

RENATE KRYSMANSKI

Sozialwissenschaftliche Aspekte des Umweltschutzes

1. Historischer Wandel der räumlichen Umwelt

Der Mensch unterscheidet sich in seinen Beziehungen zur Umwelt von anderen Organismen durch seine Fähigkeiten, in grundlegender Weise räumliche Veränderungen zu bewirken. Jede Siedlungsstruktur, jede Ordnung einer Landschaft weist zeitliche Dimensionen auf und ist abhängig von dem jeweiligen „Raumverhalten“ der Bewohner. Eindeutig festlegbare Beziehungen des Menschen zu den räumlichen und erst recht zu den sozialen Umweltbedingungen bestehen dabei nicht; in jedem Fall aber hat die Umwelt einen starken Einfluß auf das Sozialverhalten der betreffenden Gesellschaft. Man muß jedoch in diesem Zusammenhang verschiedene Umweltbereiche¹ des Menschen unterscheiden. Zum – relativ stabilen – Bereich der „Außenwelt“ gehören vor allem die von der Natur vorgegebenen vitalen Bedingungen der eigenen Körperlichkeit, die die Erdoberfläche bestimmenden Geofaktoren und der in Grenzen wandelbare Einfluß der Primärgruppen. Demgegenüber erscheinen die von der betreffenden Gesellschaft selbst geschaffenen „künstlichen“ Umweltbedingungen – hierzu zählt u. a. auch die „künstliche“ institutionelle Umwelt –

weitaus flexibler, bzw. durch andere austauschbar. Die „soziale“ Umwelt, d. h. der Kreis wechselseitiger Beziehungen, dem der einzelne freiwillig oder durch gesellschaftliche Umstände gezwungen beitrifft, muß also von den objektiven materiellen Umweltbedingungen unterschieden werden. In unserem Zusammenhang interessieren besonders die Beziehungen zwischen Personen und Gruppen und den räumlichen, d. h. den vom Menschen bewußt veränderbaren Umweltbedingungen.

In der historischen Entwicklung² des Verhältnisses des Menschen zur unmittelbaren räumlichen Umwelt gibt es zwei wesentliche Ereigniskomplexe: den Übergang zur sog. Sesshaftigkeit im Neolithikum (3000 bis etwa 1800 v. Chr.) und den bis heute noch nicht abgeschlossenen Übergang zur Industriekultur (seit etwa 200 Jahren). In der ersten Phase des „Umherziehens“ der Sammler- und Jägergemeinschaften fällt vor allem auf, daß der Mensch damals seine Energie primär darauf verwendete, von einem ökologisch günstigen Ort zum anderen zu wandern; Orte, die je nach der Jahreszeit wechselten. Er verstand sozusagen mehr die Zeit als den Boden zu nutzen. Die zweite wichtige künstliche Umformung der räumlichen Umwelt vollzog sich mit der

¹ Vgl. u. a. *Linpinsel, E.*: Umwelt und Situation in der Soziologie. In: *Kölner Zeitschrift f. Soziologie u. Sozialpsychologie* 1952/53, Heft 2/3.

² Vgl. hierzu *Freyer, H.*: Landschaft und Geschichte, S. 52f. In: *Mensch und Landschaft im technischen Zeitalter*, S. 39–70, hrsg. von der Bayrischen Akademie für Schöne Künste, München 1966.

Verstädterung. In den Gebieten, in denen es zur Entwicklung von Hochkulturen kommt, verdichten sich die menschlichen Eingriffe; die Natur wird nicht nur „in Pflege“ genommen, sondern durch Wirtschaftstechniken und kulturelle Gewohnheiten zu „Landschaften“ stilisiert, die als ideale ästhetische Vorbilder bis heute in der Freiflächenplanung eine Rolle spielen.

Zur flächigen Bodennutzung kommt also die vertikale Dimension der Städte hinzu und verändert gleichzeitig mit der Perspektive die Arbeitsbeziehungen zum Boden. Grundsätzlich gibt es keine quantitativ angebbare Grenze für die Ausdehnung der Städte; das Wechselverhältnis zwischen Stadt und Umland läßt sich nur vage ausbalancieren. Von einer gewissen Konzentration an jedoch, die sich auch ökonomisch nicht festlegen läßt, fallen die Schattenseiten der städtischen Entwicklung deutlich ins Auge: die Ausnutzung der ländlichen Gebiete durch die wachsenden Ansprüche der Stadt; die „Entleerung“ bestimmter Zonen; steigende „social costs“ in den Ballungszentren; die Zerstörung der ökologischen Regelkreise des vormals ausgeglichenen Naturhaushaltes; Bodenerosionen durch die agrarpolitisch bedingte Überproduktion („stille Krise“); die Zersiedelung der Landschaft etc. Gleichzeitig nimmt die in den Frühphasen der Industrialisierung starke Ortsgebundenheit der Industrien an die natürlichen Ressourcen ab. Mit jedem technischen Fortschritt löst sich der industrielle Produktionsprozeß weiter von der Gebundenheit an bestimmte Eigenschaften der Natur, wird die Bindung an die natürliche Umwelt lockerer. Schließlich spielt „Natur“ als Fläche für viele Produktionsprozesse nur noch als Standort eine Rolle, der relativ frei gewählt werden kann. Das gilt allerdings nur, solange der „Vorrat reicht“. Die gegenwärtige Phase der Industrialisierung zeigt neue Abhängigkeiten (bzw. die modifizierten alten): Die ständig knapper werdenden natürlichen Ressourcen (z. B. Wasser) setzen der Anwendung technischer Errungenschaften eindeutige Grenzen, sofern nicht entsprechende Substitutionsmöglichkeiten geschaffen werden.

2. Gegenwärtige Phase der räumlichen Entwicklung

Die Phase der gegenwärtigen Entwicklung kennzeichnet sich räumlich also vor allem durch das immer deutlichere Zusammenwachsen von Stadt und Land, die Anwendung rationaler landwirtschaftlicher Produktionstechniken und die wachsende Mobilität der Bevölkerung. Für die Zukunft muß mit noch mehr Freizeit, einem wachsenden Interessenhorizont der Bevölkerung und demzufolge mit einem noch weiteren Aktionsradius gerechnet werden. Diese einfachen Tatsachen werden ihre Auswirkungen auf jeden Bereich unserer Raumplanung haben. Bei den gemeinsamen Bemühungen der einzelnen Planungsressorts um die Qualität der zukünftigen Umweltbedingungen stößt man primär auf drei Kernfragen³: erstens der nach dem Flächenbedarf der

verschiedenen Nutzungen und Bedürfnisse, zweitens der nach der Dichte, d. h. der Nutzungsintensität und des für die einzelne Nutzung eventuell feststellbaren Optimums sowie drittens auf die Frage nach der zukünftigen Struktur der „machbaren“ Teile unserer Umwelt. Diese Probleme sind nicht ohne subjektive Wertmaßstäbe zu beantworten, da sie alternative Möglichkeiten der Zuordnung der einzelnen Nutzungen im Raum zulassen. Die Gebiete am Rande der großen Industrie- und Wohnzentren rücken bei der Beurteilung der Alternativen immer mehr in den Blickpunkt. Eine Reihe großräumiger Planungen – auch die Modellvorstellungen der Steuerung der Entwicklungsprozesse in mono- oder polyzentrische Bahnen – tragen dem Rechnung.

Die städtebauliche Konzeption der deutschen Nachkriegszeit mußte sich vor allem am schnellen Wiederaufbau orientieren, ästhetische Gestaltungsfragen rangierten zunächst an zweiter Stelle. Die Vorstellungen der Stadtplaner kreisten in den folgenden Jahrzehnten um eine „aufgelockerte“, „durchgrünte“, „entkernte“ oder „entballte Stadtlandschaft“, die sich als Konsequenz der auch politisch unterstützten Eigenheimbewegung (Ideologie der „sozialen Sicherheit“ im Nachkriegsdeutschland) bis ins weitere Umland hineinzog. Die Auswirkungen für die Freiflächen zwischen den einzelnen Siedlungskernen und die betroffenen Städte selbst sind bis heute sichtbar: weite Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsstätten, Verkehrsprobleme, leere Innenstädte, Siedlungen „auf grüner Wiese“, die ohne die notwendige Einbindung in den Gesamt- und ohne städtische Dichte häufig zu reinen Schlafvororten degradiert werden etc. Als Gegenreaktion auf diese unerwünschten Trends folgte eine theoretische und praktische Neuorientierung des Städtebaus, die allerdings nicht selten die alten Prinzipien lediglich umkehrt: Statt „Entballung“ und „Funktionstrennung“ der Charta von Athen nun „Verdichtung“ und „Mischung der Funktionen“, statt „Auflockerung“ das neue Zauberwort der „Urbanität“ – und die möglichst überall; weiter eine stärkere Förderung des Mietbaus und hoher Wohndichten und in der Grünplanung der weitgehende Verzicht auf das sog. „kleine Grün“, das kaum rechte Funktionen wahrnehmen kann, sondern praktisch nur dazu dient, die Abstandsflächen zwischen den Wohnbauten zu füllen.

Zwischen den Extremen einer totalen städtischen Konzentration in einigen Verdichtungsgebieten und einer ziellosen, von der Eigenheimideologie gestützten „Zersiedelung“ der Landschaft fanden sich inzwischen Kompromißlösungen: vor allem die einer teilweisen Dezentralisierung bzw. „Dekonzentration“ oder „gebündelter Dekonzentration“ durch Satellitenstädte bzw. nutzungsintensive Vororte oder die heute gültige Konzeption einer hierarchisch gestuften Anordnung vieler zentraler Orte unterschiedlicher Größe an regionalen Verkehrsbändern bzw. in Netzstrukturen. Deutschland – Westdeutschland allerdings weniger als Mittel- und Ostdeutschland – hat gegenüber den anderen europäischen Ländern den Vorteil, daß sich der Verdichtungsprozeß wegen der Raumstruktur und historischen

³ Albers, G.: Chancen und Grenzen der Planung, S. 109. In: Mensch und Landschaft im technischen Zeitalter, a. a. O., S. 93–130.

Entwicklung von Anfang an in einer dezentralisierten Weise vollzog⁴.

Bei der Abwägung der alternativen Entwicklungen, in die durch Maßnahmen der Planung eingegriffen werden kann, muß besonders das Problem der Rangordnung der verschiedenen Aspekte berücksichtigt werden. Der Wert der Wohnqualität beispielsweise; die Kommunikationsbedürfnisse; die menschlichen Fähigkeiten, die gestaltete Umwelt ästhetisch zu erleben; Fragen der Wirtschaftlichkeit der Zuordnung der einzelnen Funktionen im Raum; finanzielle, technische und soziale Erwägungen bei der Berücksichtigung der Freizeit- und Erholungsansprüche in den Kontaktzonen zwischen Stadt und Umland etc. müssen gegeneinander abgewogen werden.

Nicht alle diese Ansprüche, die sich auf den Raum richten, können im objektiv-meßbaren Bereich der Nutzen-Kosten-Rechnungen ihre Lösung finden⁵. Viele Bereiche der Umweltplanung entziehen sich der rechnerischen Präzisierung. Die Realisierbarkeit der verschiedenen Vorstellungen und die offenen oder verborgenen Wertungen bzw. ökonomischen Interessenlagen müssen öffentlich reflektiert werden. Dies gilt in unserer Gesellschaft besonders für die privaten Eigentumsrechte. Denn überall dort, wo Forderungen nach dem Schutz der natürlichen Ressourcen bzw. bestimmter Umweltbedingungen private Eigentums- oder Besitzrechte stören, entstehen ernsthafte Widerstände. Heute läßt die Rechtsordnung zwar kaum noch eine uneingeschränkte Nutzung des Eigentums zu; vor allem nicht des Eigentums am immer knapper werdenden „Grund und Boden“. Dennoch fehlen in vielen Fällen rechtliche Handhaben, um den Privateigentümern und vor allem den Großverbrauchern der ursprünglich „freien“ Güter Luft und Wasser zumindest die notwendigsten Auflagen zu erteilen.

3. „Umweltschutz“ und das „Wohl der Allgemeinheit“

Das Problem des „Umweltschutzes“ stellt sich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive grundsätzlich zunächst dar als Problem, die verschiedenen raumverändernden Aktivitäten der Gesellschaftsmitglieder „richtig“, d. h., zum Wohle aller bzw. der Mehrzahl, zu organisieren. Damit ist allerdings über die Folgeprobleme: Was soll überhaupt geschützt werden, und wer kann hier entscheiden, noch nichts gesagt. Konzentriert man sich in diesem Zusammenhang auf die Frage „Welche Bedürfnisse fallen unter den Begriff Umweltschutz“, so wird schnell deutlich, daß es sich in unserer Gesellschaft besonders um die Bedürfnisse des einzelnen handelt, die sich nicht über den sonst üblichen Marktmechanismus – also den „Preis“ – regulieren.

Vor allem die Bedürfnisse, die in den sog. „öffentlichen“ Infrastrukturbereichen (zu denen in Zukunft eben auch der

„Umweltschutz“ gehören wird) angesiedelt sind, werden in einer – zumindest ideologisch immer noch – wettbewerbsorientierten, an private Investitionen und Gewinne gebundenen Wirtschaftsordnung benachteiligt. Hier wird bislang letzten Endes nur das als „Bedürfnis“ anerkannt, was einen entsprechend durchschlagenden Marktwert hat, – sich also in tauschbare Geldgrößen übersetzen läßt. Aus diesem Schema fallen u. a. die für den einzelnen Menschen so lebenswichtigen Bedürfnisse des Umweltschutzes im engeren Sinne, d. h. der Schutz gegen negative Auswirkungen zu großer städtischer Agglomeration heraus wie: Schutz gegen ungenügende, das spontane Verhalten reglementierende, Wohnbedingungen; gegen verunreinigtes Wasser und z. T. lebensbedrohende Verunreinigung der Luft; Schutz gegen Lärm und unzumutbare Verkehrsbedingungen; das Recht auf die Distanz von anderen, d. h., das Recht auf Ruhe- und Erholungsräume innerhalb und in der Nähe der Wohnungen; die Ansprüche auf Spielplätze und andere kinderfreundliche Umgebungen fallen ebenso heraus wie das Recht auf Sicherheit am Arbeitsplatz, auf genügende werkärztliche Betreuung etc.

Zu dieser selbstverständlich keineswegs vollständigen Aufzählung kommen weitere benachteiligte Bedürfnisse, die, obwohl man sie in der Diskussion um die „Umweltplanung“ gewöhnlich nicht berücksichtigt, dennoch im weiteren Sinne dazugehören: das Recht auf angemessene Information und Bildung, auf eine vom Einkommen und von der Region unabhängige Gesundheitsversorgung, auf Kindergartenplätze, auf Sicherheit im Alter, Minderheitenschutz (u. a. ausreichende psychiatrische Abteilungen in den Krankenhäusern, ein moderner Strafvollzug) etc. In jedem Fall handelt es sich um Bedürfnisse, die über keinen bzw. um einen relativ schwachen Marktwert verfügen, sich für eine gewinnorientierte Investitionspolitik also nicht eignen. In jedem Fall gleichzeitig handelt es sich ebenso um Bedürfnisse und Rechte, in denen sich unsere vielzitierte „demokratisch-sozialstaatliche Grundordnung“ konkretisieren sollte.

Mit dem Begriff des „Umweltschutzes“ ist also an sich ein Planungsbereich gemeint, in dem sich ausschließlich die Interessen der „Allgemeinheit“, des „Menschen“, der „gesunden“ Umwelt (d. h. einer am Recht des einzelnen auf Gesundheit orientierten Umwelt) etc. artikulieren und durchsetzen sollten.

Für die derzeitige Planung gilt jedoch, daß Vorschläge zur Verbesserung der Situation häufig erst dann zum Zuge kommen, wenn die Mißverhältnisse schon kraß zutage treten. Der Zusammenhang zwischen bestimmten industriellen Wirtschaftsformen und dem Problem des Umwelt- bzw. Gesundheitsschutzes, d. h. des Schutzes vor spezifischen Umweltbedingungen, ist offensichtlich. Die Struktur und Qualität der verschiedenen materiellen Umweltbereiche und der biologischen Daseinsbedingungen sind direkte Konsequenz der jeweiligen Phase der Industrialisierung; sie spiegeln vorherrschende gesellschaftspolitische Prioritäten und Abhängigkeitsverhältnisse deutlich wider. In der Phase des Frühkapitalismus waren es vor allem die schlechten Wohn- und Arbeitsverhältnisse in den sich rasch ausbrei-

⁴ Umlauf, J.: Leitgedanken zur Raumordnung, S. 183. In: Raumordnung und Bauleitplanung im ländlichen Raum. – Stuttgart 1967, S. 176–189. = Schriften des Instituts für Städtebau und Raumordnung, Bd. 1.

⁵ Albers, G.: a. a. O., S. 116.

tenden Großstädten, die sozialpolitische Anstrengungen auf den Plan riefen – allerdings auch erst zu einem Zeitpunkt, als die sog. „soziale Frage“ zu einer unmittelbaren Gefährdung der bestehenden Ordnung zu werden drohte. Konnte sich die Sozialkritik Anfang des 20. Jahrhunderts noch auf spezifische Probleme bestimmter Großstädte und Bevölkerungsschichten beschränken, handelt es sich in der Gegenwart – der jetzigen Phase der Industrialisierung entsprechend – um ein internationales Betroffensein durch die sog. „social costs“, die fast alle Bevölkerungsgruppen erreichen.

Der Grundwiderspruch, der in immer neuen Variationen im Verlaufe der Industrialisierung auftritt, liegt im Interessengegensatz der partikularen, kurzfristig am jeweiligen Gewinn orientierten Wirtschaftsinteressen, die die Konsequenzen ihrer Eingriffe in die natürlichen Ressourcen nur in bezug auf ihre eigene begrenzte Interessenlage reflektieren und vorausplanen, und den als „Allgemeinwohl“ definierten gesellschaftlichen Interessen. Die aufgrund der bislang zu einseitigen Orientierung an kurzfristigen ökonomischen Werten produzierten langfristigen Umwelt- und Gesundheitsschäden – die weitgehende Zerstörung der bio-ökologischen Basis, die für die Handlungsfähigkeit sozialer Systeme nach wie vor von entscheidender Bedeutung ist – lassen in der Gegenwart ein über alle nationalstaatlichen Grenzen hinausreichendes Ausmaß erkennen.

Für die materiellen und biologischen Daseinsbedingungen in unserer Gesellschaft gilt, daß der Widerspruch zwischen öffentlichen und privaten Interessen, der bislang noch ideologisch verbrämt werden konnte (so daß jahrzehntelang ganze Tatsachenketten über das Ausmaß der bio-ökologischen Umweltschäden für das Bewußtsein der Betroffenen ausgeblendet blieben), angesichts der sich ausbreitenden Einsicht in die tabuisierten Zusammenhänge mit einer Deutlichkeit aufbricht, daß weder nationale noch internationale Maßnahmen in Zukunft um die Festsetzung eindeutiger Gesetze, die sich an die Adresse der die Schäden verursachenden Gruppen der Gesellschaft wenden, herkommen. Ähnlich der partiellen Lösung der „sozialen Frage“ Anfang des 20. Jahrhunderts, werden hierzulande jedoch auch heute noch die seit langem fälligen Maßnahmen – und wichtiger: Finanzmittel – zur Behebung der Umwelt- und Gesundheitsschäden erst in dem Moment angeboten, wo die Unerträglichkeit vieler Lebensbedingungen für weite Teile der Bevölkerung nicht selten schon zur unzumutbaren Belastung geworden ist. Erst seit sich die private Wirtschaft – veranlaßt durch die wachsende öffentliche Kritik⁶ – zu gewissen Zugeständnissen gezwungen sieht, beginnen sich (zumindest in der theoretischen Auseinandersetzung) allmählich am „Allgemeinwohl“ orientierte gesellschaftspolitische Ziele vor den ökonomischen Wachstumszielen durchzusetzen: daß man dies schon als „Fortschritt“ werten muß, verdeutlicht die gegenwärtige Situation.

4. Umweltplanung als Anpassungsplanung?

Darüber hinaus handelt es sich auch bei den derzeitigen (hauptsächlich theoretischen) Vorstellungen der Planung „gesunder Umweltbedingungen“ zudem noch vorwiegend um reine Anpassungsmechanismen, die langfristige Konzeptionen (die notwendige Korrekturen bestehender Produktionsverhältnisse mit einbeziehen müßten) u. a. aufgrund des Widerstandes der betroffenen Interessenverbände unberücksichtigt lassen. Der gesellschaftliche Charakter des Problems „Umweltplanung“ wird also von einer technologischen Perspektive verdrängt, die die gesellschaftspolitische Problematik (vgl. z. B. die Situation in den USA) auf detailliert auszuhandelnde Sachfragen reduziert. Die ökonomischen Interessenzusammenhänge, die der eigennützigen Ausbeutung der natürlichen und biologischen Ressourcen bis heute zugrundeliegen, bleiben weiterhin bevorzugt unklar. In der Diskussion um die „Umweltproblematik“ wird häufig von ökologischen „Katastrophen“, von „zwangsläufigen“ Folgen des technischen Fortschritts für die Gesundheit geredet, seltener werden die sozialen und ökonomischen Ursachen aufgezeigt. Gerade in diesem Zusammenhang aber kann es sich nicht nur um rein technische Lösungen „notwendiger Übel“ handeln: Die gesellschaftspolitischen Implikationen werden auf allen Handlungsebenen immer offenkundiger.

Bei der in diesem Zusammenhang notwendigen Behandlung des Problems wer denn nun für wen das zukünftige Leben in langfristigen Plänen fixiert, richteten sich Hoffnungen auf eine Objektivierung der Situation in letzter Zeit vor allem auf die Forderung der interdisziplinären Zusammenarbeit der beteiligten Wissenschaften sowie sozusagen „von unten“ gleichzeitig auf die „Aktivierung der Nutzerrolle“ bzw. die Schaffung institutionalisierbarer Möglichkeiten der Teilnahme der Betroffenen an Planentscheidungen. Beide Vorstellungen sollen abschließend kurz auf ihre Wirksamkeit geprüft werden.

Die Resultate von wissenschaftlichen Datenverknüpfungen, die sich in langfristigen Plänen niederschlagen, führen in jedem Fall dazu, soziales Handeln von Menschen für die Zukunft festzulegen. Abgesehen von Normen und tradierten Wertvorstellungen, die für den einzelnen unterschiedlich verbindliche soziale Rahmen bilden, stößt er in seinem täglichen Verhalten dauernd an die materiellen – auch die materiell-räumlichen – Bedingungen seiner Existenz. Diesen immer gegenwärtigen materiell-räumlichen Bezügen ordnet sich im Wechselverhältnis ein an ihnen orientiertes Sachverhalten zu, da der Mensch bemüht ist, sich den Daten seiner konkret erhebbaren Umwelt anzupassen. Dieser – vom politischen Hintergrund der jeweiligen Gesellschaft noch unabhängige – einfache Befund macht die Tragweite enger Konzeptionen der räumlichen Umweltgestaltung deutlich: Individuelles Verhalten wird in bestimmte Muster gedrängt, die häufig in einem nicht mehr vertretbaren Ausmaß Variabilität, d. h. auch „Freiheit“ einschränken. Datensysteme werden sich um ihrer inneren Kohärenz willen zwar um Realitätsnähe bemühen, was aber hereinkommt oder draußen zu bleiben hat, ist in jedem Fall vor allem

⁶ Vgl. zur ausgesprochen vorsichtigen Neuformulierung der langfristigen gesellschaftspolitischen Ziele den Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1970, S. 39 u. a.

eine politische Entscheidung. Die Gefahr – auch bei „interdisziplinärer“ Zusammenarbeit (die im übrigen wegen der so unterschiedlichen Ausbildungen und Begriffsraster der beteiligten Wissenschaftler häufig nur sehr vordergründig praktiziert wird) – liegt in der Betrachtung des zukünftigen Handelns der „Beplanten“ als bloß sachliches Datum, als Ausführung schon vorweg konzipierter Wirklichkeit. Die Projektion auf die Zukunft besteht in den meisten Fällen lediglich aus der bloßen Umsetzung von vorgeblich „sachlich“ zwingenden Umweltdaten in solche Handlungsstrategien, die den status quo sichern.

Bei den Versuchen in der Praxis, interdisziplinär wichtige Planungsprobleme verschiedener Größenordnung und Reichweite in den Griff zu bekommen, ohne globale, in ihrer Unbedenklichkeit oft erschreckende Modelle der Wirklichkeit aufzuzwingen, muß zunächst eine stufenweise, korrigierbare Integration der einzelnen Faktoren vorgenommen werden. Der erste Kongreß für internationale Zukunftsforschung, der vom 12. bis 15. September 1967 in Oslo 65 Wissenschaftler und 17 Nationen zusammenführte, brachte in diesem Zusammenhang einen interessanten konkreten Vorschlag von *Olaf Helmer* der Rand Corporation. Er entwickelte eine neue Sozialtechnik, die er die „Delphi-Methode“⁷ nennt, um die Wahrscheinlichkeit prognostischer Aussagen zu erhöhen. Es handelt sich um eine Befragung von Experten, die mehrstufig durchgeführt wird. In einem ersten Fragebogen werden Fachleute um eine Schätzung zu bestimmten künftigen Ereignissen gebeten; nach der Auswertung wird ihnen der Mittelwert aller Schätzungen mit der Bitte um eine eventuell veränderte eigene Stellungnahme zugeleitet. In diesen sich wiederholenden Aktionen kommen Argumente für oder wider bestimmte Zeit/Ereignis-Reihen zur Sprache und tragen zur Annäherung der unterschiedlichen Positionen bei. Der besondere Wert dieser Methode der Prognostik scheint darin zu bestehen, daß die sonst nicht genügend beachteten Relationen der Einzelentwicklungen untereinander deutlich sichtbar werden. Die Voraussage einer Gesamtentwicklung gewinnt dadurch an Wahrscheinlichkeit. Sie verliert allerdings an Deutlichkeit, weil man die Schätzungen als ein interdependentes Gefüge auffaßt, das die Einzelheiten unbestimmter werden läßt. *Helmer* erprobte diese Methode an den in Oslo anwesenden Experten. Eine erste Befragung zu einem ausgewählten Problem ergab beispielsweise, daß die Luftverunreinigung in den Großstädten sich wahrscheinlich bis 1990 auf das Maß von 1940 reduzieren ließe. Dies Ergebnis verschob sich im zweiten Durchgang nach der Berücksichtigung einiger einschränkender Argumente auf das Jahr 1995. Man fragt sich zunächst, was das für die Zukunft unserer Welt nun schon bedeuten mag, ob z. B. die Verwirklichung der Luftreinhaltung fünf Jahre früher oder später eintritt. Aber *Helmer* zeigte auch an anderen ähnlichen Beispielen, daß sich die Bedeutung solcher Einzelschätzungen potenziert, wenn man sie in ihren gegenseitigen Einflüssen mitberücksichtigt. Überschreitet etwa die Erdbevölkerung wesentlich früher

als im Jahre 2000 die Fünf-Milliarden-Grenze, so kann wahrscheinlich die Luftreinhaltung in Großstädten erst erheblich später realisiert werden, ebenso wird sich das Bruttosozialprodukt pro Kopf der Erdbevölkerung erst später steigern lassen, was wiederum einen höheren Prozentsatz hungernder Menschen vermuten läßt. Laufen die Prognosen der Entwicklung in diese Richtung, so müssen sich eventuell früher als erwartet die wissenschaftlichen Bemühungen auf eine Nahrungsgewinnung größeren Umfangs aus dem Meer konzentrieren.

Obwohl durch diese stufenweise Integration von Sachwissen zweifellos Vorteile für begrenzte prognostische Aussagen gewonnen werden können, bieten auch derartige kontrollierte Quantifizierungen keine ausreichende Grundlage für Entscheidungen zu bestimmten Umweltqualitäten. Wesentlich bleiben neben den subjektiven Wertentscheidungen, die durch die z. T. unreflektierten Ziele der Planung für die ganze Gesellschaft getroffen werden, vor allem die politisch motivierten Prioritäten einer Gesellschaft. Dieser Tatbestand wird eben auch besonders am Beispiel der BRD deutlich: Nicht die begrenzten ökonomischen Mittel sind dafür verantwortlich zu machen, daß jahrzehntelang die Belange des Umweltschutzes vernachlässigt wurden, da das Volkseinkommen in den letzten 40 Jahren allein um das Fünffache stieg, sondern die Rangordnung der Ziele unserer Planung sowie verfestigte Interessen- und Besitzstrukturen, die beispielsweise jahrelang ein funktionables Städtebauförderungsgesetz zu verhindern wußten.

Vor diesem Hintergrund ist auch eine Beteiligung der sog. Planungsbetroffenen, d. h. eine systematische Veränderung der Nutzerrolle auf allen Planungsniveaus zu sehen. Abgesehen von einigen Bürgerinitiativen und Selbsthilfeorganisationen im konkreten Fall (vor allem bei Sanierungsprojekten u. ä.) fehlen der anonymen Gruppe der Nutzer in allen Infrastrukturbereichen institutionalisierte Möglichkeiten direkter Handlungen in Planungsvorgängen⁸. Von der Zielentwicklung sind sie praktisch vollends ausgeschlossen. Vorstellungen, die Nutzer über das imperative Mandat institutionell zu befähigen ihre Interessen durchzusetzen, müssen äußerst skeptisch beurteilt werden, auch wenn „ein Aufgaben- oder Projektbezug“ vorhanden wäre, „auf den hin dieses Mandat gegeben wird“⁹, – und dies mit der Möglichkeit von „Projektautonomien“ bzw. projektgebundener Mittelvergabe gekoppelt würde. Es bleibt wie in der amerikanischen Diskussion um die sog. „advocacy planning“ letztlich doch immer das Problem offen, wie sich die in den neuen institutionellen Rahmen artikulierten Bedürfnisse politisch durchsetzen können. In einer Gesellschaft, in der Zusammenhänge bevorzugt un-

⁷ Vgl. hierzu *Wagner, M.* u. *Stromburg, S.*: Der Nutzwert von Alternativen. Zur Anwendung der Delphi-Methode in der Stadtplanung. In: *Stadtbauwelt* 24 (1969), S. 272–274.

⁸ Zu dem Problem der heutigen bescheidenen Teilnahmemöglichkeiten u. a. *Schäfers, B.*: Raumplanung und Öffentlichkeit. Beiträge zur Raumplanung, Bielefeld 1970. (Hrsg. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster). Hier werden drei Fallstudien analysiert: Kommunale Neuordnung auf Kreisebene: Altena/Lüdenscheid; Flurbereinigungsverfahren aus dem Münsterland; ein Planverfahren aus dem Bereich der Bauleitplanung.

⁹ *Bloem, E., Göschel, A., Tüllmann, H.*: S. 314, Methodik. Entwicklung bedarfsorientierter Planung, *Stadtbauwelt* 28 (1970), S. 309–314.

durchsichtig gelassen und in Einzelfunktionen aufgelöst werden, können „autonome Subsysteme“ nur so lange Chancen haben, wie sich ihre Kritik innerhalb der vom Gesamtsystem tolerierten Marge bewegt. Wesentliche – über

diese Kritikgrenze hinausreichende – Veränderungen sind nur möglich, wenn gleichzeitig die gesellschaftspolitische Zielsetzung, d. h. die dort regierenden Prioritäten, verändert wird.