt IV versucht; Abschnitt II enthält eine chronologische Darstellung der Entwicklungstendenzen räumlicher Planung in der BRD, ohne deren Kenntnis eine Analyse nicht nachvollzogen werden kann; in Abschnitt III wird diese Realität als Entwicklungsprozeß gesellschaftlicher Planung interpretiert. Hierbei wird vor allem versucht werden, über die Entstehung und das Wirksamwerden von Planungen plausible Aussagen zu machen, die empirisch gestützt werden können. Theoretische Vorstellungen über die Entwicklung solcher Prozesse werden dann gegenübergestellt.

II

Im Mittelpunkt dieses Abschnittes steht die Darstellung von planerischen Aktivitäten und Maßnahmen. Entsprechend den Fragestellungen sollen die sich im Zeitablauf ändernden Problemstellungen parallel zu den Entwicklungslinien der räumlichen Planung dargestellt werden, um die Verbindungen zwischen beiden deutlich zu machen. Es wird, um Mißverständnissen vorzubeugen, keineswegs ein Anspruch auf Vollständigkeit der Darstellung und Aufnahme aller Details erhoben. Vielmehr wollen wir die Entwicklung soweit erarbeiten, daß erstens die wichtigsten Stationen des Prozesses präsent sind und zweitens die Eigenarten des Planungsprozesses in Abschnitt III aus ihr abgeleitet werden können.

Eine ausreichend fundierte Beurteilung der räumlichen Entwicklung ist ohne eine Kenntnis der Ausgangssituation nur schwer zu leisten, die wir deshalb kurz aufarbeiten wollen.

In den Jahren zwischen 1910 und 1930 hatte sich in Deutschland eine Vielzahl von Verbänden und öffentlich-rechtlichen Institutionen gebildet, die auch in der NS-Zeit fortbestanden. Nach dem Kriege arbeiteten diese Stellen zumindest informell weiter und bildeten eine wesentliche Stütze beim Wiederaufbau². Hatte so im Grunde die räumliche Planung in der BRD schon eine gewisse Tradition, so muß andererseits festgehalten werden, daß der Begriff der Raumordnung, der erst wenige Jahre vor der NS-Zeit aufkam, durch die zeitlich untrennbare Verbindung mit dem dritten Reich „ideologisch stark befrachtet“³ worden ist; in jedem Fall aber hat die gedankliche Verbindung von Raumordnung und Nationalsozialismus die Entwicklung nach dem Kriege nachhaltig behindert. Schließlich ist als dritter Faktor noch die Politik der Besatzungsmächte zu erwähnen, deren Bemühen um eine dauerhafte Verhinderung eines starken deutschen Gesamtstaates in der festen Verankerung des föderalistischen Prinzips in der Verfassung seinen Niederschlag fand⁴. Der Föderalismus hat in der Folgezeit die politische Planung entscheidend mitgeprägt⁵.

Ein kurzes Zwischenfazit macht deutlich, daß eine Interpretation der sogenannten „Stunde Null“ als strukturell und institutionell indifferente Situation⁶ falsch ist. Denn eine Vielzahl von Einflüssen, die schon lange vor-

2 Vgl. Umlauf, J.: Wesen und Organisation der Landesplanung. – Essen 1958. S. 115 ff.

3 Vgl. Storbeck, D.: Grundfragen und Entwicklung der Raumplanung in der BRD. In Schäfers, B. (Hrsg.), a. a. O., S. 267.

4 Vgl. dazu: Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes. – Bonn 1972. S. 26 ff.

5 Vgl. Ernst, W.: Grundlagen und Ziele der Raumordnungspolitik des Bundes. In: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e. V. (Hrsg.): Bundesraumordnungspolitik und Bundesraumordnungsprogramm. – Düsseldorf 1973. S. 16 ff.

6 Vgl. Walther, U.: Wandel von Umfang und Zielen raumordnungsbezogener Maßnahmen des Bundes im Rahmen der politisch-ökonomischen Entwicklung in der BRD. – Darmstadt 1972. S. 1. (Unveröffentl. Mskr.)

her entstanden waren, wirkte mitbestimmend auf die Planungslandschaft in der BRD.

Die Problemsituation des Jahres 1948 zeigt, daß alle Probleme, sofern sie in der BRD besonders hervortraten, letztlich auf die Zuwanderung von Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen zurückführbar sind. Die dadurch entstandene schwere Erschütterung des Wirtschafts- und Sozialgefüges⁷ stellte die deutschen Behörden vor nahezu unlösbare Aufgaben bezüglich der Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Bevölkerung. Ohne dies durch Details belegen zu wollen, zeigt die Vergegenwärtigung der Dringlichkeit und des Ausmaßes der Probleme, daß eine planvolle Ordnung des Raumes, in dieser Situation besonders eine planvolle Zuordnung von Bevölkerung und Wirtschaftskraft, unerlässlich war⁸.

Die Skizzierung der Ausgangslage bliebe unvollständig, würde man nicht zwei Umstände erwähnen, die Planung in dieser Phase sehr erschwerten. Zum einen darf man wohl als gesichert annehmen, daß der Zeitbedarf für den Wiederaufbau falsch eingeschätzt wurde. Man rechnete in Zeiträumen von Generationen, und alle weitgesteckten Forderungen erschienen angesichts der Lage als Illusionen⁹. Auch der Terminus „Wirtschaftswunder“ ist wohl ein Indiz für die Unplanmäßigkeit des Aufbaus. Zum anderen führte die – durchaus verständliche – emotionale Ablehnung von Planung, ihre unvermeidliche Verbindung zur nationalsozialistischen Zwangsherrschaft und die zentrale Stellung des Planungsbegriffs in der Auseinandersetzung zwischen den politischen Blöcken und ihren Ideologien dazu, daß die „geistigen“ Voraussetzungen für eine adäquate Planung in der BRD außerordentlich ungünstig waren; dies trug letztlich in der Folgezeit zu dem grotesken Mißverhältnis von Notwendigkeit und Chance der Planung einerseits sowie tatsächlich praktizierter Planung andererseits bei.

Auf dieser Basis vollzog sich bis etwa 1955 der deutsche Wiederaufbau. Die Einmütigkeit, mit der eine vorausschauende Politik unterlassen wurde, macht den Charakter der Planung in dieser Phase bewußt. Objektive Not „erpreßt“¹⁰ Handlungen der politisch Verantwortlichen, ohne daß alternative Verhaltensweisen ernsthaft diskutiert werden können. Ein besonders deutliches Beispiel mag das belegen: Die Regierung lehnte eine Diskussion langfristiger Wirkungen von Umsiedlungsmaßnahmen ab; sie gestand zu, „daß die Massierung der Menschen und der Arbeitsstellen in den Ballungsgebieten und ihr Abzug aus den ungenügend entwickelten Gebieten ... auf weite Sicht nicht gut sind. Aber die Vertrie-

benen sind schlechte Planungsobjekte, denn sie können nicht warten“¹¹.

Unter dem Zwang, schnell die zerstörten Städte aufbauen und Wohnungen sowie neue Arbeitsplätze schaffen zu müssen, erließen die meisten Länder 1948/49 Aufbaugesetze, die die juristischen Voraussetzungen dafür waren, daß das Notwendige sofort veranlaßt werden konnte. Zur Einleitung und Beschleunigung von Maßnahmen in den von den Kriegsfolgen besonders betroffenen Gebieten wurde 1950 der „Interministerielle Ausschluß für Notstandsgebietsfragen“ (IMNOS) gebildet.

Die in der Realität beobachtbaren Probleme spiegeln sich in einer Vielzahl von Veröffentlichungen in den einschlägigen Publikationsorganen wider. Besonderes theoretisches Interesse erlangte dabei das Problem der Zuordnung von Bevölkerung und Wirtschaftskraft, dessen Behandlung die aktuelle Politik jedoch nicht zu beeinflussen vermochte.

War die Entwicklung des IMNOS ein erster praktischer Versuch, bundesweit zu koordinieren, so wurde auf wissenschaftlicher Ebene versucht, die Frage der Bundeskompetenz in Fragen der Raumordnung allgemein zu klären. Giese, dessen Gutachten von 1952 für den Ausgang der gesamten Diskussion um die Bundeskompetenz richtungsweisend war, wies das Bedürfnis nach bundesrechtlicher Regelung aus der „Natur der Sache“¹² nach. Jedoch blieb auch hier die Praxis von der wissenschaftlichen Klarstellung unbefruchtet.

*

Obgleich es an kritischen Stimmen und der Forderung nach einem Neuaufbau – statt einer Rekonstruktion auf der Grundlage veralteter Strukturen – nicht gemangelt hatte, ist im wesentlichen der letztgenannte Weg beschritten worden.

Dies gilt in besonderem Maße, bis auf wenige Ausnahmen, für den Aufbau der Städte, in denen die Chance neuer, weitblickender Strukturen zunächst vertan wurde. Etwa ab Mitte der fünfziger Jahre zeigte sich auf verschiedenen Gebieten der räumlichen Ordnung, besonders aber in den Ballungsgebieten, wie sich die Versäumnisse und Fehleinschätzungen der Vergangenheit in zum Teil untragbaren Zuständen auswirkten¹³. Völlig zwangsläufig wendeten sich die Überlegungen dahin, daß Eingriffe des Staats notwendig wurden, um bereits vorhandene oder absehbare Mißstände zu beseitigen bzw. zu verhindern. Derartige Eingriffe schienen jedoch den Grundprinzipien einer freien, marktwirtschaftlichen Gesellschaftsordnung zu widersprechen. Vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Vergangenheit und den

7 Vgl. Institut für Raumforschung (Hrsg.): Grundgedanken zu einem Bevölkerungsausgleich in der BRD. – Bonn 1950. S. 2.

8 Vgl. Brüning, K.: Der ideale Raumordnungsplan. In: Raumforschung und Raumordnung. (1948) S. 95.

9 Vgl. Hollatz, J. W.: Zehn Jahre Aufbau deutscher Städte. In: Demokratische Stadt- und Landesplanung. – Tübingen 1956. S. 11.

10 Vgl. Mitscherlich, A.: Die Unwirtlichkeit unserer Städte. – Frankfurt a. M. 1965. S. 16.

11 Stellungnahme der Bundesregierung zu Bundestagsdrucksache II/725.

12 Vgl. Giese, F.: Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung. Ein Rechtsgutachten. – Bad Godesberg 1952. S. 36.

13 Vgl. Hautau, H.: Entwicklung der Raumordnung und Regionalpolitik in der BRD. In: Wirtschaftsdienst. 54. Jg. (1974) H. 5, S. 263.

ideologischen Auseinandersetzungen der damaligen Zeit wurde Mitte der fünfziger Jahre die Diskussion um die Vereinbarkeit von Marktwirtschaft und räumlicher Planung geführt. Es ist nicht möglich, in diesem Zusammenhang auf die interessanten und teilweise leidenschaftlichen Kontroversen einzugehen; als Ergebnis kann jedoch festgehalten werden, daß Planung als integraler Bestandteil einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft¹⁴ akzeptiert und Raumplanung im besonderen als Korrektur zur Behebung „regionaler“ Unzuträglichkeiten, Entartungen (!) des Marktes und sozialer Mißshelligkeiten¹⁵ gesehen wurde.

Nachdem so theoretisch der Weg für eine umfassende räumliche Planung frei geworden war, wurde im Deutschen Bundestag der Initiativentwurf eines Rahmengesetzes für Raumordnung (1956) mit der Begründung eingebracht, daß eine bundeseinheitliche Regelung vor allem zur Vermeidung weiterer Fehlentwicklungen der räumlichen Ordnung erforderlich sei¹⁶. Außerdem scheint der Landbedarf der öffentlichen Hand für Verteidigungszwecke eine gewisse Rolle gespielt zu haben¹⁷. An den Entwurf wurden große Erwartungen geknüpft. Er enthielt neben relativ allgemein formulierten Entwicklungszielen verschiedene organisatorische Regelungen. Begünstigt durch eine nach wie vor planungs-skeptische Öffentlichkeit, hatten Wirtschaftsverbände und das BMW freilich nur wenig Mühe, diese „besorgniserregenden Aktivitäten“ mit ihren für die marktwirtschaftliche Ordnung scheinbar unabsehbaren Folgen¹⁸ zu stoppen. Der Entwurf wurde schleppend behandelt, und schließlich wurde an seine Stelle das gegenüber einem Bundesgesetz ungleich schwächere Institut eines „Verwaltungsabkommens zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung“ (1957) gesetzt. Mangels Zielorientierung und Kompetenzausstattung ist das Abkommen Zeit seines Bestehens unwirksam geblieben¹⁹.

Die Grundlagen praktischer Politik hatten sich nicht geändert. Ein anderer Ansatz jedoch, die Einsetzung des „Sachverständigenausschusses für Raumordnung“ (SARO) 1956, führte zu einer kontinuierlichen wissenschaftlichen Arbeit an den Problemen räumlicher Pla-

nung, die im Mai 1961 abgeschlossen wurde. Für die dazwischenliegende Zeit kann von nennenswerten Fortschritten nicht berichtet werden.

Wegen der Bedeutung des SARO-Gutachtens in der Raumordnungsdiskussion scheint es sinnvoll, sich mit dessen Inhalt und Aufbau kurz auseinanderzusetzen. Unter dem Eindruck sich ständig verschärfender räumlicher Probleme und einer immer weniger erfolgreichen Ad-hoc-Politik erarbeitete der SARO eine Bestandsaufnahme, deren Ergebnis mit Zielvorstellungen der räumlichen Ordnung konfrontiert werden sollte. Dem lag die Vorstellung zugrunde, daß sich Maßnahmen der Raumordnungspolitik, deren Erarbeitung letztlich die Aufgabe des Sachverständigenrates war, aus der Gegenüberstellung von Ist-Zustand und Soll-Zustand ergeben. Vor diesem methodischen Hintergrund ist es verständlich, daß der SARO seine wesentlichste Aufgabe in der Erarbeitung eines Zielsystems für die Raumordnung erblickte. Ausgehend von der Existenz (und stillschweigend auch der Realisierbarkeit) von obersten Zielen, wurden in mehreren Schritten „Leitbilder der Raumordnung im einzelnen“²⁰ entwickelt, die der SARO selber allerdings als noch nicht ausreichend operational bezeichnete²¹. Dennoch schlug der Ausschuß im dritten Teil des Gutachtens einige mögliche Maßnahmen vor, deren Funktion der Ausgleich von Bestand und Zielvorstellung war.

In den folgenden Jahren wurde dieser Ansatz von den Verantwortlichen in Regierung und Verwaltung bereitwillig als Problemlösungsansatz aufgenommen. Schon kurz nach der Veröffentlichung des SARO-Gutachtens wurde der erste Raumordnungsbericht (1963) vorgelegt, die dann ab 1966 regelmäßig erstellt wurden. Es sollte auch hier bemerkt werden, daß in der gleichen Zeit mit dem „Grünen Bericht“ und dem ersten Wirtschaftsbericht weitere umfassende Bestandsaufnahmen erschienen. Die Vorstellung, aus dem Vergleich von Bestand und Ziel Maßnahmen ableiten zu können, führte zu neuen Bemühungen um ein Raumordnungsgesetz. Als Hauptquellen dienten der Initiativentwurf von 1956, das SARO-Gutachten und die aus dem Gutachten entwickelten „Grundsätze für die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes und ihre Koordinierung“ der Bundesregierung. Das Eindringen der „Erkenntnis von der Notwendigkeit zielbewußter Raumordnungspolitik ... in das Bewußtsein der Öffentlichkeit und der sie tragenden Kräfte“ schien die Voraussetzungen geändert zu haben, so daß auch die Aussichten einer zügigen Weiterentwicklung recht optimistisch beurteilt wurden²².

Das im April 1965 verabschiedete Raumordnungsgesetz (ROG) kann als Ergebnis des Bemühens um ein Zielsystem für die Raumordnung verstanden werden. Das nur elf Paragraphen umfassende Gesetz enthält die

14 Vgl. *Frank, L.*: Entwicklungsplanung und Finanzwirtschaft. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 12. Jg. (1954) H. 2/3, S. 65.

15 Vgl. *Dittrich, E.*: Marktwirtschaft und Raumordnung. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 11. Jg. (1953) H. 1, S. 8.

16 Vgl. Bundestagsdrucksache II/1656.

17 Vgl. *Isbary, G.*: Die Aktivierung der Raumordnung. In: *Institut für Raumforschung. Informationen*. 6. Jg. (1956) Nr. 1, S. 7.

18 Vgl. DIHT (Hrsg.): *Tätigkeitsbericht (1955/56)*; Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Raumordnung in der BRD*. In: *Informationen zur politischen Bildung*. Folge 128. – Bonn 1968. S. 10.

19 Vgl. *Brügelmann, H.*, u. a.: *Kommentar zum ROG*. – Stuttgart 1966. S. II 1 a; vgl. *Ernst, W.*: *Aufgaben für die Rechtsgestaltung auf dem Gebiet der Raumordnung*. In: *Raum und Ordnung*. – Bad Godesberg 1963. S. 11.

20 Vgl. *Sachverständigenausschuß für Raumordnung (Hrsg.)*: *Die Raumordnung in der BRD*. – Stuttgart 1961. S. 54 ff.

21 Ebenda, S. 78 f.

22 Vgl. Bundestagsdrucksache IV/1492, S. 57.

Aufgaben, Ziele und Grundsätze in den §§ 1–4, die das Kernstück des Entwurfes sind. Die nachfolgenden Vorschriften, die ursprünglich detaillierte Verfahrensregelungen enthielten, wurden während der Beratungen von den Vertretern der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zum Teil erheblich abgeschwächt²³.

Die an das ROG geknüpften Erwartungen konnten in den nachfolgenden Jahren nicht erfüllt werden, da die Konkretisierung der globalen Ziele nicht gelang²⁴. Die Wirkung des ROG blieb gering. Andere Ansätze, die sich stärker an der Realität und ihren Problemen orientierten, beeinflussten die Entwicklung wesentlich nachhaltiger. Als Beispiele seien die Landesentwicklungspläne und das StBauFG²⁵ genannt. Ähnliche Tendenzen zeigen sich inzwischen auch wieder auf Bundesebene mit dem Bundesraumordnungsprogramm. Eine abschließende Beurteilung dieser neueren Entwicklungen ist schwierig. Jedoch erscheint es plausibel, die praktische Relevanz der handlungs- und problemorientierten Planungsansätze höher einzuschätzen als solche, die von einem holistischen Planungsansatz ausgehen.

III

Die bisherigen Ausführungen sollen als der Versuch einer Chronologie der räumlichen Planung in der BRD verstanden werden. Die Betrachtung ist somit phänomenologischer Natur. Abstrahiert man von dem Beobachtungsobjekt „Raum“, so bleibt die Entwicklungsstruktur eines gesellschaftlichen Planungsprozesses zurück.

Um hier die Blickrichtung ganz deutlich werden zu lassen, wollen wir einige Fragen formulieren, die den Problembereich abdecken sollen:

1. Zeigt die geschichtliche Entwicklung der räumlichen Planung, welche Momente planerische Aktivitäten und damit den Planungsprozeß auslösen, hemmen oder in sonst irgendeiner Weise beeinflussen, und lassen sich daraus gegebenenfalls plausible Annahmen über die „Planungsgenese“²⁶ treffen?
2. Gibt die historische Entwicklung Aufschluß über die Lösungsstrategien, die auf vorliegende Probleme angewendet werden?
3. In welchem Maße ist die Implementierung von Planung selbst Teil des Planungsprozesses, und wie stellt sich vor dem Hintergrund der Implementationsproblematik das Verhältnis von Programmentwicklung und Realität dar?

Mit den Ergebnissen der empirischen Analyse werden dann die Antworten, die die Planungstheorie auf die genannten Fragen gibt, konfrontiert.

*

Planerische Aktivitäten sind Teile des Entwicklungsprozesses der Planung. Begreift man eine neue planerische Aktivität als Änderung im Entwicklungsprozeß, so muß man Kräfte vermuten, die diese Änderung herbeigeführt haben, die also eine gleichbleibende Entwicklung oder eine Beharrung im alten Zustand verhindert haben. Solche Kräfte werden im folgenden als Entwicklungsimpulse bezeichnet, die sowohl anregende wie auch hemmende Kräfte umfassen.

Wird so im Grunde nach den Ursachen von Planungsprozessen gefragt, dann kommt es dabei weniger auf ein vielleicht nur zufälliges Aufeinanderfolgen von Impuls und Prozeß an als vielmehr auf einen inhaltlichen, kausalen Zusammenhang. Solche kausalen Verknüpfungen werden in der Regel gegeben sein, wenn eine planerische Aktivität zur Lösung eines bestimmten Problems eingeleitet wird oder wenn ein bestimmter Sachverhalt als wichtiges Argument in der Planungsdiskussion auftaucht. Unter diesen, freilich vagen, Kriterien wird im folgenden der Entwicklungsprozeß von Planung am Beispiel der Raumordnung untersucht.

Aus Gründen der Kontrastierung wollen wir dieser Betrachtung die Vorstellungen wichtiger planungstheoretischer Konzeptionen voranstellen, um anzudeuten, wie von dorthier die grundsätzlichen Fragen nach den Ursachen von Planung und der Struktur des Planungsprozesses gesehen werden. Konstitutiv für die Plausibilität der synoptischen Planungskonzeption ist die Annahme einer aktiven politischen Führung, die Ziele setzt²⁷ und diese mit wissenschaftlich fundierten Mitteln durchzusetzen versucht. Wir werden versuchen zu zeigen, daß das auf diese Weise unterstellte Primat der Dezision²⁸ in der politischen Planung eine Fiktion ist. Die Analyse der Entwicklung der Raumplanung belegt, daß sich Planungen und planerische Aktivitäten in diesem Bereich in der BRD jeweils als Reaktion auf Entwicklungen der räumlichen Verhältnisse einstellten. Der Reaktivitätsbegriff wird hier so verstanden, daß langfristige Zielvorstellungen sich gegen den Druck der realen Entwicklung nicht durchsetzen konnten.

Damit wird der immanenten Prämisse des synoptischen Planungsideals vom „aktiven“ Charakter der Raumplanung in der BRD die These der Reaktivität gesellschaftlicher Planung in diesem Bereich gegenübergestellt.

23 Vgl. Zinkahn, W.; W. Bielenberg: Raumordnungsgesetz des Bundes. – Berlin 1965. S. 32.

24 Etwa von Storbeck, D.: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele. In: Kyklos. Bd. 23 (1970) Nr. 1, S. 111 ff.

25 Zur geringen Bedeutung des ROG für das StBauFG vgl. Gaentzsch, G.: Städtebauförderungsgesetz, Kommentar. – Siegburg 1971.

26 Vgl. Naschold, F.: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen. In: Fehl, G.; M. Fester; N. Kuhnert: Planung und Information. – Gütersloh 1972. S. 73 f.

27 Vgl. z. B. Hesse, J. J.: Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen. – Stuttgart 1972. Bei Hesse zeigt sich deutlich, welche zentrale Rolle der Zielbegriff auch in der neueren Planungsforschung spielt.

28 Vgl. Habermas, J.: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: Ders.: Technik und Wissenschaft als „Ideologie“. – Frankfurt a. M. S. 121 ff.

Die Vertreter inkrementalistischer Konzepte, ursprünglich eher theoretisch auf der Basis des kritischen Rationalismus und von Poppers „piecemeal social engineering“ entwickelt, haben den synoptischen Planungsansatz kritisiert²⁹. Ihre Kritik kann aufgrund der vorliegenden empirischen Untersuchung gestützt werden. Ob nach einer richtig diagnostizierten Reaktivität der praktischen Planung allerdings die resignierende Konsequenz einer Politik des „Status quo“ befriedigen kann, muß angesichts der Forderung nach innovativer Planung skeptisch beurteilt werden.

*

Die Analyse der räumlichen Realität wird in zwei Schritten vollzogen. Zunächst werden eher formale Impuls-Aktivitäts-Beziehungen in allen Phasen der Entwicklung aufgezeigt; im zweiten Schritt werden wir uns dann den Ursachen inhaltlicher Schwerpunktverschiebungen im Planungsprozeß zuwenden.

*

Das nach dem Kriege in Deutschland dominierende Problem war die räumlich ungleichgewichtige Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaftskraft sowie das damit eng zusammenhängende Problem der Arbeitslosigkeit. Die planerische Aktivität in den sechs bis sieben Jahren nach 1948 ist entscheidend geprägt von diesen Verhältnissen, die dringend der Lösung bedurften. Eine Betrachtung der in dieser Zeit in großer Zahl eingeleiteten Sofortmaßnahmen, der hastig verabschiedeten Gesetze, der eingesetzten Institutionen und die dazugehörigen Diskussionen stützen diese These. Die unmittelbar die Existenz betreffende Frage der Arbeitslosigkeit war der Anlaß für eine Reihe von Maßnahmen, deren Gegenstand die Beschaffung von Arbeitsplätzen in den von Flüchtlingen überschwemmten Gebieten war. In den besonders betroffenen Gebieten Schleswig-Holsteins, Niedersachsens und Bayerns wurden sog. „Flüchtlingsindustrien“ angesiedelt.

Charakteristisch für die Planungslandschaft in der BRD nach dem Kriege sind die Aufbaugesetze, die unter dem Zwang, neue Wohnungen und Arbeitsplätze zu schaffen, in den Ländern und großen Städten erlassen wurden. Weitere typische Beispiele sind das Flüchtlingshilfegesetz sowie der 1950 eingerichtete Interministerielle Ausschuß für Notstandsgebietsfragen (IMNOS).

Wendet man sich solchen Planungsereignissen zu, die nicht mehr unmittelbar auf Kriegsfolgen zurückzuführen sind, so ergeben sich dennoch ähnliche Impuls-Aktions-Beziehungen. Aus einer Vielzahl von Beispielen sei speziell an die Entstehung des SARO und die Verabschiedung des ROG erinnert. Der Sachverständigenausschuß wurde im Zuge der Aktivierung der Raumordnung eingesetzt, deren Ziel die Koordinierung der bis

dahin schlecht aufeinander abgestimmten Einzelmaßnahmen war.

Es ist wichtig, hier deutlich zu sehen, daß die Einrichtung des Ausschusses eine Reaktion war, die der Unmöglichkeit einer Koordinierung ohne entsprechende Grundsätze und Richtlinien Rechnung trug. So fehlte auch hier der für eine „aktive“ Planung unersetzliche bewußt gestaltende Wille³⁰.

Bei der Betrachtung der Entstehung des ROG fällt zunächst auf, daß die Voraussetzungen für ein solches Gesetz spätestens seit 1954 nach dem Gutachten des BVerfG über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes geschaffen waren und trotz mehrerer Initiativen erst 1965 das ROG verabschiedet wurde. Das jahrelange vergebliche Bemühen läßt es besonders interessant erscheinen, die Argumente zu prüfen, die zur Verabschiedung führten. Die Vorlage wurde mit untragbar gewordenen Lebens- und Arbeitsverhältnissen einerseits und die den Einflußbereich einzelner Länder überschreitenden Ursachen und Wirkungen räumlicher Entwicklungen andererseits begründet. Das Parlament folgte mit großer Mehrheit dem „Gebot der Stunde“ und akzeptierte das Gesetz „als eine durch die Umstände erzwungene Wendung der Regierungspolitik“³¹.

Es wird darauf verzichtet, weitere Entstehungszusammenhänge, etwa für das StBauFG, hier auszuarbeiten. Die bisherigen Betrachtungen zeigen, daß ungeachtet der unterschiedlichen Ausprägungen von Planung prinzipiell immer der gleiche Typus eines Impulses den Planungsanstoß bildet. Die historische Entwicklung der räumlichen Planung belegt für die BRD, daß es stets räumliche Gegebenheiten und Zustände waren, die Gegenstand und Ausmaß der Planungen bestimmt haben. Insofern ist hier der Kritik der Vertreter inkrementalistischer Konzepte am synoptischen Planungsideal zu folgen, die behaupten, daß die Wirklichkeit niemals solchen idealen Vorstellungen entsprochen hat³². Insbesondere der „Abhilfecharakter von Planung“³³ kann aus unseren Überlegungen nur gestützt werden. Zielfindung oder Zielbildungsprozesse haben jedenfalls diesen Bereich gesellschaftlicher Planung nur unwesentlich beeinflusst.

Ist so rein formal ein Zusammenhang zwischen Ziel und Planung nicht gegeben, so bleibt dennoch denkbar, daß inhaltliche Verschiebungen der Planungsdiskussion auf geänderte Zielvorstellungen zurückgeführt werden können und damit zumindest der Versuch einer bewußten, zielorientierten Planung unternommen worden wäre.

*

30 Vgl. Lompe, K.: Gesellschaftspolitik und Planung. – Freiburg 1971. S. 36.

31 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte. 4. Wahlperiode, 163. Sitzung. 2. und 3. Beratung des ROG, besonders S. 8005 B und S. 8019 D.

32 Vgl. Bolan, R. S.: Perspektiven der Planung. In: Bauwelt. 61. Jg. (1970) Nr. 12/13 (Stadtbaupolitik 25) S. 15.

33 Vgl. Braybrooke, D.; C. E. Lindblom: Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte. In: Fehl, G.; M. Fester; N. Kubnert: Planung und Information. – Gütersloh 1972. S. 159 ff.

29 Vgl. Kade, G.; R. Hujer: Planung der kleinen Schritte und Politik des „Status quo“. In: Fehl, G.; M. Fester; N. Kubnert: Planung und Information. – Gütersloh 1972. S. 171 ff.

Der eher formalen Ursache-Wirkungs-Analyse wird daher nun eine Diskussion der inhaltlichen Entwicklung der Planung angeschlossen, bei der das sich wandelnde Verständnis des Planungsbegriffes erarbeitet werden soll. Wenn es gelingt, inhaltliche Schwerpunktverlagerungen als Stationen einer Planungsentwicklung zu begreifen, so könnte damit ein Beitrag zur Klärung der Entwicklungsstruktur des Planungsprozesses geleistet werden. Von besonderem Interesse wird auch sein, welche Rolle theoretische Kenntnisse dabei gespielt haben; denn Planung gehört nach allgemeinem Verständnis in den Bereich der Rationalisierung der menschlichen Daseinsgestaltung und Problembewältigung und wird nach verbreiteter Auffassung als Widerspiegelung des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes angesehen.

In der Wiederaufbauphase war Planung identisch mit der Einleitung von Sofortmaßnahmen. Die Ursache dafür ist in den Kriegsfolgen zu sehen. Doch die schon Anfang der fünfziger Jahre sichtbar werdenden negativen Erscheinungen dieser Ad-hoc-Orientierung ließen erste Zweifel aufkommen, ob man weiter so planlos und unkoordiniert verfahren könne. Es kam der Gedanke bundeseinheitlicher Rahmenplanungen auf. Bevor jedoch die Implementation einer derartigen Koordinationsplanung angegangen werden konnte, mußte vor dem Hintergrund eines planungsfeindlichen Klimas der scheinbare Widerspruch zwischen dem für die freiheitliche Demokratie zentralen Recht auf freie Selbstentfaltung des einzelnen, den immanenten Ordnungskräften des marktwirtschaftlichen Systems sowie dem Föderalismus auf der einen Seite und der Planungsidee auf der anderen aufgelöst werden³⁴. In dieser Phase lag also der Schwerpunkt bei der Reflexion über die Rolle von Planung, die die Gleichsetzung von Planung mit dem Anbieten plausibler Lösungen ablöste. Die Diskussion über die Planung wurde vor allem im Bereich der Wissenschaft von 1951 bis 1954 geführt; sie endete mit der festen Zuordnung der räumlichen Planung im Rechts- und Wirtschaftssystem der BRD.

Jedoch zeigen das bis 1960 nicht erlassene Bundesbaugesetz, das Scheitern des Bundesraumordnungsrangengesetzes 1956 und die Erstickung der Planungsdiskussion durch das völlig überforderte Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern (1957), daß wissenschaftliche Erkenntnisse in dieser Situation kein Anstoß für die Planungspraxis in der BRD waren. Vielmehr meinte man, der allgemein anerkannten Forderung nach einer Aktivierung der Raumordnung durch die Einsetzung des IMARO (Interministerieller Ausschuss für Raumordnung) und der KRO (Konferenz für Raumordnung) Genüge getan zu haben. Hierher gehört auch die Einrichtung des SARO, dessen ursprüngliche Aufgabe die kurzfristige Erarbeitung von Richtlinien der praktischen Raumordnungspolitik war³⁵. Die Ergebnisse der Arbeit

der Sachverständigen, insbesondere ihre methodischen Vorstellungen vom Verhältnis der Ziele zu den Maßnahmen, wurden im ROG aus den oben erläuterten Gründen aufgenommen. In diesem Falle hat die politische Praxis auf der Suche nach einem Lösungsmechanismus gewissermaßen auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen³⁶.

Die geringe Hilfe, die das ROG bei der Bewältigung dringender Probleme aufgrund des „pseudo-normativen“ Charakters³⁷ seiner Vorschriften dargestellt hat, ließ die Planung Ende der sechziger Jahre wieder auf problemorientierte Ansätze zurückgreifen. Beispiele hierfür sind das StBauFG und das in diesem Jahr fertiggestellte Bundesraumordnungsprogramm³⁸.

*

Die vorausgegangenen Analysen, zum einen mehr formal nach Ursache-Wirkungs-Relationen, zum anderen mehr inhaltlich nach dem Aufeinanderfolgen von Planungsschwerpunkten fragend, legen den Schluß nahe, daß die planende Ebene in Regierung und Verwaltung weder Gegenstand noch Zeitpunkt planerischer Aktionen selbst bestimmt. „Die Fähigkeit zur autonomen, das heißt: nicht extern bestimmten Programmentwicklung als Grundvoraussetzung einer aktiven Politik“³⁹ im Gegensatz zu einer nur reaktiven, kompensatorischen Politik ist nicht vorhanden. Oder anders ausgedrückt: die Verantwortlichen sind nicht in der Lage, die Probleme selbst zu stellen, über die sie entscheiden⁴⁰.

Wenn man Planung als Teil der Aktion versteht⁴¹, dann ist Planungstheorie in erster Linie eine Theorie der Aktion. Als solche hätte sie dann an erster Stelle die Ursachen und Bedingungen der planerischen Handlungen zu erklären. Die Konfrontation der synoptischen Planungskonzeption mit der Realität zeigt aber, daß sie dieser Aufgabe bisher kaum gerecht wird. Die letzten Bemerkungen über die Planung als Teil der politischen Handlung lenkten den Blick auf ein weiteres Problem, dem bisher nur wenig Beachtung geschenkt wurde. Mit der Betonung von Zielbildung und rationaler Mittelaus-

S. 7, und besonders *Dittrich, E.*: Ein Versuch zur Systematik der Raumordnung. In: Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung (Hrsg.): Leitgedanken zur Raumforschung und Raumordnung. – Wien 1969. S. 22 f.

36 Es wäre interessant, an dieser Stelle einmal empirisch den Nachweis des Legitimationscharakters wissenschaftlicher Forschungsergebnisse zu versuchen. Es sprengt jedoch leider den Rahmen dieser Fragestellung.

37 Vgl. *Degenkolbe, C.*: Über logische Struktur und gesellschaftliche Funktion von Leerformeln. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. 17. Jg. (1965) Nr. 2, S. 329 ff.

38 Vgl. *Hautau, H.*, a. a. O., S. 266 ff.

39 Vgl. *Mayntz, R.*; *J. Scharpf*: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: Dies.: Planungsorganisation. – München 1973. S. 122.

40 Vgl. *Luhmann, N.*: Komplexität und Demokratie. In: Politische Vierteljahresschrift. (1969) S. 323 f.

41 Vgl. z. B. *Friedman, J.*: Notes on societal action. In: Journal of the Amer. Inst. of Planners. 35. Jg. (1969) Nr. 5, S. 311 f.

34 Vgl. z. B. *Nawroth, E.*: Raum und Gesellschaft. In: *Nawroth, E.*: Raum und Gesellschaft morgen. – Köln 1969. S. 30.

35 Vgl. Sachverständigenausschuß für Raumordnung, a. a. O.,

wahl ist die Vorstellung eng verbunden, daß die Implementation von Planung nicht in den Problembereich der Planung hineingehöre⁴². Nach Ansicht einiger Autoren liegt jedoch in „der Umsetzung der Ergebnisse in praktisches Handeln in interdependenten Systemen mit eingefahrenen institutionellen Regelungen“ die Hauptschwierigkeit demokratischer Planung⁴³. In der neueren Literatur ist gerade dieses Thema oft behandelt worden. Es läßt sich im wesentlichen auf folgende Problematik reduzieren: Welche Chancen hat eine Planung, die die Bedingungen und Voraussetzungen ihres eigenen Wirksamwerdens nicht kontrollieren oder zumindest nicht beeinflussen kann? Die räumliche Planung in der BRD hält auch hierfür einige instrutive Beispiele bereit. Es sei hier nur noch einmal kurz an das Scheitern des ersten Initiativentwurfes für ein Raumordnungsrahmengesetz erinnert, das gegen den Widerstand der Industrie und der Länder sowie der Gemeindevertreter nicht durchgesetzt werden konnte; des weiteren an die Wirksamkeit der KRO und des IMARO, die mangels Kompetenz faktisch bedeutungslos blieben. Letzter Beleg in diesem Zusammenhang ist die Beratung des ROG Anfang der sechziger Jahre, als der Bundesrat den Gesetzentwurf im Länderinteresse 1963 einmal scheitern ließ⁴⁴ und dann die Beratungen von den Ländern benutzt wurden, die Kompetenzregelungen zu ihren Gunsten entscheidend zu verändern⁴⁵.

Die Folgen der fehlenden Kontrolle über die Prozesse, die zur Verwirklichung von Planungen notwendig sind⁴⁶, zeigen sich also in der Raumplanung sehr deutlich. Die Vernachlässigung dieser Problematik in der Planungsdiskussion könnte darin begründet sein, daß die Vorstellungen individuellen Planungsverhaltens auf den Staat übertragen werden. Durch die (anders als beim Individuum) Nicht-Identität von Betroffenen und Beteiligten in der gesellschaftlichen Planung führt dann die Trennung von Planungs- und Implementationsproblematik zum Scheitern von Planungen. Durch diese Überlegungen ist vor allem die Frage nach dem Stellenwert staatlicher Planung in der BRD angesichts der faktischen Planungsmacht der Länder und des Unternehmenssektors angeschnitten.

IV

Aufgrund der vorgenommenen Analyse läßt sich zu der oben aufgestellten These über Ursachen und Entwicklung von Planung erweiternd noch folgendes sagen: Die Einleitung planerischer Aktivitäten, gleich ob

organisatorischer, institutioneller oder legislativer Natur, ist stets rückführbar auf Probleme der räumlichen Entwicklung. Diese Beobachtung charakterisiert Planung in der BRD als einen in allen Phasen reaktiven Prozeß. Hiernach ist räumliche Planung in der BRD seit 1948 nie mehr als „Krisenmanagement“ mit unterschiedlichem Erfolg gewesen. Betrachten wir vor diesem Hintergrund die Planungsdiskussion, so stellt sich sogleich die Frage nach dem Realitätsbezug⁴⁷: Planung, so scheint es, ist nur sinnvoll denkbar als Versuch einer zukunftsgerichteten, bewußten Gestaltung der Realität. Wie kaum ein anderes Objekt wissenschaftlicher Erörterungen hat eine Theorie der Planung sich deshalb dem Kriterium wirksamer Daseinsbewältigung zu unterwerfen. Was aber, wenn die Planungsdiskussion sich mit Zielfindung, Zielbildungsprozessen, Entscheidungslogik und Mittelauswahl beschäftigt, Begriffen und Kategorien, die in mehr als einem Vierteljahrhundert bundesdeutscher Planungspraxis nur von untergeordneter Bedeutung waren?

Wenden wir uns zunächst dem Entscheidungsproblem und der Zielbildung zu. Die zentrale Bedeutung des Zielbegriffes für jedwedes planvolle Handeln ist in der Planungsdiskussion so gut wie unbestritten⁴⁸.

Ob diese „zentrale Bedeutung“ aber den wirklichen Verknüpfungen in der Planung entspricht, ist vor dem Hintergrund des analysierten Planungsprozesses zweifelhaft. Wenn nämlich, wie oben ausgeführt, die Realität die Handlungen von Regierung und Verwaltung nur in Fällen offensichtlicher Friktionen erzwingt, wenn Planung also lediglich reaktiv ist, dann kann von Zielbildungsprozessen und Entscheidungen über alternative Ziele als Basis planvollen Handelns nicht gesprochen werden. Es soll hier nicht der Sinn oder die Möglichkeit von Planung oder Zielbildung als solcher in Zweifel gezogen werden, sondern die stillschweigend als geradezu selbstverständlich angenommene Abhängigkeit praktischer Planung von der Zielformulierung. Es ist daher zu fordern, daß eine „Theorie der Planung“ sich stärker den Entwicklungen der Gesellschaft und der gesellschaftlichen Teilbereiche widmet⁴⁹. Für eine derartige Orientierung spricht die Möglichkeit, daß so die Entwicklungen der Realität eher prognostiziert werden und damit der Schritt von einem bloß reagierenden Krisenmanagement zu einem Fehlentwicklungen vermeidenden Planungssystem getan werden könnten. Ein solcher Schritt setzt allerdings die Erkenntnis voraus, daß erstens der Staat in seiner konkreten westdeutschen Form zur Sekundärplanung verurteilt ist, und zweitens, daß die Interpretation mißliebiger Erscheinungen als mehr oder weniger zufällige „Krisen“ aufgegeben wird.

42 Z. B. bei Vente, A.: Planung wozu? – Baden-Baden 1969. S. 30 ff.

43 Vgl. Lompe, K., a. a. O., S. 21.

44 Vgl. Evers, H.: Das Recht der Raumordnung. – München 1972. S. 27.

45 Vgl. Zinkahn, W.; W. Bielenberg, a. a. O., S. 32.

46 Vgl. Wahl, R.: Politische Planung in der differenzierten Gesellschaft. In: Schäfers, B. (Hrsg.): Gesellschaftliche Planung. – Stuttgart 1973. S. 138.

47 Vgl. Hesse, J. J., a. a. O., S. 15 ff.

48 Vgl. die Darstellung bei Banfield, E. C.: Ends and means in planning. In: International Social Science Journal. Bd. 11 (1959) H. 4, S. 362 ff.

49 Anders Faludi, A.: Planungstheorie oder Theorie des Planens? In: Bauwelt. 60. Jg. (1969) Nr. 38/39 (Stadtbaupolitik 23) S. 216 ff.

Ganz ähnliche Überlegungen lassen sich bezüglich des Problems der Mittelauswahl anstellen. Entgegen der Fiktion von der Auswahl zwischen verschiedenen „Mitteln“ zur Erreichung eines bestimmten Zieles oder eines ganzen Zielbündels nach Zweckrationalitätskriterien zeigt die Entwicklung der räumlichen Planung in der BRD durchgängig, daß eine Politik der plausiblen Lösungsvorschläge betrieben worden ist. Auch dieses Phänomen erklärt sich aus der subjektiven Notwendigkeit schnellen Handelns, die wohldurchdachte Analysen alternativer Politiken unmöglich erscheinen läßt. Hier im Bereich des politischen Mitteleinsatzes zeigten sich in aller Deutlichkeit Wirkungsweise und Folgen einer Politik des „muddling through“⁵⁰.

Werfen wir zum Abschluß einen Blick auf die Implementation von Planung. In der synoptischen Planungstheorie ist die Implementation von Planung die natürliche Fortsetzung nach den Entscheidungen über Ziele und Mittel und darum nicht Gegenstand der Erörterung. Die sich daraus ergebende Vernachlässigung der Umweltbedingungen von Planung ist in jüngster Zeit von vielen Autoren aufgegriffen worden. Dennoch scheint es ein Trugschluß zu sein, die sicher zu Recht kritisierte Außerachtlassung der Implementationsbedingungen dadurch lösen zu wollen, daß diese als Nebenbedingungen in die Planung mit aufgenommen werden. Hierdurch würde nur die Kompliziertheit der Planung bei gleichbleibendem Grundansatz erhöht, ohne daß das funda-

mentale Problem in der BRD, die fehlende Kontrolle des Planungsträgers über die Implementationsbedingungen, behoben wäre.

V

Fassen wir zusammen:

Das faktische Diktat von Zielen, Entscheidungen und Mitteln im Gesellschaftsbereich Raumordnung ist in der Bundesrepublik Deutschland Planungsrealität.

Ihr steht mit der synoptischen Planungstheorie eine Konzeption gegenüber, die von der autonomen Bestimmung von Zielen, von deren Schlüsselfunktion für den Mitteleinsatz und von der Automatik des Wirksamwerdens von Planung ausgeht.

Eine Planungsdiskussion, die so keinen Beitrag zur Erklärung des Phänomens Planung leistet, wird ihrer Aufgabe, zur besseren Daseinsbewältigung durch planendes Handeln beizutragen, nicht gerecht.

Der inkrementalistische Ansatz auf der anderen Seite kann allerdings im Hinblick auf die Notwendigkeit gesellschaftlicher Planung keine Alternative sein.

Die Hinwendung zu zwei fundamentalen Problemen politischer Planung, erstens der Bestimmung von Gegenstand und Ausmaß planerischer Aktivitäten durch die reale Entwicklung sowie zweitens der fehlenden Kontrolle des Planungsträgers über die Bedingungen des Wirksamwerdens der Planung, könnte ein besserer Ansatz sein.

50 Vgl. Kade, G.; R. Hujer, a. a. O., S. 171 ff.