

Soziologie und Raumplanung

Einführung in ausgewählte Aspekte

Herausgegeben von

Peter Atteslander

Mit Beiträgen von:

Peter Atteslander
Bernd Hamm
Frank Hollih
Walter Molt

Fritz Nigg
Jörg Oetterli
Walter Zingg
Gisela Zipp



1976

Walter de Gruyter · Berlin · New York

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Soziologie und Raumplanung: Einf. in ausgew. Aspekte /
hrsg. von Peter Atteslander. Mit Beitr. von Peter Attes-
lander ... – 1. Aufl. – Berlin, New York: de Gruyter 1976.

(Sammlung Göschchen; 2110)

ISBN 3-11-004962-7

NE: Atteslander, Peter [Hrsg.]

© Copyright 1976 by Walter de Gruyter & Co., vormals G. J. Göschchen'sche Verlagshandlung, J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung Georg Reimer, Karl J. Trübner, Veit & Comp., 1 Berlin 30 – Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden – Printed in Germany – Satz und Druck: Max Schönherr KG, 1 Berlin 51 – Bindearbeiten: Lüderitz & Bauer, Buchgewerbe-GmbH, 1 Berlin 61

Inhalt

Vorbemerkung	5
1. Sozialwissenschaftliche Aspekte von Raumordnung und Raumplanung (<i>Peter Atteslander</i>)	10
1.1 Raum und gesellschaftliche Planung	10
1.2 Gesellschaft und Raumordnung	13
1.3 Grenzen und Möglichkeiten der Raumplanung	20
1.4 Systemtheoretische Aspekte der Planungssoziologie	34
1.5 Versuch einer Planungstypologie	54
2. Planungsziele und Planungswirklichkeit (<i>Gisela Zipp</i>)	72
2.1 Planung als politischer Prozeß	74
2.2 Die Funktion von Leitbildern und Probleme bei der Entwicklung gesamtgesellschaftlicher Zielvorstellungen	79
2.3 Umfassende Planung und Zielpluralismus	84
2.4 Planung als umfassende Aufgabe	90
3. Sozialökologie und Raumplanung (<i>Bernd Hamm</i>)	94
3.1 Siedlungssoziologie, Sozialökologie und Raumplanung	94
3.2 Ursprünge und Entwicklungen der Sozialökologie	97
3.3 Theorie und Planungsrelevanz der Sozialökologie	107
3.4 Zur weiteren Entwicklung	114
4. Raum- und Sozialverhalten (<i>Walter Molt</i>)	118
4.1 Psychologie und Raum	118
4.2 Kategorien des Raumes	126
4.3 Planung und Gestaltung	144
5. Soziale Indikatoren (<i>Fritz Nigg</i>)	152
5.1 Praxisbezogene Sozialstatistik	152
5.2 Methodologische Grundsätze	153
5.3 Inhalt und Ausgestaltung	156
5.4 Indikatoren-Systeme	165
5.5 Soziale Indikatoren in der Raumplanung	174
6. Soziale Mobilität und Wanderung (<i>Walter Zingg</i>)	181
6.1 Wanderung als die geographische Dimension der sozialen Mobilität	181
6.2 Mobilitätsbezogene Ergebnisse der Wanderungsforschung	188
6.3 Wanderung – Seßhaftigkeit	200
6.4 Schlußfolgerungen	206

7. Partizipation und Raumplanung (<i>Frank Hollih</i> n)	211
7.1 Repräsentation der Betroffenen	212
7.2 Organisationsform der Vertretung der Betroffenen	217
7.3 Legitimation des Vertretungsgremiums	221
7.4 Ermittlung der Bedürfnisse der Betroffenen	223
7.5 Mobilisierung der Betroffenen	225
7.6 Mobilisierung von Unterschichtangehörigen	228
7.7 Planungsstil und Partizipation	231
8. Freizeit und Raumplanung (<i>Jörg Oetterli</i>)	235
8.1 Bemerkungen zum aktuellen Stand der soziologischen Forschung auf dem Gebiet der Freizeit	235
8.2 Arbeitszeit und Freizeit: Probleme der Abgrenzung	237
8.3 Die gesellschaftlichen Funktionen der Freizeit	240
8.4 Die Einflußfaktoren auf Freizeitverhalten und Frei- zeitbedürfnisse und deren Wandel	242
8.5 Möglichkeiten und Grenzen raumplanerischer Maß- nahmen im Bereich der Freizeit	253
Sach- und Personenregister	265

Vorbemerkung

Der Titel dieses Götschen-Bandes ist mit Bedacht gewählt worden. Es heißt nicht „Soziologie der Raumplanung“, sondern „Soziologie und Raumplanung“. Damit soll verdeutlicht werden, daß wir über den heutigen Stand soziologischer Erkenntnis und Forschungsergebnisse zu berichten haben. Eine in sich geschlossene, systematische Fachdisziplin „Soziologie der Raumplanung“ besteht nicht.

Raumplanung ist, wie im folgenden ausführlich darzustellen ist, gleichzeitig Gesellschaftspolitik. Die Ziele der Raumordnung sind unabhängig von Zielvorstellungen, die in einer Gesellschaft entwickelt werden, nicht denkbar. In dieser Beziehung ist die Darstellung von gesellschaftswissenschaftlichen Fragestellungen Voraussetzung für politische Entscheide und ebenso für gesetzliche und technische Maßnahmen. Die folgenden Seiten stellen deshalb auch einen Beitrag zum Thema der Beratung der Politik durch die Wissenschaft dar.

In der Praxis der Raumplanung, aber auch an Universitäten, Technischen Hochschulen und Akademien ist ein steigender Bedarf an Information über Wechselwirkungen zwischen Raumgestaltung und sozialem Verhalten bemerkbar. Die theoretische Fragestellung und die praktischen Probleme sind interdisziplinärer Natur. Weder nützen dem Praktiker theoretische Höhenflüge, wenn er vor der Aufgabe steht, zu einem bestimmten Zeitpunkt für einen bestimmten Raum bestimmte Maßnahmen vorzuschlagen, noch verbürgt ihm theorielloser Pragmatismus den dringend notwendigen Erfolg seiner Maßnahmen. Nichts ist praktischer als eine gute Theorie.

Vermag die Soziologie, insbesondere jene Soziologie, die sich mit Fragen der Raumordnung befaßt, eine solche Theorie anzubieten? Es fällt dem Soziologen leicht, die Fehler der Planer aufzuzeigen. Es fällt ihm dagegen schwer, dem Planer zu helfen, Fehler zu vermeiden. So verhängnisvoll

es ist, daß Planer Entscheidungen treffen, ohne die gesellschaftlichen Wechselwirkungen, Vorbedingungen und Folgen ihres Handelns zu bedenken, so absurd ist es, wenn Soziologen ohne Kenntnis der wirtschaftlichen, politischen und technischen Bedingungen über Raumplanung schreiben.

Aus dieser Sachlage ergaben sich für den Herausgeber die Kriterien der Auswahl sowohl der Mitarbeiter wie auch der Themen. Die einzelnen Beiträge sind sowohl theorieverbunden wie auch praxisbezogen – auch wenn letzteres nicht immer unmittelbar sichtbar wird. Der vorliegende Band ist kein Rezeptbuch für den Raumplaner. Das einzige, möglicherweise aber wesentlichste Rezept, das angeboten wird, ist der Beitrag zur Bestimmung des Standortes, ein Hinweis auf die außerordentlich komplexen Wechselwirkungen und ein Verständnis für Vorbedingungen des Handelns.

So wenig sich der Soziologe der Aufgabe entziehen kann, sich in die technische Fachsprache des Planers und in die Formulierung des Gesetzgebers einzuarbeiten, so wenig kann der Soziologe dem Planungspraktiker eine billige Abkürzung anbieten, die an etablierten Begriffen der Sozialwissenschaft vorbeiführen würde. Interdisziplinarität kann sich nicht nur in der Koordination erschöpfen. Sie ist nicht als Addition von eigenen und fremden Begriffen zu verstehen, sondern bedeutet zunächst gegenseitige Begriffsklärung und deren theoretische Durchdringung.

Aus den dargelegten Gründen ist der vorliegende Göschen-Band kein Lehrbuch im traditionellen Sinn, dennoch aber ein Lehrmittel: Es soll drei Funktionen erfüllen:

- (1) Es kann als Lehrmittel dienen für Vorlesungen und Seminare an Universitäten, technischen Hochschulen, Fachhochschulen und Akademien, die in steigendem Maße auch in der Ausbildung Probleme der Raumplanung behandeln.
- (2) Es ist Lehrmittel zum Selbststudium für Sozialwissenschaftler, Architekten, Planer, Techniker, Verwaltungsfachleute, die sich über den heutigen Stand im angezeigten Bereiche zu informieren wünschen.

- (3) Es dient als Nachschlagwerk für den Planungspraktiker, der sich über spezielle Probleme der Raumplanung, beispielsweise über Freizeit und Verkehr oder soziale Indikatoren, informieren will.

Insgesamt ist der vorliegende Band als Informationsvermittlung und Orientierungshilfe zu verstehen. Die sozialwissenschaftlichen Beiträge zur Raumplanung sind äußerst vielfältig und uneinheitlich. Sie finden sich zerstreut in zum Teil wenig zugänglichen Fachzeitschriften. Aus diesem Grunde ist das einführende Kapitel als mögliche Ordnungsgrundlage zu verstehen. Dem Leser wird nicht eine Lehrmeinung aufgezungen, sondern vielmehr wird er aufgefordert, sich zu überlegen, wo er selbst steht. Die sich anschließenden Beiträge stellen Übersichten über einzelne Aspekte sozialwissenschaftlicher Ergründung praktischer Raumplanungsaufgaben dar. Damit ist, wie gesagt, das Gegenteil dessen erreicht, was Rezeptsammlungen anzubieten pflegen. Gefordert wird eine Auseinandersetzung mit dem gegenwärtigen Wissen, die Formulierung der ungelösten Fragen, die Einsicht in Rahmenbedingungen, denen die Maßnahmen der Raumplanung in Gegenwart und Zukunft unterliegen.

Diese Zielsetzung versucht das einleitende erste Kapitel zu erfüllen. Die Reihenfolge der weiteren Beiträge richtet sich weitgehend nach dem Allgemeingrad der Problemstellung.

Der Beitrag von *Gisela Zipp* über „Planungsziele – Planungswirklichkeit“ stellt einen Problemaufriß der Zielfindungsprozesse im Bereich der Raumplanung dar. Dabei wird Planung primär als politischer Entscheidungsprozeß über bestimmte Werte, die implizit in die Planung eingehen, verstanden, und nicht mehr als ein Kombinationsproblem von Zielen und Mitteln, wobei die Mittel in der Regel die Ziele bestimmen. Die Absage an Leitbündkonzepte, die wegen ihrer Leerformelhaftigkeit eher verschleiern als aufklärenden Charakter haben, führt zwangsläufig zu Fragen von Information, Informationsverarbeitungskapazität und Legitimation der am Planungsprozeß Beteiligten.

Bernd Hamm bezeichnet die Siedlungssoziologie als das Studium des Raum-Verhalten-Systems und klärt den Stellenwert des sozialökologischen Theorieansatzes in diesem Konzept ab. Neben der Darstellung der Entwicklung des sozialökologischen Denkens in der Siedlungssoziologie geht es um die theoretische und planerisch-praktische Beurteilung der Sozialökologie und um die Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung in eine allgemeine Theorie der Mensch-Umwelt-Beziehungen.

Die sozialpsychologischen Aspekte des raumbezogenen Sozialverhaltens von *Walter Molt* werden durch die Erörterung der Beziehungen zwischen physikalisch-wirklicher Welt und psychisch-kognitiver Welt eingeleitet. Unter Zugrundelegung der Terminologie von Lewins topologischer Psychologie folgt die Darstellung der psychologischen Raumkategorien: Orte und Bereiche, Grenzen und Wege, Territorium und Orbit. Die Erörterung des Grundproblems der Orientierung in einer physisch und sozial definierten Umwelt leitet über zur Frage der Planung und Feststellung.

Ausgangspunkt der Ausführungen von *Fritz Nigg* über die Verwendung sozialer Indikatoren ist die Feststellung, daß soziale Indikatoren mehr sind als ein Arbeitsinstrument zur zahlenmäßigen Erfassung gesellschaftlicher Sachverhalte. Bei ihrer Verwendung geht es ebenso um die Erfassung der dahinterstehenden sozialen Probleme, wie um die Wirkung der sie betreffenden politischen Maßnahmen. Gleichmaßen vielschichtig sind auch die Definitions-, Gliederungs- und Aggregierungsmöglichkeiten sozialer Indikatoren und ihre grundsätzliche Bedeutung für die Raumordnung.

Walter Zingg erörtert die Frage des Beitrages der soziologischen Mobilitätsforschung zur Erklärung von Wanderungsbewegungen. Soziale Mobilität kann, allerdings in der ganz spezifischen Form der „Chancengleichheit“, als das oberste Ziel der Raumordnung verstanden werden. Auf dem Hintergrund eines soziologisch orientierten Wanderungsbegriffes werden Daten über den Zusammenhang zwischen Bewegungen im geografischen und sozialen Raum vorgestellt. Dabei wird

auch der Frage nachgegangen, weshalb ein großer Teil der Bevölkerung seßhaft bleibt und keinen sozialen Aufstieg erreicht.

Partizipation ist zu einem Schlagwort der neueren Planungsdiskussion geworden. *Frank Hollih*n analysiert diejenigen Problemstellungen, vor die sich jedes Partizipationsmodell gestellt sieht. Diese Problemstellungen beziehen sich insbesondere auf Repräsentation der Betroffenen, Organisationsform der Vertretung, Legitimation des Vertretungsgremiums, Bedürfnisermittlung, Mobilisierung allgemein, Mobilisierung speziell der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen und den institutionellen Rahmen der Partizipation.

Eine Beurteilung der Einwirkungsmöglichkeiten der Raumplanung auf die Freizeitgestaltung bedingt zunächst, wie *Jörg Oetterli* darlegt, eine Klärung der gesellschaftlichen Funktion der Freizeit einerseits sowie die Analyse der wesentlichen Einflußfaktoren auf Freizeitverhalten und Freizeitbedürfnisse der verschiedenen sozialen Gruppen andererseits. Der Beitrag der Raumordnung zur Realisierung von Freizeitbedürfnissen wird als indirekt dargestellt. Er besteht in der Schaffung der räumlichen Voraussetzungen und in der Sicherstellung der räumlich-zeitlichen Erreichbarkeit der Aktivitätszentren der Freizeit.

Die verschiedenen Beiträge erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Ziel war, eine möglichst ausgewogene Auswahl zu treffen und einen Überblick über die wichtigsten Aspekte zu geben. Dabei ist zu bedenken, daß die bescheidenen Mittel, die bislang in die Erforschung sozialwissenschaftlicher Aspekte der Raumplanung geflossen sind, als Kriterium für die Beurteilung dargelegter Erkenntnisse zu gelten hat. Andererseits ist die Überheblichkeit von Sozialwissenschaftlern, auch wenn die bisherigen Fehler in der Raumordnung gravierend sind, unberechtigt und vor allem kein Grund dafür, sich nur ex post facto und ideologiekritisch zum Thema der Raumordnung zu äußern.

Augsburg, im Frühjahr 1976

Prof. Dr. Peter Atteslander

1. Sozialwissenschaftliche Aspekte von Raumordnung und Raumplanung

von *Peter Atteslander*

1.1 Raum und gesellschaftliche Planung

Raumplanung ist ein sozialer Prozeß. Unter Planung wird im allgemeinen zielgerichtetes Handeln verstanden, somit ist Raumplanung bewußte Veränderung räumlicher Nutzungen. Raumordnung dagegen ist der strukturelle Aspekt räumlicher Verhältnisse, von denen Raumplanung ausgeht, oder die sie zu erwirken sucht.

Die Nutzung des Raumes wird durch eine Reihe von Faktoren bestimmt: wirtschaftliche, juristische, physisch-geologische, psychologische und soziale. Ein bestimmter abgegrenzter Raum steht überdies immer im Gefälle der Nutzungen anschließender Räume. Die Gewichtung einzelner Faktoren kann je nach Art der Nutzung unterschiedlich sein. Dies trifft auch zu für die Definition der Ziele der Raumplanung. Immer werden indes alle Bereiche durch die im Planungsbegriff beschlossenen Handlungen und Entscheidungen beeinflusst. Wenn jemand irgendwo ein Stück Land erwirbt, ein Haus baut und das Land bepflanzt, betreibt er nicht Raumplanung. Wohl sind seine Handlungsmöglichkeiten durch die bestehende Raumordnung begrenzt und seine individuellen Pläne mögen durch raumplanerische Maßnahmen beeinflusst werden: Raumplanung indes bezieht sich üblicherweise auf umfassendere räumliche Gebilde und ihre Wechselwirkungen. Raumplanung ist ein allgemeiner Begriff. Städteplanung, Sanierungsplanung, Planung in ländlichen Räumen, Landesentwicklungspläne sind Teil der Raumplanung insgesamt. Damit wird deutlich, daß Raumplanung abhängt von einer Raumordnungspolitik, diese wiederum von der Gesellschaftspolitik.

Raumplanung ist ohne Frage ein Teil der gesellschaftlichen Planung. Dabei stellt sich heute nicht mehr die Frage, ob gesellschaftliche Planung notwendig oder sinnvoll sei, sondern, was besonders die entwickelten Industriestaaten betrifft, nach welchen Zielen, mit welchen Methoden, in welchem Ausmaße geplant werden muß. Diesen drei Problembereichen soll im folgenden nachgegangen werden. Es sind

- (1) Zusammenhänge zwischen Gesellschaftsstruktur und Raumordnung zu erläutern,
- (2) Probleme der Zielsetzung in Abhängigkeit von Macht und gesellschaftlichen Normen zu beschreiben,
- (3) der Beitrag der Wissenschaft zu erläutern, welche die Rationalität in komplexen Entscheidungs- und Handlungssituationen erhöht, und es ist daher die Notwendigkeit systematischer Planung in den aufgezeigten Bereichen zu erläutern. Dies wird, notgedrungenenerweise, aus der Sicht der Soziologie geschehen.

Wenn *Schäfers* schreibt „Planung ist die «Praxis» der Wissenschaft“ [1,27, S. 5], weist er auf den Umstand hin, daß die Lebensbedingungen in hoch entwickelten Industriegesellschaften einerseits sich als Folge der wissenschaftlich begründeten technologischen Entwicklungen darstellen, daß andererseits wissenschaftliche Theorie und Methode in steigendem Maße dazu verwendet werden müssen, um unerwünschte Auswirkungen dieser Entwicklung zu vermeiden und wünschbare Verhältnisse zu ermöglichen.

Was ist zu vermeiden? Der in den westlichen Industriestaaten zur Verfügung stehende Raum wird nicht optimaler Nutzung zugeführt. Entleerungsgebieten stehen Ballungsräume gegenüber. Die Vorgänge massiver Abwanderung sind ebenso unerwünscht wie die Massierung der Menschen in Großstädten und ihren Randgebieten. Das Problem besteht keineswegs darin, daß die Bevölkerung ungleichmäßig in einem bestimmten Raum verteilt ist. Diese Ungleichheit bestand und besteht in verschiedenen Gebieten dieser Erde und zu verschiedenen Zeiten zivilisatorischer Entwicklung. Die Frage nach optimaler Verteilung der Bevölkerung und, abgeleitet davon, nach

optimaler Nutzung stellt sich im Grunde erst dann, wenn das Überleben ganzer Gesellschaften gefährdet ist.

Die Geschichte lehrt, daß Raubbau an natürlichen Ressourcen unweigerlich den Untergang von Staaten, Kulturen und ganzer Völkerstämme herbeiführt. Das ominöse Wort vom „Lebensraum“ beinhaltet den harten Kern, daß wertneutraler Raum nicht existiert, sondern Raum immer als Möglichkeit der Besiedelung und Bewirtschaftung zu betrachten ist. Dabei korrelieren Besiedelungsdichte und Bewirtschaftung keineswegs, insbesondere nicht in hoch entwickelten Gesellschaften. Es ist durchaus denkbar, daß immensen Ballungsräumen weite Gebiete gegenüber stehen, die äußerst dünn besiedelt sind, und trotzdem wirtschaftlich genutzt werden können. Die menschliche Muskelkraft ist längst durch industrielles Potential auch im Agrarsektor ersetzt worden. Bekanntlich hat sich der Anteil der Bevölkerung im primären Sektor der Landwirtschaft laufend verringert, bei gleichzeitig erhöhter Produktivität. Es vermindert sich sogar der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung im sekundären Bereich der industriellen Produktion bei gleichzeitigem Anwachsen der Beschäftigten im tertiären Dienstleistungssektor.

Die letztlich wissenschaftlich begründete, naturwissenschaftlich-technologische bewirkte Veränderung gesellschaftlicher Strukturen, hat einerseits bewirkt, daß das einzelne Individuum unabhängiger geworden ist von Grund und Boden, ja zumindest theoretisch mobiler wurde, daß andererseits die Erreichbarkeit zentraler Funktionen zum Problem wurde. Darunter wären zu verstehen: Angebote der Bildung, Gesundheitsversorgung, Berufschancen, Kultur und Freizeitangebot.

Schichtmerkmale moderner Industriegesellschaften können dadurch gekennzeichnet werden, daß sich die Mittelschichten prozentual stark ausweiten, Ober- und Unterschicht, wie immer gekennzeichnet, zu Periphererscheinungen werden. Es kann darüber kein Zweifel bestehen, daß die sogenannten Mittelschichten denselben Prozentsatz erreichen wie die Bauern der vorindustriellen Gesellschaft: ca. 80 % der hochindustrialisierten Gesellschaft sind ihr zuzurechnen. Damit scheint endgültig eine dualistische Klassenstruktur, zumindest im öko-

nomischen Bereich, durchbrochen. Anstelle der dualistisch-konzipierten Klassengesellschaft, die in eine dünne Schicht der Eigentümer von Produktionsmitteln und eine Arbeiterklasse zerbricht, tritt das Problem der horizontalen Zergliederung, der disparitären Gesellschaftsstruktur. Unter disparitär ist zu verstehen, daß sich das Problem der sozialen und räumlichen Distanzierung einzelner gesellschaftlicher Gruppen, die ökonomisch ungefähr gleich gestellt sind, als wesentlicher ergibt, als jenes der Über- und Unterordnung.

Für das uns interessierende Problem der Raumordnungspolitik stellt sich schließlich die Frage, ob im Zuge einer sich insgesamt vermindernenden ökonomischen Ungleichheit die Mehrzahl einer Bevölkerung dagegen der Ungleichheit der räumlichen Belastung gegenüber steht. Das heißt: Bei wachsender sozialer Sicherheit eines überwiegenden Teiles der Bevölkerung stellt sich vermehrt das Problem der räumlichen Erreichbarkeit lebensnotwendiger zentraler Funktionen. Der Begriff Erreichbarkeit, der in der Raumplanung oft verwendet wird, ist nicht lediglich als Funktion räumlicher Distanz zu verstehen. Er beinhaltet wesentlich auch kulturelle Barrieren, die es dem einzelnen auf Grund seiner gesellschaftlichen Position und oft abhängig von räumlichen Verhältnissen und verkehrstechnischen Bedingungen unmöglich machen, die Chancen seiner sozialen Mobilität wahrzunehmen.

Zwar kann ein bestimmter Raum geometrisch ausgemessen werden, gesellschaftlich betrachtet aber ist er immer und entscheidend Kulturraum, verstanden als sekundäre Umwelt des Menschen, von ihm angeeignet, transformiert und mit Symbolen belegt. Raumplanung ist also nicht zu verstehen lediglich als Beeinflussung der primären Gestalt eines Raumes im Sinne rein technischer Veränderungen physischer oder geologischer Gegebenheiten.

1.2 Gesellschaft und Raumordnung

1.2.1 Herrschaftsstrukturen und Raumordnung

Raumordnung hat es gegeben, seit Menschen diese Erde bewohnen und bearbeiten, Raumplanung, seit der Mensch ge-

sellig lebt. So gab es Großstädte mit hoher Dichte und extremer Nutzung des Bodens zu Zeiten Roms. Auch die Stadtstaaten des Mittelalters sind ein Beispiel dafür, daß Raumordnung durch systematische Raumplanung entstand. Die Gestalt der Städte war bestimmt durch ihre geographische Lage, durch Zahl und soziale Struktur ihrer Bewohner, durch das Verhältnis zum Umland, das die Ernährung sicherte, durch die Verkehrssituation, die Handel und Handwerk förderten, und durch die strategische Lage und Distanz zu anderen Machtzentren. Kurz: Raumplanung regelte nicht nur äußere Form und Besitz, sondern war integraler Bestandteil einer das Verhalten der Menschen bis ins einzelne reglementierenden Gesellschaftsordnung. Es war nicht nur vorgeschrieben, wer wann wo und wie bauen durfte, sondern der Bewohner der Gebäude war auch durch Verordnung gehalten, beispielsweise eine bestimmte Kleidung zu tragen. Ein Höchstmaß an sozialer Kontrolle, durch Sanktionen öffentlicher Strafe aufrechterhalten, regelte nicht nur Privilegien, sondern auch das Alltagsverhalten. Die Stadtmauern waren wohl Verteidigung nach außen, aber auch Schranke nach innen, denn die nachts geschlossenen Stadttore ließen weder den Bewohner die Stadt verlassen noch den Fremden sie betreten. Die Planer jener Zeiten waren oft Künstler, Strategen, Handwerker und Kaufleute zugleich. Katasterpläne z. B. des alten Paris waren nicht trockene Vermessungsurkunden, sondern Kunstwerke, Buchhaltung der damaligen Herrschaftsstruktur und peinlich genaue Raumfixierungen zugleich. Zumindest zu diesen Zeiten verschmolz technische Präzision mit der Ästhetik der kalligraphischen Beschriftung und farblichen Ausgestaltung. So wird bei allen historischen Untersuchungen deutlich, daß Bauvorschriften zu allen Zeiten nicht nur menschliches Zusammenleben beeinflussten, sondern Ausdruck und Folge gesellschaftlicher Verhältnisse waren.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Raumordnung und Raumplanung früherer Zeiten und moderner Gesellschaften besteht dagegen hinsichtlich der Struktur und der Dynamik: Die Komplexität moderner Gesellschaften und die Dynamik der Veränderungen werfen qualitativ und quantitativ völlig

neue Perspektiven auf. Die relative gesellschaftliche Geschlossenheit und Konsistenz vergangener Epochen wurden durch eine Vielfältigkeit von Faktoren abgelöst, welche die Nutzung des Raumes beeinflussen. So war etwa die vorindustrielle Gesellschaft durch eine relativ homogene Machtstruktur gekennzeichnet; die Macht wurde von den Herrschenden unmittelbar in Boden- und Raumnutzung angewendet. In den entwickelten Industriestaaten dagegen ist grundsätzlich von einer dispersen Machtstruktur zu sprechen. Die Machtausübung ist meist anonym mittelbar und wird trotz politischer Rahmenbedingungen, die sich in Nutzungsvorschriften niederschlagen, weitgehend vom wirtschaftlichen Nutzen her bestimmt. Wettbewerb ist selbst in Staaten mit Zentralplanung zu verzeichnen: Der Wettbewerb um zentralen Grund und Boden wird anstelle von Banken, Konzernen und Finanzgesellschaften von rivalisierenden Parteiinstanzen getragen. Unterschiede ergeben sich allenfalls im Ausmaß des Verhältnisses von Grund und Boden, der im Besitz des Staates und der Kommunen ist.

Aus diesen wenigen Hinweisen wird deutlich, daß räumliche Ordnung nicht isoliert betrachtet werden kann. Sie ist nicht ein physischer Faktor, der sich in der Wirklichkeit erst nachträglich mit sozialen und kulturellen Faktoren mischt, sondern die räumliche Ordnung ist von vornherein eine Seite der gesellschaftlichen Ordnung, in der Weise, daß Raum und gesellschaftliches System einander bedingen [1,31].

1.2.2 Planungsziele als Funktion sozialer Strukturen und sozialen Wandels

Auf die Abhängigkeit der Raumplanung von der Raumordnungspolitik wurde bereits hingewiesen. Allerdings wird im allgemeinen die Zielsetzung raumplanerischer Maßnahmen äußerst allgemein gehalten. Dabei werden die Begriffe Raumordnung, Raumplanung, Landesplanung und Regionalplanung weder in Praxis noch im Schrifttum und Gesetzgebung einheitlich oder übereinstimmend verwendet [1,20, S. 684]. Ziel und Aufgabe der Raumordnung oder Raumplanung werden meist äußerst vage formuliert, Übereinstimmung besteht höch-

stens in Tautologien, indem, wie Nigg zu Recht feststellt, „die Aufgabe der Raumplanung darin bestehe, die räumliche Ordnung zu regeln“ [1,21, S. 68].

Diese Unbestimmtheit der Zielsetzung ermöglicht in der Praxis die Durchsetzung handfester Interessen einzelner Gruppen. Es ist zwar legitim, daß Partikularinteressen im politischen Kräftespiel vertreten werden. Inakzeptabel dagegen ist der Umstand, daß sie hinter allgemeinen Floskeln verborgen werden können. Die Zielsetzung, das Allgemeinwohl zu fördern, ist nur dann möglich, wenn Planungsabläufe nicht im Widerstreit von Partikularinteressen als Kompromißformel des geringsten gemeinsamen Nenners funktionieren, sondern als Folge umfassender politischer Willensbildung, als flexible und nicht starre Prioritätensetzung tatsächlich dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen vermögen. Diesen Umstand hat *Tenbruck* beschrieben, als er von der Notwendigkeit der „Sekundärplanung“ sprach, die den Rahmen festzulegen hätte, in dem die zahlreichen, in sich geschlossenen, in ihrer Zielsetzung aber konfligierenden „Primärplanungen“ einzumünden hätten [1,31].

Die von *Tenbruck* verwendeten Begriffe sind mißverständlich. Unter Sekundärplanung könnte nämlich eine Folgeplanung verstanden werden, was aber keinesfalls gemeint sein kann. Seine Terminologie ist deshalb nur historisch zu verstehen: Die relativ isolierten Planungsziele, die weitgehend unabhängig von anderen, möglicherweise widersprüchlichen Zielsetzungen verfolgt werden, führen zu den angezeigten Konflikten. Im Grunde sollte also eine übergreifende „Sekundärplanung“, die als Folge dieser Konflikte postuliert wurde, „primär“ gesetzt sein. Dies kann an folgendem Beispiel verdeutlicht werden: Zwei Nachbarstädte erarbeiten gleichzeitig und leider unabhängig voneinander ein Raumplanungskonzept. Jede dieser Städte in vergleichsweise ähnlicher topologischer Situation erstellt Bauleitpläne. Neue Wohnsiedlungen werden in beiden Fällen nach Südwesten gelegt, Industrie und Lärmzonen dagegen in die äußerste Ecke Nordwest. Dies hat zur Folge, daß zumindest eine Stadt mit ihrem neuen „ruhigen“ Wohnquartier direkt an das Industriequartier der anderen stößt. Wer die ein-

förmigen amerikanischen Vorstädte kennt, findet ein weiteres Beispiel solch primärer Mikroplanung: Auf kleine Parzellen werden standardisierte Einfamilienhäuser gestellt. Beinahe mit Gesetzmäßigkeit wird dabei die Doppelgarage mit direktem Eingang in die Küche versehen, der Schlaftrakt jedoch in weitester Entfernung der „Lärmzone“ Garage und Küche. Allerdings wird die Schlafzone direkt an die Lärmzone des Nachbarhauses gelegt, bei dem wiederum eine „vernünftige“ Zielsetzung sich selbst ins Absurde führt, weil nur innerhalb der Parzelle, also isoliert überlegt wurde.

Auch auf die disparitäre Grundstruktur moderner Industriegesellschaften wurde bereits verwiesen. Der oft gebrauchte Begriff der pluralistischen Struktur ist zu vage, um das Phänomen der steigenden Distanz zwischen einzelnen gesellschaftlichen Gruppen einerseits und der steigenden Abhängigkeit von dem durch die technologische Entwicklung verursachten Wandel andererseits zu beschreiben. Gerade in der Raumordnung sind eindeutige Tendenzen der Standardisierung feststellbar. Es seien in diesem Zusammenhang die immensen Schlafstädte der Ballungsräume genannt: Sie sind keinesfalls „pluralistisch“.

Die von *Tenbruck* geforderte Sekundärplanung kann im Grunde gleich gesetzt werden mit einer ausformulierten Raumordnungspolitik. Sie beinhaltet keineswegs zentralistische Planungsbefugnis, noch ist sie als Diktat für raumplanerische Maßnahmen anzusehen. Wenn sie eine Rahmenordnung vorsieht, sind lediglich generelle Richtlinien zu erlassen, die einen weiten Spielraum für alternative Lösungen offenläßt. Eine solche Konzeption widerspricht keineswegs der Annahme, daß in einer „pluralistischen Gesellschaft“ schließlich auch pluralistische Ziele verfolgt werden können.

Die umfangreiche sozialökologische Literatur belegt hinreichend, daß Raumnutzungen weitestgehend von wirtschaftlichen Faktoren abhängen. Damit ist auch gezeigt, daß ökonomische Machtverhältnisse die effektive Raumordnung insbesondere in Städten und Großstädten bestimmen. Möglicherweise könnten verschiedene Zielvorstellungen der Bewohner festgestellt werden. Ihre Wirksamkeit ist jedoch beschränkt. Es kann eine

deutliche Entscheidungshierarchie festgestellt werden: Zentrale Orte weisen derartige Bodenpreise auf, daß eine Nutzung meist nur durch die kapitalkräftigsten Gruppen möglich ist. Alternative Zielvorstellungen konnten bislang nicht verhindern, daß viele Stadtzentren nur wochentags während der Geschäftszeit genutzt werden, in der übrigen Zeit aber praktisch veröden. Vorstellungen über eine „erhöhte Lebensqualität“ in Städten, über die „Erhaltung der Wohnlichkeit“ haben bislang wenig auszurichten vermocht.

Im Grunde herrscht also kein Pluralismus in der Raumordnung, wohl aber eine steigende Segmentierung: Die seinerzeit in der Charta von Athen postulierte Aufgliederung der Bereiche menschlicher Tätigkeit in Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Kultur hat praktisch zu deren Aussonderung geführt. Keine Rede davon, daß diese Bereiche in einem funktionalen Zusammenhang raumordnerisch gestaltet werden konnten. Im Grunde widersprachen sie vorherrschenden gesellschaftlichen Normen, gingen wie andere Leitbilder von einem Menschenbild aus, das als utopisch zu bezeichnen war. Ein ähnliches Beispiel finden wir in der Vorstellung der Gartenstadt. Typisch für derartige „architektonische“ Vorstellungen ist auch *Le Corbusier*, der die Wohneinheiten auf Grund eines theoretischen Menschen entwarf, dem Modul, nicht aber das Sozialverhalten wirklicher Menschen berücksichtigte.

Die Zusammenhänge zwischen bebauter Umwelt und sozialem Verhalten, zwischen Nutzung und Bevölkerungsdichte wurden an anderer Stelle ausführlich behandelt [1,4]. Hier geht es darum, Zusammenhänge zwischen gesellschaftlichen Strukturen, Normen und Werten und Raumplanungskonflikten darzustellen. Raumordnungspolitik ist einerseits abhängig von Vorstellungen über gesellschaftliche Leitbilder, andererseits konkreten technologischen Infrastrukturen verhaftet. Während gesellschaftliche Leitbilder in den seltensten Fällen explizit formuliert werden, treffen wir in der Praxis auf ein Überwiegen von wirtschaftlichen Zielsetzungen. Es werden Landgebiete erschlossen, d. h. die Nutzung bestimmter Räume wird verändert. Es werden Kanalisationen, Straßen und Gebäudekomplexe projektiert. Die sozialen Auswirkungen indessen, die

mittel- und langfristigen Folgen der Veränderung der Landnutzung, werden kaum je erforscht. Unter Infrastruktur verstehen wir ein Gefüge von Handlungsvoraussetzungen, ein höchst differenziertes, vom Bereich des Individuums über Gruppen und Institutionen sich zusammenbauendes System. Dies hat die Aufgabe, der Gesellschaft in ihrer ganzen Vielfalt einen existenz- und entwicklungsbegründenden Unterbau bereitzustellen [1,3]. Bei konkreten Raumplanungen ist meist nur ein Teil der sozialen Auswirkungen systematisch in die Planung einbezogen worden. Oft fehlt es an der Phantasie für alternative Nutzungsvorstellungen, geschweige am Engagement, sie auch durchzusetzen.

Zu oft geht Raumplanung von manifesten Bedürfnissen aus, d. h., es werden nur jene berücksichtigt, die artikuliert sind. Sie entsprechen im Grunde genommen Leitideen, die oft aus der Kritik herrschenden Ungenügens hergeleitet werden. Die dadurch entstehenden Infrastrukturen sind meistens nicht in dem Maße gesellschaftlich zukunftsbezogen, wie es wünschbar wäre.

Oft werden überdies Entscheide erst dann getroffen, wenn politischer Druck sie als unausweichlich erscheinen läßt. Es wird somit nicht aus Einsicht oder sogar Voraussicht geplant, sondern als Folge der Machtausübung bestimmter Gruppen der Bevölkerung, die partikulare Interessen verfechten. Die gegenwärtige Raumplanung ist deshalb vornehmlich reaktiv und kaum prospektiv.

Damit erkennen wir, daß die meisten Zielsetzungen Folgen des sozialen Wandels sind. Darunter verstehen wir die Veränderung gesellschaftlicher Strukturen, die Verlagerung von Werten und Normen. Der soziale Wandel in hochindustrialisierten Gesellschaften ist außerordentlich stark geprägt durch die wissenschaftlich-technologische Entwicklung. Diese dynamisiert einzelne Gruppen der Gesellschaft unterschiedlich. Es entstehen Disparitäten im Entwicklungsstand einzelner gesellschaftlicher Bereiche. Industrie- und Dienstleistungssektor sind beispielsweise stärker dynamisiert als etwa Landwirtschaft, Handwerk, Bildung. In einzelnen Fällen kann diese Disparität auch geographisch lokalisiert werden, indem Gruppen von

Menschen, die in Ballungsräumen leben, durchwegs stärker dynamisiert sind, mehr Ausbildungs- und Berufschancen haben, als etwa Bewohner von sog. Entleerungsgebieten. Erreicht der unterschiedliche Entwicklungsstand ein bestimmtes Maß, sind gesellschaftliche Konflikte unausweichlich. Die Raumplanungspolitik unterliegt der allgemeinen Zielsetzung, vermeidbare und langfristig verheerende Folgen dieser Entwicklung zu mildern und sogar zu vermeiden. Die Disparität der gesellschaftlichen Entwicklung entspricht weitgehend der Disparität der räumlichen Nutzung.

Weiterhin stellen die stärker dynamisierten Gruppen der Gesellschaft auch die wirtschaftlich potenten, politisch mächtigen dar. Sie sind besser in der Lage, Forderungen zu stellen bezüglich der Raumordnung und diese durchzusetzen, als jene, für die raumplanerische Maßnahmen besonders dringlich wären. Nicht wenige Landesentwicklungspläne (so z. B. der bayerische) gehen sogar explizit davon aus, an sich entwicklungsfähige Regionen stärker zu berücksichtigen als entwicklungsschwache. Es soll, so könnte man daraus schließen, nicht gegen den Trend geplant werden, sondern man will ihn höchstens beeinflussen, allenfalls besonders starke Entwicklungstendenzen zugunsten anderer abschwächen. In diesem Sinne haften vielen Raumplanungskonzepten reaktive Züge an.

1.3 Grenzen und Möglichkeiten der Raumplanung

1.3.1 Einstellung der Bevölkerung zur Planung

Die Bedingungen für die Abhängigkeit der Raumplanung von Raumordnungspolitik und damit auch von der Gesellschaftspolitik insgesamt zeigen zugleich ihre Grenzen und Möglichkeiten. Bei fehlender Raumordnungspolitik ist Raumplanung lediglich im Sinne der „Primärplanung“ möglich. Konfliktverminderung einerseits und Beeinflussung der räumlichen Aspekte sozialen Wandels andererseits sind langfristig nicht gewährleistet. *Jochimsen* hatte vor wenigen Jahren die Planungssituation in der Bundesrepublik charakterisiert: „Es besteht eine isolierte Planung der Ziele, eine isolierte Planung der Zuständigkeit und eine isolierte Planung der Mittel“ [1,12,

S. 6]. Damit ist nichts anderes ausgedrückt, als daß Planung selbst disparitär ist. In diesem Strukturmerkmal liegt zweifellos eine äußerst wirksame Begrenzung der Raumplanung und in der Überwindung dieses Zustandes, in der Koordination der Planungsfunktionen, deren Möglichkeiten.

Raumplanung wird weitgehend begrenzt durch das zu einem bestimmten Zeitpunkt politisch Machbare. Oft wird nicht nach Maßgabe der notwendigen Ziele, sondern der verfügbaren Mittel geplant. Über die sog. Sachzwänge des planerischen Alltags ist noch im Zusammenhang mit der Systemanalyse zu sprechen. An dieser Stelle sei erwähnt, daß die Begrenzungen nicht allein pragmatischer Natur sind: Koordination der Planungsaktivitäten kann nur dann erreicht werden, wenn die Wechselwirkungen in einem Planungssystem auch theoretisch geklärt und empirisch erforscht werden können. Die Möglichkeiten gesellschaftlicher Planung und damit auch der Raumplanung werden wesentlich durch die Zuverlässigkeit wissenschaftlicher Analyse und Prognosen bedingt.

Da letztlich Forschung und Planung von politischen Entscheidungen abhängen, ist eine weitere, möglicherweise die wesentlichste, Begrenzung durch die Einstellung einer Bevölkerung zu Planungsfragen zu sehen.

Zweifelloos hat sich die Einstellung einer breiten Öffentlichkeit zur Planung in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Trotzdem sind gleichzeitig Planungsgläubigkeit und grundsätzliche Ablehnung zu verzeichnen. Je stärker die steigende Umweltbelastung ins Bewußtsein dringt, desto williger akzeptiert man die Notwendigkeit verstärkter Planung. Allerdings, Glaube und Sachkenntnis, Wunsch und Wirklichkeit klaffen auseinander, da Sachverstand nur wenige befähigt, die wirklichen Möglichkeiten abzuschätzen. Es wären tendenziell drei Stadien zu bezeichnen: (1) Planungsfurcht, (2) Planungseuphorie und (3) Planungsresignation. Bis zum 2. Weltkrieg wurde Planung – mit Ausnahme der in faschistischen und kommunistischen Staaten – allgemein als Eingriff in die Handlungsfreiheit von gesellschaftlichen Gruppen und Individuen betrachtet. Die Periode der Planungseuphorie beginnt mit der

wachsenden Erkenntnis, daß dem freien Spiel der Mächte Einhalt zu bieten sei und insbesondere die Nutzung des Bodens zu regeln sei.

Die sich abzeichnende Überbevölkerung in einzelnen Teilen der Erde, das rapide Anwachsen großstädtischer Agglomerationen, das Ungenügen der Verkehrsinfrastrukturen, ja überhaupt die zahlreichen sich abzeichnenden Sozialkonflikte riefen nach umfassender Planung. Was die tatsächliche Planung insgesamt zu leisten vermochte, wurde oft überschätzt. Die Folge ist wachsende Resignation. Es wird bezweifelt, daß mit Planung die unerwünschten Entwicklungstendenzen überhaupt unter Kontrolle zu bringen seien und ihre Folgen abzuwenden wären.

Allerdings war die Einstellung der Bevölkerung nie einheitlich, ja die Befassung mit politischen Fragen, zu denen auch die Planungsfragen gehören, hat stets nur eine Minderheit intensiv interessiert. Von diesem Interesse aber hängt weitgehend der Grad der Informiertheit über Notwendigkeit und Möglichkeit der Planung in gesellschaftlichen Bereichen ab. Gesellschaftliche Planung war solange nicht möglich, wie sich ihr die herrschenden „politischen“ Kräfte widersetzen. Sie ist in Zukunft nicht optimal durchführbar, wenn Politiker, nunmehr zur Einsicht ihrer Notwendigkeit gelangt, nicht auf den breiten Konsensus der Öffentlichkeit bauen können.

Die Einstellung zur Planung ist immer verbunden mit ganz spezifischen Vorstellungen vom Staate. Die bereits angesprochene Komplexität moderner Industriegesellschaften widerspiegelt sich denn insgesamt auch in den Strukturen, in denen geplant werden sollte. So dispers wie die gegenwärtigen Planungsstrukturen sind auch die Vorstellungen über Planungsziele. In demokratischen Staatsverfassungen ist die Entstehung von Prioritäten ein höchst komplexer Vorgang. Solche, die schließlich politische Relevanz erreichen, werden möglicherweise nach kurzer Zeit von der Tagesordnung gestrichen, durch andere ersetzt, wobei sich sowohl das Problem der Instabilität von Präferenzstrukturen ergibt, wie auch jenes der kurzfristigen Behandlung von im Grunde langfristigen Problemen. Zwar meint *Friedrich Tenbruck*: „Es müsse irgendwelche Vorstel-

lung darüber bestehen, wie wichtig ein Zweck im Verhältnis zu anderen Zwecken ist oder wie sich die Befriedigung, welche man aus der Realisierung eines Zweckes ziehen würde, mit der Befriedigung vergleicht, welche man aus der Realisierung eines anderen Zweckes gewinnen könnte“ [1,31, S. 111-112]. Es wäre zu fragen, was *Tenbruck* meint, wenn er von der Wichtigkeit eines Zweckes spricht. Wird Wichtigkeit mit partikularen Interessen gleichgesetzt, oder sind nicht vielmehr strukturelle Zusammenhänge gemeint?

Welche widersprüchlichen Vorstellungen über die Nutzung des Bodens in städtischen Agglomerationen, etwa bezüglich des Verhältnisses von öffentlichem und individuellem Verkehr bestehen, braucht kaum dargelegt zu werden.

1.3.2 Planung als Befriedigung von Bedürfnissen

Gesamtgesellschaftlich ist auf Grund der Unübersichtlichkeit der zu regelnden Probleme für den einzelnen der „relative Gratifikationswert“ [1,31], also der Nutzen von planerischen Maßnahmen, in den wenigsten Fällen erfaßbar. Der einzelne weiß im Grunde nicht, was er wünschen könnte; meist wünscht er nur, was er als unbefriedigend zu beseitigen sucht. Es sind auch Gruppen- und Interessenverbände an Partikularinteressen orientiert, und sie vermögen nicht langfristige Nebenwirkungen zu ermessen, die im erfolgreichen Verfolg ihrer Ziele entstehen können.

Planungsziele wären indes nicht nur auf Grund von festgestellten oder manifest geäußerten Bedürfnissen zu formulieren, sondern müßten sich nach umfassenden, vorstellbaren zukünftigen Bedürfnissen richten, die sich als Ergebnis systematischer Forschung als wahrscheinlich ergeben. Planung hat nicht nur existente Bedürfnisse zu befriedigen, sondern setzt Schöpfung neuer zukünftiger Bedürfnisse voraus [1,3]. Diese Aussage mag entweder absurd klingen oder Befürchtungen auslösen, als wäre hier in totalitärem Sinne von Planung die Rede, Verplanung des Menschen also, wie sie kürzlich *Schelsky* als unausweichlich darstellte. „Das Zwingende in dieser Entwicklung“ (er spricht von einer neuen sozialen Heilsreligion) „beruht darin, daß die moderne Gesellschaft aufgrund technischer

und sozialer Strukturveränderungen, die in ihrer Richtung unaufhaltbar sind, neue Funktionen oder Leistungsformen für die «Produktion des Lebens» schafft, die der Macht von Menschen über Menschen im großen Stile und Umfange neue Chancen und Grundlagen geben“ [1,28, S. 367].

Macht von Menschen über Menschen ist in unserer Gesellschaft nicht ohne Institutionen denkbar. Diese wiederum sind Herrschaftsgefüge, die im Grunde unabhängig vom einzelnen Menschen funktionieren. Von welcher „Entwicklung“ *Schelsky* auch sprechen mag, Planung würde gerade darin bestehen, die einfache Fortschreibung eines Trends zu durchbrechen. Planung hat sich also gegen eine Verplanung des Menschen zu richten. Sonst wäre nicht von Planung im kreativen Sinne die Rede, sondern nur vom Vollzug längst erbrachter Entscheidungen.

Die Vorstellung darüber, welche Bedürfnisse in Zukunft zu befriedigen sind, welche Wünsche der Menschen möglicherweise durch Planung selbst initiiert und gefördert werden können, ist heute weitgehend eine Sache der Imagination. Dies kann aus soziologischer Sicht am Beispiel des Verhältnisses von Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsstruktur und Rollengefüge in bestimmten Räumen und dem Grad der sozialen Kontrolle dargestellt werden: In dünn besiedelten ländlichen Räumen, deren Bevölkerung Merkmale einer relativen Rolleneinfalt aufweist, ist tendenziell die soziale Kontrolle hoch, d. h. menschliches Verhalten, das von geltenden Normen abweicht, wird sanktioniert. In dicht besiedelten städtischen Ballungsräumen, mit komplex strukturierter Bevölkerung und Rollenvielfalt, ist die soziale Kontrolle in der Tendenz gering. Ja sie ist so gering, daß zu Recht von der Erscheinung der Vereinsamung und Isolation vieler Menschen gesprochen werden kann. Diese Isolation, die Kontakt-Armut, kann durch räumliche Bedingungen weitgehend mit verursacht werden. Es ist also vorstellbar, daß sich in den nächsten Jahrzehnten ein gesellschaftliches Bedürfnis nach neuartigen Formen der sozialen Kontrolle entwickelt, die einerseits einen bestimmten freiheitlichen Spielraum lassen, andererseits aber Möglichkeiten des solidarischen Verhaltens bieten.

1.3.3 Begrenzung durch Sachzwänge

Wenn wir an einen bestimmten Grad der Selbstbestimmung des Menschen und an die Möglichkeit glauben, sozialen Wandel steuern zu können, so ist es inakzeptabel, unter dem Diktat vorgegebener Sachzwänge zu planen. Denn diese Sachzwänge, ob sie politischer oder wirtschaftlicher Natur sind, kommen nicht von ungefähr, sind nicht ein für allemal gesetzte Regeln, denen wir schicksalshaft ergeben sind. Sachzwänge, wie sie sehr oft im einzelnen Falle als Rahmenbedingungen für Planungen auferlegt sind, sind nichts anderes, als vom Menschen selbst geschaffene Beschränkungen. Sie können, ja sie müssen verändert werden.

Der Gedanke, Planung in der heutigen Gesellschaft lediglich als Folge von Sachzwängen ansehen zu müssen, ist erschreckend. Trifft es nicht zu, daß Planungsaufträge oft erst formuliert werden, wenn das Bewußtsein für bestimmte Probleme in der Öffentlichkeit gestiegen ist? Es stellt sich die Frage, wie hoch der „Druck“ der öffentlichen Meinung steigen muß, bis ein Problem von Regierung oder Verwaltung als so vordringlich erkannt wird, daß Maßnahmen erfolgen. Planung wird dergestalt in nicht wenigen Fällen zu willkürlichen Zeitpunkten in Gang gesetzt und nicht dann, wenn sachliche Notwendigkeit dies gebietet. Andererseits stellt sich auch die Frage, ob nicht mangelnde Einsicht der Öffentlichkeit oft einen Sachzwang ergibt, dann, wenn zukunftsbezogene Vorschläge von Regierung und Verwaltung auf unfruchtbaren Boden fallen.

Wir haben grundsätzlich den „Sachzwang“ der isolierten Planung der Ziele zu untersuchen. Darüber hinaus wären Planungstermine aus dem Sachzwang politischer Opportunität zu befreien. Integrierte Planung als gesellschaftspolitische Planung muß unbedingt selbst Ziele und Termine setzen. Menschen, die planen, und Institutionen, die Planung ermöglichen, sollten in Zukunft mehr als bisher die Öffentlichkeit informieren. Sind sie heute dazu imstande? Die vielfältigen Fragen nach der Stellung der wissenschaftlichen Information bleiben bis heute weitgehend ungelöst. Sollen die Probleme des ge-

sellschaftlichen Wandels bewältigt werden, sind weder isolierte Planung der Ziele noch isolierte Ziele für die Planung tolerierbar.

Der Sachzwang der isolierten Planung der Mittel ist ebenfalls zu durchbrechen: Das Planungssystem hat sich aus der Konstellation der Probleme zu ergeben und darf nicht, wie dies heute zu oft geschieht, durch zufällige Beschränkung der Mittel definiert werden. Besondere Aufmerksamkeit ist dabei der Abgrenzung von Planungsgebieten und der Bestimmung von Planungsobjekten zu schenken. Schließlich darf die Problemauswahl nicht auf Grund willkürlich zur Verfügung stehender finanzieller und technischer Mittel getroffen werden. Es sind vielmehr die institutionellen Voraussetzungen für die Planung gemäß den Problemen zur Verfügung zu stellen, um zu verhindern, daß nur jene Probleme überhaupt systematisch erfaßt werden können, für die zufällig und in diesem Sinne willkürlich Institutionen und Planungsgremien zur Verfügung stehen.

Der „Sachzwang“ der heute bestehenden politischen und verwaltungstechnischen Zuständigkeiten diktiert weitgehend die Zuordnung der Probleme. Es wäre aber zu fordern, daß die Problemkonstellation allein die jeweilige Zuständigkeit zu diktieren hat. Daraus folgt, daß neuartige politische und wissenschaftliche Institutionen zu schaffen sind. Anders wird der soziale Wandel kaum bewältigt werden können. Starre Institutionen werden ihn eher verhindern als ihn fördern. Ist der soziale Wandel einmal nicht mehr unter Kontrolle, so ist er eine unberechenbare Quelle zukünftiger sozialer Konflikte, für die es weder Lösungen geben wird noch Regelungen gefunden werden können. Dieser Zustand tritt dann ein, wenn ein großer Teil der Bevölkerung der Resignation verfällt. Resignation bedeutet soziale Inaktivität und wird zum größten Hindernis für jegliche Planung überhaupt.

1.3.4 Begrenzung durch fehlende Theorie

Die historisch bedingten Strukturen wissenschaftlicher Institutionen ergaben das Bild, daß zwar eine Unzahl von Teilaspekten der physischen und psychischen Umwelt untersucht

wird, daß bislang indessen weder die Koordination einzelner Institutionen noch die Gründung neuartiger Formen wissenschaftlicher Forschung in der Lage waren, mehr als nur erste Schritte im Erfassen wechselwirkender Zusammenhänge vorzulegen. Obwohl die Wissenschaft selbst Ursache ist für gesellschaftliche Innovationen, ist sie selbst sozialen Strukturen verhaftet, die den Wandel ihrer eigenen Institutionen hemmen. Obwohl ihre Ausstattung und die Finanzierung der Forschung von politischen Instanzen abhängen, sind nicht in erster Linie außerwissenschaftliche Faktoren als vielmehr erkenntnistheoretische Probleme maßgeblich dafür verantwortlich, daß es bislang zu einer umfassenden Wissenschaft der menschlichen Umwelt und gesellschaftlichen Systeme nicht gekommen ist. Es ist fraglich, ob eine „Totalität“ der Erfassung von Wechselwirkungen je erreichbar ist, noch ob sie gar wünschbar wäre.

Eine Totalität der Erfassung gesellschaftlicher Wechselwirkungen hat bereits in den 30er Jahren *Mannheim* gefordert [1,19]. Die existenzbedrohenden Störungsanfälligkeiten, die die modernen Industriegesellschaften aufweisen, seien durch möglichst umfassende Planung zu verringern. Er sprach von „Gleichzeitigkeiten des Ungleichzeitigen“, von einer zeitlichen Koexistenz von nicht miteinander vereinbaren Einzelentwicklungen. Die daraus entstehenden Konflikte gefährden das gesellschaftliche Systeme insgesamt. *Mannheims* „Disproportionalitäten“ wurden von uns als strukturelle Disparitäten bereits beschrieben. Planung soll nach *Mannheim* den Widerspruch zwischen der „Entwicklung der technischen Naturbeherrschung“ und der „Entwicklung der moralischen Kräfte und des menschlichen Wissens und die Ordnung und Lenkung der Gesellschaft“ aufzuheben versuchen.

Eine prononcierte Gegenstellung nahm wenig später *Karl Popper* ein, der umfassende Planung aus erkenntnistheoretischen Gründen für unmöglich hält [1,24]. Auf der theoretischen Betrachtungsebene wirkte nach *Popper* der umfassende Gesellschaftsplan zwar überzeugend. Da aber Zukunft nie eine Angelegenheit des Wissens sei, sieht er in der Realisierung notwendigerweise die Notwendigkeit von „Aktionen, die der holistische Sozialingenieur nicht geplant hat und für die er auch

keine theoretische Anleitung besitze“. Die umfassende Gesellschaftsplanung denaturiere zur zentralen oder kollektivistischen Planung und die in der Praxis bald ungeplante Planung werde sich in ihre eigene paradoxe Verneinung umwandeln. Aus theoretischen wie praktischen Gründen sieht er überhaupt nur die Möglichkeit der Planung der kleinen Schritte, in seinen Worten, das „piecemeal social engineering“.

Die Gegenposition von *Mannheim* und *Popper* sind auch heute noch keineswegs überwunden. Wenn wir an anderer Stelle davon gesprochen haben, daß Planung die „Praxis“ der Wissenschaft darstelle, wird deutlich, daß das weitgehende Versagen der Beratung der Planung durch die Wissenschaft an ungelösten theoretischen Fragen zu messen wäre.

Ob Anspruch auf Totalität, ob Planung als Methode der kleinen Schritte, wesentlicher wird sein, ob durch Planung die „richtigen“ Schritte ermöglicht werden. Mit dem Hinweis auf „richtig“ wird indessen eines deutlich: Die Entscheidung, was richtig ist oder nicht, ist eine Wertentscheidung. Nun setzt Wissenschaft selbst keine Werte, noch ist es an ihr allein, normative Entwürfe der Gesellschaft vorzulegen. Durch die wissenschaftlich-technologische Entwicklung werden grundsätzlich Wertordnungen verändert, der Wert etwa der „Gesundheit“ wird durch die biologisch-medizinische Errungenschaften beeinflusst. Werte und Normen sind indes soziale Prozesse, d. h. Gruppen und Menschen belegen die Folgen wissenschaftlicher Erkenntnis mit Werten, sie deuten sie und steuern insgesamt ihre Nutzenanwendung.

In ähnlichem Sinne kann wissenschaftliche Erkenntnis normativ wirken, indem sie menschliches Verhalten langfristig beeinflusst. Normen selbst setzt sie nicht. Die technische Möglichkeit, ein Atomkraftwerk zu erstellen, wirkt nicht normativ. Das Verhalten einzelner Menschen und ganzer Gruppen wird durch unterschiedliche Normen geprägt. Ob die technische Realisierung eines Atomkraftwerkes politisch möglich ist, hängt von der Durchsetzung vorherrschender Normen ab. Normative Vorstellungen, wie die Energieversorgung der Zukunft sein sollte, widersprechen in nicht wenigen Fällen normativen Vorstellungen, wie die menschliche Umwelt aussehen sollte.