

# Zukunftsperspektiven der Raumplanung?

*Reinhard BREIT*

(Univ.-Prof. DI Dr. Reinhard BREIT, Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin, Sekr. RO 216c  
D-13629 Berlin, Rohrdamm 20-22)

## **VORREDE**

Das Wort „Perspektive“ hat, vielleicht nur für manchen in Ostdeutschland, einen Nachgeschmack des Mißtrauens. Dennoch oder gerade deshalb scheint es mir im Zusammenhang mit der Zukunft der Raumplanung gerechtfertigt: Perspektive führt auf Fluchtpunkte hin, intendiert den Versuch, die Zukunft auf solche Fluchtpunkte auszurichten. Fluchtpunkt könnte man dabei durch ein anderes Reizwort ersetzen und von Leitbildern sprechen, die die Zukunft bestimmen. Solchen Assoziationen soll dann mit dem Fragezeichen das Mißtrauen entgegengestellt werden. Hier soll getrachtet werden, die Zukunft der Raumplanung mit deren eigener Methode - also ohne ein Leitbild im Hintergrund - zu betrachten.

Der Frage nach der Zukunft der Raumplanung soll in der Art eines Planungsprozesses begegnet werden. Es sollen die Spielräume ausgelotet werden, die für die einzelnen Elemente und Faktoren der Raumplanung erwartet werden können. Und innerhalb dieser Spielräume sollen Zukunfts-Alternativen aufgesucht oder entworfen werden, die dann unter dem Blickwinkel bewertet werden können, wie weit die Aufgaben der Raumplanung im Rahmen der einzelnen Szenarien erfüllt werden können.

Es geht nicht um Prognose oder Prophezeiung, nicht um die Antwort auf die Frage, was sein wird. Es geht vielmehr um eine plausible Darstellung des Rahmens, in dem sich die Raumplanung in Zukunft entwickeln kann. Es geht um ein Konzept (im Sinne einer Zusammenfassung des Wissens- und Planungsstandes) als Basis für künftige Aktivitäten zur Entwicklung der Raumplanung. Dazu wird im voraus akzeptiert, daß zur Entwicklung der Raumplanung erhebliche Aktivitäten entfaltet werden müssen.

Was spricht nun für und wider eine glänzende Zukunft, auf die die Perspektive der Raumplanung gerichtet sein könnte? Dafür spricht vorerst kaum mehr als die Gewohnheit, die Tradition, dieses Fach und diesen Tätigkeitsbereich zur Verfügung zu haben. Dafür spricht auch bis zu einem gewissen Grad die konservierende Wirkung des Rechtes, das Planung zu einem statischen Etwas gemacht hat, das man nicht so ohne weiteres wesentlich verändern oder weglassen kann. Dafür spricht auch die Tatsache, daß es inzwischen eine ganze Menge Menschen gibt, die dieses Fach formell erlernt und zu ihrem Lebensinhalt gemacht haben.

Gegen eine glänzende Zukunft der Raumplanung spricht etwa Sir Ralph (Dahrendorf), der die Hoffnung hegt, daß kein neues Planungszeitalter ausbricht. Dagegen sprechen auch viele Politiker, die ihre Entscheidungsfreiheit durch Planung gefährdet sehen; sie übersehen dabei, daß solide Planungsarbeit zwar Willkür als solche sichtbar macht, daneben aber der politischen Gestaltung erweiterte Chancen bietet, die Politiker eigentlich mit Freuden ergreifen müßten. Dennoch würde es, geht es nur nach den aktuellen Tendenzen in der Politik, in Zukunft immer weniger Planung geben. Diese würde auf Projektierung nach Markterfordernissen und politischen Entscheidungen reduziert werden.

Gegen glänzende Zukunftsperspektiven der Raumplanung - hier immer noch im Sinne eines Wunschbildes und nicht als Konzept gedacht - sprechen auch die aktuellen Tendenzen in der Ökonomie, in Wissenschaft und Praxis der Wirtschaft, im kleinen und im großen. Dort ist das langfristige, Bedürfnisse und Vorstellungen der Menschen einbeziehende (also kundenorientierte) Denken im Bereich der Planung suspekt, weil man in der Wirtschaft heute vor allem kurzfristig und auf Anbieter oder „shareholder“ orientiert denken zu müssen glaubt. Die längerfristigen Entwicklungen wähen dann viele bei den „Marktkräften“ gut aufgehoben. Die Erfahrungen mit diesen lassen aber wenig Vertrauen aufkommen; vielleicht soll damit aber auch nur die Orientierung auf wenige Wirtschaftssubjekte verschleiert werden?

## **DIE VORGANGSWEISE**

Der folgende Beitrag fußt auf Analysen und Überlegungen, die in Zusammenhang mit einer Reihe von planungswissenschaftlichen Arbeiten an der Technischen Universität Berlin angestellt worden sind. Deren Ergebnisse wurden anhand von Beispielen aus anderen Ländern, selbstverständlich auch aus Österreich und

besonders aus Wien, nochmals generell überprüft. Solche Beispiele konnten etwa aus aktueller Diskussion entnommen werden, wie sie in Zeitungen und Fernsehen öffentlich zugänglich wird.

Einige solche Beispiele sollen hier als Stichworte angeführt werden: Der Semmering-Basistunnel ist ein solches Musterthema, das aus der Vergangenheit vermutlich weit in die Zukunft hineinreichen wird. Ein anderes Beispiel ist die europäische und nationale Agrarpolitik mit ihren Auswirkungen auf viele Menschen; auch dieses Planungsproblem weist Faktoren auf, die weit in die Zukunft reichen und entsprechend gut zur Betrachtung des Themas „Zukunftsperspektiven“ führen. Ein nun schon historisches Beispiel ist der „Donaubereich Wien“, für den etwa die zu betrachtenden Hochwasserereignisse weit über die Jahrhundertdimension und noch weiter über den ökonomischen Planungsspiegel hinausweisen. Wieder ein anderes Beispiel bot die Flüchtlings- und Asylfrage, die man auch in Zusammenhang mit der Problematik von Fremdenfeindlichkeit und mit der Migrationsfrage allgemein sehen muß. Probleme zentraler Orte in Niederösterreich oder Planungsprobleme zu einzelnen Gebäuden in Wien konnten als weitere Beispiele betrachtet werden. Die Überlegungen wurden darüber hinaus an Einzelproblemen der Menschen (im Gegensatz zu Problemen der Gruppen und Institutionen, die als Gegenstände von Raumplanung üblich sind) gemessen, die ohne attraktive Anlässe oder Ergebnisse real gelöst werden müßten.

Die Aufzählung einiger unzusammenhängend erscheinender Beispiele soll auf das weite Spektrum hinweisen, das mit dem Sachbereich Raumplanung angesprochen ist. Ein Großteil der Aufgaben zu den erfaßten Beispielen gilt auf den ersten Blick nicht als „Raumplanung“. Sie sind aber alle eng mit Raumstrukturen, mit dem Ökosystem, mit der lokalen Bevölkerung, mit den Interessen vieler Entwicklungsträger verknüpft. Und diese Verknüpfungen sind das Thema der „Zukunftsperspektiven der Raumplanung“.

Zur Ausarbeitung dieses Beitrages wurden an Hand von Beispielen, vor allem von erfaßten Planungsprozessen, die Faktoren und Elemente betrachtet, die in einem Planungsprozeß zur Bestimmung der Zukunftsperspektiven der Raumplanung bearbeitet werden sollten. Die wichtigsten Schritte eines solchen Planungsprozesses beginnen mit der Erfassung der Probleme oder Zielkonflikte, die Gegenstand dieses Prozesses sein sollten. Dem folgt die Analyse dieser Probleme, die die Faktoren und Elemente ergab, die näher zu untersuchen waren (Im folgenden Abschnitt dieses Beitrages werden die wichtigsten dieser Faktoren und Elemente näher betrachtet). Die Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten dieser Faktoren und Elemente weist dann auf die Spielräume hin, die für die weitere Entwicklung des Gegenstandes (der erfaßten Problematik) und des Systems, dem der Gegenstand angehört (der Raumplanung) angenommen werden können. Eine kurze Zusammenfassung solcher Spielraum-Überlegung bildet den Kern des Hauptteiles dieses Beitrages. Darin werden die im Rahmen der Spielräume gegebenen Chancen der Raumplanung skizziert.

Ein zu dieser Vorgangsweise wesentlicher Schritt wurde (aus Gründen des Umfanges) nicht dargestellt, aber mehrfach erwähnt: Im Rahmen der festgestellten Spielräume wurde eine Reihe von „Szenarien“ skizziert, die Entwürfe zu unterschiedlichen Entwicklungen der Raumplanung darstellen. Diese Szenarien sollen grundsätzlich die ermittelten Spielräume ausfüllen, das heißt nicht Wunschbilder darstellen, sondern umfassendes Material für eine später auszuarbeitende Konzeption erstellen, die innerhalb der Spielräume künftiger Entwicklung ein Optimum ergeben sollte. Zu dieser Konzeption sind im abschließenden Punkt dieses Beitrages einige „Erfordernisse zur Entwicklung der Raumplanung“ angeführt.

## **DIE CHANCEN DER RAUMPLANUNG**

Die verschiedenen Zukunftsperspektiven der Raumplanung bieten ein Bündel von Chancen für deren Entwicklung. Diese Chancen werden im folgenden nach einigen wichtigen Faktoren bzw. Elementen der behandelten Problematik gegliedert skizziert. Obwohl diese Skizze nicht vollständig sein kann erlaubt sie doch ein Urteil über die Aktivitäten, die notwendig erscheinen, um die künftige Entwicklung der Raumplanung so zu steuern, daß sie den gestellten und noch auftretenden Aufgaben gewachsen sein kann.

### **Das Aufgabenfeld der Planung**

Das Aufgabenfeld, das die Gegenstände von Planung und besonders Raumplanung umfaßt, kann an Umfang, Qualität und Bedeutung in Zukunft nur wachsen. Alle verschiedenen denkbaren Szenarien oder Alternativen der Entwicklung in Raum und Gesellschaft zeigen ein Anwachsen der Konfliktlösungsaufgaben. Dies trifft auf allen Dimensionsebenen zu; von der globalen bis zur lokalen und individuellen Dimension. Dies gilt

sowohl im Falle aufstrebender, Zuwächse erbringender Entwicklungen, als auch wenn durch Krisen diese Entwicklung zum „Mehr und Größer“ unterbrochen würde. Im einen Falle führt der Umgang mit knappen Ressourcen zu Konflikten zwischen den Zielen der beteiligten, betroffenen oder berührten Personen, Gruppen und Institutionen; im anderen Falle erhalten diese Konflikte wegen der enger begrenzten Handlungsmöglichkeiten relativ noch größeres Gewicht. Nur weltweite Katastrophen könnten den aktuell ständig steigenden Problemdruck vermindern, den Bevölkerungsentwicklung, wachsende Beeinträchtigung der natürlichen Ressourcen, Wirtschaftsentwicklung und politische Entwicklung, wie auch allgemein die Inanspruchnahme von Raum und seinen Potentialen ergeben. Aber auch in einem derart negativen Szenarium würden die Aufgaben der Planung (besonders Raumplanung) zunehmen, würde die Menge der ungelösten Probleme wachsen. Ein Schrumpfen der Planungsaufgaben ist in keinem Falle anzunehmen.

### **Planung als Funktion der Verwaltung**

Planung (besonders Raumplanung) als Funktion der Verwaltung der Gebietskörperschaften soll als zweiter Aspekt der künftigen Entwicklung auf Zukunftschancen der Raumplanung hin betrachtet werden. Betrifft das Aufgabenfeld der Planung grundsätzlich alle Probleme in Raum und Gesellschaft, für deren Lösung ein Anlaß besteht, so zeigt sich Planung als Funktion der Verwaltung schon enger begrenzt. Planende Verwaltung bildet wie Dienstleistungsverwaltung, Vollzugs- bzw. Auftragsverwaltung sowie Wirtschaftsfunktionen einen der großen Funktionsbereiche öffentlicher Verwaltung. Planende Verwaltung umfaßt ja im Besonderen jene Funktionen, die die Gebietskörperschaften konstituieren: Wahrnehmung der Planungshoheit, der Gebiets- und Finanzhoheit, wie auch der anderen hoheitlichen Funktionen. Die formelle Raumplanung ist ein Teilbereich dieser Funktion. Wieder sind alle Dimensionsebenen einzubeziehen. Szenarien verschiedener Entwicklungsmöglichkeiten lassen den Schluß zu, daß Planung (besonders Raumplanung) als Funktion der Verwaltung von Gebietskörperschaften in jedem Falle an Gewicht gewinnt. Nur wenn die heute üblichen Staaten, Gemeinden und anderen Konstruktionen von Gebietskörperschaften durch (nicht absehbare) andere gesellschaftliche Organisationsformen ersetzt werden sollten, würde mit ihnen auch die Verwaltungsfunktion untergehen; ein Fall, der wohl nicht anzunehmen ist. Zu betonen ist allerdings, daß die Erwartung eines Wachstums für die Planung als Funktion, als Aufgabe der Verwaltung gilt. Diese ist nicht identisch mit der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit, denn auch in der öffentlichen Verwaltung besteht die Möglichkeit, Aufgaben unerfüllt zu lassen. In diesem Falle müßten andere Kräfte, außerhalb der Verwaltung, wenigstens einen Teil der erforderlichen Tätigkeiten übernehmen.

### **Tatsächlich ausgeübte Planungstätigkeit in der Verwaltung**

Für die tatsächlich ausgeübte Tätigkeit in der Verwaltung sind die Zukunftschancen sowohl der Planung in umfassendem Sinne, als auch für die Raumplanung in engerem Sinne, als weitgehend offen zu beurteilen. Beschränkung auf ein Minimum, das sogar den heutigen, nur andeutungsweise vorhandenen, Gesetzesauftrag unterschreiten würde, ist ebenso denkbar, wie ein auf den ganzen Umfang der Planungsfunktion der Verwaltung ausgebautes Tätigkeitsfeld der Raumplanung in der Verwaltung. Diese Tätigkeiten könnten dann wie auch derzeit in unterschiedlich aufgeteilter, gegliederter oder konzentrierter Form ausgeübt werden. Allerdings setzt eine Entwicklung, die zu einem Ausbau der Planungstätigkeiten in der Verwaltung führt, grundlegende Veränderungen voraus. Die tatsächliche Ausübung von Planungstätigkeiten ist in der Verwaltung heute (in allen vergleichsweise heranziehenden Staaten) durch das Überwiegen der Funktionsbereiche „Vollzugs- und Auftragsverwaltung“ und das nahezu vollständige Fehlen des Bereiches „planende Verwaltung“ eng begrenzt. Soll die Planungshoheit der Gebietskörperschaften jedoch im Sinne der Wahrnehmung der Problemlösungsaufgaben in vollem Umfange genutzt werden, so müßten dazu die etwa in Verfassungen, Grundgesetz oder Menschenrechtsdeklaration bereits enthaltenen Grundsätze auch unter dem Aspekt der Planungsaufgaben der Verwaltung in geltendes Recht und in Organisationsformen umgesetzt werden, die für die Erfüllung der Aufgabe geeignet sind. Auch dieser Fall kann und soll nicht ausgeschlossen werden. Das Spektrum der Zukunftschancen für die Planung bzw. Raumplanung als tatsächlich ausgeübte Tätigkeit in der Verwaltung reicht demnach, auf den status quo bezogen, von mäßigem Rückgang in Umfang, Qualität und Bedeutung bis zu einer sehr großen Zunahme. Dazu ist zu betonen, daß die Aufgaben unabhängig von diesen Entwicklungen bestehen, und daß innerhalb der Verwaltung einer Gebietskörperschaft in der Regel auch heute schon mehrere Stellen mit Teilen der Planungsaufgabe befaßt sind.

### **Raumplanung als formelles Berufsfeld**

Raumplanung weist als formelles Berufsfeld, ähnlich wie ihre Ausübung im Rahmen der Verwaltung, ein sehr weites Spektrum an Potentialen auf, die Zukunftschancen bieten. Dieses Spektrum schließt ein völliges Verschwinden des speziellen Berufsfeldes ebenso ein, wie eine Entwicklung, die umfassende Planung zu einer weit ausgebreiteten Grundlagendisziplin anwachsen läßt. Die Fokussierung auf Raumplanung würde bei diesem Maximalszenarium wegfallen. Mit vielen integrierten Teildisziplinen und in Verbindung mit vielen anderen Disziplinen und Berufsfeldern würde sich Planung dann zu einem weitgespannten Berufsfeld entwickeln, das die Wahrnehmung aller Planungsaufgaben sicherstellen könnte. Dies würde etwa als Entwicklungsschritt in der Folge von Dienstleistungsgesellschaft, Informationsgesellschaft und Kommunikationsgesellschaft eintreten können.

### **Ausbildung zu Planung**

Die Zukunftschancen der Ausbildungsgänge zur Planung bzw. Raumplanung sind ähnlich unterschiedlich zu beurteilen, wie die des formellen Berufsfeldes. Auch in den Ausbildungsgängen ist zwischen dem einschränkenden Begriff Raumplanung und dem umfassenden Begriff Planung zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ist jedoch nicht eindeutig und nicht feststehend. Sie kann deshalb bei der Darstellung der Zukunftschancen nicht durchgehalten werden. Insgesamt ergibt sich aus den denkbaren Entwicklungen des Aufgabenfeldes, daß Ausbildung zur Planung verstärkt und in wachsendem Ausmaß erforderlich sein wird. Dieser Bedarf wird dann mit großer Wahrscheinlichkeit auch gedeckt werden. Aber nicht nur ein großes Gesamterfordernis an Ausbildung zur Planung kann erkannt werden, sondern auch ein großer Spielraum für Art, Umfang und Verteilung der verschiedenen Arten der künftigen Planungsausbildung bzw. der Zunahme an solcher Ausbildung. In dieser Hinsicht steht die Entwicklung bereits heute am Scheidewege, denn das Auseinanderdriften verschiedener Möglichkeiten der „Zukunftsperspektiven der Raumplanung“ setzt in hohem Maße bei der Entwicklung der Ausbildung an. Der Spielraum dieser Entwicklung schließt eine Reihe von Disziplinen und Arten der Ausbildungsgänge ein.

Für eine auf Raumplanung im üblichen Sinne beschränkte Ausbildung sind die Zukunftschancen nahezu in jedem Falle als eng begrenzt zu beurteilen. Andere Entwicklungen der Planungs-Ausbildung hängen weitgehend von den Entwicklungen in Forschung und Gesetzgebung sowie von Veränderungen der gesellschaftlichen Einstellung ab. Die künftige Entwicklung in Wirtschaft und Verwaltung wird bestimmen, wie weit verschiedene Typen von Ausbildungsgängen an der Entwicklung dieses Sektors beteiligt sein werden. Ob, in welchem Maß und in welcher Weise wissenschaftliche Ausbildung, technische universitäre Berufsbildung, Zusatzstudien oder berufsbegleitende Studien, Fachhochschulen und mittlere Fachausbildung, oder aber andere Wege der Ausbildung an diesem Sektor beteiligt sein werden, ist im Rahmen der erkannten Zukunftschancen nicht auszumachen. Variationen und Differenzierung, wie auch viele Einflußfaktoren ergeben Spielräume und Ungewißheit. Dagegen kann es als durchaus wahrscheinlich bezeichnet werden, daß die Weichenstellungen bald erfolgen werden. Anders ausgedrückt heißt dies, daß heute eingeschlagene Wege später nur mit großem Aufwand korrigiert werden können. Werden Fehlentwicklungen erkannt, so müßte so früh wie möglich gehandelt werden.

Planung wird mit großer Wahrscheinlichkeit in anderen Disziplinen, Studien- und Ausbildungsgängen Bestandteil der Ausbildung werden. Wirtschaft, Recht, Verwaltung, Politikwissenschaften, Sozialwissenschaften und viele verschiedene technische und praktische Ausbildungsgänge werden nicht mehr ohne Teilausbildung im Planungswesen auskommen. Freilich werden diese Teilausbildungen nicht unter dem Begriff „Planung“ eingerichtet werden und eine gegenseitige Ablehnung dieser Teilausbildungen wird die Gemeinsamkeiten überdecken. Diese Situation entsteht nicht in jedem der betrachteten Szenarien, tritt aber aus heutiger Sicht auf Grund der heute gegebenen Ansätze mit großer Wahrscheinlichkeit ein. Eine derartige Entwicklung würde relativ wenig zur Erfüllung der Planungsaufgaben beitragen, da sie Partialinteressen unangefochten in den Vordergrund stellen würde. Dem könnte etwa eine möglichst bald einsetzende Entwicklung zu grundlegender Planungswissenschaft entgegenwirken.

Ein besonderes Gewicht kommt den allerdings inhaltlich eng begrenzten Teilbereichen von Planungsausbildung in den Wirtschaftswissenschaften und in beruflicher Bildung in der Wirtschaft zu. In diesem Bereich ist in einem Großteil der Szenarien mit einem Anwachsen von Teilausbildung zu einem Teil der Planungsfragen zu rechnen. Eine Entwicklung zu einem Ansatz zu annähernd umfassender Ausbildung

zur Planung ist jedoch aus diesem Bereich nicht zu erwarten, da dies der Zielvorstellung widersprechen würde.

Eine Differenzierung kann sich bereits relativ bald bei jenen Ausbildungen ergeben, die neben der Raumplanung direkt mit formellen Planungs- bzw. Teilplanungsvorgängen befaßt sind: Landschaftsplanung, agrarische und forstliche Planung, wasserwirtschaftliche Planung, Verkehrsplanung, Architektur und andere Bereiche im Bauwesen. Einer besonderen Betrachtung bedürfte auch der Städtebau-Aspekt, der - wie manche andere - eine Überschneidung mehrerer Ausbildungsgänge bezeichnet, und der im heute gegebenen Zustand nur wenig zu den Zukunftschancen zur Erfüllung der Planungsaufgaben beitragen kann. Als besonderes Problem ist zu sehen, daß die in Summe gegebenen Zukunftschancen offensichtlich nicht von einem Teilbereich auf den anderen übertragen werden können. Tritt in einem Bereich eine Fehlentwicklung ein, so ist sie nicht aus einem anderen Bereich heraus auszugleichen; oder an einem einfachen Beispiel gezeigt: Auch die beste Entfaltung im rechtswissenschaftlichen, oder im ökonomischen Bereich, oder auch in der Architektur, kann Mängel in der Ausbildung zur Planung nicht ausgleichen.

### **Forschung zur Planung**

Forschung für die Planung, besonders für Raumplanung, steht vor einem besonders großen Aufgabenfeld, das in wesentlichen Teilen Neuland ist. Vieles der bereits als notwendig erkannten Forschungsthematik wurde noch nicht berührt. Interdisziplinäre und international ansetzende Forschung, an Methoden oder an Fakten orientierte Forschungsaufgaben, wissenschaftstheoretische Fragestellungen und vieles andere ist zu bewältigen. Die Spannweite längerfristiger Szenarien zur Planungsforschung reicht zweifellos von einer Situation, in der annähernd keine Forschung zu Planungsfragen stattfindet, bis zur Bearbeitung nahezu aller bereits gestellten und neu auftretenden Forschungsaufgaben zur Planung (und besonders zur Raumplanung). Damit ist auch zu dieser Teilthematik der Zukunftsperspektiven der Raumplanung ein sehr großes Spektrum an künftig Möglichem gegeben.

Die Chancen zur Bewältigung von Forschungsaufgaben hängen weitgehend von der Wertschätzung ab, die den angesprochenen Disziplinen in der Gesellschaft und von den Entscheidungsträgern entgegengebracht wird. Die Bereitschaft der hierfür geeigneten Institutionen, Forschungsaufwand für die Planungswissenschaften zu tragen ist derzeit gering. Sowohl die öffentliche Hand und deren Institutionen zur Forschungsförderung, als auch die Wirtschaft, haben an solcher Forschung wenig Interesse. Dies trifft in besonderem Maße auf die wichtigsten Abnehmer der Ergebnisse von Forschung zur Raumplanung: auf die Gebietskörperschaften. Diese Position ist weitgehend irrational, die Begründungen, mit denen Planungsforschung vermieden wird, lassen sich in der Regel auf Geldmangel reduzieren; ein Argument, das zu einer existenziellen Aufgabe in der aktuellen Situation etwa der europäischen Länder oder der Europäischen Union nicht glaubwürdig erscheint. Entsprechend kann auch für die künftige Entwicklung der Bereitschaft, Planungsforschung zu tragen, langfristig ein großer Spielraum angenommen werden.

Forschung hängt aber auch von der Entwicklung der beteiligten Disziplinen bzw. Sachbereiche ab. Geht diese Entwicklung in andere Richtungen, als die Forschungserfordernisse, dann engt dies den Spielraum ein, in dem die künftige Entwicklung zu erwarten ist. Aus der Erfahrung der letzten Jahrzehnte beurteilt erscheint eine aufstrebende Entwicklung der Forschung für Planung einschließlich der Raumplanung auch aus diesem Grunde eher als unwahrscheinlich.

Im Hinblick auf Ausmaß, Gewicht und Dringlichkeit der aktuellen und der künftig zu erwartenden Forschungsfragen sind der Forschung für Planung (und speziell Raumplanung) jedoch große Zukunftschancen zuzuschreiben. Sollte es gelingen, Wertschätzung und Bereitschaft zur Finanzierung zu mobilisieren, dann ergeben sich enorme Zukunftschancen. Die Rückwirkung von Forschung auf die Ausübung dieser wissenschaftlichen Disziplin mit Anwendung der erlangten Forschungsergebnisse kann zu einem weiteren Aufschwung führen. Dabei ist die Verflechtung mit der Entwicklung der Lebensbedingungen der Menschen einschließlich der Wirtschaft zu beachten. Die Anwendung von Forschungsergebnissen im Planungsbereich kann zu wesentlich verstärkter Entwicklung von Wohlstand und verbesserten Lebensbedingungen führen. Die Wissenschaftsgeschichte zeigt, daß Disziplinen und Sachbereiche, für die ein Forschungsschub mobilisiert werden konnte, sich nicht nur wissenschaftlich, theoretisch und methodisch erfolgreich entwickeln und ausbreiten konnten, sondern daß sie auch wirtschaftlich wesentliche Faktoren geworden sind. Insgesamt können also die Zukunftschancen von Forschung für die Planung innerhalb eines

großen Spielraumes wenigstens langfristig - wenn der Druck der zu lösenden Probleme groß wird - als groß eingeschätzt werden.

### **Technische Hilfsmittel, Arbeitstechniken und spezielle Methoden**

Planung und besonders Raumplanung erfordern mit fortschreitender Entwicklung zunehmenden Einsatz technischer Hilfsmittel, besonderer Arbeitstechniken und der speziellen Methoden beteiligter Teildisziplinen und Sachbereiche. EDV-gestützte Methoden sind eine der Bezeichnungen für diesen Aufgabenkomplex oder für einen Teil desselben. Der Spielraum der künftigen Entwicklung dieses Teilbereiches der Planung kann derzeit als durchwegs im Bereich relativ starken Wachstums gelegen angenommen werden. Dies ist unter anderem durch den großen Druck bestimmt, der von Seiten des Angebotes an solchen technischen Hilfsmitteln und Arbeitstechniken besteht. Dies schließt allerdings auch die Möglichkeit ein, daß in weiterer Zukunft eine Sättigung auf diesem Feld eintritt, daß sich die Entwicklung verlangsamt oder gar zu einem Rückgang wendet. Wenn auch die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung derzeit als gering einzuschätzen ist, so muß sie doch in die Betrachtung einbezogen werden. Diese Einschätzung des unteren Grenzbereiches des zu betrachtenden Spielraumes beruht auch auf der Feststellung, daß für einen relativ großen Teil der Planungsaufgaben der Einsatz solcher Hilfsmittel nur in geringem Maße unerlässlich ist. Dies kann sich allerdings durch Entwicklungen in der Planungsforschung in Zukunft noch ändern.

Wirtschaftsinteressen fördern eine Entwicklung im oberen Bereich des hier angesprochenen Spielraumes. Aber auch in einem Modell, das eher autoritäre Staaten betrifft, kann von einer weiteren Ausweitung des Einsatzes der angesprochenen Hilfsmittel und Methoden ausgegangen werden. In diesem Falle überwiegt dann die Erkenntnis, daß Kontrolle von Entwicklungen nur mit adäquaten Techniken erfolgreich durchgeführt werden kann.

Unter den betrachteten Szenarien ist keine Situation erkennbar, in der eine rückläufige Entwicklung der technischen Hilfsmittel, der Arbeitstechniken und speziellen Methoden erwartet werden kann. Die Zukunftschancen dieses Aspektes der Raumplanung sind also als relativ groß einzustufen, wenn auch Modifikationen in der Entwicklung eintreten können. Argumente für eine weiterhin aufstrebende Entwicklung dieses Bereiches müssen in diesem Rahmen nicht dargelegt werden. Wohl aber sollen die wichtigsten einschränkenden Merkmale angeführt werden: Wie bereits angeführt, ist der funktionell bedingte Bedarf an Einsatz technischer Hilfsmittel, Arbeitstechniken und speziellen Methoden wesentlich geringer einzuschätzen, als das ständig wachsende (allerdings meist unspezifische) Angebot. Vor allem hat die Entwicklung dieser Hilfsmittel bisher kaum planungsspezifische Techniken hervorgebracht, die eine Unterstützung oder Erleichterung der eigentlichen Planungsarbeit ergeben würden. In diesem Bereich besteht ein Forschungsdefizit. Dieses aufzufüllen ist aber nur eine der Alternativen im Spielraum künftiger Entwicklung. Ein weiterer Aspekt der künftigen Entwicklung liegt im Bereich „Datenschutz“. Tendenziell beschränkt dieser die Einsatzmöglichkeiten; er wird allerdings immer wieder von Interessenten unterlaufen und hinkt oft der Entwicklung nach. Langfristig ist seine Wirkung daher unterschiedlich zu beurteilen; der Spielraum kann dadurch nur wenig eingeschränkt werden. Schließlich ist als besonders problematischer Aspekt noch zu nennen, daß die Entwicklung der technischen Hilfsmittel und besonderen Arbeitstechniken sowie speziellen Methoden einen Großteil der für Planung verfügbaren Geldmittel in Anspruch nehmen. Viele Planungsbearbeitungen haben dadurch heute den Charakter von EDV- und technisch-methodischen Arbeiten mit einem kleinen Planungsanhang angenommen. Darin kommt die Ungewißheit zum Ausdruck, die dem Versuch anhaftet, die Zukunftsperspektiven der Raumplanung vorzustellen: Bleibt diese Vorherrschaft der Hilfstechniken, so kann dies die Zukunftsperspektiven der Raumplanung stark einschränken. Sie würde dann vor allem Datenaufbereitung für andere Bereiche (unter anderem „Politikberatung“), sowie Projektvorbereitung sein. Die Erfüllung der grundlegenden Planungsaufgaben der Problemlösung würde so im Hintergrund bleiben. Mit entsprechendem Forschungsvorlauf könnten aber auch die Hilfsmittel für spezifische Planungsaufgaben entwickelt werden; dann verschiebt sich das Spektrum der möglichen Entwicklungen erheblich.

### **Zukunftschancen der wissenschaftlichen Disziplin Planung bzw. Raumplanung**

In Szenarien künftiger Entwicklung der menschlichen Gesellschaft und ihres Umfeldes, die aufstrebende oder sonst positiv zu beurteilende Tendenz aufweisen, sind auch für die Zukunftschancen der wissenschaftlichen Disziplin Planung, der Planungswissenschaften, aufstrebende Tendenzen zu erwarten.

Eine positive Tendenz der allgemeinen Entwicklung kann alle Bereiche menschlichen Lebens und der Umwelt betreffen, oder auch nur einen Teil dieser Bereiche. Wirtschaft, soziales Leben, Umwelt, Kultur, Wissenschaft, politisches Leben und andere Aspekte sollten schließlich in einer derartigen Überlegung getrennt betrachtet werden. Dabei kann sich eine erhebliche Differenzierung der Beurteilung ergeben, daß die Zukunftschancen der Planungswissenschaften als aufstrebend gesehen werden können.

Hier ist es wesentlich, festzuhalten, daß eine aufstrebende Entwicklung der Planungswissenschaften keineswegs nur von der aktuellen Raumplanung ausgehen kann. Faßt man die Teildisziplinen zusammen, die heute an der Raumplanung beteiligt sind, so liegt in diesem Bereich ein umfassender Erfahrungsschatz vor, von dem die weitere Entwicklung der Planungswissenschaften gut ausgehen könnte. Es gibt aber auch Planungsbereiche, die außerhalb des Komplexes aktueller Raumplanung liegen. Diese sind oft mehr oder weniger in sich geschlossene Teilplanungen. In dieser Weise sind vor allem betriebswirtschaftliche Planungen, Projektplanungen, aber auch Planungen zu anderen Aufgabenbereichen, etwa der Bildungsplanung, oder der Planung von Experimenten in anderen Wissenschaftsbereichen zu sehen. Es ist also durchaus denkbar, daß sich in Zukunft Planungswissenschaften aus relativ planungsfernen Quellen neu entwickeln. Eine derartige Entwicklung wäre ambivalent zu beurteilen: einerseits ist es im allgemeinen förderlich, wissenschaftlichen Fortschritt aus verschiedenen Quellen zu schöpfen; andererseits behindert, wie die Erfahrung zeigt, die Verlagerung des Interesses auf andere Disziplinen eine sachgerechte wissenschaftliche Entwicklung erheblich. Die Raumplanung ist hierfür ein typisches Beispiel: so folgt etwa ein Großteil der wissenschaftlichen Arbeit zur Raumplanung den Methoden der Rechtswissenschaft, der Sozialwissenschaften oder der Architektur (der auch eine eigene wissenschaftliche Methode zugeschrieben werden sollte). Planungswissenschaftliche Arbeit wird dann an der Erfüllung der Anforderungen der Rechtswissenschaften, der (empirischen) Soziologie oder des künstlerischen Entwurfes gemessen. Es ist leicht vorzustellen, daß ein derartiges Vorgehen mehr behindert, als durch den Zwang zur Auseinandersetzung fördert, denn etwa die hinreichende Erfassung, Formulierung und Lösung der relevanten Probleme kann auf diesem Wege nicht überprüft oder gefördert werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die betrachteten Szenarien wohl große Chancen für die Entwicklung der wissenschaftlichen Disziplin Planung (und im Besonderen Raumplanung) versprechen, daß dem aber erhebliche Widerstände entgegenstehen, die vor allem zu einer unzulänglichen Erfüllung der Planungsaufgaben führen würden.

### **Berufsfelder und Ausbildungsgänge außerhalb der Raumplanung**

Wie bereits angedeutet, sind viele Teilprozesse der Planung und besonders der Raumplanung außerhalb des professionellen Bereiches der Raumplanung und der Planungswissenschaften angesiedelt. Dazu haben sich Berufsfelder und Ausbildungsgänge entwickelt, die Teile der Planungsaufgabe zu bewältigen geeignet sind, aber nicht auf eine umfassende oder systematische Problemlösung ausgerichtet sind. Ein Teil dieser Berufsfelder und Ausbildungsgänge hat bereits sehr lange Tradition; in solchen Bereichen ist eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten: Hatten diese Berufsfelder bei ihrem Entstehen noch einen überwiegenden Teil der Planungsaufgabe zu erfüllen, so hat sich ihr Spektrum im Laufe der Zeit immer mehr eingeeengt, sodaß nunmehr nur noch ein relativ kleiner technischer Teilbereich Gegenstand dieser Fächer ist (als Beispiel hierfür kann das Vermessungswesen herangezogen werden). Solche Berufsfelder weisen erhebliche Potentiale auf, an Planungsaufgaben mitzuwirken und einen Teil der Planungsaufgaben zu übernehmen.

Der Planungsaspekt in diesen Berufsfeldern und in den zugehörigen Ausbildungsgängen zeigt in der hier angestellten Szenarien-Überlegung im Einzelnen sehr weite Spielräume künftig möglicher Entwicklung, die von rückläufiger Entwicklung bis zu weitreichendem Ausbau reichen. Zusammen kann für diesen Bereich mit wesentlicher Ausweitung gerechnet werden, da in allen betrachteten Szenarien Menge und Gewicht der Probleme erheblich anwachsen, die zu behandeln sind. Auch für den Fall der maximalen Entwicklung der Planungsdisziplin selbst verbleiben für diese benachbarten Disziplinen noch große Anteile an der Planungsaufgabe zu bewältigen.

Bei der Erfassung und Bewertung der angeführten Spielräume ist zu beachten, daß innerhalb der Gruppe dieser Berufsfelder und Ausbildungsgänge auf Grund ungleicher Entwicklungen Ausgleichsvorgänge zu erwarten sind, die eine Menge gravierender Folgeprobleme bewirken. Diese stellen zusätzliche Planungsaufgaben dar. Beispiele für solche Vorgänge zeigen heute etwa verschiedene Berufs- und

Ausbildungsfelder, die Management, Projektorganisation oder Marketing betreffen. Diese enthalten wesentliche Teile des Feldes „Planung“, klammern aber andere Teile konsequent aus. Der Bedarf an solchen Berufs- und Ausbildungsfeldern könnte zu wesentlichen Teilen von anderen Planungsfächern gedeckt werden, wenn sich diese kräftiger entwickeln sollten. Das könnte dann wieder zu Konflikten führen, etwa zwischen der (Makro- oder Mikro-) Ökonomie und den planungsbedingten Erfordernissen. Eine solche Situation weitet die Aufgabenbereiche der Planung aus, kann aber etwa von traditionellen Raumplanern ebensowenig bewältigt werden, wie von den Fachleuten der Wirtschaft und der Politik. Die Problemlösung müßte also von einer neuen Sparte der Teilplanung übernommen werden, wenn sich die „allgemeine Planungswissenschaft“ noch nicht hinreichend entwickelt hat.

Die angedeuteten Entwicklungen führen fast zwangsläufig zu Folgeproblemen, die schließlich professionelle Problemlösung (das heißt Planungsbearbeitung) erfordern. Werden also den Planungsberufen nicht spezielle Schwierigkeiten bereitet (wie das heute allerdings der Fall ist), dann sind die Zukunftschancen der Planung auch aus diesem Aspekt als gut einzuschätzen. Dazu wäre eine enge Kooperation mit den in diesem Punkt behandelten benachbarten Berufsfeldern, Sachbereichen und Ausbildungsgängen wünschenswert. Diese Einschätzung der Zukunftschancen benachbarter Sachbereiche und der Planungswissenschaften läßt offen, auf welchem Wege die Zukunftschancen genutzt werden. Die Wahrscheinlichkeit, daß künftige Planung nur in geringem Maße auf dem Erfahrungsschatz der Raumplanung aufbaut, ist aus heutiger Sicht groß.

### **Erfordernisse zur Entwicklung der Raumplanung**

Auf den erkannten Spielräumen der künftigen Entwicklung einiger wichtiger Faktoren und Elemente der Problematik in der weiteren Entwicklung der Raumplanung könnten nun leicht „Leitbilder“ oder Wunschvorstellungen aufbauen, nach denen sich Raumplanung in Zukunft entwickeln sollte. Solche Leitbilder haben den Nachteil, daß sie wie eine Prophezeiung aufgefaßt werden müssen. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit stellen sich die Zustände, die mit dem Leitbild angestrebt werden, nicht ein. Hier wurde eine andere Vorgangsweise gewählt: Als Zielvorstellung wird nur vorgegeben, daß mit jedem Schritt der Entwicklung eine - zu jedem Zeitpunkt - möglichst der Vollständigkeit angenäherte Erfüllung der Aufgabe der Raumplanung erzielt werden soll. Aufgabe der Raumplanung ist es, die in ihrem Wirkungsbereich anfallenden Probleme (der Menschen im Raum) optimal zu lösen.

Um dieser Zielvorstellung zu folgen, müßten in jedem Zeitpunkt sowohl kurzfristige als auch langfristige Entwicklungen der Raumplanung und ihres Gegenstandes in die Planungsprozesse eingebracht werden. Dies gilt auch für den Planungsprozeß zur Entwicklung der Raumplanung selbst. Die „Zukunftsperspektiven der Raumplanung“ verändern sich entsprechend ständig. Dem Charakter der Planung als ständigem Prozeß muß also Rechnung getragen werden. Im folgenden sollen nun für den heutigen Zeitpunkt einige „Teilperspektiven“ angegeben werden, die sich aus den oben angestellten Überlegungen ergeben.

Den aktuellen Kernpunkt der Erfordernisse für die Entwicklung der Raumplanung bilden Ausbildung und Forschung. Erst in zweiter Linie ist die weitere Entwicklung von den gesetzlichen Grundlagen für die Planungstätigkeit in den Gebietskörperschaften abhängig. Die Wirtschaft würde sich als Planungsträger erst durch ökonomisch wirksame Angebote der Raumplanung überzeugen lassen. Diese Angebote liegen aber derzeit nicht greifbar nahe. Sie setzen noch Forschungstätigkeit in erheblichem Umfange voraus. Und die Inanspruchnahme professioneller Raumplanung durch den Bürger steht noch in weiter Ferne. Dennoch wäre es zweckmäßig, auf diese Perspektive hinarbeiten. Das Berliner Umland bietet heute ein vielfältiges Experimentierfeld für eine in diese Richtung weisende Entwicklung der Raumplanung. Freilich sind auch hierfür Forschungslücken zu füllen, die kaum durch vorliegende Forschungsergebnisse unterbrochen werden.

Forschungsdefizite müssen sowohl für die Darlegung von Planung als Funktion der Verwaltung ausgefüllt werden, als auch für die Vorbereitung der tatsächlichen Planungstätigkeit in der Verwaltung, die heute eher der Intuition beteiligter Persönlichkeiten entspringt, als einer professionellen Grundlage. Hier allerdings setzen Anforderungen an den Gesetzgeber ein: Solange kein ausdrücklicher Gesetzauftrag zur Planung durch die Gebietskörperschaften besteht, ist auch nicht zu erwarten, daß die notwendige Funktion „planender Verwaltung“ von den Gebietskörperschaften auch tatsächlich ausgeübt wird. Die derzeit international übliche Form, die Festsetzung von Plänen gesetzlich vorzuschreiben, beruht auf dem Mißverständnis, daß Pläne zu erstellen bereits Planung sei. Unter den vielen Arten von Planungsergebnissen sind Pläne nur eine Art - und wahrscheinlich nicht die wichtigste. Allerdings besteht auch in diesem Bereich erheblicher aktueller Forschungsbedarf. Dieser Forschungsbedarf wird mit fortschreitender Zeit eher größer. Es ist nicht

vorstellbar, daß der hier angesprochene Forschungsbedarf in absehbarer Zeit gedeckt werden kann, auch wenn die gegenwärtige Abstinenz der Planungsträger hinsichtlich der Forschung in Zukunft abgelegt werden sollte.

Neben der Forschung müßte Ausbildung der zweite unmittelbar akute Brennpunkt zur Förderung der Entwicklung der Planung (oder besser gesagt: zur längerfristigen Sicherung der Lebensqualität und des Lebensstandards der Menschen) sein. Dieser Ausbildungsschwerpunkt hat mehrere Facetten: Der überwiegende Teil der vor allem in den Verwaltungen der Gebietskörperschaften tatsächlich im Planungsbereich Tätigen ist nicht professionell ausgebildet und fachfremd; Planung wird überwiegend von Autodidakten getragen. Die aktuelle Ausbildung ist auf traditionelle Planung ausgerichtet und nicht auf die zukunftsweisende Erfüllung der Planungsaufgaben. Schließlich besteht, gemessen an der Notwendigkeit, die Planungsaufgaben zu erfüllen, ein großer Mangel an ausgebildeten Fachleuten. Der derzeit gegebene Mangel an Stellen und Aufträgen für die vorhandenen Fachleute ist nicht auf deren Zahl, sondern darauf zurückzuführen, daß an Planung übermäßig gespart wird, und lieber Ausgaben geleistet werden, deren Ziele nicht hinreichend begründet erscheinen. Das ist etwa an den eingangs erwähnten Beispielen im Einzelnen nachweisbar.

Um die gestellten Aufgaben erfüllen zu können sind hinsichtlich der Ausbildung weitere Anforderungen zu erfüllen: Wie bereits in der Darstellung der Entwicklungsspielräume gezeigt werden konnte, ist nicht nur eine Art von Ausbildung zur Planung einzurichten und auszubauen, sondern ein ganzes Bündel verschiedener Ausbildungsarten und Ausbildungsgänge.

Die Verbindung mit der Forschung, die Entwicklung der wissenschaftlichen Grundlagen und die Zusammenführung der verschiedenen Disziplinen und Ausbildungsarten zur Planung kann derzeit wohl nur durch eine gesonderte planungswissenschaftliche Ausbildung sichergestellt werden. Diese existiert heute nur als persönliches Interesse einzelner und in der problematischen Form des Faches Planungstheorie in der Raumplanerausbildung an einzelnen Universitäten. In Verbindung mit einem erheblichen Ausbau der Forschung könnte an dieser Stelle mit relativ wenig Aufwand ein enormer Fortschritt der Planungswissenschaften im Interesse der Lösung der Probleme der Menschen geleistet werden.

Als unmittelbar wirksame Anforderung und Empfehlung ist die Erhaltung der bestehenden Ausbildungsgänge der Raumplanung anzuführen. Wenn auch immer wieder dementiert wird, daß ein Abbau dieser Ausbildungsgänge vorgenommen würde, so spricht doch etwa die Entwicklung an der Technischen Universität Berlin eine ganz andere Sprache. Dort ist der Ausbildungsgang „Stadt- und Regionalplanung“ durch Nichtbesetzung der Hälfte der Professorenstellen bereits auf den Aussterbeetat gesetzt. Daß an anderen Universitäten sogar ein Ausbau derartiger Studiengänge erfolgt, kann nur als Verschleierung der Tatsache verstanden werden, daß an Stelle von Planung nur noch der verwaltungstechnisch interessante Teil des Städtebaus weitergeführt werden soll. München und Hamburg sind Beispiele für diese Vorgangsweise. Die akademische Ausbildung von Raumplanern müßte dagegen dringend sichergestellt werden.

Ein neues Feld sollte mit einem anderen Vorschlag beackert werden, der hier als weitere Empfehlung ausgesprochen werden soll: Wie bereits erwähnt sind derzeit sehr viele an Planung tätige Bearbeiter und Verantwortliche nicht in jener Weise professionell und zukunftsbezogen ausgebildet, daß sie entsprechendes zur Erfüllung der Planungsaufgaben beitragen könnten. Als aktueller Entwicklungsschritt ist daher die Einführung berufsbegleitender Ausbildung zu fordern. Damit ist an dieser Stelle nicht die sehr gut funktionierende Weiterbildung im traditionellen Bereich gemeint. Die ist notwendig, sie kann auch zwanglos in ein neues, noch zu entwickelndes System der Ausbildungen eingefügt werden, in dem sie ihren hervorragenden Platz einnehmen würde. Gemeint ist vielmehr, daß mit der Wahrnehmung der Planungshoheit der Gebietskörperschaften und der dazu erforderlichen Tätigkeiten nicht zugewartet werden sollte, bis vom Gesetzgeber alle speziellen Voraussetzungen geschaffen worden sind. Auch im Rahmen der heute geltenden Gesetze ist eine zukunftsorientierte Weiterbildung der planend Tätigen möglich und sinnvoll. Eine solche berufsbegleitende Ausbildung würde schon bald erlauben, den Anteil der sachgerecht gelösten Planungsprobleme erheblich zu erhöhen.

Schließlich sind als Maßnahmen im Ausbildungsbereich noch Beiträge zur Ausbildung in benachbarten Sachbereichen der akademischen Ausbildung, und die Einbringung von Planungsbeiträgen in Ausbildungen der mittleren und der Basisbildung zu erwähnen. Derartige Anforderungen sind besonders im Bereich der

Wirtschaft zu stellen. Diese wird freilich nicht von sich aus zur Integration von Planung in ihre Ausbildungsgänge beitragen. Ein sanfter gesetzlicher Druck kann als unerlässlich gelten.

Als Forderung, die sich an den gesamten interessierten Personenkreis wendet, ist die forcierte Entwicklung der Planungswissenschaft als Grundlagendisziplin zu stellen. Es kann nicht darauf gewartet werden, daß sich eine derartige Disziplin von selbst aus den vielen heterogenen Elementen entwickelt, die in allen Planungsbereichen bereits entstehen. Die großen Spielräume in den „Zukunftsperspektiven der Raumplanung“ können nur dann im Sinne der Erfüllung der Aufgabe von Planung (Problemlösung im Interesse der Lebensbedingungen, der Lebensqualität der Menschen) genutzt werden, wenn auch in der Wissenschaft jene Zusammenhänge hergestellt werden, die im Gegenstand der wissenschaftlichen Betrachtung bestehen. Grundlegende Planungswissenschaft ist dazu das fehlende Bindeglied. Für alle diese Erfordernisse gilt: Ohne aktives Vorgehen sind weiterhin gravierende Fehlentwicklungen unvermeidlich.