

Raumordnung und Raumplanung als soziales System

Dem Promotionsausschuss der
HafenCity Universität Hamburg

zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. Pol.)

vorgelegte Dissertation

von
Roland Wenk

Geburtsort: Rostock

2012

„... Woran ich aber auf diesem Umschweif erinnern möchte, ist, dass der Mensch nicht nur ein soziales, sondern ebensowohl ein metaphysisches Wesen ist, denn dies, so scheint mir, haben wir seit langem einfach unterschlagen. ...“

Botho Strauß (1987): Der junge Mann. Aufbau-Verlag Berlin und Weimar. S. 189

Danksagung

An einigen dunklen Tagen im Spätherbst des Jahres 2005 fuhr ich zu einem Seminar des Leipziger Instituts für Länderkunde. Da wusste ich bereits, an einer Dissertation über Raumordnung arbeiten zu wollen. Näher hatte ich das Thema bisher nicht eingegrenzt und war auch noch auf der Suche nach einem geeigneten Instrumentarium für dieses Vorhaben. Das Leipziger Seminar beschäftigte sich mit den Anwendungsmöglichkeiten der Luhmannschen Systemtheorie in der Geographie. Natürlich war es kein Zufall, wenn ich mich über die Wirkungen der Theorie sozialer Systeme in diesem Wissenschaftszweig informieren wollte. Den Heimweg nach Greifswald nahmen mich Herr Professor Helmut Klüter und seine Frau Nadja Klüter in Ihrem Auto mit. Unterwegs fragte ich ihn, ob er sich die Betreuung einer Dissertation vorstellen könnte, in der staatliche Raumordnung mit den Möglichkeiten der Systemtheorie analysiert werden würde. Er begleitete mich dann über vier Jahren bei den Ausarbeitungen. Zu meinem großen Bedauern verließ er mich in der abschließenden Phase der Arbeit. Aber ohne ihn wäre sie nicht entstanden. Von großem Glück durfte ich sprechen, als Herr Professor Jörg Knieling von der HafenCity Universität Hamburg 2011 die Betreuung übernahm und mir den Weg zum Abschluss des Promotionsverfahrens öffnete. Ich bin ihm dafür sehr dankbar. Mein Dank geht auch zu Herrn Professor Olaf Kühne (Universität Saarland und Hochschule Weihenstephan-Triesdorf). Von ihm kamen nicht nur fachliche Hinweise und Anregungen, ohne welche die Arbeit manches an Farbe eingebüßt hätte. Ich durfte mich seines großen, entgegenkommenden Vertrauens erfreuen. Unbedingt Dank sagen möchte ich einigen Greifswalder Wissenschaftlern, die mir mit ihrer Gesprächsbereitschaft und ihren Beiträgen die Offenheit und das hohe Niveau der Greifswalder Ernst-Moritz-Arndt-Universität demonstrierten: Herrn Professor Joachim Lege (Institut für Staats- und Rechtswissenschaften), Herrn Professor Werner Stegmeier (Philosophisches Institut), Herrn Professor Reinhard Zölitz, Herrn Jörg Hartleib (beide Geographisches Institut), Herrn Professor Konrad Ott (inzwischen Universität Lübeck). Besonderen freundschaftlichen Dank möchte ich Herrn Professor Axel Beater und seiner Frau Doris Beater sagen. Sie haben mich lange begleitet, ermuntert und unterstützt.

Viele weitere Weggefährten müsste ich noch nennen, will es aber auf die folgenden beschränken, mit denen mich viele Gespräche, erfahrene Hilfsbereitschaft und Verständnis verbinden: Herr Professor Peter Dehne, Herr Prof. Hermann Behrens (beide Hochschule Neubrandenburg), Herr Holger Janssen (IOW Warnemünde), Herr Dr. Michael Henneberg (Universität Rostock), Frau Dr. Carola Schmidt, Frau Dr. Lydia Neugebauer, Frau Christiane Falck-Steffens (alle Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern), Herr Dr. Jürgen Friedrich Autsch (Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung M-V), Frau Dr. Gabriele Hoffmann (Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg). Bedanken möchte ich mich bei allen meinen Kollegen des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern sowie den Mitarbeitern der Universitätsbibliothek Greifswald.

Bevor ich die Danksagungen schließe, möchte ich zweien Menschen posthum von meiner Verehrung sprechen. Ich habe mich nie als ein Jünger Niklas Luhmanns oder Michel Foucaults gesehen und war niemals ein Freund heroisierender Ikonographie. Gerade deshalb will ich diese beiden Meister des Geistes hervorheben und ihnen von meiner Ehrerbietung sagen. Sie haben für das grundsätzliche Verständnis von Gesellschaft Großes geleistet.

Widmung

Mir bleibt als dankbare Aufgabe noch, meiner Familie zu danken, meiner lieben Frau Dietlinde, meinem Sohn Jonas Nils und meiner Tochter Maren Svane. Allen dreien und ebenso meinem Sohn Kai, der mir verloren ging, ist diese Arbeit gewidmet. Das ist wenig im Verhältnis zu dem, was sie mir in diesen Jahren an Kraft gegeben und an Verständnis entgegengebracht haben. Sie wissen um meine Bemühungen, trotz aller Belastungen sich nicht aus den Augen zu verlieren und füreinander da zu sein. Sie haben es mir mit dem Wichtigsten vergolten, was ein Mensch erfahren kann.

1. Vorwort.....	6
2. Umriss der Problemlage - Beschreibung der Thematik und der Bearbeitungsziele.....	9
3. Umriss der Methodik.....	15
4. Soziale Räume und ihre Ordnungen.....	24
4.1 Zur Positionierung von Raumtheorien in der Raumordnungspolitik.....	24
4.2 Raum und Ordnung.....	34
4.3 Raumtheorien und Raumkonstruktionen – zur Art der Benutzung von Raumtheorien.....	43
4.4 Evolutionsprozesse und Planung.....	49
4.5 Raum als Medium der Kommunikation?.....	52
4.6 Ordnungstheorie.....	55
4.7 Raum und Ideologie.....	62
5. Aktuelle konventionelle Selbstbeschreibungen des Systems.....	72
5.1 Raumforschung – Raumplanung – Raumordnung – Raumordnungspolitik.....	72
5.2 Zur Entstehung des Begriffs der Raumordnung.....	73
5.3 Zum gegenwärtigen Inhalt des Begriffs Raumordnung.....	77
5.3.1 Raumordnung als dingliche Ordnung.....	77
5.3.2 Raumordnung als Zustandsbeschreibung gegenständlicher Relationen.....	78
5.3.3 Raumordnung als Widerspruchsfreiheit planende Tätigkeit.....	80
5.3.4 Raumordnungspolitik als Kommunikationssystem.....	86
5.3.4.1 Zur Macht der Raumordnungspolitik.....	86
5.3.4.2 Zur sozialen Situation der Raumordner und Raumplaner.....	89
5.3.4.3 Ordnung und System.....	90
5.3.4.4 Selbstreferenz.....	92
5.3.4.5 Funktion des Kommunikationssystems Raumordnungspolitik.....	94
5.3.5 Weiterführende Begriffsinhalte von Raumordnung.....	97
5.4 Raumordnung und Regionalentwicklungspolitik.....	103
5.5 Zur Raumordnungsverwaltung durch staatliche Institutionen.....	106
6. Modellierende Beschreibung von Raumordnung.....	110
6.1 Zur Methodik der Modellierung.....	110
6.2 Zur modellierenden Erfassung der Heterogenität von Raumordnungspolitik.....	113
6.3 Zur Verknüpfung von Wissenschaft und raumordnerischer Kommunikation.....	117
6.4 Zur Verknüpfung von Kommunikation und Handlung.....	121
7. Zum sozialen System der Raumordnungspolitik.....	125
7.1 Zur Leitdifferenz.....	130
7.1.1 Zur Einheit des Systems.....	130
7.1.2 Zur operativen Schließung des Systems.....	132
7.1.3 Symbolische Generalisierung?.....	133
7.1.4 Zur Leitdifferenz des Systems – Räumlichkeit.....	134
7.2 Beobachtung und Selbstbeobachtung der raumordnerischen Kommunikation.....	135
7.2.1 Codierung der Medien.....	136
7.2.2 Dogmatik der „Themen“ und „Programme“.....	136
7.2.3 Reflexionstheorie „von außen“ auf das System.....	137
7.3 Zur Selbstreferenz des Systems.....	137
7.3.1 Systemstrukturelle Prämissen der Raumordnungspolitik.....	137
7.3.2 Elemente des Systems.....	140
7.3.3 Operationen des Systems.....	141
7.3.4 Orientierung auf der Basis der Differenz von System und Umwelt.....	142
7.3.5 Selbstbeschreibungen als Ergebnisse der Selbstbeobachtung.....	143
7.3.6 Selbstsimplifikation zur Selektion eigener Komplexität.....	144
7.4 Zur Bestimmung der verwendeten Kommunikationsmedien.....	146
7.4.1 Zur Codierung der Medien.....	149
7.4.1.1 Wirklichkeit – Selektion – Information.....	156
7.4.1.2 Raumordnungspläne als Machtinstrument.....	160
7.4.2 Zur Programmierung des Mediums – die Bewältigung von Kontingenz.....	161

7.4.3 Zur Sinnverwendung im raumordnenden Kommunikationssystem.....	165
7.4.3.1 Sinn als grundlegender Operationsmodus.....	166
7.4.3.2 Macht und Sinn - die Abscheidung feindlicher Kontingenz.....	166
7.4.3.3 Sinn und System	167
7.5 Prozesse des Kommunikationssystems und Sinnbildung.....	167
7.5.1 Allgemeine Komplexitätsprobleme und Planung.....	170
7.5.2 Planungstaktik angesichts des allgemeinen Komplexitätsproblems.....	171
7.5.3 Komplexität und Risiko	172
7.5.4 Sinn und Zeitschichtung	173
7.5.5 Grenzen des raumordnenden Kommunikationssystems.....	174
7.5.5.1 Subjektive und personale Einflüsse in Organisationen.....	175
7.5.5.2 Kommunikation und Kreativität	176
7.5.5.3 Grenzen durch Differenzierungs- bzw. Gleichgewichtsprobleme	176
7.5.5.4 Grenzen der Differenzierung.....	176
7.5.5.5 Personale Anforderungen an Systemfunktionen	177
7.5.5.6 Ontologie als Kommunikationsstrategie	177
7.6 Kommunikationsstrategien.....	178
7.7 Raumordnerische Handlungen.....	179
7.7.1 Steuerung der Aufmerksamkeit	180
7.7.2 Entscheidungen und ihre allgemeinen Wirkungen	188
7.7.2.1 Verwaltung und öffentliche Meinung.....	191
7.7.3 Entscheidung und Raum	193
7.7.3.1 Produktion von Mehrdeutigkeiten	193
7.7.3.2 Entscheidungsbedingungen.....	194
7.7.4 Planung als Kommunikation	195
7.7.4.1 Planung und Macht.....	203
7.7.4.2 Kreativität versus Legitimierung.....	204
7.7.4.3 Raumordnungsverwaltung und Raumplanung	205
7.7.4.4 Planung und Zeit	206
7.7.4.5 Zur Mikrophysik öffentlicher Planung	206
7.7.4.6 Planung und Politik.....	207
7.7.4.7 Planung oder Programmierung?.....	211
7.7.5 Zum strategischen Konzept der Raumordnungspolitik.....	213
7.8 Behördliche Organisation und neuere Strukturen.....	216
7.9 Raumordnerische Denkmodelle	223
7.10 Denktraditionen in der Raumordnungspolitik.....	228
7.11 Instrumente zur räumlichen Ordnung.....	235
7.11.1 Orientierungs-Instrumente	240
7.12 Interpenetrationsverhältnisse	242
7.12.1 Politik und Verwaltung	245
7.12.2 Politische Raumordnung – Raumordnungspolitik – regionale Daseinsvorsorge.....	247
7.12.3 Wirtschaft und Geld.....	253
7.12.3.1 Regionale Daseinsvorsorge.....	256
7.12.4 Recht.....	259
7.12.4.1 Zur Legaldefinition der Raumordnung und ihren Wirkungen	259
7.12.4.2 Recht und Raumplanung	262
8. Zusammenfassung der Dissertation	266
9. Thesen	270
10. Eidesstattliche Erklärung	272
Abbildungsverzeichnis.....	273
Abkürzungsverzeichnis.....	274
Stichwortverzeichnis.....	275
Literaturverzeichnis	281
Dokumente.....	298

1. Vorwort

Raum, Begriffe der Zeit, der Gesellschaft und des Staates treffen in einem **Bereich aufeinander, der als Raumordnung und Raumplanung bezeichnet** wird. Sofern dieser sich seiner Zusammenhänge bewusst ist und mit ihnen Wahrheit suchend und Wahrheit findend arbeitet, lässt er sich auch als Wissenschaft bezeichnen. Ohne diesen Anspruch, der durchaus auf verschiedenen Ebenen der Abstraktion auftreten kann, umfasst er Politik, Verwaltung und Recht. Die vorliegende Arbeit widmet sich dem systematischen Verständnis von Raumordnungspolitik sowie ihrer staatlichen Verwaltung, der räumlichen Planung und ihrer rechtlichen Bezüge. Es ist gewiss nicht so, dass Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung als praktische Aufgaben des Staates heute eine größere Bedeutung hätten als zu Zeiten, in denen Staat und Politik ihre theoretischen Fundamente erst noch ergraben mussten. Unstreitig ist aber wohl, dass die Dimensionen des Spannungsfeldes zwischen Staat und Raum auch deshalb längst nicht ausgemessen sind, weil sie im Licht der Wissensrevolutionen über Gesellschaften, Staaten, Individuen oder Natur immer wieder neu begriffen werden müssen. In dem Prozesshaften dieser Entwicklung findet sich ein erster Hinweis darauf, es dabei auch mit Kommunikation zu tun zu haben.

Ausgehend von einer Betrachtung der Wirkung von Raumtheorien untersucht die vorliegende Arbeit, wie Raum, räumliches Planen und räumliches Ordnen als soziale und personale Techniken eingesetzt werden, um politisches Handeln zu erzeugen und räumliche Relationen politisch zu identifizieren.

Die das Luhmannsche Verständnis von der Gesellschaft als eines selbstreferentiellen Systems aufgreifende Untersuchung richtet sich dabei auf die in Kommunikationsprozessen entstehenden Sinnfindungen, welche durch die Gesellschaft räumlichen Relationen zugewiesen werden. Die Relationen der durch Sinnbildung geschaffenen räumlichen Gebilde und ihre Evolution umfassen die thematischen Grundlagen politischer Raumordnung, Regionalentwicklung bzw. Regionalmanagement.

In diesem Zusammenhang vorgenommene Analysen leisten eine Betrachtung von Raumordnung und Raumordnungspolitik als Kommunikation über die Herrschaftsansprüche politischer Eliten, die sich zur Durchsetzung ihrer Ansprüche bestimmter Raumabstraktionen bei der Planung räumlicher Ordnung bedienen. Raum erscheint in diesem Zusammenhang zunächst als eine Summe geeigneter Orte, um systemkonformes Verhalten (hinsichtlich des Kommunikationszusammenhanges) und systemerhaltendes Handeln (hinsichtlich des Staates) zu veranlassen.

Der Bezug auf relationale Elemente folgt dabei keinen sozial-strukturellen Zusammenhängen, wie sie beispielhaft durch WACQUANT und BOURDIEU (2006) vertreten werden, die mit ihrer Dialektik mentaler und sozialer Strukturen auf einen methodologischen Relationalismus hinführen. Für Bourdieu sind solche Relationen der Stoff sozialer Wirklichkeit¹, womit ihnen ein Primat über Strukturen, Akteure, Systeme oder das handelnde Subjekt zukommt. Sie sollen ihm dualistische Alternativen widerspiegeln, welche dann in „Feld“ und „Habitus“ ihren allgemeingültigen Ausdruck finden können. Dieser Weg soll hier jedoch nicht verfolgt werden.

Die grundlegende Differenz, die an dieser Stelle in die Betrachtung eingesetzt werden soll, setzt an der Frage ein, ob es bei der Beschäftigung mit Raumordnung um die Verwaltung und Pla-

L

¹ (Z) „Bourdieu transformiert den Raum in eine soziale (relationale) Kategorie, die zur Symbolisierung bzw. zur Kennzeichnung von Herrschaftsbeziehungen und sozialer Distanz taugt. Raum wird als sozialer Raum zu einem Bestandteil seiner Klassentheorie, die Beziehungen von Personen zu Personen und Personen zu Dingen drücken sich in sozialen Distanzen aus. Aber natürlich lässt sich räumliche Distanz nicht bruchlos in soziale Distanz transformieren, dies kann immer nur innerhalb spezifischer Bezugssysteme gelingen, in Bourdieus Fall also innerhalb seiner Klassentheorie. Bourdieu kann räumliche Distanzen zur symbolischen Kennzeichnung sozialer Distanzen nur deshalb nutzen, weil er das Konzept der sozialen Distanz voraussetzt.“ KRÄMER-BADONI (2003: 278).

nung von Distanzen, Flächen, Räumen oder Ansprüche auf diese geht, oder ob bei ihr Bezüge zwischen Organisationen, Institutionen und Personen behandelt werden, welche auf räumliche Relationen projiziert werden können.

Fragen, auf die sich diese Arbeit vor dem Hintergrund der Raum-Thematik bezieht, sind deshalb zum Beispiel:

Warum verzichtet staatliche Raumordnungspolitik und Raumplanung auf die Anwendung der doch vorliegenden ausgefeilten mathematisch-statistischen Modelle zur Steuerung wirtschaftlicher Aspekte der Raumentwicklung? Diese müssten doch eigentlich die perfekte Steuerung aller wirtschaftsräumlichen Aspekte der Gesellschaft zulassen, wenn sie nur stringent angewendet würden?

Warum kann eine staatliche Planung das Gebiet des Staates und die darin ablaufenden komplexen Entwicklungen, Wirkungen und Wechselwirkungen überhaupt als Arbeitsfeld küren?

Woher stammen die Raumvorstellungen, die der Staat und seine Institutionen beanspruchen?

Wie, und vor allem warum wird Raum zum Thema einer Kommunikation?

Warum entwickeln sich innerhalb des kommunikativen Zusammenhangs staatlicher Instanzen über die räumlichen Relationen dieses Staatsgebietes Betrachtungs- bzw. Wahrnehmungsgrenzen räumlich beschreibbarer Phänomene, die entscheidenden Einfluss auf Erhaltung und Entwicklung des Staates haben?

Die Untersuchungen dazu legen offen, welche funktionalen Wirkungszusammenhänge zwischen der Gesellschaft und ihren Untersystemen Raumordnungspolitik, Raumordnungsverwaltung und Landesplanung bestehen. Sie erläutern, wie die Selbstreferenz dieses sozialen Systems funktioniert und zu welchen Ergebnissen, d.h. zu welchen Konditionierungen sie für sich selbst, für interpenetrierende Systeme und für die Umwelt führt. Sie kann die Funktion des Raumes als Thema der Kommunikation verdeutlichen und auf diese Weise Unklarheiten in der Verwendung des Begriffes Raum benennen. Dies führt zurück in die Relativität von Räumen, in die Relativität staatlicher Ansprüche an Räume, in die Offenlegung der Bedingungen räumlichen Handelns, in Fragen der Beteiligung Einzelner an den gesellschaftlichen Raumkonstruktionen und damit hin zu Fragen ihrer Demokratisierung.

Untersuchungsprogramm

Ausgerüstet mit dieser Einstimmung wird erkennbar, dass sich raumordnende Kommunikation aus verschiedenen sozialen Funktionssystemen bildet, von denen es wiederum Teilmengen abzweigt und in ein pragmatisch handelndes Subsystem einbringt. Im Folgenden soll nun untersucht werden,

- was die staatlich gesteuert Kommunikation über Raumordnung als soziales System für die Gesellschaft bedeutet; (von Interesse wäre daneben auch die Frage: was ist „Gesellschaft“ für das raumordnende Kommunikationssystem; aber diese Fragestellung kann hier nicht ausreichend mitbehandelt werden),
- warum Gesellschaften über räumliche Ordnung kommunizieren und welchen Nutzen sie daraus ziehen (bzw. mit welchen Funktionen räumliche Ordnung kommuniziert wird),
- wie aus raumordnender Funktion Macht entsteht bzw. wie aus politischer Macht die raumordnende Funktion erwächst,
- wie sich die Umwelt-System-Differenz des raumordnerischen Kommunikationssystems ausprägt,
- wie das raumordnende Kommunikationssystem andere soziale Funktionssysteme interpenetriert,
- wie die Selbstreferenz des Systems funktioniert,
- welche Strukturen und Prozesse das System erschafft und nutzt,
- welche Sinnbestimmungen das System ermöglicht (durch Kontingenz, Selektion, Anschlussmöglichkeiten),
- welche Leitdifferenz (Räumlichkeit) und welche Codierung das System verwendet (gleichwertige bzw. ungleichwertige Lebensbedingungen) und warum dieser Code nicht durchgängig angewendet wird, d. h. sich verändert und variiert,

- welches Programm im System abläuft (gesellschaftliche Raumnutzung),
- welche organisatorischen Funktionen das System erfüllen soll (räumliche Identitätsorganisation, räumliche Orientierung, räumliche Segmentierung, Steuerung der Kommunikation über räumliche Relationen, Institutionalisierung).

Definitivischer Einschub:

Zur Erleichterung des Verständnisses und zur Abgrenzung von anderen Definitionen werden zentrale Begriffe dieser Arbeit wie folgt definiert:

Raumordnung (bzw. politische Raumordnung): das gemeinsame Handlungsfeld „staatliche Raumordnungspolitik“ und „Raumordnungsverwaltung“; in diesem Zusammenklang als eine bestimmte Form politischer Planung zu verstehen; der Begriff bezieht sich in dieser Arbeit ausschließlich auf das soziale System, welches sich im staatlichen Kontext bildet, um raumpolitisch, raumverwaltend und raumplanerisch tätig zu sein. Er meint hier Prozesse und Ergebnisse raumordnender Kommunikation.

Raumordnungspolitik: die Einfügung räumlicher Relationen in den Machtcode;

Raumordnungsverwaltung: Zweig der staatlichen Verwaltung, die sowohl ordnungspolitische Richtlinien über räumlich codierte Relationen umsetzt, als auch programmatische und planerische Funktionen des Staates erfüllt; dies kann sich speziell auf Raumordnungsbehörden beziehen, fallweise aber auch auf alle anderen Verwaltungen, deren Kontroll- und Wirkungsbereich im gegenwärtigen Sprachgebrauch als räumlich verstanden werden;

Raumplanung: Teil der Raumordnungsverwaltung, der unter zu Hilfenahme planerischer und wissenschaftlicher Arbeitstechniken für das ganze Territorium eines Staates oder Teile des Territoriums (Regionen) durch räumliche Entwicklungsplanungen politische Direktiven aufzustellen und durchzusetzen sucht;

Raumkonstruktion: auf „Welterklärung“ gerichtete Syntheseleistung psychischer Systeme, bei der mehrere Themen untereinander sowie mit Distanzmaßen zu einer räumlichen Vorstellung verkoppelt werden; Raumkonstruktionen sind für die personale Basis eine Grundlage der Kommunikation, insofern sie über die Annahme eines einheitlichen Raumes Verortungen ermöglichen;

Raumabstraktion: kommunikativ erzeugte Semantik, in der Einzelaspekte mit Distanzmaßen und/oder Topographien gekoppelt sind, bspw. „Grundstück“ als räumliche Basis der Wirtschaft in Bezug auf Nutzbarkeit, „Grundstück“ als räumliche Basis des Rechts in Bezug auf Eigentumsverhältnisse, „Landschaft“ als räumliche Basis zur ästhetisch-moralischen Bewertung von Erholungseigenschaften, „Habitat“ als räumliche Basis in Bezug auf ökologische Analysen usw.;²

Problematisch aufgrund des uneinheitlichen allgemeinen Sprachgebrauchs und einer weitgehend synonymen Verwendung auch in der wissenschaftlichen Literatur ist eine Differenzierung der hier häufig verwendeten Begriffe „sozial“ und „gesellschaftlich“. Als Grundregel kann gelten, dass der Begriff des „sozialen“ hier in der Regel in systemtheoretischen Zusammenhängen benutzt wird. „Gesellschaftlich“ bezieht sich dagegen auf eine breitere und deshalb unschärfere Führung des Begriffs und erfasst Zusammenhänge, die über systemtheoretische Beschreibungen hinaus mit der menschlichen Gesellschaft konnotiert werden, also gesellschaftliche Einrichtungen, Strukturen, Institutionen, Entwicklung bestimmter Phänomene usw.

L

² Der Begriff der Raumabstraktion wird in dieser Arbeit nur reserviert verwendet, weil er, wie LIPPUNER (2005:133) ausführt, auf einem ontologischen Raumbegriff fußt. Damit ist er zu einer funktionalen Analyse des raumordnenden Kommunikationssystems nicht kompatibel.

2. Umriss der Problemlage - Beschreibung der Thematik und der Bearbeitungsziele

In der aktuellen Literatur über Raumordnung und Regionalentwicklung findet sich eine breite, überaus vielfältige Palette von Themen, die sich des Zusammenhangs von Gesellschaft und Raum annehmen. Die Vielfältigkeit der aufzufindenden Abhandlungen hat dabei Ausmaße erreicht, die es berechtigt erscheinen lassen, von einer Verwirrung darüber zu sprechen, was Politik und Verwaltung des Raumes umfassen, wovon auch Raumordnung, Landesplanung oder Regionalentwicklung eigentlich handeln. Beschrieben wird alles von der stofflichen Basis von Wirtschaftsräumen (BRINGEZU u. SCHÜTZ 1996) bis zum Einsatz von fuzzy-Logik in der Standortbewertung (WOLFERTZ 2000), von Telekommunikationsnetzen (LANGHAGEN-ROHRBACH 2002: 37 - 47) über endogene Entwicklungspotenziale Ländlicher Räume (REGIONALER PLANUNGSVERBAND VORPOMMERN 2001) bis Staatsreform (HOFMANN 1977). Die sozioökonomische Funktion von Großschutzgebieten wird ebenso thematisiert (KAETHER 1998: 143 - 152) wie die Rolle von Kommunikationsprozessen beim Management von Regionen (KEGEL u. KNIELING 1994). Bei vielen dieser Abhandlungen wird vorausgesetzt, sie würden eine Rolle innerhalb des Gegenstandes spielen, der als Raumordnung bezeichnet wird, durch die Raumforschung auf wissenschaftliche Grundlagen gestellt werden soll, auch als Landesplanung erscheint, in den letzten Jahren zu Regionalplanung mutierte und sich neuerdings begrifflich wie inhaltlich zu Regionalmanagement und Regionalentwicklung oder Daseinsvorsorge fortentwickelt. Eine Ursache für diese ausufernde Zuordnung, so wird hier hypothetisch formuliert, liegt wenigstens teilweise in dem schwach ausgebildeten theoretischen Fundament dessen, was Raumordnungspolitik und Raumordnung für die Gesellschaft eigentlich sind, was sie der Gesellschaft bedeuten und wie sie von der Gesellschaft antezepiert werden. So fehlt es nicht an kritischen Stimmen, welche das Leistungsvermögen der Herstellung, Erhaltung und Entwicklung einer räumlichen Ordnung teilweise oder in Gänze in Frage stellen, weil der Gesamtzusammenhang dessen, was räumliche Politik und Verwaltung sind und was sie im Detail leisten können, in der Vielfalt thematischer Bezüge und ihrer schwierigen Abgrenzung zu oder gegen Raumordnung unterzugehen drohen, weil prinzipiell jede Sachfrage auch räumlich thematisiert oder problematisiert werden kann, weil die der Raumordnungspolitik bzw. der Regionalentwicklung voraus laufende Raumplanung permanent an schwierigen Entscheidungsprozessen scheitern kann (SCHRETZENMAYR 1996: 397 – 410, RUNKEL 1999: 255 – 258) und auch deshalb, weil eine immer weiter schreitende Differenzierung gesellschaftlicher Institutionen, wie eben auch die Raumordnungsinstitutionen, die Kommunikation mit anderen schwieriger werden lässt, insofern sie diese unter bestimmte Prämissen der Kommunikativität stellt. Gerade die Vielfalt der Themen wie auch die unablässige Suche nach praktikablen Planungs- und Ordnungsmodellen selbst spricht gegen ein Verschwinden unmittelbar auf Raum gerichteter Politik und auch von Raumordnungsverwaltung, ist sie doch nicht nur ein lebendiger Ausdruck dafür, wie viel Energie die Gesellschaft in diese Thematik investiert, sondern auch dafür, in welcher weit verzweigten Zusammenhängen sich die Gesellschaft mit den Fragen ihrer Räumlichkeit konfrontiert sieht. Es ist deutlich, dass Raumordner und Raumplaner auf der persönlichen Ebene oft miteinander darüber sprechen, unter welchen sozialen Bedingungen, und insbesondere, unter welchen Machtverhältnissen sie arbeiten. Weniger deutlich ist, welche Machtverhältnisse sie produzieren und reproduzieren³. Denn wenn sie publizieren, dann befassen sie sich meistens mit den inhalt-

L

³ (Z) „Der Amtsadel – die zeitgenössischen Technokraten (und zu diesen muss man Raumordnungspolitik und Raumplaner zählen; R. W.) sind seine strukturellen Erben, und zuweilen auch seine Nachfahren – ist ein Korps, das sich geschaffen hat, indem es den Staat geschaffen hat, das, um sich zu konstruieren, den Staat konstruieren musste, und das heißt unter anderem eine ganze Philosophie des >>Öffentlichen Dienstes<< als Dienst für den Staat oder die Gemeinschaft der Bürger – und nicht, wie der alte Adel, allein für den König – und dieses Dienstes als einer >>uneigennütigen<<, an allgemeinen Zwecken orientierten, Tätigkeit. ... Im Gegensatz dazu (zum früheren Dienst an dem König; R. W.) ist der >>Öffentliche Dienst<< als Hingabe an den Staat weniger ein Erbe als eine freie Entscheidung aus Berufung, eine be-

lichen Themen ihrer Arbeit, mit Instrumenten und Relationen, räumlichen Entwicklungen und Regionen unter Sachaspekten.

Nicht selten wird gefragt, weshalb Raumordnungspolitik die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Aber warum es ungeachtet der häufig und massiv vorgetragenen Kritik dennoch für räumliche Politik, Raumordnung und Regionalentwicklung spezielle soziale Institutionen gibt, weshalb diese sich immer weiter entwickeln und immer weiter ausdifferenzieren in unüberschaubar vielfältige Strukturen, Planungen, Maßnahmen und Aktivitäten, worin also die Einheit in der Vielfalt begründet liegen soll, welche erst eine einheitliche Behandlung ermöglichen kann, dies erschließt sich nicht ohne ein gewisses Zurücktreten und Absehen von der Buntheit und erneute Versuche einer systemaren Zusammenschau. Die Herstellung dieser verloren gegangenen, vielleicht auch niemals vorhanden gewesenen Einheit kann zwar über eine systemtheoretische Bearbeitung des Gegenstandes nicht erreicht werden. Aber dies ist hier auch nicht beabsichtigt. Wenn es zu zeigen gelingt, dass Raumordnungspolitik als ein soziales System funktioniert und als solches auf die eigene Komplexität und die seiner Umwelt reagiert, ist bereits einiges geleistet.

Die vorliegende Arbeit wird sich nicht mit einer Analyse der allgemeinen Erwartungen an Raumordnungspolitik befassen, um sie gegen aus solchen Erwartungen auch resultierende Zumutungen zu verteidigen. Die Untersuchung soll stattdessen ermöglichen, aus einer systemtheoretischen Analyse des Gegenstandes Raumordnungspolitik heraus Möglichkeiten zu finden, um ihre vermeintlichen oder tatsächlichen Defizite in ihrer Entstehung und Wirkung neu zu betrachten. Hieraus entwickelt sich der praktische Sinn dieser Untersuchung.

Die Arbeit widmet sich auch nicht den Dinge bzw. Sachen reflektierenden Zusammenhängen raumpolitischer und raumverwaltender Tätigkeit, und nicht den räumlich codierten Relationen der Gesellschaft. Sie untersucht mit systemtheoretischen Werkzeugen jene allgemeinen Zusammenhänge, die sich zeigen, sofern Raumordnungspolitik als ein soziales System begriffen wird. Die System-Umwelt-Differenzierung sowie die Eigenschaften sozialer Systeme können dann in den Mittelpunkt einer Darstellung rücken, welche aus der Position einer Beobachtung zweiten Grades⁴ versucht, die systemtheoretisch beschreibbaren Verhältnisse Erkenntnis bringend aufzubereiten.

Das Verharren in einer Position der Beobachtung, welche es erlaubt, die funktionalen Zusammenhänge des Systems zu beschreiben, führt zwangsläufig erst dann zu praxisnahen Beispielen einer Weiterentwicklung von Instrumenten und Strukturen der Raumordnungspolitik, wenn in den Grad einfacher Beobachtung raumordnerischer oder raumplanerischer Sachverhalte zurück gegangen wird. Dies ist zwar anschließend grundsätzlich möglich und sogar erwünscht, indem die vorliegende Arbeit viele Anknüpfungspunkte für solche Spezifizierungen anbietet. Der Rahmen dieser Arbeit würde jedoch überspannt und die Verständlichkeit erschwert werden, wenn ständig zwischen beiden Beobachtungspositionen gewechselt werden müsste, um an geeigneten Stellen zu praktisch unmittelbar umsetzbaren oder zu testenden Vorschlägen zu gelangen. Stattdessen erfolgt hier also eine Konzentration auf diejenigen Zusammenhänge, welche sich systemtheoretisch abbilden lassen⁵.

]

wusst übernommene Aufgabe, ein Beruf (im Original deutsch), der besondere Neigungen und Talente sowie durch Studium erworbene Fachkenntnisse voraussetzt.“ BOURDIEU (2004: 463).

⁴ vgl. dazu die Erläuterungen von LUHMANN (1987: 63, 244 f., 491 f., 593): Beobachtung im systemtheoretischen Verständnis zielt auf die Benutzung von Unterscheidungen. Die Beobachtung zweiten Grades differenziert Kommunikationselemente und Handlungen eines selbstreferentiellen, das heißt auch sich selbst beobachtenden Systems hinsichtlich der von ihm verwendeten Unterscheidungsfunktionen. Damit können die Unterscheidungsoperationen eines Systems durch eigene Unterscheidungsoperationen im Sinne einer funktionalen Analyse untersucht werden. Die zweite Stufe der Beobachtung soll die Unabhängigkeit des Beobachters von internen Einflüssen des untersuchten Systems gewährleisten. Eine Beobachtung ersten Grades lässt sich von dem kommunikativen Einfluss des beobachteten Systems und seiner Selbstreferenz nicht freihalten.

⁵ Dies mag der Arbeit den Vorwurf einhandeln, praxisfern und theoretisierend zu sein. Die Arbeit wird jedoch zeigen, dass es auch notwendig ist, den systemtheoretischen Ansatz strikt durchzuhalten, um zu klaren Unterscheidungen zu kommen. In dieser Konsequenz wird es u. a. bedeuten, kein Plädoyer für eine bestimmte Art von Raumordnung und Raumplanung als eine „richtige“ oder „funktionierende“ einzu-

Der Neuigkeitswert der Bearbeitung wäre recht gering, ginge es nur um die weitere Beschreibung eines solchen Systems mit den üblichen Begriffen der Systemtheorie. Um den Kreis des thematischen Bezuges aufzuweiten, muss deshalb eine Konzentration auf die Besonderheiten der hier behandelten Systeme erfolgen, welche sich daraus entwickeln, dass sich wesentliche Teile der Kommunikation mit Planung und mit Räumen befassen. Die Frage ist allerdings, ob dies beides tatsächlich Besonderheiten darstellt, weil Zeit benutzende Systeme wohl immer den Zukunftsaspekt auch planerisch zu bewältigen versuchen. Denn temporalisierte selbstreferentielle Systeme unterliegen dem Zwang zu planen. Hinsichtlich der Beanspruchung von Raum als Medium oder Thema der Kommunikation wird eine so verallgemeinernde Aussage dagegen nicht möglich sein.

Allgemeine Zielstellung:

Aus den folgenden Erläuterungen wird hervortreten, dass Erkenntnisse über räumlich codierte Relationen der Gesellschaft für die Raumordnungspolitik von beschränkter Praxisrelevanz sein können, schlüssige Theorien nicht angewendet oder umgesetzt werden, Fehleranalysen nicht angestellt, oder wenn angestellt, ihre Ergebnisse nicht berücksichtigt werden usf., weil

- Raum ein Abstraktum ist, welches erst durch Beschreibung, d.h. durch die Zuweisung von Eigenschaften in Kommunikationsoperationen entsteht (Sinnoperationen), und
- der Konkretisierungsgrad und der Wirklichkeitsgehalt räumlich codierter Relationen für die Selbstreferenz des sozialen Systems Raumordnungspolitik und andere basale Systemoperationen von relativ geringer Bedeutung sind; wichtig ist dagegen die institutionalisierte Dominanz über das Thema, das sichere Verfügen über Strukturen und Prozesse sowie die Steuerung des Diskurses, und
- weil Raumordnungspolitik als soziales System bereits eine längere, in das Historische reichend Entwicklung durchlaufen hat und in den diese Entwicklung begleitenden Diskursen unterschiedlichste soziale Funktionszuweisungen enthalten sind, welche auch eine Wandlung von Denk- und Sprechschemata mit sich brachten.

Raumordnungspolitik, so wie auch Raumordnungsverwaltung, Raumforschung und Raumplanung, haben sich in der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit nach 1945 überwiegend mit dem inneren Raum, dem Gebiet des deutschen Staates und den darin ablaufenden relationierenden Prozessen beschäftigt. Genau genommen waren es unterschiedlichste Ansätze von Gebietsplanungen, die erst mit der Europäisierung der Raumordnungspolitik ihren Charakter als mehr oder weniger isolierte Territorialplanung allmählich verändern. Durch eine seit langem anhaltende Entwicklung, zu der auch Tendenzen der Globalisierung zu rechnen sind, wurden in Deutschland, so wie auch in anderen Staaten, Prozesse in Gang gesetzt, die zu veränderten Raumkonzepten in der Gesellschaft führen und von dort her eine veränderte Sicht auf Raumordnungspolitik und Raumordnung erfordern. Der Einfluss äußerer Entwicklungsfaktoren auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland sowie die deutlicher hervorgetretene Abhängigkeit von internationalen Vorgängen verlangen eine Überprüfung des Selbstverständnisses von räumlicher Politik und räumlicher Verwaltung.

Im Zuge dieser Überprüfung kann deutlich werden, dass der Inhalt und die Eigenschaften des Gegenstandes, welcher in der Praxis staatlicher Tätigkeiten und in der dazu gehörigen deutschen Fachliteratur mit Raumordnung, Regionalentwicklung oder Raumordnungspolitik bezeichnet wird, bisher zwar durchaus systematisch beschrieben wurden, insofern systematisch meint, die wesentlichen Inhalte und Eigenschaften desjenigen Gegenstandes in seinen logischen Zu-

]

bringen. Was aus Sicht der Wissenschaft richtig ist, kann für die Politik falsch (dysfunktional) sein, und umgekehrt. Die unterschiedlichen Kommunikationsformen und –medien der Systeme führen zu jeweils unterschiedlichen Bewertungen funktionaler Zusammenhänge. Das Absehen von diesen Differenzen und der Einstieg in eine Diskussion über die Bewährung dieses oder jenes raumordnerischen oder raumpolitischen Handlungskonzepts, so notwendig dies im Einzelnen auch sein mag, führt aus der hier angestrebten Beobachtung zweiten Grades hinaus, müsste jeweils als gesonderter Betrachtungsteil gekennzeichnet werden und würde den Umfang der Arbeit nicht nur erheblich aufweiten, sondern auch zu einer schwierigen methodischen Belastung.

sammenhängen darzustellen, der bisher als der deutsche Raum resp. das deutsche Staatsgebiet, als mit Städten, Landschaft, technischer Infrastruktur oder überhaupt Artefakten angefüllter Raum angesehen wurde. Selbstverständlich lassen sich die in diesem Raum differenzierbaren Strukturen und Prozesse endlos weiter thematisieren. Ein Verständnis der Kommunikation über diese Gegenstände als ein soziales System ist damit noch nicht erreicht und eine schlüssige Vorstellung darüber, dass es erst die Kommunikation eines sozialen Systems ist, welche solche Raumvorstellungen wie Regionen, Landschaften, Gemeinden, Heimat oder Staat erschaffen, ebenfalls nicht.

Raumordnungspolitik als eine der großen Konstanten praktischer Staatspolitik befasste und befasst sich immer mit der Sicherung des Staatsgebietes und dessen Erhaltung und Entwicklung. Es ist vielleicht möglich, den Staat als soziales Instrument einer Volksgruppe zur Umsetzung ihrer räumlichen Vorstellungen zu bezeichnen. Sicherer ist allerdings der Ausgangspunkt, staatliche Institutionen als die Schöpfer derjenigen räumlichen Vorstellungen anzusehen, mit welchen Handlungen zur Konfiguration räumlich codierter Relationen ausgelöst werden. Um dies besser zu verstehen, ist eine Fortentwicklung des systemtheoretischen Verständnisses derjenigen Bereiche notwendig, die als soziales System das Thema des (staatlichen) Raumes besetzen. Dies soll eine grundlegende Vorstellung davon vermitteln, wie die Herstellung einer räumlichen Ordnung, Raumordnungspolitik und Regionalentwicklung als soziale Prozesse zu verstehen sind, was sie in diesem Sinne leisten müssen, und was sie nicht leisten können.

Spezielle Zielstellung:

Ziel der Bearbeitung ist es,

- der Frage nachzugehen, was Raum für die Gesellschaft bedeutet und welche Organe sie etabliert, um im Kontext von Räumlichkeit Dinge zueinander durch Kommunikation zu relationieren,
- Räumlichkeit als ein wesentliches Machtmoment der Gesellschaft zu erfassen, wobei die Frage im Mittelpunkt steht, welche Anlässe räumliche Politik in Bewegung setzen,
- für das Verständnis räumlich wirkender Politik und Verwaltung ein systemisches Modell zu entwickeln, um zu erkennen, welche Funktionen räumlicher Politik und Verwaltung zugrunde liegen,
- raumordnerische Kommunikation mithilfe systemtheoretischer Begriffe zu beschreiben und dadurch den funktionalen Zusammenhang zwischen Raumordnungspolitik und Gesellschaft aufzuzeigen.

Diese Ausführungen werden auf die Grundlagen einer Analyse der funktionalen Äquivalente erstellt, mit denen sich räumliche Politik und Verwaltung sozial konstituieren.

Aus der Position heraus, Raumordnungspolitik als soziales System begreifen zu können, erwachsen Konsequenzen der Beachtung von Eigenschaften solcher Systeme. Weder Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung noch Raumplanung sind Wissenschaft. Sie können sich zur Herstellung ihrer Realitätskonstruktionen einschließlich einer Vorstellung von der eigenen Gestalt zwar wissenschaftlicher Methoden und Theorien bedienen, können hier aber als das soziale System beschrieben werden, mit dessen Schaffung und Unterhaltung die Gesellschaft auf die Feststellung ihrer Existenz als einer räumlich determinierten reagiert. Dabei ist es zunächst unbedeutend, ob dieses System Raum als eine Determinierung durch äußere Konditionen erlebt, oder diesen als eigene und spezifische Sinnselektion reflektiert. Diese Arbeit nähert sich also dem diffizilen Wechselspiel sozialer Systeme mit den räumlichen Bedingungen ihrer Gesellschaft, wie sie sich in der Kommunikation über räumliche Konditionen abzeichnet.

Als Ausgangspunkt ihrer Betrachtung geht sie zunächst davon aus, dass Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung Untersysteme des sozialen Systems Gesellschaft sind, welche sich mit der Konditionierung der Gesellschaft durch die Bedingung Raum befasst und versucht, die mit räumlichen Relationen abzubildenden Prozesse zu erklären, zu nutzen und zu gestalten. Sie verwendet deshalb in methodischer Absicht Begriffe der Theorie sozialer Systeme und setzt sie in Beziehung zur raumpolitischen Programmierung der Gesellschaft, ohne sich dabei auf ein spezielles Konzept der Raumantezipation festzulegen. Dies ist auch nicht notwendig, weil die

Realität der Gesellschaft durch eine Vielzahl verwendeter und unterschiedlicher Raumkonzepte geprägt ist sowie ein allgemeiner Konsens über das Raumverständnis nicht vorhanden ist.

Mehrere grundlegende Annahmen bildeten die Leitlinien, an denen entlang sich diese Arbeit entwickelt hat.

1. Eine Untersuchung von Raumordnungspolitik unter systemtheoretischen Bezügen kann ganz allgemein die wissenschaftlich begründeten Auffassungen über den Untersuchungsgegenstand erweitern.

2. Die zweite Annahme setzt ein, dass jedes gesellschaftliche Wesen, jedes soziale Gemeinwesen, sich auch räumlich orientiert und aus dieser Orientierungsmethode für größere soziale Einheiten eine Raumordnungspolitik erwächst. Diese Annahme geht davon aus, dass die Raumkonstruktionen jedes Gemeinwesens eine Beschäftigung, Reflexion und Beobachtung dieser Strukturen erfordern⁶. Die Annahme greift die Sichtweise auf, nach der es räumliche Politik und Raumordnungsverwaltung, im engeren Sinne auch Raumordnungspolitik nicht erst nach 1945 oder vielleicht seit Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts gibt, auch wenn es in dieser Zeit zu einer verstärkten Institutionalisierung raumpolitischer Arbeit kam. Ebenso befassten Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung sich niemals nur und ausschließlich mit komplexen Fragestellungen der inneren Siedlungs-, Wirtschafts- oder Sozialentwicklung eines Staatsgebietes. Die Annahme führt also zu einer erheblichen zeitlichen, insofern in das Historische hineinreichenden Aufweitung dessen, was Raumordnungspolitik und die Verwaltung räumlicher Relationen umfasst. Sie enthält damit mehrere konkretisierte Aspekte von Zeit, in dem sie nicht nur aktuelle bzw. gegenwärtige Bezüge zur Gesellschaft aufzeigt, sondern diese für weiter ausgreifende Vergangenheiten und Zukünfte ebenso in Anspruch nimmt. Im gleichen Zuge eliminiert sie diese Zeitaspekte teilweise jedoch wieder, weil sie von der Begrenzung auf aktuelle Geltung in dem Sinne absieht, wie systemtheoretische Untersuchungsrahmen universelle Gültigkeit beanspruchen.

Die zweite Annahme wird in ihren räumlichen Aspekten durch einen zeitlichen ergänzt. Diese Ergänzung beinhaltet, dass Raumordnungspolitik sich den Veränderungen des Gemeinwesens und den Evolutionen der Natur zuwendet, soweit sie von sozialer Relevanz sind. Die Berechtigung dieser Annahme leitet sich zum einen aus dem materiellen Kontinuum der Welt und der Akzeptanz der Evolutionstheorie ab, zum anderen und vor allem aber daraus, dass die Dynamik der Gesellschaft auf technische, soziale, militärische usw. Strukturen wirkt, ohne dass diese Aktivitäten explizit im Begriff von Raumordnungspolitik oder Raumordnungsverwaltung enthalten sind. Die sich daran anschließende Vermutung lautet, dass eben dieser Vorgang einer wie immer möglichen, aber sehr restriktiven Selektion des Raumes aus der komplexen Umwelt auch zu nur partiellen Kenntnissen über genauere Gegenstandsbereiche führen kann. Die Komplexität der Welt kann im Verhältnis zu den dem System zur Verfügung stehenden Strukturen und Prozessen der Selektion und Sinnfindung überwältigend sein und schon deshalb einer nachvollziehbaren und klaren Logik von Raumordnungspolitik den Boden entziehen. Dies ist eine der Ursachen für den immer wiederkehrenden Zweifel, welcher den Sinn politischer Raumordnung als Ganzes in Frage zu stellen sucht. Die Arbeit wird dies zu einer These erweitern.

3. Die zeitliche und räumliche Aufweitung des Begriffs von Raumordnungspolitik führt in die dritte Annahme. Mag Raumordnungspolitik an die menschliche Gesellschaft gebunden sein, so ist

L

⁶ Dazu FUCHS (1997: 85/86): (Z) „Die Wirtschaft (betrachtet als soziales System; R. W.) hat keinen Raum, die Politik hat keinen Raum, das Recht hat keinen Raum, die Kunst nicht, die Religion nicht, die Wissenschaft nicht – und selbstverständlich sowieso nicht: die Gesellschaft. Warum nicht? Zunächst gehört Raum zweifelsfrei zu den infrastrukturellen Bedingungen von Kommunikation. ... Aber für die Syntheseleistung der Kommunikation, für jene Syndosis von Information, Mitteilung und Verstehen ist Raum irrelevant. Gerade deshalb kann man, ..., Zeit- und Raumabstimmungen (Synchronisation z.B.) als Problem auffassen, das durch Kommunikation irgendwie geregelt werden muss.“ Und diese Arbeit richtet sich genau auf eine tiefere Untersuchung dieses „irgendwie“.

ihr Beginn dennoch nicht genau zu datieren. Seit Gesellschaften auch auf die Reflexion ihrer räumlichen Codizes angewiesen sind, wird es Versuche zu einer Ordnung definierter räumlicher Relationen mit politischen Mitteln gegeben haben. Wie die Gesellschaft auf die mit der Erkenntnis- bzw. Selektionsmethode „Raum“ entstehenden Möglichkeiten reagierte, welche Umgangsformen sie dabei entwickelte und noch entwickeln wird, aus ihr Handlungsoptionen zu gewinnen, lässt sich nicht abschließend bestimmen, weil diese Methode nicht „an sich“ wirkt, sondern immer im Zusammenhang mit anderen, konkreten Bedingungen der Gesellschaft. Raum ist erst dann Raum, wenn er als solcher benannt wird, wenn er durchmessen wurde, eine Topographie auferlegt bekommt, Gegenstand kommunikativer Operationen ist usw. Die im Konkreten wirkenden Bedingungen, auf welche die Methode „Raum“ dabei Bezug nehmen muss, sind so vielfältig und in ihrer prozessualen Form so vielgestaltig, dass sie keinem abschließenden Verwendungskanon einverleibt werden können. Dies ist sicher eine Ursache für die anschwellende Literatur über Instrumente, Verfahren, Projekte und Programme zur Raumordnung.

4. Die vierte Annahme umreißt, dass es sich bei institutionalisierter Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung um ein soziales System handelt, welches das spezielle Thema ihrer räumlichen Entwicklung bearbeitet. Aufgrund seiner zu erläuternden heterogenen Zusammensetzung wird hier versucht, es sowohl systemtheoretisch als auch konventionell so zu beschreiben, dass die wesentlichen Bestandteile des Gegenstandes erfasst und jeweils in einen logischen Zusammenhang gebracht sowie die Verhältnisse zwischen den einzelnen Bestandteilen und die Organisation des Gesamtzusammenhangs möglichst adäquat abgebildet werden können.

Zur Gewinnung eines Verständnisses über den funktionalen und strukturellen Bezug staatlicher Raumordnung müssen verschiedene ältere Ansätze der Beschreibung erfasst und einer systemtheoretischen Analyse des Untersuchungsgegenstandes gegenüber gestellt werden. Denn es kann kein Zufall sein, dass es Ähnlichkeiten und Parallelen im räumlichen Handeln verschiedener Gesellschaften gibt, die ganz unterschiedlichen Ideologien folgen. Die Arbeit folgt diesen Determinanten räumlicher Politik und Verwaltung über unterschiedliche Ideologien und Politiken hinweg.

3. Umriss der Methodik

Diese Untersuchung folgt weitgehend der Methode systemtheoretisch intendierter funktionaler Analyse, bei der sie fallweise insbesondere für Planung und Programmierung auch praktische Beispiele nutzt. Der Bearbeitungsvorgang wurde ständig von Überprüfungen zur Richtigkeit der angewandten Methode im jeweils erörterten speziellen Zusammenhang geprägt. Damit keine methodischen Brüche die nachvollziehbare Logik der Ergebnisse beeinträchtigen, musste immer wieder durchdacht werden,

- welche Rolle theoriegeschichtliche Aspekte für die Erfassung des Untersuchungsgegenstandes spielen können,
- ob deduktive und spezielle induktive Verfahren mehr als nur Einsprengsel in der Arbeit sein konnten,
- in welchem Verhältnis Möglichkeiten phänomenologischer Erfassung zu den verwendeten Theorie-Instrumenten der funktionalen Analyse stehen müssen,
- ob konstruktivistische und funktional-analytische Grundansätze nicht von vornherein auch Zweifel an der verwendeten Theoriegrundlage transportieren⁷,
- wie zukünftige Theorieentwicklungen die hier erreichten Arbeitsergebnisse einer grundlegend anderen Interpretation unterziehen könnten, und wo diese eventuell ansetzen würden,
- ob ein mögliches „Zurückschwingen“ der konstruktivistischen Perspektive auf Raum, Zeit und Gesellschaft in eine begründete, also wissenschaftlich berechnete andere ontologische⁸ Denkfigur eine mögliche Entwicklungsalternative wissenschaftlichen Begreifens wäre,
- wie die Darstellung von Erfahrungen so strukturiert werden kann, dass ihre Theorie-Prämissen nicht verdeckt werden (die eine Seite des Zusammenhangs, die Theorie als Grundlage von Empirie bezeichnet),
- wie empirisch und durch teilnehmende Beobachtung gewonnene Erkenntnisse in Theorieerweiterungen schlüssig überführt werden können (die andere Seite des Zusammenhangs von Empirie und Theorie, die eine Bestätigung von Theorien durch empirische Nachweise erfasst; näher dazu ELIAS 1970: 37 ff.).

Zum methodischen Ausgangspunkt der Bearbeitung wurde die Feststellung, mit der Raumordnungspolitik ein eigener Status als soziales System innerhalb der Gesellschaft zugewiesen wird. Von hier aus wird derjenige explanatorische Bezugsrahmen aufgespannt, welcher der Untersuchung ihren Sinn und Inhalt als einer wissenschaftlichen Bearbeitung verleiht. Die Grundannahme, es würde sich bei dem vorliegenden Untersuchungsgegenstand Raumordnungspolitik um ein soziales System handeln, liefert sowohl die allgemeinen Kategorien, die für eine wissenschaftliche Arbeit zur Herstellung von Eindeutigkeit, Verifizierbarkeit und Reproduzierbarkeit notwendig sind, als auch die wichtigen Möglichkeiten, die Genauigkeit und Wahrheit der vorgenommenen Beschreibung zu testen (für die Schlüssigkeit dieses methodologischen Ansatzes vgl. PARSONS 1968, S. 32 – 40).

⁷ Inwieweit folgender Einwand HABERMAS' (1985: 160) gegen den Funktionalismus bzw. die funktionale Analyse trägt, soll hier nicht weiter ergründet, wenigstens aber zitiert werden: (Z) „Die (Luhmanns; R. W.) Realität ist nach dem Grundsatz >Alles ist möglich< als eine schlechthin kontingente Welt konzipiert. Angesichts ihrer Faktizität bleibt dem Handelnden nichts anderes übrig, als den Risiken seiner Existenz durch den Entwurf von Handlungsmöglichkeiten zu begegnen. Am Anfang steht die Projektion von Möglichkeiten, aus denen dann die brauchbarsten selektiert und auf Dauer gestellt, in Strukturen umgearbeitet und stabilisiert werden. ... Es gilt daher, die Wahlmöglichkeiten zu multiplizieren, und zwar so, dass jedes Seiende unter dem Gesichtspunkt seiner Substituierbarkeit erfasst wird. Denn manipulierbar ist in einer grundsätzlich riskanten Umgebung nur die Situation, die wir durch mindestens eine andere, funktional äquivalente, ersetzen können. Der Funktionalismus ist die Gegenontologie, die dem Entwurf alternativer Möglichkeiten dient: ...“

⁸ Ontologie wird hier in Anlehnung an POPPER's (1973) analytische Philosophie als Differenzierung der Seinsweise von materiellen, mentalen und sozial-kulturellen Gegebenheiten behandelt.

Der systemtheoretische Ansatz weicht von denen ab, bei denen Inhalt, Verfahren, Methoden, Instrumente oder Konzepte zur räumlichen Ordnung so als ein Wirkungsfeld beschrieben werden, dass die durch Kommunikationsprozesse bestimmte Seite nicht deutlich genug hervortreten kann⁹. Die sachliche Seite, die sich auf die Fachbezüge der physischen und der Humangeographie, der Planungs- und Verwaltungswissenschaften, der Demographie oder der Wirtschaftswissenschaften stützt, wird hier als fachliche Bezugsbasis herangezogen. Raumordnungspolitik wird hingegen als ein System behandelt werden, welches im sozialen System der Gesellschaft eigene, bestimmbare Untersysteme ausbildet.

In vielen Publikationen über Raumordnung erscheinen räumlich-ordnungshafte Wirkungszusammenhänge nicht nur schlechthin als ein Gegenstand der Betrachtung, sondern als einer mit der Implikation, es wäre hier eine Art selbstverständlicher Automatismus am Werk, welcher raumordnende Leistungen der Politik hervorbringe¹⁰. Daneben gibt es die Tendenz, diejenigen, welche raumpolitisch und raumordnend arbeiten, zwar als Personen zu betrachten und ihnen insofern auch subjektives Unvermögen, irrationales Handeln und Schwächen zuzugestehen¹¹. Es gibt bisher aber kaum weiterführende Ansätze, die raumpolitische bzw. raumordnende Kommunikation als die Basis einer Einheit zu begreifen, welche zwar an das sachliche Problem einer sich als räumlich agierend verstehenden Gesellschaft anschließt, sich selbst jedoch nach den Regeln sozialer Systeme bewegt.

In dieser Weise aufgefasst, legt auf Raumordnung gerichtete Kommunikation eine räumliche Betrachtungsachse durch die Kommunikation und die Handlungen der Gesellschaft. Wird diese Achse durch eine Zeitdimension ergänzt, dann können raumrelevante Fragen in die Wirklichkeit der Kommunikation und der Handlungen eintreten. Der Fortgang von Kommunikation und Handlung sichern dabei die Einbeziehung evolutionärer Aspekte in die Wirklichkeitskonstruktion der Beteiligten.

Die Methodik der Gesamtbearbeitung, die in Anlehnung an PARSONS (1968: 36 - 38) als funktionale Analyse entwickelt wird, orientiert sich an den Bearbeitungszielen. Sie setzt mit der Erläuterung erkenntnistheoretischer Grundlagen der Bearbeitung ein, um von dort aus die verwendeten Theorien über Systeme, insbesondere über soziale Systeme einzuführen. Die Erfassung der Eigenschaften des über räumliche Relationen kommunizierenden Systems als eines sozialen Systems innerhalb der Gesellschaft soll die Einbeziehung einer systemtheoretischen Betrachtung in die Beschreibung von solchen Funktionen und Prozessen zulassen, die den staatlichen Raum als Thema der Kommunikation benutzen. Die Durchführung dieser Zuschreibung als

L

⁹ In vielen Publikationen über Raumordnung und Raumplanung taucht heute auch der Begriff „Kommunikation“ auf. Dies besagt oft nicht mehr, als dass Kommunikation diffus als etwas Unumgängliches, vielleicht Machtvolles wahrgenommen wird. Es besagt nicht zwingend, dass den dazu angestellten Überlegungen eine kommunikationstheoretische Basis zugrunde liegt.

¹⁰ „Die Bayerische Staatsregierung berichtet gemäß Art. 19 BayLplG alle vier Jahre über den Stand der Raumordnung in Bayern, insbesondere über den Vollzug des Landesentwicklungsprogramms und über neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung. Entsprechend der Systematik des Landesentwicklungsprogramms geben die Raumordnungsberichte dabei regelmäßig Auskunft über die raumwirksamen Entwicklungen ...“ BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (2000: 3).

¹¹ Die Darstellung solcher subjektiven Einflüsse erscheint häufig in versachlichter und entpersönlichter Form. So zum Beispiel bei der Erläuterung von unterschiedlichen Entwicklungen in Grenzräumen bei HERRMANN u. SCHACK (2004): „... Am Anfang dieser Strategie stehen die Vertiefung gegenseitiger Information und eine zunächst informelle Kontaktaufnahme. Auf Hemmnisse aufgrund deutsch-dänischer Unterschiede im institutionellen Aufbau wurde bereits im Rahmen dieser Fallstudie ... hingewiesen: Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit öffentlicher Institutionen als auch z.B. bei Verbänden und Kammern. ... Nicht zuletzt aus diesem Grund werden Kooperationen von den grenzüberschreitenden Partnern oft bewusst informell, zeitlich begrenzt und projektbezogen definiert ...“ oder: „... Die Ausrichtung der beiden Grenzregionen aufeinander sollte trotz dieser vielfältigen Kooperationsbereiche dennoch nicht überschätzt werden. insbesondere in Fyns Amt haben zurzeit andere Kooperationsanstrengungen Vorrang. Sie ergeben sich aus der Befürchtung, dass man zunehmend zur Transitregion zwischen Kopenhagen und den Festland ... werden könnte ...“

dynamische und funktionale Analyse ermöglicht es, soziale Eigenschaften der Raumordnungspolitik zu umreißen und in ein Verhältnis zur übrigen Gesellschaft zu bringen.

Aus den systemtheoretischen Funktionsanalysen werden die Bestandteile raumordnerischer Kommunikation hier rekursiv zu einem zusammenhängenden Modell entwickelt, wobei stets die Erhaltung des Bezuges zwischen einzelnen Phänomenen und dem betrachteten System im Auge behalten werden musste. Eine Modellierung des Untersuchungsgegenstandes soll die Absicht unterstützen, die für die Gestaltung des Raumes entwickelten sozialen Strukturen und die von ihnen geleisteten Prozesse in einem übergreifenden und überschaubaren Zusammenhang darzustellen, der dennoch den eingangs geforderten Bezugsrahmen der Betrachtung nicht zu verlassen braucht¹². Die Herstellung eines systemischen Zusammenhangs raumordnerischer Kommunikation wird dabei durch Randbedingungen umrahmt, welche sich aus angewandter Politik- und Staatstheorie sowie verschiedenen raumkonzeptionellen Vorstellungen ergeben. Der konsequente Rekurs auf die mitbeleuchteten Raumkonzeptionen und auf die detaillierte funktionale Analyse des untersuchten Systems sollen einen bewusst herbeigeführten Schutz vor den auch von BEYME (1992) beschriebenen Gefahren erbringen¹³.

Wichtige erkenntnistheoretische Grundlage für die hier unternommene modellhafte Darstellung ist die im kritischen Rationalismus gründende Erkenntnislogik POPPER`s (1973). Diese bestimmt die Eigenschaften von Erfahrungswissenschaften als von grundsätzlich hypothetischer Natur, weil Theorien sich nie direkt an der Erfahrung bewahrheiten können. Die in den Erfahrungswissenschaften aufgestellten Theorien müssen nach Popper zwingend mit der Wirklichkeit zu tun haben. Sie müssen versuchen, tatsächliche Zustände und Prozesse abzubilden, wobei ein Erkenntnisfortschritt dann entsteht, wenn der Wahrheitsgehalt von Theorien geprüft und das Maß ihrer Annäherung an die Wirklichkeit bearbeitet werden. Der logische Status gewonnener Theorien ist nach Popper der von verallgemeinerbaren Grund- bzw. Allaussagen. Die Theorien gelten, solange sie nicht widerlegt sind (Grundsatz der Falsifizierung).

Raum, Zeit, Ordnung, Systeme, Gesellschaft, Politik, Raumordnung usw. können nur in Form mehr oder weniger gültiger Theorien gedacht und begriffen werden. Wie sehr die dabei benutzten Begriffsinhalte der Wirklichkeit entsprechen, wie weit die Semantik dieser Begriffe bereits wieder die einer vergangenen Zeit ist, wie weit die wachsenden Erkenntnisse über die Wirklichkeit sich von dieser bereits wieder entfernt haben, wie groß also inzwischen die Distanz zwischen dem zu Begriffen bzw. Theorien geronnenen Erkenntnissen und denen geworden ist, die sich an der Wirklichkeit weiter entwickelt haben, das muss immer wieder neu diskutiert und bestimmt werden.

Dass die in der deutschen Raumordnungspolitik zu verzeichnenden Diskussionen und Handlungen die stattfindende Prozessualität der Gesellschaft nur teilweise adäquat widerzuspiegeln vermögen, ist offensichtlich. Andere als nur im räumlichen Kontext zu thematisierende Entwicklungen haben Diskursdominanz gewonnen. Verwiesen sei hier auf die Schlagworte demographische Entwicklung, Zu- und Abwanderung, Umbau der Sozialsysteme, Verteilung der gesellschaftlichen Arbeit, Finanzkrise usw. Adäquate Wiedergabe gesellschaftlicher Entwicklung im Wahrnehmungsmuster räumlicher Entwicklung soll in diesem Zusammenhang jedoch nicht meinen, dass räumliche Ordnungsansprüche die als praktische Staatsaufgaben sich stellenden Tätigkeiten nicht erfüllen könnten. Hier muss man keine Sorgen haben, denn diese Aufgaben müs-

L

¹² Dieser Vorgang reflektiert insbesondere auf die von BEYME (1992: 96 ff.) gesehenen Nachteile und möglichen Gefahren funktionalistischer Ansätze systemtheoretischer Analysen. Beyme differenziert 8 mögliche Gefahren, wovon hier insbesondere die Nr. 4 hinsichtlich des hohen Abstraktionsgrades, der eine Verbindung zur Empirie erschweren würde, und die Nr. 6 zu beachten wären, womit mögliche tautologische Züge mancher funktionalistischer Analysen, ihre komplizierte und geschraubte Terminologie mit beschränktem heuristischen Wert, der äußerlich geschlossene Theorieansatz, welcher einen geschlossenen empirischen Bestand an Wissen vortäuschen würde sowie die Sterilität für eine praxisbezogene Forschung gemeint sind, die aus der angelegten Falsifikationsfeindlichkeit resultieren würde.

¹³ (Z) "The radical structuralism perspective offers a conception as a form of praxis concerned with the self-transformation of collective action." MORGAN (1990: 26).

sen gelöst werden und das Leben wird die Politik zu Lösungen drängen. Nicht adäquat soll hier dagegen heißen, dass es gemessen an anderen Theoriefortschritten nur unzureichende theoretische Begründung dessen gibt, was Raumordnungspolitik in sozialer Hinsicht ist und was sie aufgrund ihrer Eigenschaften leisten kann. Es muss deshalb geprüft werden, welche Vorstellungen über den Raum, über die Eigenschaften von Systemen, über die raumordnenden Funktionen des Staates genutzt werden können und in welchen Bereichen andere, tiefgründigere theoretische Bezüge eingeführt werden müssen, um die Anschlussfähigkeit des sozialen Systems Raumordnungspolitik an die gesellschaftliche Entwicklung zu erhalten. Zur Herstellung des Wirklichkeitszusammenhangs geht dies über den Versuch, einige für raumordnerisches Denken und raumordnendes Handeln wesentliche Theorien in ihrem Kern zu erfassen, zu vergleichen und die gegenwärtige Praxis der Kommunikation zu beleuchten. Die raumrelevanten Kommunikationen im deutschen Staat, seiner Gesellschaft und seiner Politik können vor der Folie eines solchen Überblicks voraussichtlich besser verstanden und interpretiert werden.

Zweiter erkenntnistheoretischer Baustein der vorliegenden Bearbeitung, dessen Verwendung zu einer beabsichtigten Spezifizierung des Bezugsrahmens führt, ist deshalb die auf soziale Systeme gerichtete Theorie LUHMANN's (1987) und deren Aussagen über die Konstruktion und Funktion solcher Systeme¹⁴. Diese wird hier auch als Induktion für ein Erklärungsmodell des Verständnisses politischer und exekutiver Funktionen der Gesellschaft verwendet. Für eine Begründung der kritischen Verwendung der Systemtheorie ist es hier nicht notwendig, den gesamten Entwicklungsprozess der Allgemeinen Systemtheorie noch einmal zu reflektieren. Ein Hinausgehen über die zu dieser Thematik bereits vorliegende Literatur zur Wissenschaftsgeschichte der Allgemeinen Systemtheorie (BERTALANFFY 1972: 17 - 28, WIENER 1952) würde den Rahmen dieser Arbeit bei weitem sprengen. Begründungen für die Anwendungen dieser Theorie sind implizit jedoch in den Abhandlungen zu den einzelnen Themen zu finden. Es war nicht Absicht dieser Arbeit, Luhmanns Theorie hier einer wissenschaftlichen Kritik zu unterziehen.

So wie nach Luhmanns Deutung die gesamte Gesellschaft als soziales System wesentlich ein Kommunikationssystem ist, so treffen die daraus resultierenden systemtheoretischen Konsequenzen ebenso auf den Staat und seine raumpolitischen und raumverwaltenden Aktivitäten zu. Überdies ist gerade die staatliche Raumordnungspolitik geeignet, in ihrer Eigenschaft als soziales Kommunikationssystem räumliche Sinnvorstellungen als Kommunikationsmaterial hervorzubringen, zu verändern und zu transportieren. Ein vermehrter Eingang dieser Eigenschaft in die Selbstbeschreibungen des Systems ist dabei systemimmanent und notwendig, wenn es weiter funktionsfähig bleiben soll. Die Arbeit versteht sich deshalb als ein bescheidener Beitrag zur Selbstreferenz des betrachteten Systems. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Raumordnungspolitik in den Teilen, in denen sie nicht nur die politisch prinzipiell frei kommunizierbaren räumlichen Themen aufgreift, wobei frei hier Freiheit von oktroyierten Raum- und Ordnungsmodellen meinen soll, als soziales System auf Organisationsgrenzen stößt, die differenziert zu betrachtende Folgen haben.

Der Bezug auf Luhmanns Theorie der sozialen Systeme wirft die Frage auf, weshalb für diese Untersuchung eine Entscheidung für diesen Ansatz gewählt wurde, und nicht, wie dies prinzipiell ebenfalls möglich gewesen wäre, für die andere, in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte Sozialtheorie universalistischen Anspruchs – für Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns. Die Begründung lässt sich nicht mit einem kurzen Hinweis erledigen, wonach HABERMAS (1995) sich mit Fragen der Gesellschaft aus Sicht eines Philosophen befasst hätte, während Luhmann stets Wert darauf legte, als Soziologe und Sozialtheoretiker zu gelten. Trotzdem findet sich in dieser Zuordnung ein entscheidender Punkt: die Untersuchung sollte nicht nachzeichnen, inwieweit die in der Raumordnungspolitik identifizierbaren Strukturen, Prozesse und Elemente sich der Theorie des kommunikativen Handelns adäquat verhalten, ob sie also zu einem „herrschaftsfreien Diskurs“ führen könnten. Ein solcher Ansatz erscheint von vornherein nicht aussichtsreich, da Raumordnungspolitik hier als Teil des Staates behandelt werden soll.

L

¹⁴ Die Begriffe der Luhmann'schen Systemtheorie werden in dieser Arbeit in kritischer Weise als das funktional-analytische Werkzeug verwendet, welches PARSONS (1968: 36 - 38) noch für die Untersuchung dynamischer, das heißt in seinem Sinne, sozialer Probleme forderte.

Ziel der Arbeit war es gerade nicht, Sozialpathologien im Zusammenhang mit staatlicher Raumordnung zu ermitteln¹⁵. Die Differenz zu Habermas Theorie des kommunikativen Handelns lässt sich auch dadurch ausdrücken, dass die Funktion von Macht als Kommunikationsmedium für Planung hier nicht idealisiert werden soll¹⁶. Inwieweit produktive Annäherungen an Demokratisierungsversuche ermöglicht werden können, wird an gegebener Stelle erörtert.

Hier soll es hingegen aus der Beobachterperspektive um die Herausarbeitung von Grundzügen systemisch verstandener Kommunikation im Bereich der Raumordnung gehen. Ob sich auch dabei identitätsbedrohende Deformationen zeigen lassen, sollte nicht von vornherein in Abrede gestellt werden, da auch ein systemtheoretischer Ansatz durch seine Differenzierungstechnik Ungleichgewichte, irrationale Divergenzen und Deviationen zeigen kann.

Überhaupt muss dieser Untersuchung die methodisch zu verstehende Aussage vorangestellt werden, dass sie den Standpunkt aufgibt, aus planungswissenschaftlicher Sicht den Planungsprozess, aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht die Arbeit der Verwaltung, aus geographischer Sicht die kulturellen oder ethnischen Eigenschaften von Gebieten oder aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht Aufgaben einer Regionalentwicklung zu beschreiben und diese Beschreibung als angenommenes Substitut für Wirklichkeit zu setzen. Sie folgt dem strikt erkenntnistheoretisch und konstruktivistisch verpflichteten Ansatz, Wirklichkeit nur in ihrer kommunizierten Form anzuerkennen¹⁷. Deshalb befasst sie sich weder mit einer als a priori zu verstehenden, und möglicherweise zu ordnenden oder zu verwaltenden Umwelt noch mit der Aufbau- und Prozessorganisation entsprechender Institutionen, obwohl auch dies ergiebige Themen sein mögen.

Ziel dieser Arbeit soll es vielmehr sein, die System-Umwelt-Beziehungen des sozialen Systems Raumordnungspolitik zu charakterisieren sowie die systemeigene Selbstreferenz zu durchleuchten und aus den dabei gewonnenen Einsichten ein weiter reichendes Verständnis für den Untersuchungsgegenstand zu entwickeln. Diesem Ansatz muss die anzuwendende Methodik entsprechen. Die aus systemtheoretischer Bearbeitung sich fügende Darstellung des Gegenstandes wird in Kontrast gesetzt zu den bisher geläufigen Vorstellungen über Raumordnung. Die verwendete Untersuchungsmethodik der Kontrastierung und der Komparation verfolgt dabei nicht den Zweck, ältere oder andere Vorstellungen zu diskreditieren und sozusagen aus einer Warte höherer Weisheit zu kritisieren. Beabsichtigt wird damit viel mehr zweierlei: zu erkennen, weshalb alltagsweltliche Sichtweisen und Vorstellungen über Raum und Raumordnung in der Kommunikation perennieren können, und daneben zu bearbeiten, welchen zusätzlichen Er-

L

¹⁵ HABERMAS (1995: 552) setzt denn auch seinen theoretischen Ansatz gegen die Systemtheorie mit folgender Kritik in Verbindung: (Z) „Nachdem der Systemfunktionalismus von den Schlacken der soziologischen Tradition gereinigt worden ist, ist er freilich für Sozialpathologien, die vor allem an strukturellen Merkmalen sozial integrierter Handlungsbereich abgelesen werden können, unempfindlich. Er zieht nämlich die Schicksale, die sich an kommunikativ strukturierten Lebenswelten vollziehen, auf die Ebene der Mediendynamik und nimmt ihnen, indem er sie aus der Beobachterperspektive an Ungleichgewichte intersystemischer Austauschbeziehungen assimiliert, die Bedeutungen von identitätsbedrohenden Deformationen, als die sie aus der Teilnehmerperspektive wahrgenommen werden.“

¹⁶ MARX (2008: 97) (Z) „Er (der Habermas'sche Ansatz; R. W.) gibt weitreichenden Anlass zur Kritik, am intensivsten von den VertreterInnen der „*dark side of planning theory*“ wie Bent Flyvberg (1998) oder Tim Richardson (1996) (...). Sie attackieren mit Bezug auf Foucault (sowie Machiavelli und Nietzsche) den idealisierten, letztlich utopischen, von verzerrten Machteinflüssen befreiten Rahmen, den es in Habermas Theorie für die Konsensbildung braucht (...). Diese Distanz zwischen Ideal und Wirklichkeit spiegelt sich in der die gesamte Planungstheorie prägenden Flucht vor der Auseinandersetzung mit Macht und Machtspielen wider (...), wie sie für Interaktionen zwischen Menschen, vor allem aber für die politische Arena in vielerlei Hinsicht charakteristisch sind und einer regelmäßigen Konsensbildung entgegenstehen (was im übrigen nicht verwundert, da es in Politik nicht um Konsens geht, sondern um Überlegenheit / Unterlegenheit; R. W.) Flyvberg und Richardson (...) plädieren daher für eine intensivere Auseinandersetzung mit Macht und einem anders gelagerten Konzept politischer Kultur, das auch Konflikte mit einschließt, damit die Mehrheit der PlanungstheoretikerInnen nicht nur – wie bisher – weiß, wohin sie will, sondern auch, wie sie dorthin gelangen kann.“

¹⁷ Dies gilt insbesondere auch für die enthaltenen Rekurse auf Raum, (Z) „...dessen konstruktivistische Fassung uns heute die einzig mögliche theoretische Basis raumbezogener Wissenschaften zu sein schien.“ (KRÄMER-BADONI 2003: 276).

kenntnisgewinn systemtheoretische Überlegungen über den Gegenstand der Untersuchung hervorbringen können.

Ein solches Untersuchungsprogramm kann nicht durch einen rein soziologisch gefärbten Ansatz ausgefüllt werden, wie ihn bspw. die Theorie sozialer Felder Bourdieus bietet. Bei einer Verwendung der Bourdieu'schen Feldtheorie hätten das Untersuchungsprogramm, die Methodik der Untersuchungen als auch deren Zielstellungen entsprechend angepasst und geändert werden müssen. Insofern war es hier nur möglich, auf Erkenntnisse Bourdieus affirmierend dort zurück zu greifen, wo sich trotz unterschiedlicher Theoriewege Bestätigungen für Ableitungen und Schlussfolgerungen ergaben. Unabhängig davon sei hier angemerkt, dass eine soziologische Untersuchung der gesellschaftlich aktiven Gruppe von Raumplanern mit Hilfe der Theorie sozialer Felder einigen Erkenntnisgewinn über die Beweggründe für Raumplanung und ihre ökonomische Mechanik verspricht.

Diese Arbeit läuft hingegen auch nicht auf einen Theorievergleich verschiedener Erklärungsansätze hinaus, sondern auf eine kritische Anwendung der Theorie sozialer Systeme als allgemeiner Forschungs- und Erklärungsbasis. Gleichwohl sollte eine Vermengung theorietechnischer Bausteine oder theoriestrategischer Linien nicht nur mit Bourdieus Ansatz, sondern auch mit anderen vermieden werden, um die Verständlichkeit bei der Durchdringung des Themas nicht zusätzlich zu erschweren. Es galt dabei, die Arbeit nicht über Gebühr mit methodologischen Problemen zu belasten¹⁸. Die Arbeiten Bourdieus wurden deshalb zwar zur Kenntnis genommen und auf ihre Nutzbarkeit hin rezipiert. Einem grundsätzlichen oder auch nur teilweisen Aufbau der im Folgenden geführten Argumentation auf Bourdieus ökonomischer Feldtheorie wurde aber aus vielen Gründen nicht der Vorzug eingeräumt.

Der genuine Erklärungsversuch der Arbeit richtet sich auf die Funktionen und Leistungen der beteiligten Teilsysteme (so: Voraussetzungen für anschlussfähigen Sinn, Ausbildung sich selbst stabilisierender Anschlussformen, Komplexitätsbewältigung), um Entstehung und Prozesse von Raumordnungspolitik nicht phänomenologisch oder strukturell zu klären, sondern als kommunizierendes System zu fassen. Eine Analyse der durch Raumordnungspolitik abgegrenzten sozialen Felder und der auf ihnen ausgetragenen Kämpfe hingegen bedürfte anderer Differenzierungsansätze, als sie hier vorgenommen wurden, bspw. solcher der sozialen Ungleichheiten und der beteiligten Akteure. Dieser Weg, durchaus aussichtsreich und verlockend, wurde hier jedoch nicht beschritten. Die bspw. von NASSEHI (2004: 158) dargestellten Gemeinsamkeiten der Theorien Luhmanns und Bourdieus sind für theoriegenetische Untersuchungen oder neue Theorieausarbeitungen sicher fruchtbar einzusetzen. Dies setzt allerdings andere Arbeitsschwerpunkte voraus.

Der schließlich gewählte systemtheoretische Ansatz der Untersuchung basiert neben den erkenntnistheoretischen Prämissen auf zwei grundlegenden Annahmen. Systemtheoretisch fundierte Untersuchungen bieten nach gegenwärtigem Erkenntnisstand hinreichend effektive Erklärungsansätze für die Existenz solcher sozialen Phänomene, wie sie die Bildung von fachlich orientierten sozialen Strukturen z.B. in der Form staatlicher Verwaltung darstellen. Sie können darüber hinaus zeigen, welche basalen Voraussetzungen und Funktionen den beobachtbaren Phänomenen der Systembildung, der Operation mit Sinnimplikaten, des Prozessierens in Sequenzen, der Temporalität oder der Verwendung von Macht zugrunde liegen, woraus sich Überlegungen zu möglichen Eingriffen in das System zur Veränderung seiner sozialen Konnotationen, seiner Sinnhorizonte und Wirklichkeitskonstruktionen ableiten lassen, ebenso aber die

¹⁸ KNEER (2004: 53): (Z) „Die Ansätze von Luhmann und Bourdieu beschreiben Differenzierungsvorgänge auf der Basis divergierender Ausgangsentscheidungen und Begriffskonzeptionen, die sich nicht umstandslos zusammenbringen lassen. Die Überführung einzelner Theoriebausteine von einer Konzeption in eine andere gerät deshalb schnell in eine Schiefelage, sie wird, in der Sprache der Differenzierungstheorie, dem spezifischen Eigensinn der Theorieperspektiven nicht gerecht.“ Für diese Arbeit ist es neben dem „spezifischen Eigensinn der Theorieperspektive“ allerdings auch die erhebliche begriffliche und basal wirkende Divergenz bei der Benutzung von Raumbegriffen. BOURDIEU (1987: 195) nutzt für die Konstruktion seines sozialen Raumes die drei Grunddimensionen Kapitalvolumen, Kapitalstruktur und zeitliche Entwicklung dieser beiden Größen. Raumplaner benutzen hingegen vorzugsweise geographische Raummodelle, so dass ein gegenseitiges Verständnis auf extensive Übersetzungsleistungen angewiesen bleibt. Mit letzteren sollte diese Arbeit nicht belastet werden.

Grenzen einer Belastung des Systems mit Anforderungen nach Veränderung der Struktur, der Prozessualität oder der Codierung.

Der andere entscheidende Vorteil eines systemtheoretischen Ansatzes ist die sich bietende Möglichkeit, den von einem sozialen System reflektierten Gegenstand seiner Diskurse nicht aus einer schematisierten ontologischen Perspektive betrachten zu müssen, sondern dieses Verhältnis in eine Beobachtung zweiten Grades einzubringen und aus dieser Position zu verfolgen, unter welchen Bedingungen, mit welchen Voraussetzungen und zu welchen Ergebnissen ein solches System in der Kommunikation über sein Thema gelangt. Die z.B. in der geographischen Forschung geführten Diskussionen über metakonzeptionelle oder konstruktivistische Raumkonzepte (MIGGELBRINK 2002) weisen darauf hin, dass die Untersuchung eines sozialen Systems nicht von dem Gegenstand ausgehen kann, über den dieses System kommuniziert. Eine solche Auffassung müsste zwangsläufig in solche ontologischen Begriffe des Raumes zurückkehren, die theoriegeschichtlich überholt sind.

Eine Beobachtung zweiten Grades kann sich daher als fruchtbringend erweisen. Sie muss sich weder mit der Frage über den Nachweis einer materiell-ontischen, subjektiv-konstruktivistischen oder kreationistischen Qualität der vom System behandelten Gegenstände befassen, noch ist sie an die eine oder andere Definition, Sprachregelung, vorgegebenen Interpretationsschlüssel oder Indikatoren bzw. gar an das Selbstverständnis des beobachteten Systems gebunden. Diese Freiheit erst ermöglicht eine genauere Beschreibung der zu beobachtenden Vorgänge in systemtheoretischen Termini, zwingt ihrerseits aber zu definitorischer Klarheit und Genauigkeit. Eine nicht unwesentliche Rolle für die Entscheidung zu einer systemtheoretisch begründeten Methode liegt in genau dem, was auch Luhmann zeitweise zum Vorwurf gemacht wurde. Die Auflösung nicht nur der Theorie, sondern auch des Untersuchungsgegenstandes durch funktional-analytische Operationen verweigert sich einer unmittelbaren Umsetzbarkeit in politische Sätze (NASSEHI u. NOLLMANN 2004: 13). Dieser Effekt war für diese Arbeit beabsichtigt.

Von methodischer Bedeutung ist darüber hinaus die von FOUCAULT (1991) herausgearbeitete Macht des sozialen Diskurses. Was als räumliches Problem der Gesellschaft durch die Raumordnungsverwaltung nicht bearbeitet und insbesondere auch durch die Raumordnungspolitik nicht vertreten wird, scheint demzufolge ohne soziale Bedeutung, damit auch ohne die Macht zu sein, die einen Diskurs in Gang setzt und Problemlösungen entwirft. Inwieweit dies im Widerspruch zu Luhmanns Auffassung über die Selbständigkeit und partielle Unabhängigkeit sozialer Systeme von ihren Trägerelementen steht, wird an geeigneter Stelle diskutiert. Denn offensichtlich ist es so, dass als räumlich identifizierbare Prozesse der Gesellschaft auch ohne bzw. mit eingeschränktem sozialen Diskurs ablaufen können bzw. dass ein Diskurs durch Manipulation der Teilnehmer gesteuert werden kann.

Auch wenn mit M. Foucault hier auf einen historischen Philosophen Bezug genommen wird, bedeutet dies keineswegs, dass damit ein Umschwenken auf hermeneutische Arbeitstechniken angekündigt werden soll. Auch dort, wo es sich geradezu angeboten hätte, hermeneutisch vorzugehen – bei den Selbstbeschreibungen des Systems, den juristischen Texten und insbesondere als strukturhermeneutische Perspektive von Räumen (MATTHIESEN 2003: 251 ff.) – wurde zugunsten einer klaren systemtheoretischen Analyse darauf verzichtet und diese Quelltexte nur insoweit einbezogen, wie sie dem Ziel der Analyse dienlich sein konnten.

Die von Foucault in vielen Zusammenhängen verfolgte Macht des Diskurses bietet in Bezug auf Raumordnung aber die sonst nur selten zu entdeckende Möglichkeit, darüber zu sprechen, was in der deutschen Raumordnungspolitik nicht behandelt werden darf einschließlich der Frage, wie die Grenzziehungen der raumordnerischen Diskurse zu verstehen sind.

Ausgehend von den angerissenen erkenntnis- und systemtheoretischen Positionen befasst sich vorliegende Arbeit mit der Untersuchung der raumordnerischen Kommunikation in Deutschland und teilweise seinem Umfeld. Es werden Kommunikationsprozesse betrachtet, die eine tatsächliche Veränderung räumlicher Strukturen als Ziel haben und diese auch bewirken. Es wird untersucht, wie soziale Systeme die räumlichen Prozesse thematisieren.

Die Theorien Poppers, Luhmanns und Foucaults fungieren in dieser Untersuchung als Orientierungshilfen. Im Angesicht der im Folgenden sich zeigenden Komplexität des untersuchten Ge-

genstandes ist es auch dringend nötig, solche Hilfen zur Verfügung zu haben, um sich zwischen Strukturen und Prozessen, Planung und Verwaltung, Räumen, Zeiten, Recht und Politik, Entscheiden und Handeln, Sinn, Macht, Systemen und Ordnungen nicht zu verirren. Dass die Theorien zeitverhaftet sind und keinen Ewigkeitswert beanspruchen, muss dabei ebenso wenig stören wie der Umstand, dass sie keinen dogmatischen Anspruch erheben können, sondern nur möglicherweise bald überholte Zwischenschritte auf einem langen Weg der Erkenntnis sind. Der Rückgriff auf universell verwendbare Theorien und ihre Kombination mit empirisch gewonnenen Erkenntnissen ist zur angemessenen Behandlung der Thematik notwendig, weil politische Raum- und Ordnungsprogrammierung im weitesten Sinne in soziale Prozesse einführt, bei denen es um eine gesellschaftliche Produktion sinnhafter Abbildungen räumlicher Wirklichkeit geht. Darüber hinaus sollen Fortentwicklungen dieser Abbilder in die Zukunft projiziert werden. Neben dieser sinnschaffenden Tätigkeit ist es Aufgabe der Raumordnungspolitik, in der Gesellschaft ablaufende Prozesse so zu modellieren, dass eine Annäherung der feststellbaren Zustände an das in die Zukunft projizierte Bild erfolgen kann. Dabei muss im Anschluss an bewährte und aktuelle Politiktheorien dem Verhältnis von Raumordnungspolitik zur Raumordnungsverwaltung nachgegangen werden, ihre Verbindung, ihre Abgrenzung gegeneinander und ihre Differenzierung offen gelegt werden.

Die rekursive Anordnung der Textabschnitte ist nicht nur der Komplexität des dargestellten Gegenstandes, sondern auch einer bestimmten didaktischen Absicht geschuldet. Es wäre gut möglich gewesen, mit einem anderen Teilgegenstand des Themas zu beginnen und von dort den Verflechtungen und Verschränkungen in die sich öffnenden Richtungen zu folgen. Von der Vollständigkeit des Inhalts und der Logik der entworfenen Zusammenhänge her betrachtet, wäre kein anderes Ergebnis entstanden. Dem hier gewählten Aufbau liegen Überlegungen zugrunde, die Thematik nicht durch ein einfaches Voranschreiten vom Allgemeinen zum Speziellen, vom Grundlegenden zum Ableitbaren oder vom Konkreten zum Abstrakten durchzuführen. Gerade weil solch häufig verwendete Denkschemata zu kurzschlüssigen Ableitungen hinführen können, wurden sie hier nur nach genauer Prüfung ihrer Eignung eingesetzt. Allerdings muss auf einen speziellen Aspekt der Textreihenfolge dezidiert verwiesen werden. Erkenntnistheoretisch wäre es richtig gewesen, zuerst die Systemeigenschaften der Raumordnungspolitik zu erläutern, und von dort erst auf die verwendeten Raum- und Ordnungstheorien zu blicken. Die umgekehrte Anordnung der Textteile ist eine bewusst vorgenommene Entscheidung. Sie beruht auf der Erfahrung, dass Raumordner und Raumplaner zuerst den Raum wahrnehmen, bevor sie bemerken, dass sie durch den Raum in Kommunikation verstrickt werden. Diese Art des Zugangs zur raumordnerischen und raumplanerischen Arbeits- und Gedankenwelt sollte hier beibehalten werden, um insbesondere Raumordnern und -planern entgegen zu kommen.

Mit den Anmerkungen zur Methodik soll dem Eindruck entgegen getreten werden, Raumordnung, Raumplanung und Raumordnungspolitik ließen sich nur so begreifen, wie sie hier dargestellt werden. Die Komplexität des Gegenstandes erlaubt den Schluss, dass auch andere Darstellungsformen und Darstellungsmöglichkeiten gefunden werden können. Welche anderen Darstellungsformen die behandelten Gegenstände möglichst wahrheitsgetreu abbilden können, wird in dieser Arbeit nicht diskutiert. Sie ließ daneben aber von vorn herein erwarten, dass eine klassisch aufgebaute Analyse, welche den Untersuchungsgegenstand in seine Einzelteile zerlegt und unter funktionalen Aspekten wieder zu einer verstehbaren Einheit zu synthetisieren sucht, fehlschlagen würde. Die schließliche Verwendung unterschiedlicher Methoden und divergierender Erklärungsansätze ist kein Resultat methodischer Unentschlossenheit, welches durch ein einfaches Höhersteigen auf die nächste Abstraktionsstufe überwindbar wäre. Sie entspringt u. a. der Diversität des Untersuchungsgegenstandes.

Die textlich-verbale Darstellung der hier entwickelten Gedanken ist lediglich eine der möglichen Formen, die Ergebnisse der Untersuchung vorzutragen. Aus dem Text ist ersichtlich, dass es bei der Erarbeitung der Erkenntnisse Interaktionen zwischen graphischen und verbalen Strukturen gegeben hat. Graphische Strukturen eignen sich mitunter besser, die Komplexität eines Gegenstandes übersichtlich und verständlich zu machen. Aber auch für diese gilt, dass sie immer auf

das gesamte untersuchte System bezogen werden müssen, um die Funktionalität ihrer Aussagen nicht durch die unbeabsichtigte Einführung invariabler Größen zu beschädigen. Die Graphiken stellen deshalb keine materiell-gegenständlichen Dinge dar, sondern erfahrbare und darum abgrenzbare Verhältnisse, Zustände oder Prozesse. Der linear dazu erläuternde Text passt sich dagegen dem besseren Verständnisaufbau eines Lesers an, weil er schrittweise sowohl den vorhandenen systemischen Zusammenhängen folgen, als auch die zeitliche Abhängigkeit von Entwicklungen gut markieren kann.

4. Soziale Räume und ihre Ordnungen

4.1 Zur Positionierung von Raumtheorien in der Raumordnungspolitik

Als ein bis heute lebendiger und immer wieder aktualisierter Begriff hat Raum nicht nur viele inhaltliche Metamorphosen durchlaufen, sondern sein Verwendungszusammenhang wurde auch immer wieder mal verengt, dann wieder erweitert und auf neue Möglichkeiten ausgedehnt. Soweit über diese Verwendungen schriftliche Aufzeichnungen vorliegen, lassen sich aus europäischer Sicht die Abschnitte dieser Entwicklung zum Beispiel so skizzieren, wie dies BLOTEVOGEL (1995: 733) für das Handwörterbuch der Raumordnung vorgenommen hat, KASCHUBA (2004) unter kulturwissenschaftlichen Aspekten oder NIEGSCH (1999: 2 ff.) aus sprachlogisch-hermeneutischer und raumwirtschaftlicher Sicht.

Für den hier bearbeiteten Ansatz aufschlussreich ist jedoch nicht die Wiederholung dieser Zusammenfassungen oder der Versuch einer Neustrukturierung der Theoriegeschichte des Raumbegriffes, sondern die Mitgift, die BLOTEVOGEL (1995: 739) am Ende seiner Ausbreitung des Themas als Schlussbemerkung anbietet: (Z) „Entsprechend der Vielfalt wissenschaftlicher Raumkonzepte wird der Raumbegriff in der Raumplanung mit einer hohen Bedeutungsvariabilität verwendet. Die Spannweite reicht von der primär auf die Flächennutzung bezogenen → *Stadtplanung* bis zur → *Bundesraumordnung*, die auf die Entwicklung des „Gesamtraumes“ der Bundesrepublik Deutschland und der „räumlichen Struktur“ von Gebietstypen zielt. Die Verwendung des Raumbegriffes oszilliert damit zwischen dem konkreten, materiellen Ausschnitt der Erdoberfläche, dem relationalen Raumbegriff sowie gesellschaftswissenschaftlichen Raumkonzepten. Die Erarbeitung einer disziplinübergreifenden planungsbezogenen Raumtheorie ist eine offene Aufgabe.“

Es ist anzumerken, dass diese Aussagen, wie übrigens auch der einleitende Teil des Textes von Blotevogel, sich nicht auf Raumordnung beziehen, sondern auf Raumplanung. Dies hat durchaus seinen Sinn, weil bei einer Ersetzung des Begriffes Raumplanung durch den Begriff Raumordnung in der zitierten Passage die Unstimmigkeit sich sogleich offenbart, die ansonsten vielleicht unentdeckt bliebe. *Raumordnung* ist keine Wissenschaft. Mögen wissenschaftliche Raumkonzepte für die *Raumplanung* eine Bedeutung haben – ob *Raumplanung* ihrerseits selbst eine Wissenschaft ist, kann sehr kontrovers diskutiert werden. Es kommt demnach auf eine sehr exakte Unterscheidung der Begriffe Raumordnung, Raumordnungspolitik, Raumordnungsverwaltung und Raumplanung an, wenn auf die Betrachtung der Wirkungen von Theorieanwendungen fokussiert werden soll.

Raumordnungspolitik als praktische Aufgabe des Staates benötigt keine disziplinübergreifende, planungsbezogene Raumtheorie, die im Verhältnis zu anderen Raumtheorien Eigenständigkeit beanspruchen könnte. Sie nutzt den Raumbegriff in ganz anderer Weise, als er in den Wissenschaften Gegenstand der Diskussion ist. Zunächst ist dabei zu beachten, dass es sich bei Raumordnungspolitik um einen Machtdiskurs handelt, nicht um einen Diskurs wissenschaftlicher Wahrheit¹⁹. Aus dem Diskurs über die Möglichkeiten und Erfordernisse des politisch Machbaren lässt sich ableiten, dass Raumordnungspolitik voraussichtlich mehrheitsfähige Raumdefinitionen bzw. Assoziationen über Raum nutzen wird, um ihren Konzepten politische Tragfähigkeit zu verleihen, und das sie auch anderen Politikbereichen ein räumliches Konstrukt als Argumentations-, Begründungs- und Entscheidungshilfe zur Verfügung stellt.

L

¹⁹ Man stößt hier sogleich an die von Foucault aufgestellte These, nach der in modernen Gesellschaften die öffentlich geführten Diskurse immer stärker von der Präsenz des Willens zur Wahrheit dominiert werden, während die Bedeutung anderer großer Ausschließungssysteme in weiten Teilen im Schwinden begriffen ist. Es lässt sich an dieser Stelle nur darauf hinweisen, dass die Verwendung veralteter raumkonzeptioneller Vorstellungen durch die Raumordnung mit einem beibehaltenen Machtdiskurs interferiert. Demnach können ein Raum, eine Region nicht wahr sein, dafür aber Machtdispositive vermitteln. Wahrheit als Kategorie der Erkenntnis trifft dagegen Theorien, Ableitungen, Vorstellungen.

Eine der dabei von Raumordnungspolitik und in der Raumplanung angewendeten Möglichkeiten zur Erzeugung einer Raumvorstellung ist ein zirkulär gerichteter Verweis auf ein stets mit gemeintes, aber nicht explizit vorgeführtes Anderes. Dieses Andere verweist seinerseits, wenn es explizit genannt wird, zurück oder in eine folgende, nächste Zirkularität²⁰. So erscheint Raum als eine Art kommunikativer Transport-Metapher für natürliche und soziale Gegenstände, deren Zusammenhang - als Raum – zwar ohne die Funktion der Metapher wesentlich schwerer zu erklären und zu deuten ist²¹, in der Alltagssprache, der Planungs- und Politiksprache jedoch in sich selbst geschlossen bleibt. So wird denn meist ganz auf ein wissenschaftlich-theoretisches Fundament für die Begründung des Raumes verzichtet. Raum als Begriff verwendet, ersetzt in seiner metaphorischen Funktion das als Gefühl vorhandene fragmentarische Verständnis, vieles würde irgendwie über Distanzrelationen miteinander zusammen hängen durch eine Metapher, welche sehr viel auf einmal leisten soll:

- Erklärungsansatz – ohne Einlösung dieser Erklärung, da er keinen wissenschaftlichen Wahrheitsanspruch enthält (sozusagen als ein ausgeliehenes Instrument der Wissenschaft, welches aber keine erkenntnisbringende Funktion enthält),
- Totalitätsanspruch – da Raum in seiner materiell-ontischen Sinnfassung²² beansprucht, wenigstens alles Materielle zu enthalten,
- Erkenntniskategorie – als Ausdruck der Erschaffung neuer Sinnimplikate für die Kommunikation über Räume,
- Herrschaftswille – zurückzuführen auf die genutzte Definitionsmacht über Räume.

Ob sie dies alles tatsächlich ausfüllen kann, muss hier nicht näher untersucht werden. Für die politische Verwendung von Raum scheinen solche Andeutungen oder ähnliche Möglichkeiten jedoch auszureichen.

Für raumtheoretische Überlegungen ist daneben von Interesse, ob die Zirkularität von Verweisungen einen praktikablen Ansatz für die Ausbreitung einer für Raumordnungspolitik und Raumplanung genutzten Raumtheorie bieten kann. Diese würde zwar nicht den von BLOTEVOGEL (1995: 733 - 740) erwähnten Anspruch einer disziplinübergreifenden planungsbezogenen Theorie erfüllen können, doch würde sie eine Erklärung dafür anbieten, weshalb das Streben der Raumordnungspolitik nach einer solchen Theorie nur schwach ausgeprägt ist, und was sie als Substitut einführt, um die Schwäche ihrer theoretischen Fundamente zu kaschieren, und trotzdem handlungsfähig zu bleiben. Sie könnte auf dem Standpunkt verharren, Sinn, in diesem Falle raumordnerischen Sinn, als Residualkategorie aus sich selbst zu erzeugen. Dies wäre zum mindesten als kommunikative Form der Sinnerzeugung nicht minderwertiger, als wiederholte, aber schließlich nicht zu bewältigende Versuche, auf wissenschaftlich ausgearbeiteten Raumtheorien zu begründen. Es zeigt aber, dass Raumordnungspolitik durch Kommunikation den ihr eigenen,

L

²⁰ Zum Beispiel in der Form: Raum ist eine Verwaltungseinheit – mit gemeint ist: soziale Angelegenheiten können gesteuert werden, weil dies ein Raum ist; oder: Raum ist eine Einheit mit speziellen sozialen Gegebenheiten wie Schulstandorten, Theatern, Jugendclubs – mit gemeint ist: es gibt hier Verwaltungsaufgaben, weil dies ein Raum ist; Beispielhaft zeigt sich dies in der Literatur so, wenn aus einem Raum eine Landschaft wird, dann ein Wirtschaftsgebiet und gleich darauf Verwaltungseinheiten: (Z) „Der Rhein-Neckar-Raum, der einen weiten Kreis um die Einmündung des Neckars in den Rhein schlägt, ist eine der interessantesten, aber auch der problematischsten Landschaften Deutschlands. Ehedem in der alten Kurpfalz vereinigt, ist er im Zuge der leidigen Querelen großer Politik vor 200 Jahren zerschlagen und dann auf drei Länder des Deutschen Bundes verteilt worden. Aber gerade in diesem sensiblen Grenzraum hat das Industriezeitalter eines der bedeutendsten Wirtschaftsgebiete Deutschlands entstehen lassen. Hader und Zwietracht, die daraus erwachsen, dass Funktion und Organisation des Raumes einander widersprechen, haben alle Systemänderungen und politischen Wandlungen überdauert. Endlich ist es nun dem Raum gelungen – aus der eigenen Kraft seiner 15 Stadt- und Landkreise, schließlich mit der Zustimmung der beteiligten Länder-, ein Organ der Kooperation zu bilden. ...“ (BECKER, SCHMITZ u. FISCHER 1999: 7).

²¹ Es taucht hier die Frage auf, wie „Metapher“ als Mechanismus der Sinnübertragung von einem Gegenstand auf einen anderen funktionieren kann und welche Funktionen die Übertragung in der Kommunikation erfüllen soll. Dazu weiter unter Kommunikation und Sinn.

²² LÖW (2001) benutzt für diesen Sachverhalt den Begriff des „absolutistischen Raumes“.

spezifischen Raum erzeugt. Zurück geholt in den Machtdiskurs kann dann in diesem selbst nachvollzogen werden, in welcher Weise Raum machttechnisch instrumentalisiert werden kann, so z. B.

- als Thema der Kommunikation, deren Sinnselektion schließlich auf Verhaltensselektion abzielt,
- als Idee eines Konglomerates faktischer und ideeller räumlicher Relationen²³, die Möglichkeiten politischen Handelns eröffnen;
- als Projektionsfläche politischer Ziele;
- als Kopplungselement, um politische Ziele in gesellschaftlichen Diskursen verwendbar zu halten;

Wie weit in der Raumordnungspolitik die im Wissenschaftssystem und im gesellschaftlichen Alltag entwickelten Konzepte von Vorstellungen über Raum und seine Charakterisierung verwendet werden, ist nicht ohne weiteres zu überblicken. In einem ersten Anlauf ist man sicher geneigt, den im Laufe der Jahrhunderte sich wandelnden raumtheoretischen Erklärungsansätzen ein hohes Maß der Beeinflussung räumlicher Politik zuzusprechen.

So könnte man durchaus erwarten, dass der als unendlich gedachte, als existent vorausgesetzte Raum der klassischen Mechanik Isaak Newtons, die Theorie der Lagerrelationen materieller Objekte von Georg Wilhelm Leibniz, Immanuel Kants Raum als bloße Anschauungsform des erkennenden Subjekts oder Albert Einsteins Relativitätstheorie das räumliche Denken in der Gesellschaft mit geprägt haben und wenigstens mitunter in raumordnungsexekutive und raumpolitische Entscheidungen eingegangen sind. Die Zusammenhänge zwischen diesen Theorien und ihrer gesellschaftlichen Antezipation sind jedoch sehr vielschichtig und lassen sich nicht in einfache Kausalitätsmuster überführen.

Historische Quellen bis hin zur gegenwärtigen Lage der Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung stützen nicht notwendig die Einschätzung, in spekulativen oder wissenschaftlichen Diskursen entwickelte raumtheoretische Konzepte würden ihren deutlichen Niederschlag in der Raumordnungspraxis und in der Raumordnungspolitik finden²⁴. Dieser Befund sagt jedoch weniger über die Erkenntnisreife, über den Wahrheitsgehalt oder über die Verwendbarkeit der zum jeweiligen Zeitpunkt aktuellen raumtheoretischen Konzepte, und auch nicht viel über den jeweils vorhandenen Neigungsgrad der Gesellschaft, bestimmte Raumtheorien aufzunehmen. Es spricht dafür deutlicher von einzelnen sachlichen und sozialen Relationen, die im Zentrum von Handlungen, Prozessen oder Ereignissen standen²⁵. Grund und Boden als landwirtschaftlich nutzbare Fläche und Ernährungsgrundlage kann solche Relation abbilden, desgleichen Handelswege, tributpflichtige Bevölkerungen, koloniale Abhängigkeitssysteme, Grenzziehungen wie der römische Limes oder die Berliner Mauer oder die globale Entwicklung des Internet. Die Liste der Beispiele ließe sich beliebig verlängern. In den seltensten Fällen lag diesen Entwicklungen eine reife Raumtheorie oder ein Raumkonzept zugrunde, sondern eher gaben die Entwicklungen einzelner Sachthemen aus sich heraus den Impuls, die Geltung vorhandener holistischer Ansätze auf den Prüfstand zu bringen.

L

²³ faktisch: z. B. als Schienennetz für Eisenbahnen, landwirtschaftlich nutzbarer Boden, Bergkuppe als militärstrategischer Punkt; ideell: z. B. als Grenzen, Verwaltungseinheiten, Tourismusräume als Zielkategorie der Raumordnung.

²⁴ Eine geschlossene oder auch nur einigermaßen übersichtliche Darstellung der räumlichen Politik von den frühen Staaten bis in die Neuzeit ist dem Autor nicht bekannt. Erkenntnisse dazu lassen sich aber mittelbar aus historischen Abhandlungen zur Politik- und Kulturgeschichte gewinnen. Exemplarisch dafür: die Raum- und Weltvorstellung Alexander des Großen sowie seine Politik von Städtegründungen als System von Stützpunkten zur Durchdringung und Beherrschung des eroberten Raumes bei HAMMOND (2004: 57 – 59, 277, 282), oder: die Bedeutung der Bevölkerungsgröße, der Industrieentwicklung und des Eisenbahnnetzes in den (preußisch-) deutsch-französischen Auseinandersetzungen 1870 um die Vormachtstellung in Mitteleuropa bei KENNEDY (1989: 291).

²⁵ Hinsichtlich des Zusammenhangs von Raum- und Wirtschaftstheorien bietet NIEGSCH (1999) einen guten Überblick zu ihrem gemeinsamen Entwicklungsgang über die landwirtschaftlichen Standorttheorie Thünens, die Theorie der zentralen Orte nach Christaller, die Raumwirtschaftstheorie nach Lösch, die Theorie der Entwicklungspole, den Potentialfaktoransatz und das Konzept des Matrix-Raumes.

Selbst an der Verwendung von CHRISTALLER´s (1968) Theorie der zentralen Orte, auf die sich Raumordner bis heute in ihrer Planungspraxis mit am häufigsten beziehen, lässt sich demonstrieren, dass wissenschaftliche Raumkonzepte von der Praxis nicht nur unvollständig appliziert, sondern ihre internen Bedingungen einer praktischen Anwendung so modifiziert werden können, dass der ursprünglich beabsichtigte Sinn nicht mehr zur Geltung kommt²⁶. Christallers Ausgangspunkt für die Beschreibung räumlich verteilter Siedlungen als ein System aus hierarchisch geordneten Ortschaften war durch die Beobachtung geprägt, dass deren Distanzrelationen zu ihren Größen, d.h. Einwohnerzahlen, und ihren wirtschaftlichen Bedeutungen korrelierten. Die Konstruktion seines Raumes beruht auf den mit diesen Relationen aufgespannten Bezügen von Systemträgern (Ortschaften) untereinander. Die nach Christallers Erkenntnissen zu erwartende Bewegung der Raumplanung und Raumordnungsverwaltung wäre nun wohl diejenige gewesen, den als zentralörtliches System beschriebenen Gegenstand darauf hin zu untersuchen, wo er in der Wirklichkeit von der Theorie über ihn abweicht. Von der Richtigkeit der Theorie, da sie wenigstens eine Zeitlang nicht widerlegt wurde, stillschweigend überzeugt, hätte dann eine Analyse der räumlichen Fehl- oder Schwachstellen des Gegenstandes durchgeführt werden können. Und um der Theorie die Krone gelungener Praxis aufzusetzen, könnten die entsprechenden zentralen Orte da, wo sie nicht vorhanden sind, aber hätten vorhanden sein müssen, neu geplant und geschaffen oder da, wo eine noch nicht zentral wirkende Ortschaft vorhanden war, hätte diese in ihrem zentralörtlichen Status aufgewertet werden können. Unter der Annahme des Postulats, eine ausgereifte Landschaft zentraler Orte im Raum bewirke eine Optimierung des Einsatzes gesellschaftlicher Kräfte, würde eine räumlich Ordnung dann einen Beitrag zu einer optimierten räumlichen Sozialstruktur leisten. Wenn die Theorie des zentralörtlichen Systems wahr ist, wäre dies ein möglicher Weg gewesen, den vorhandenen Zustand des als räumliche Verteilung von Siedlungen beschriebenen Gegenstandes an den Zustand anzupassen, den die von W. Christaller entworfene Raumtheorie über ihn als optimal beschreibt.

Die Tätigkeit des Staates in Bezug auf das zentralörtliche System geht heute meistens allerdings anders vor, als Christallers Theorie dies impliziert²⁷. Sie bestimmt die Lagerrelationen zentraler Orte nicht anhand der durch Anwendung verschiedener Raumwirtschaftstheorien bestimmbarer Abstände der Orte untereinander, sondern verwendet die historisch entstandenen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutungen vorhandener Orte und schreibt sie u. a. durch Finanzzuweisungen und programmatische Aussagen über die Erhaltung und Entwicklung fort (GÖRMAR, KESSLER, KRONER u. MACIUGA 1991: 3). Sie reagiert dabei auf politische Einflüsse und auf Sätze der Rechtsprechung. Sie wendet also die Theorie nicht bzw. nur anteilsweise an, auf die sie sich beruft, und orientiert sich an vorgefundenen Zuständen sowie an deren politischer Wirkung. Sie fragt nicht danach, wo ein Zentrum liegen müsste, um optimal in die gegebene Raumstruktur zu passen. Sie stellt fest, welche vorhandenen Punkte im Raum welche politischen, wirtschaftlichen und exekutiven Funktionen tragen. Nach dieser Funktionsanalyse verteilt sie den zentralörtlichen Status als eine Art Weihe durch die Raumordnungspolitik an bestimmte Siedlungen. Sie stellt die Theorie auf den Kopf, indem sie nicht auf die Distanzen der von ihr kreierte Hierarchie abstellt, sondern auf die politische Kraft eines Ortes, welche nur teilweise durch bestimmte soziale Funktionen begründet werden kann. Und tut dies möglicherweise sogar zu Recht, denn auch W. Christallers Theorieansatz fußt sowohl auf materiell-ontischen Raum- wie auf hierarchischen Ordnungsvorstellungen. Da diese Hierarchie sich nicht auffinden lässt, bemühen sich Raumordnungspolitik und Raumplanung auch nicht (mehr) ausdrücklich um deren Nachweis als wissenschaftliche Wahrheit²⁸. Es ist also nicht nur eine der

L

²⁶ S. dazu auch NIEGSCH (1999: 293/294, 315) zur Modifizierung der angewandten Zentralortstheorie durch die Raumordnungspolitik in Nordrhein-Westfalen, insbesondere im Ruhrgebiet und die Differenzen zwischen den ermittelten räumlichen Verteilungen und ihrer theoretisch optimalen Verteilung im Rhein-Main-Gebiet.

²⁷ s. z. B. LANDESRAMENTWICKLUNGSPROGRAMM MECKLENBURG-VORPOMMERN 2005.

²⁸ Aus rechtlicher Sicht sind Gemeinden als juristische Personen gleichgestellt. Auch andere Relationen, die erkennen ließen, dass Orten höherer Zentralität gegenüber Orten niederer Zentralität in seinem Nahbereich irgendeine direkte Form von Weisungsrecht oder Weisungsmacht, Verhaltens- oder Entwick-

Folgen des auch Christallers Theorie treffenden, verbreiteten Theorie-Skeptizismus, dass es in Deutschland keinen einzigen Fall gibt, in dem ein nach der Theorie fehlender Zentralort neu geschaffen worden wäre. Ansätze, wenn auch für die deutsche Raumforschung und Raumordnungspolitik von äußerst unrühmlicher Art, gab es allerdings dazu (LÖSCH 1944: 230 ff., CHRISTALLER 1940: 498 u. 1940: 503).

KLÜTER`s medientheoretische Analyse (1986: 10 - 13) arbeitet an Christallers Theorie drei Konstruktionsfehler heraus²⁹. Diese führen hinsichtlich einer Verwendbarkeit der Theorie zu folgenden Problemen:

1. Siedlungen als bauliche, architektonische Gebilde können nur relativ langsam und un-sensibel auf soziale Aktivitäten reagieren. Als Beispiel werden Kapitaltransfer oder Informationsströme genannt, deren Bewegungsfaktor exponentiell höher liegt, als der von Siedlungen oder Siedlungsbestandteilen.
2. Distanzen zwischen Siedlungen (und anderen räumlich zu verortenden Strukturen) können die heute als wesentlich anerkannten sozio-ökonomischen Variablen nicht indizieren.
3. Die Theorie der zentralen Orte fungiert als eine Ideologie der doppelten Konzentrationsbewegung. Sie führt nicht nur zu einer Konzentration der Entwicklungspotenziale eines Gebietes, sondern darüber hinaus auch zu einer räumlichen Hierarchisierung.

Bei allem Diskussionswert dieser Kritikpunkte darf nicht der Blickwinkel vernachlässigt werden, aus dem heraus sie ansetzt. Klüters Kritik ist die eines Wissenschaftlers. Geographisch entbehre die Theorie der zentralen Orte nach W. Christaller nicht nur einer schlüssigen Begründung, weil Distanzen (räumliche Relationen) keine durchgängige und effektive Organisation bedeutender sozio-ökonomischer Indikatoren bewirken könnten³⁰. Das mit der Theorie begründete räumliche Modell einer Hierarchie von Städten sei auch nicht zweckmäßig, weil es Administrativräume und Ergänzungsräume vermenge. Insoweit ist der Hinweis Klüters, es würde sich bei dieser Theorie um das ideologische³¹ Fundament einer Konzentrationsbewegung handeln, der richtige Fingerzeig. Ideologien, gleichwohl sie selbst im Kommunikationsmedium „Glaube“ operieren, können für politische Zwecke nutzbar gemacht werden. In diesem Zusammenhang ist dann von größerer Bedeutung, ob ihre Anwendung die Erreichbarkeit derjenigen Ziele befördert, die von der herrschenden Schicht zum Programm erhoben wurden. Der Zug zur räumlichen Hierarchisierung und Konzentration der Entwicklungspotenziale ist eine von mehreren Möglichkeiten zur Strukturierung politischer Handlungsfähigkeit. Sie bedeutet hier: Macht räumlich zu konzentrieren (zu monopolisieren), um eine beherrschbare Peripherie zu erzeugen, und Macht an der Spitze einer Hierarchie zu organisieren, um eine relativ machtarme Basis zu erzeugen. Viele politische und wirtschaftliche Strukturen funktionieren zwar auch ohne Hierarchisierung, so als Team, als informelle Gruppe oder als arbeitsteilige Segmentierung. Möglicherweise erhält die

]

lungssteuerung zusteht, sind nicht aufzufinden. Gleichwohl gibt es differenzierte Formen indirekter Einflussnahme, doch deuten diese eben auf nichthierarchische Verhältnisse.

²⁹ Als Konstruktionsfehler bezeichnet KLÜTER: 1) Bei den Hauptarten von Gütern fehle eine fünfte, welche Güter betreffe, die aus politischen Gründen an alle zu verteilen und zu vermehren sind. 2) Ohne ausreichende Begründung würden Eigenschaften und Funktionen von Einzelunternehmen auf Siedlungen übertragen und als Gruppe von Unternehmen betrachtet. Diese folgten in der Regel jedoch sehr unterschiedlichen Allokationskalkülen. 3) Hierarchie würde als Ordnungsprinzip des Administrativraums unreflektiert in ökonomische Raumabstraktionen übernommen werden, insbesondere in einen Informations- und Adressenraum, der schon damals wegen Überkomplexitäten nicht mehr hierarchisch geordnet werden konnte.

³⁰ Z.B. macht es für einen Arbeitgeber keinen Unterschied, an welchem Ort sich das Bankkonto seines Angestellten befindet, dem er das Gehalt überweist.

³¹ In Anlehnung an die von EAGLETON (2000: 38 ff.) entwickelte Systematik zur begrifflichen Fassung von Ideologie wird in der Arbeit durchgängig auf die zweite, noch relativ weite Fassung der auf sechs Steigerungsmöglichkeiten zur Charakterisierung des politischen Bezuges angelegten Skala abgestellt: Ideologie besteht aus den Ideen und Überzeugungen einer spezifischen, gesellschaftlich relevanten Gruppe, enthält insbesondere eine Weltanschauung und kann als kollektive symbolische Selbstdarstellung fungieren.

Symbolisierung politisch organisierter Macht durch räumliche Strukturen als Raum-Macht, und gesteigert als Raum-Macht-Zentrale das Interesse der Politik an einer konzeptionellen Verwendung der zentralörtlichen Theorie. Dies bedürfte einer genaueren Untersuchung, die sich auf empirische Nachweise stützen kann.

Es zeigt sich an dieser Stelle deutlich der praktische Wert einer Nutzung der theoretischen Arbeiten Luhmanns über soziale Systeme. Anforderungen an eine Institution oder Organisation, die als soziales System funktionieren, können von diesem im Grunde nur verstanden werden, wenn sie in seinem üblichen Kommunikationsmedium formatiert sind. Die Frage, ob eine politisch verwendete Theorie wahr ist, muss für die Wissenschaft von erheblichem Interesse sein, in gleichem Maße aber nicht für die Politik. Denn Wahrheit ist nicht, jedenfalls nicht nach in der Literatur häufig vertretener Auffassung, das Kommunikationsmedium der Politik. Es zeigt sich zwar immer wieder, dass Kommunikationsmedien verbal verkoppelt werden können, doch sind dies oft nur symbolische Redundanzen, die nicht unbedingt weitere Realitäten kontingentieren³². Eine Fortsetzung dieser Überlegungen führt dann weiter in eine Untersuchung darüber, welches Kommunikationsmedium Raumordner und Raumplaner eigentlich benutzen. Diese Thematik wird weiter unten noch spezieller behandelt.

Im Vorgriff dazu kann hier jedoch schon gesagt werden, dass sich bei der Frage nach dem von Raumordnungspolitik benutzten Kommunikationsmedium ein Zwiespalt auftut, der wohl jedem ehrlich bemühten Raumplaner zu schaffen macht: seine Arbeit von der Wissenschaft begutachtet und als wissenschaftlich minderwertig eingeschätzt zu sehen und andererseits auf die politischen Forderungen eingehen zu müssen, welche das Streben nach wissenschaftlicher Wahrheit durch Loyalität in der politischen Hierarchie begrenzen.

Es bleibt mithin nicht nur ein Rest des Zweifels daran, dass Raumtheorien unverzichtbare Beiträge für die Raumordnungspolitik geleistet haben. Dieser erhebliche und umfassende Zweifel speist sich

zum ersten daraus, dass Politik aus ihren strukturellen Bedingungen (insbesondere ihrer sozialen Bindung und des Primates der Macht) heraus nicht die kompromisslose Umsetzung solcher wissenschaftlichen Theorien sein kann, deren Abstraktionsebene nicht unmittelbar an die politische Alltagswelt anschließt;

zum nächsten daraus, dass wissenschaftliche Raumkonzepte lediglich eine besondere (gesteigerte, weil auch höheren logischen Ansprüchen genügende) Form subjektiver Raumkonzepte darstellen. Sie können deshalb andere, näher an einer unhinterfragten Alltagswelt orientierte subjektive bzw. individualisierte Raumkonzepte teilweise verdrängen, sind aber für eine gelungene Verdrängungsleistung an die Voraussetzung wissenschaftlichen Arbeitens gebunden. Politische Arbeit und Verwaltungshandeln ist an diese Voraussetzung nicht in gleichem Maße geknüpft;

zum weiteren daraus, dass politische und exekutive Raumordnungskommunikation zur Sicherung ihrer Kommunikationsfähigkeit tendenziell geneigt sind, auf alltagsweltlich verwendbare Raumkonzepte auszuweichen. Dies sichert eher eine reibungslose Kommunikation mit den Adressaten, als die Verwendung eines problematisierten, Sicherheiten in Frage stellenden Raumkonzeptes, sei es auch um den Preis der Nutzung eines nur begrenzt tragfähigen, manchmal wissenschaftlich zweifelhaften Konzeptes;

zum weiteren daraus, dass sachlich-soziale Relationen auch dann politischen und behördlichen Direktiven unterworfen werden können, wenn den dazugehörigen Vorstellungen kein ausgeformtes Konzept über den Gegenstand Raum untergelegt wird. Bereits die Verwendung eines schematisierten Distanzmodells (Metrisierung) kann politisch ausreichend sein, um geometrische Relationen zu erfassen bzw. mit geometrischen und kartographischen Figuren ein für politisches und exekutives Handeln hinreichendes Kommunikationsmodell einzuführen;

L

³² Das gängigste Beispiel für Verkoppelungen sind Titel solcher 3-Groschen-Romane wie: „Die Macht der Liebe“ oder feuilletonistische Artikel nach dem Muster: „Die Kunst der Wahrheit“ resp. „Die Wahrheit der Kunst“.

zum weiteren daraus, dass politische Entscheidungen zumeist nach pragmatischen Gesichtspunkten empirisch erfahrener, und nicht theoretisch erkannter oder theoretisch begründeter Effizienz gefällt werden. Davon gibt es natürlich Ausnahmen, die dann auftreten können, wenn Einzelne sich die politische Macht über eine Gesellschaft erobert haben und tyrannisch regieren. Von diesen Ausnahmen abgesehen sind Grundlage der Entscheidung in diesem Sinne eher Überlegungen der Art: welche Entscheidung war unter diesen oder ähnlichen Verhältnissen schon einmal erfolgreich bzw. nicht erfolgreich. Sie würde nicht lauten: kann ein bestimmtes wissenschaftlich begründetes Raumkonzept hier entscheidende Verbesserungen herbeiführen. So gab es Städte mit ähnlichen Funktionen wie heute bereits, als die ersten Mathematiker begannen, Formeln zu entwerfen, welche die zugrunde liegenden räumlichen Relationen abbilden können³³. Das Muster des räumlichen Organisationsbildes Stadt ist wahrscheinlich viel älter, als alle überlieferten Theorien über Städtebau, Stadtentwicklung, Stadtumbau, Stadt als dieses oder jenes soziale Konstrukt³⁴. Die Lagerrelationen von Städten im Raum sowie ihr Einflussbereich fußten auch ohne genaue Kenntnisse ökonomischer Zusammenhänge auf sozialen Beziehungen, die durch Produktivität auf der Fläche, Mehrwerterzeugung, Marktnähe (d.h. Zentralität) und weiteren gebildet werden. Dasselbe trifft grundsätzlich für die Bildung und Entwicklung von Staaten zu. Sie brauchten und konnten nicht darauf warten, dass Theorien ihr Tun begründen;

zum weiteren erschwert die zunehmende Kompliziertheit (Komplexität und Abstraktheit) raumtheoretischer Konzepte eine Übersetzung in praktische Politik ganz erheblich. Dies ist u. a. darauf zurück zu führen, dass ein komplexer Begriffskosmos oft mehrere Deutungen zulässt, die bisweilen zu diametral stehenden Schlussfolgerungen bzw. Handlungsalternativen führen. Es lassen sich in der Anwendung einer komplexen Theorie keine einfach überschaubaren Kausalketten oder Ableitungen mehr bilden, welche die Entstehung erfolgreicher Politikergebnisse transparent machen könnten.

Das Einlassen der Politik auf eine komplizierte Raumtheorie birgt somit immer auch die Gefahr, dass sich jene verselbständigt, d. h. totalitäre Züge annimmt, weil eine sich eng auf Theorien beziehende Raumordnungspolitik leicht gerade wegen ihrer komplizierten Grundlagen sich der schlüssigen Kommunikation ihre Tuns verschließt, zum anderen, weil ihre Konstitution sich den Begründungen entziehen kann, an die politische Machtausübung allgemein, im Besonderen aber in Demokratien gebunden ist.

und schließlich daraus, dass Wissenschaftler, erst recht wenn sie von bedeutender geistiger Größe sind, nicht immer, aber wohl meistens aus politischer Sicht dem eigenen oder dem gegnerischen Lager zugeordnet werden. Aus dieser Konstellation heraus werden, weniger in historischen Zusammenhängen, sicher aber in aktuell-politischen die von diesen Wissenschaftlern entworfenen Raumkonzepte einer Schule, und diese Schule einer politischen Richtung zugeordnet. Daraus kann eine Ideologiegebundenheit der Theorien erwachsen, die zwar von den Wissenschaftlern nicht gewollt war bzw. ist, gleichwohl in der Politik aber erhebliche Wirkung entfaltet.

Zweifellos haben die in der Mathematik, der Physik, den Umweltwissenschaften und den Sozialwissenschaften entstandenen Raumtheorien sich aufeinander bezogen und den Erkenntnisgewinn über das Konstrukt „Raum“ nicht nur immer weiter voran getrieben, sondern auch immer weiter verfeinert und spezifiziert. Die Diskussion darüber, ob der Raum als Objekt tatsächlich vorhanden sei oder nur eine Methode des Geistes zur Erkenntnisgewinnung darstellt, hat sich Anfang des 20. Jahrhunderts in solche Theoriegebilde abgesetzt, wie sie im geopolitisch gefärbten Determinismus RATZEL's (1911)³⁵, in der Vorstellung des Anschauungs- und Handlungs-

³³ Das bedeutet nicht, vorhistorische oder antike Städte wären planlos errichtet worden. Die grundsätzlichen Überlegungen solcher Planungen sind allerdings aufgrund fehlender und lückenhafter Überlieferung kaum noch zu rekonstruieren.

³⁴ Zur Entstehung und zum Wesen der Stadt aus dialektisch-materialistischer Sicht beispielsweise WITTFOGEL (2000: 45 ff).

³⁵ (Z) „Die Küste. Die Küste ist ein Saum zwischen dem Land und dem Meer, sie gehört beiden zugleich, sie vereinigt auch die Merkmale beider in sich. Jegliche Grenze bleibt bedingt von den Dingen, die sie trennt. So ist die Küste dem Lande und dem Meere gegenüber nur ein Übergang, eine Vermittlung, sie steht nicht für sich. Das muss die Geschichte und die politische Geographie beherzigen. Indem die Küste

raumes HARTMANN's (1940) als subjektiv konstituiertem Raum oder in der Raumwirtschaftstheorie nach LÖSCH (1944)³⁶ u. a. aufzufinden sind. All diese Theorien sind wesentlich näher an praktischen Fragen der Gesellschaft und haben das Verhältnis des Menschen zu seiner räumlichen Umwelt in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Ihr Einfluss auf die Raumordnungspolitik konnte damit wesentlich stärker werden, als der grundlegende theoretische Ausgangspunkt von Betrachtungen über den Raum an sich.

Diese Feststellung soll aber nicht dazu führen, die Bedeutung von Raum in kommunikativen Zusammenhängen zu missachten. KANT (1998: 69 ff.) war noch der Auffassung, Raum sei als eine Form der Anschauung zu denken, die unabdingbare Voraussetzung für gedachte Vorstellungen über Gegenstände sei (als a priori jeden Denkens). Auf dieser Basis entstand die Vorstellung über den Raum als einer der beiden grundlegenden Dimensionen, in denen sich menschliches Denken bei der Schaffung von Erkenntnissen über die Wirklichkeit bewegt³⁷. Sie wurde weiterentwickelt, um die Konstruktion von Räumen beispielsweise durch die wirtschaftliche Tätigkeit der Gesellschaft (Wirtschaftsräume), durch die Bildung von Verwaltungseinheiten (z.B. Gemeinden), durch religiöse Motivierung (z. B. das „Reich des Bösen“) oder durch das individuelle Verhalten Einzelner zu erklären.

Für die Analyse von Kommunikationsprozessen ist die von I. Kant entwickelte Raumvorstellung nicht praktikabel, da auch die jeweils benutzte Vorstellung von Raum bereits kein Produkt a priori sein kann, sondern sich durch Kommunikationsvorgänge entwickelt. Es bedarf damit des Schrittes von einer statischen zu einer dynamischen Vorstellung über die Bedeutung des Raumes für Kommunikation. Eine Beschreibung, wie sie KLÜTER (2007) mit der Bezeichnung als Hintergrundprogramm von Handlungen und Kommunikationen vornimmt, ist dabei eine Möglichkeit, den Sonderstatus von Raum in der Kommunikation zu erfassen. Zugleich bleibt sie problematisch, weil sie noch nicht durchsichtig macht,

- warum es „normale“ Kommunikationsprogramme und „normale“ Kommunikation gibt, die auf „spezielle“ Hintergrundprogramme angewiesen sind,
- ob für Hintergrundprogramme andere Kommunikationsregeln gelten,

J

Länder und Meere, die größten und verschiedenartigsten Räume der Erde, voneinander trennt, wird sie zwar zur größten und natürlichsten Grenze der Erde; aber diese ihre natürliche Größe ist nun nicht ohne weiteres auf die geschichtlichen Wirkungen zu übertragen. Die Küste ist ein in sich höchst ungleiches Ding, aber ihre Besonderheiten verschwinden vor den ungeheuren Räumen vor und hinter ihr. Der Mensch tritt in Verbindung mit der Küste, ehe er von ihr aus den Schritt auf das Meer macht. Das kann an so beschränkten Stellen geschehen, dass die räumliche Ausdehnung der Küste gar nicht dabei in Betracht kommt. ...“ RATZEL (1911).

³⁶ (Z) „Über den Raum – Wäre alles zur selben Zeit, gäbe es keine Entwicklung. Befände sich alles am gleichen Ort, könnte es keine Eigenart geben. Erst der Raum macht das Besondere möglich, das sich in der Zeit dann entfaltet. Nur weil wir nicht allem gleich nah sind, weil nicht alles zumal auf uns einstürzt, weil unsere Welt – für jeden Einzelnen, für sein Volk und für die Menschheit als Ganzes – eine beschränkte ist, können wir in unserer Endlichkeit überhaupt bestehen. Gewiss ist es von Mensch zu Mensch ein verschieden weiter, stets aber ein beschränkter Umkreis, in dem wir uns (auch wirtschaftend) gerade noch tätig zurechtzufinden, den wir uns denkend zurechtzulegen vermögen. Und nur die innerste Sphäre dieser kleinen Welt ist uns von Grund auf vertraut. Mit Enge müssen wir Tiefe erkaufen. Der Raum schafft und schützt uns in dieser Begrenztheit. Eigentümlichkeit ist der Preis für unsere Existenz. ...“ LÖSCH (1944: 364).

³⁷ (Z) „Unsere Erörterungen lehren demnach die R e a l i t ä t (d. i. die objektive Gültigkeit) des Raumes in Ansehung alles dessen, was äußerlich als Gegenstand uns vorkommen kann, aber zugleich die I d e a l i t ä t des Raumes in Ansehung der Dinge, wenn sie durch die Vernunft an sich selbst erwogen werden, d. i. ohne Rücksicht auf die Beschaffenheit unserer Sinnlichkeit zu nehmen. Wir behaupten also die e m p i r i s c h e R e a l i t ä t des Raumes (in Ansehung aller möglichen äußeren Erfahrung), ob zwar die t r a n s z e n d e n t a l e I d e a l i t ä t desselben, d. i. dass er nichts sei, so bald wir die Bedingung der Möglichkeit aller Erfahrung weglassen und ihn als etwas, was in den Dingen an sich selbst zum Grunde liegt, annehmen.“ In der Transzendentalen Elementarlehre entwickelt Kant die Vorstellung von Raum als einer Form der Anschauung, deren Realität in der Subjektivität des Anschauenden liegt.

- ob die Hintergrundprogramme mit einem kulturellen oder einem „natürlichen“ Code verfasst wurden³⁸.

Um den Blickwinkel zu vermessen, von dem aus Raumordnungspolitik und Raumplanung mit dem Begriff des Raumes agieren können, sei an den Ausgangspunkt der Frage zurückgekehrt, was der Raum für die Raumordnungskommunikation eigentlich sei. Man kann nach draußen gehen, und einen Baum anfassen, oder die Teerdecke einer Straße, die Wand eines Hauses. Aber man kann den Raum nicht anfassen. Gegenstände lassen sich ordnen, das heißt, zueinander in ein Muster bringen, welches zu einem bestimmaren Zeitpunkt als Ordnung bezeichnet wird und beschreibbare Relationen zum Beispiel von Distanzen, Lagen oder Bedeutungen sein können. Ob es um diese musterhaft oder anders geordneten Gegenstände einen Raum gibt bzw. ob sich diese Gegenstände in einem Raum befinden, ob die Relationen als einseitige oder mehrseitige aufgefasst werden, dies scheint eine Frage des Problembewusstseins und der kommunikativen Bezüge zu sein.

Bei dem Versuch, ein neues sozialgeographisches Konzept zu entwickeln, problematisierte KLÜTER (1986: 52 - 108) Raum hinsichtlich kombinatorischer Aspekte (soziale Bezüge und mathematische Anforderungen) und hinsichtlich seiner Funktionen für die Synchronisierung sozialer Vorgänge. In einem weiteren Abschnitt seiner Untersuchungen standen verschiedene Raumabstraktionen im Mittelpunkt der Frage, wie diese für Kommunikationen zugänglich gehalten werden können. Zunächst führt KLÜTER (1986) dazu drei allgemein wirksame Faktoren ein, die für den Kommunikationserfolg wichtige (essentielle?) Voraussetzungen bilden:

1. die Annahme, dass Orte, und damit die durch das Hausdorffsche Trennungssaxiom gebildeten Räume, konstant seien. Damit wird die Erfassung von Vorgängen an unterschiedlichen Orten in einer einheitlichen Zeit möglich (Synchronisierung).
2. die in der Kommunikation behandelten Räume müssen durch Adressierungssysteme chiffrierbar, also auch dechiffrierbar sein. Die Chiffre sichert für die an der Kommunikation Beteiligten eine möglichst weitgehende, aber dennoch niemals vollständig zu erreichende Verbindung der Raumabstraktion mit der Wirklichkeit. Sie trennt Unbeteiligte bzw. Unwissende, denen die Bedeutung der Chiffren nicht geläufig ist, von einer Nutzung der Raumabstraktion ab.
3. die Raumabstraktion muss schematisierbar sein. Die Schematisierbarkeit sichert eine für die weitere Kommunikation sinnvolle Selektion derjenigen Sozial- und/oder Sachrelationen, auf welche die Selbstreferenz des Kommunikationssystems angewiesen ist, solange ihr keine weitere thematische Varianz zugestanden wird.

Für die schematisierende Darstellung der auch von der Raumordnungspolitik und Raumplanung benutzten Raumabstraktion des Administrativraumes³⁹ führt KLÜTER (1986: 110, Abb. 13) folgende Komponenten auf:

Medialer Bezug: Macht/Recht

Sozialer Bezug: Gebietskörperschaften; (halb-)staatliche Organisationen

Strukturbildung: juristisch manifestierte Hierarchien

Totalaspekte bezüglich bestimmter anderer Systeme:

Totale Ordnungsansprüche für alle innerhalb territorialer Grenzen

Diese Raumabstraktion weist neben den von Klüter bezeichneten Komponenten weitere Bezüge zu anderen Medien und Strukturen auf. Mit diesen sichert sie durch Diversifizierung ihre Kom-

L

³⁸ „natürlich“ meint hier: die Konditionen seiner Entstehung entstammen nicht kulturellen Zusammenhängen, sondern folgenchemischen, physikalischen und biologischen Regeln.

³⁹ Der Begriff des Administrativraumes leistet hier relativ wenig. Deutlich wird dies u. a. daran, dass medialer und sozialer Bezug auf derselben Strukturebene behandelt werden, obwohl Medien in sozialen Systemen lediglich einen funktionalen Aspekt darstellen.

munizierbarkeit, da eine Engführung allein auf territoriale Macht und Recht nicht ausreichend erscheint.

So kann der **mediale Bezug** um die Kommunikationsmedien Wahrheit und Geld erweitert werden, denn Raumordnungspolitik stützt sich wenigstens teilweise auf wissenschaftlich begründete⁴⁰ und nicht nur auf politische Aussagen. Auch wenn finanzielle Aspekte aktuell seltener in direkter Weise erwähnt werden, können Raumabstraktionen der Raumordnungskommunikation absichtlich oder unbeabsichtigt auf monetäre Sachverhalte einwirken⁴¹.

Die **Strukturbildung** kann um organisatorisch und politisch manifestierte Hierarchien und andere Strukturbildungen (Zentrum-Peripherie, Achsen, Netze...) erweitert werden. Politisch manifestierte, auf politischen Verhältnissen sich entwickelnde Hierarchien nutzen Rechtssysteme, um diese Hierarchien auch durch legalisierte Regelwerke zu befestigen. Die Kommunizierbarkeit einer lediglich juristisch manifestierten Hierarchie würde schnell an die Grenzen des politischen Kommunikationsmediums stoßen. Blicke es für Raumordnungspolitik bei der Bildung von Hierarchien, könnten neuere Ansätze der gesellschaftlichen Partizipation an Planungs- und Gestaltungsprozessen nicht greifen. Ein Beharren auf hierarchischer Organisation, sei sie politisch oder juristisch manifest, erstickt zwar nicht den gesellschaftlichen Diskurs über Raumnutzung, kann aber keine Bereitschaft zur Mitwirkung daran erzeugen, da Einflüsse und Entscheidungen streng hierarchisch gebunden blieben.

Die **Totalaspekte bezüglich anderer Systeme** hingegen werden auch durch die Mehrseitigkeit räumlicher Relationen, Personen, Maschinen, Wirtschaftssysteme oder politische Systeme begrenzt. Der Ordnungsanspruch der Raumordnungspolitik erfasst mehrseitige Relationen, deren Verdichtungen als Raumkonstruktionen wirken und als Raumabstraktionen verwendet werden können. Aber aus eben dieser Mehrseitigkeit von sachlichen und sozialen Relationen ergeben sich Begrenzungen des Totalitätsanspruchs, da sie stets aufs Neue problematische Komplexität und Selektionszwang hervorbringen. Selektionszwang wirkt bereits an sich als temporale Begrenzung, da nicht endlos selektiert und nicht alle möglichen Selektionsarten ausprobiert werden können. Nicht selektiertes entgeht dann zwar nicht dem Totalitätsanspruch, ist aber von seiner Art her, nicht selektiert, d.h. nicht genau bestimmt zu sein, eine Quelle von Ungewissheit und Unruhe. Inwieweit personale Systeme und intelligente Maschinen dem Totalitätsanspruch der Raumordnungspolitik unterliegen, ist durchaus diskussionswürdig. Es scheint zwar so zu sein, als ob personale Systeme diesem Anspruch einen Widerstand entgegensetzen können, weil sie funktionell an andere Voraussetzungen gebunden sind, als soziale Systeme. In der Praxis ist jedoch zu beobachten, dass Raumordnungspolitik und Exekutive ihre Raumabstraktion durchsetzen – und die Gesellschaft für auffällig davon abweichende oder damit kollidierende Personen/Gruppen andere soziale Institutionen bereithält, die unter den Oberbegriffen Medizin und Psychiatrie sowie Ordnungs- und Strafrecht zusammengefasst sind. Wirtschaftssysteme können dem territorialen Totalitätsanspruch entgegenwirken, indem sie territorial nicht kompatible Elemente exterritorialisieren oder dies zwar unterlassen, dann aber Kollisionen mit anderen Untersystemen, wie bspw. dem Recht, in Kauf nehmen. Ein für den ersten Fall häufig zu beobachtender Vorgang ist die Verlegung von Produktionsstandorten dorthin, wo Sozialstandards der industriellen Warenproduktion sich mit Gewinnmaximierungen besser vereinbaren lassen. Für den zweiten Fall lässt sich auf typische Wirtschaftskriminalität verweisen: Steuerhinterziehung durch Unternehmen, Schattenwirtschaft, illegale Beschäftigungsverhältnisse usw.

Von größerer Bedeutung für die Kommunizierbarkeit der politischen Raumabstraktion sind weitere Komponenten, von denen im Folgenden hier einige genannt seien:

Prozessbildung: als juristisch kodifizierte Verfahrensabläufe, die eine möglichst effektive und standardisierte Behandlung von Vorgängen, Fällen oder Ereignissen ermöglichen sollen

L

⁴⁰ Zum Beispiel auf statistische Daten oder ökologisch beschreibbare Zusammenhänge, aber auch Theorien, wie die bereits erwähnte der Zentralen Orte.

⁴¹ So jedenfalls durch die Festlegung von zentralen Orten, für die in Mecklenburg-Vorpommern je nach Zentralitätsstufe staatliche Zahlungen geleistet werden; oder die Festlegung von Tourismusräumen, in denen besondere Förderquoten für touristische Vorhaben angeboten werden.

und darüber hinaus eine Kopplung der politischen und exekutiven Handlungen an gesellschaftliche Zeitstandards zulässt;

Temporalisierung: als Reaktion auf Evolution enthält sie einen Zukunftsvektor mit dem Zwang zur Planung, einen Vergangenheitsvektor mit dem Zwang zur Berücksichtigung der Geschichte des Raumes sowie ein Gegenwartsmoment, welches in einem ständigen Abgleich über die Aktualität von Handlungen und Entscheidungsanlässen erkennbar wird;

Referenzierbarkeit: als allem politischen und exekutiven Handeln immanenter Bezug auf die Quelle der Raumabstraktion, verbunden mit Hinweisen auf die für ihre Entwicklung benutzten Rechtsfundamente; beides kennzeichnet die System-Umwelt-Differenz des raumordnenden Kommunikationssystems;

Interpenetration: als Nutzung der Komplexität und Selektivität anderer Kommunikationssysteme sowie zur Verfügung stellen der eigenen Raumabstraktion für die Nutzung durch andere Kommunikationssysteme; hier kommen vor allem die Kommunikationssysteme Wissenschaft, Wirtschaft, Recht und Ideologie in Betracht, in geringerem Maße heute auch noch die Religion; von relativ unklarer Bedeutung: Moral;

Die Frage nach der Bedeutung von Raumtheorien für die Raumordnungspolitik lässt sich zusammenfassend mit zwei Feststellungen schließen. Nicht eine bevorzugte oder besonders gründlich bearbeitete Raumtheorie ist Voraussetzung für raumpolitisches und raumverwaltendes Arbeiten. Größeren Wert haben dagegen Bedingungen der Verwendbarkeit der benutzten Raumabstraktionen in der Kommunikation der Gesellschaft (als allgemeines Kriterium) und der Grad ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz (als spezielles politisches Kriterium).

Die Kommunizierbarkeit von raumordnerischen Raumabstraktionen verweist mehr auf die allgemeinen Funktionen von sozialen Systemen, weniger jedoch auf die spezifisch auf Raum gerichteten Ambitionen von Politik und Verwaltung. Sie gewinnen eine stärkere Präsenz erst durch die machtmédialen Eigenschaften verschiedener sachlicher und sozialer Relationen, in gleichem Maße aber nicht aus ihrem hypertrophen Anspruch, als Raum eines der grundlegenden Seins-Themen zu sein.

Es lässt sich daraus ableiten, dass Untersuchungen der Raumordnungspolitik hinsichtlich ihrer Eigenschaften als soziales System für sie selbst von ebensolcher Bedeutung sein können, als Untersuchungen über räumliche Relationen, räumliche Wirkungen, räumliche Prozesse usw. Es gibt Anlässe, die Wirkung von Raumtheorien innerhalb der Raumordnungspolitik nicht zu unterschätzen: die Verwendung der zentralörtlichen Theorie, die Verwendung von Landkarten, der Rückgriff auf ein materiell-ontisches Raumverständnis sind zu den Eigenschaften der Raumordnungspolitik als einer Organisation mit behördlich strukturierten Institutionen so kompatibel, dass ein tief greifender Wechsel der Theoriegrundlagen auch zu einem Wechsel der Systemstrukturen führen müsste. Ablesbar ist dieser Schluss und prognostizierbar sind seine Ergebnisse, wenn beachtet wird, dass

- Politik und Verwaltung eine Begründung ihres Handelns schlüssig in der selbst konstruierten und deshalb auf Kompatibilität eingerichteten Wirklichkeit findet – deshalb erscheint ihr ein materiell-ontischer Raum als unverzichtbar;
- die Raumordnungsverwaltung bürokratisch-hierarchisch organisiert ist. Dies legt eine entsprechende Konstruktion der Systemumwelt nahe, da diese dann vermutlich im System besser abzubilden ist;
- Landkarten die Raum-Wirklichkeit ihres Autors, und damit dessen politische Wirklichkeit wiedergeben, und er mit ihnen auf die Akzeptanz seiner Wirklichkeit drängt.

4.2 Raum und Ordnung

Die deutschen Standardwerke der Literatur über Raumordnung (Handwörterbuch der Raumordnung, Grundriss der Raumordnung u. a.) beschreiben ihren Gegenstand in einer Weise, die den direktivistisch-direktionistischen Charakter ihrer Sichtweise nicht verbergen kann. Dies ist es jedoch nicht unbedingt, was daran stören muss. Was bisher fehlt, sind Erklärungen darüber, wie die sozialen Wirkmechanismen politischer Raumordnung und räumlicher Planung funktionieren.

Es fehlen ausreichende Erkenntnisse darüber, wie Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung in der Gesellschaft und als Teil der Gesellschaft zu verstehen sind, und welche Besonderheiten an ihnen haften, da sie sich der Vorstellungen über Räume, also eines der großen Themen jeden sozialen Seins, angenommen haben.

Neben ihrem direktivistischen Grundzug steht das Grundverständnis der deutschsprachigen Standardwerke in der Regel noch unter materiell-ontischen oder unklaren raumtheoretischen Prämissen⁴². Sie sehen deshalb auch von vornherein davon ab, die Konstruktion ihrer Raum-Realität als grundsätzlich diskurswürdig einzuschätzen und räumen dies eher für Randprobleme ein. Das auf der Grundlage von behördlich erstellten Karten, Daten und Verfahren entstandene Bild ihres Raumes wird so unmittelbar und kaum reflektiert zu einer sozialen Realität erhoben. Andere räumliche Sinnkonstrukte werden möglichst weit ausgeblendet und in ihrem eigenen, nur spezifisch zu verstehenden Kontext belassen⁴³. Am ehesten neigt sich noch das neuerdings unter Regionalmanagement verstandene kommunikative Handeln einer Anerkennung der Relativität des Raumbezugs zu.

Wenn es den Raum im Materiellen nicht gibt, sei er ein endloser und körperloser Behälter, wie I. Newton meinte, sei er eine Methode des erkennenden Geistes, wie I. Kant ihn verstand, sei er ein im Hintergrund jeder Kommunikation mitlaufendes Programm – wenn es ihn nur im Immateriellen, vom materiellen Abstrahierten gibt, wie lässt sich dann in diesem oder für dieses Abstraktum eine Ordnung erschaffen? Nur dadurch, dass ein neues Abstraktum entworfen wird, welches die im Kommunikativen gesetzten Grenzen des abstrakten Raumes nicht verlassen kann, seinen Inhalt beschreibt und für die Inhalte verschiedene, aber solche Bedeutungen und Sinnzuschreibungen vornimmt, die regelförmig gehalten werden können. Raum kann so als ein Kommunikationsprodukt verstanden werden, welches den Kommunikationsteilnehmern eine annähernd gleiche Bezugsbasis für ihre Informationsverarbeitung und Informationsverteilung zur Verfügung stellt. Raum ist in diesem Sinne Produkt sozialer Evolution. Die Regelmäßigkeit der in ihr manifestierten Bedeutungs- und Sinnzuweisungen kann dann als Ordnung verstanden werden, weil sie

- a) Energie zu ihrer Herstellung und Unterhaltung verlangt,
- b) in bestimmten Grenzen verallgemeinerbar ist,
- c) in bestimmten Grenzen reproduzierbar zu sein scheint,
- d) Allgemeingültigkeit und Allgemeinverbindlichkeit beansprucht,
- e) auf Selektionen beruht und
- f) nach Persistenz strebt.

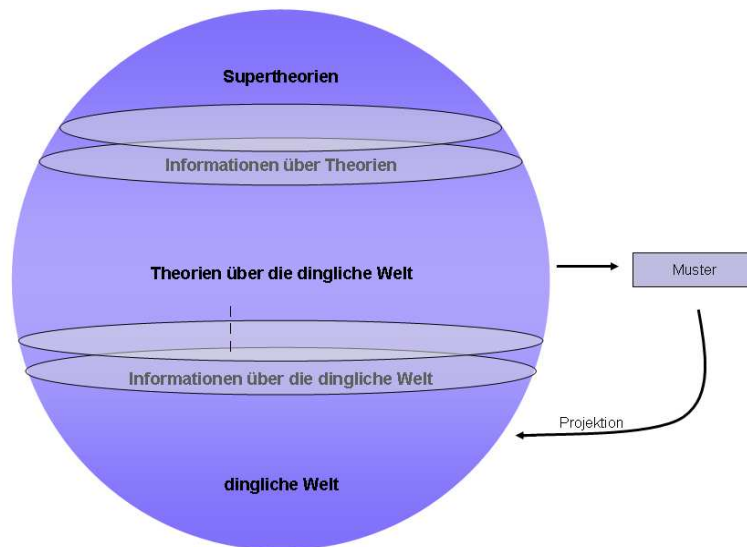
Das eine Beschreibung von Ordnung so lauten kann, ergibt sich daraus, dass räumliche Relationen zwar immer wieder neu und immer wieder anders organisiert werden können, die von ihnen konstituierten abstrakten Gebilde, die Muster und Schemata, die auch als Ordnung bezeichnet werden, aber keine räumlichen Eigenschaften haben, keine räumlichen Qualitäten aufweisen, sondern außerhalb der jeweiligen Raum-Welt als Konglomerat aus Informationen und aus von mit Hilfe von Informationen entwickelten Theorien bestehen (Dynamik der Sinnformulierung und wechselnde Ordnungsschemata). Es lässt sich zur Verdeutlichung folgende Skizze einführen:

Abbildung 1: Hierarchische Ordnung von Theorien

L

⁴² „... Die Wirkungen und Auswirkungen aktuellen menschlichen Verhaltens auf die Natur, die Umwelt, den Lebensraum ...“; „... Die Raumplanung setzt sich als Planung mit dem besonderen Gegenstand des Raumes im Sinne des Lebensraumes auseinander. Sie berührt damit Fragen der Lebensvoraussetzungen, des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens im Raum sowie der Mehrung der Lebensqualität in einem gegebenen, aber gleichzeitig zu gestaltenden Raum ...“ Stichwort „Ethik der Raumplanung“ AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (1995: 232 – 234).

⁴³ Beispielsweise scheinen religiös motivierte Raumvorstellungen für die Raumordnung keine Rolle zu spielen. Das Ausblenden anderer und nicht nur phantasierter, sondern tatsächlich für das Leben von Menschen wichtiger Raumvorstellungen vermindert allerdings die Kontingenz der behördlich verwendeten Raumkonstruktion.



Natürlich wirft ein solches Konstrukt wie das hier skizzierte die Frage auf, ob es Bereiche der Wirklichkeit geben kann, die nicht durch Theorien erschließbar sind, und auch, ob es über den Supertheorien theologische und teleologische Aggregate geben kann. Doch die Befassung mit solchen Fragen ist nicht mehr Thema dieser Arbeit.

Die Regeln enthaltenden Muster stehen neben, oder, um ein hierarchisches Bild zu verwenden, über den räumlichen Relationen und werden bei praktischen Ordnungsversuchen auf diese zur Durchsetzung von Zielvorgaben projiziert. Ob die Ordnung erzeugenden Muster dabei zum Kommunikationsbereich des Wissenschaftssystems oder zur Kommunikation der Raumordnungspolitik gehören oder ob ihre Trägermedien sachlich-sozialer, und damit ggf. räumlich-wirklicher Natur sind, scheint eine Frage zu sein, die für die Raumordnungspolitik selbst so wenig Belang hat, dass sie sich dessen nicht vergewissern müsste. Es geht um die Frage, woher die Muster stammen, die Raumordnungspolitik durchzusetzen sucht.

Die Bedeutung der ordnenden Muster kann sich Wandlungen unterziehen und ab- oder zunehmen, zum Beispiel wenn räumliche Politik weitgehend mit religiösen Motiven verknüpft wird. Ohne in einen Streit darüber zu treten, ob religiöse Ideen die räumliche Weltvorstellung einer Glaubensgemeinschaft ordnen oder ob die räumlichen Vorstellungen eines Sozialwesens die Grundlage für die Entwicklung auch religiöser Ideen sein kann ist festzustellen, wie die Gebundenheit von Religionen an mystisch aufgeladene Orte religionsspezifische mental maps erschafft⁴⁴. Für Religionen ist bezeichnend, dass ihnen ein transzendentes Ordnungsmuster der Welt sich in der dinglichen Materie des Raumes spiegelt.

Räumlichen Ordnungsmustern, die nicht auf religiöse, sondern auf Standorttheorien der Wirtschaft zurück gehen, liegen vergleichbare, transzendierte Ideen über die Welt zugrunde, welche monetäre, volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Zusammenhänge geographisch reflektieren. Soweit säkulare Gesellschaften Wirtschaft als ihre essentielle Grundlage bestimmen, neigten ihre Raumwirtschaftstheorien dann auch dazu, mit politischen Kalkülen der verschiedensten Art verbunden zu werden. Im vorhergehenden Abschnitt wurde bereits gezeigt, wie sich Raumordnungspolitik und Raumplanung durch angewandte Metaphorik der schlüssigen Definition von Raum entwinden. Hier nun tritt hinsichtlich der räumlichen Ordnungsmuster hervor, dass die Unklarheiten, die bei der Verwendung der Raummetapher erzeugt werden, durch gesteigerte

L

⁴⁴ Geläufige Beispiele dafür sind Rom als das Zentrum der katholischen Christenheit, der Jakobsweg für Pilger in das spanische Santiago de Compostela oder Mekka als Ziel der Hadsch muslimischer Pilger, aber auch die religiös motivierte Bestimmung von Regionen als „Reich des Bösen“ u. ä.

Ansprüche an eine Antwort auf die Frage wettgemacht werden müssen, was für eine Form von Ordnung den politischen Kalkülen zugrunde liegen soll⁴⁵.

Die Vergewisserung, dass Raum, Informationen und Theorien über die Wirklichkeit sowie daraus entwickelte Muster zur Ordnung der sachlichen und sozialen Welt nur als Bestandteil von Kommunikation der wirklichen Welt angehören können, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, Planungsprozesse zu begreifen, die sich auf räumliche Relationen und deren Ordnung richten. Denn die Unübersichtlichkeit der Lage wächst durchaus bei der Vergegenwärtigung dessen, dass räumliche Ordnungsmuster sich nicht nur auf räumliche Relationen beziehen, denen eine materielle Grundlage eigen ist, sondern bereits ebenfalls auf Abstrakta. Ebenso wenig, wie man einen Raum anfassen kann, kann man auch z.B. kein Naturschutzgebiet mit den Händen greifen. Man kann einen Baum berühren, der in einem solchen steht, man kann seinen Fuß auf einen Felsen setzen und sagen: jetzt bin ich im Naturschutzgebiet. Dabei aktiviert der Rezipient seine personale mentale Raumkarte (seine Idee vom Raum) und diese zeigt ihm den Übertritt über eine imaginäre, nur in diesem speziellen Ideenbezug vorhandene Grenze an. Faktisch existieren Baum und Felsen, aber weder die Grenze noch das von ihr umschlossene und als Besonderes bezeichnete Gebiet als solches. Diese existieren nur als eine soziale Dimension, die bereits die Ebene von der Sache hin zur Abstraktion überschritten hat. Um diesen Schritt zu tun, muss sie den Charakter einer Information erhalten, das heißt, in einem Verhältnis von (mit kybernetischen Begriffen) Sender und Empfänger einer Nachricht werden Aussagen über einen Gegenstand getroffen⁴⁶.

Die Begriffe der Grenze und des Gebietes enthalten in konkretisierten Situationen Informationen und für einen kundigen Rezipienten entzifferbare Sinnzuschreibungen. Informationen sind nach LUHMANN (1987: 102 f., 194) weder materieller noch immaterieller Natur, sondern eine Prozessgröße zwischen Kommunizierenden. Die in der Information enthaltene Sinnzuschreibung ist demnach ganz und gar eine Abstraktion, die sich im Immateriellen bildet und für immer dort nur aufhält.

Die handelnde Raumordnungspolitik ordnet ausschließlich solche Abstrakta. Diese haben bereits eine solche Aggregation von Information und Bedeutungszuweisungen mit Sinninhalten erreicht, die sie nicht mehr als gering strukturierte Sachinformationen über eine Wirklichkeit erscheinen lassen. Sie erweisen sich als hochkomplexe Bildungen, erlauben spezifische Reduktionen und werden im Zuge ihrer planerischen Bearbeitung auf gegenseitige Kompatibilität hin angepasst⁴⁷.

Ist Raum als Gegenstand der Raumordnungspolitik, Raumplanung und Raumforschung zwar in Form von geometrisch-physischen Größen beschreibbar und geographisch abgrenzbar, so ist er über diese Beschreibungsmodalität hinaus innerhalb der mathematisch und kartographisch abgegrenzten Raumeinheiten deshalb vollständig sozialer Natur⁴⁸. Er ist zu einer Kommunikationsform der Gesellschaft geworden, welche sich die Eigenschaften räumlicher Relationen zu-

L

⁴⁵ Für geographische Gegenstände verweist KLÜTER (1986: 13 f.) auf die Verwendung der Zwei-Sprachen-Theorie, um die Kategorie „Gesellschaft“ auszuschalten. Mithilfe einer Differenz von auf Empirie gründender Objektsprache und modellierender Theoriesprache versuchten Geographen, aus den Mehrdeutigkeiten objektsprachlich erfahrener Gegenstände zu Eindeutigkeiten (zu modellhafter Ordnung) zu gelangen.

⁴⁶ Noch WIENER (1952: 32) definierte Information in einem Sinn, der aus einem mehr technischen Verständnis heraus keinen grundlegenden Unterschied zwischen Sender und Empfänger berücksichtigte. Aus dieser Position konnte er ein Maß für Information gleichsam als ein Maß für Ordnung einsetzen, denn während sich für ihn Informationen additiv zusammensetzen, setzen sich die Wahrscheinlichkeiten der von den Informationen bezeichneten Ereignisse multiplikativ zusammen. (Z) „Der Betrag an Information wird daher so bestimmt, dass er größer als Null ist, wenn die Wahrscheinlichkeit des zugehörigen Ereignisses kleiner als eins ist. Weil der gewöhnliche Logarithmus eines echten Bruches negativ ist und Information natürlich als positiv angenommen werden muss, wird man deshalb den Betrag an Information, der durch ein mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintretendes Ereignis übermittelt wird, als negativen Logarithmus der Wahrscheinlichkeit in irgendeinem geeigneten Maßstabe nehmen.“

⁴⁷ Z.B. durch ihre Einfügung in raumordnerische Schemata wie Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete.

⁴⁸ Zu den Funktionen der Geometrie für Kommunikation s. a. KUHM (2003a: 14 – 15).

schreibt und im Ergebnis dieser Zuschreibung ihre eigene Verhaftung in räumlichen Relationen neben der Temporalität als eine ihrer Seinsvoraussetzungen erlebt.

Um dies zu verdeutlichen: ein physisches Phänomen wie ein „Berg“ ist zunächst nichts weiter als ein mehr oder weniger großer Haufen von Erdmassen, Steinen und Fels, dessen Qualitäten sich mit mathematischen, geographischen, geologischen oder anderen Methoden darstellen lassen. Dann als „Berg“ bezeichnet, kann er beispielsweise mit theologischen, psychologischen, mythologischen, religiösen, landschaftsarchitektonischen, touristischen, landwirtschaftlichen oder rohstoffwirtschaftlichen Bedeutungen aufgeladen werden, indem Sachattributionen erfolgen, die sich auf vorgefundene oder zugeschriebene Eigenschaften stützen. In ähnlicher Weise ist hier auch die Bedeutung des Wortes Raum für eine bestimmte Anzahl oder Anordnung von Gegenständen zu verstehen. Die semantische Aufladung geschieht in einem Prozess sozialer Kommunikation, die durch ein adäquates System geleistet werden muss.

Es geht bei der Kommunikation über Raum nicht um sein Verschwinden oder seine Verdrängung aus der Kommunikation, sondern um den Wandel des Raumbegriffs, der den sich ändernden gesellschaftlichen Bedingungen angepasst wird. Allerdings muss gefragt werden, ob dieser stete Wandel etwas daran zu ändern vermöchte, Raum als Bestandteil der Umwelt von Kommunikationssystemen zu betrachten⁴⁹. Sofern Raum sich auf das Vorhandensein von Materie bezieht, hat die Systemtheorie möglicherweise von einem Schwund der Bedeutung des auf Distanzrelationen gegründeten Raumes gesprochen. Aber nicht grundsätzlich von seinem Verschwinden.

Die Personen, die Raumordnungspolitik, Raumordnungsverwaltung und Raumplanung betreiben, sind lediglich Trägerelemente desjenigen systemischen Diskurses, welcher im raumordnenden Kommunikationssystem abläuft. Sie sind Bestandteil des betrachteten Raumes, also der materiellen Umwelt des immateriellen Kommunikationssystems und damit den raumordnenden Prozessen auch selbst unterworfen. Die kommunizierende Gesellschaft ordnet sich ihren Raum, und sei es notfalls auch gegen den Willen der Raumordner.

Wie verlief die Entwicklung über geisteswissenschaftliche (anfangs wohl religiöse) zu naturwissenschaftlichen wieder zurück zu sozialen Raumkonzepten? In allen euklidisch angelegten raumtheoretischen Konzepten ergibt sich, dass der Begriff der Raumordnung etymologisch nicht voraussetzungslos sinnhaft ist. Dies lässt sich für andere Begriffe auch behaupten, nur trifft es den Begriff der Raumordnung in besonderem Maße, da sowohl Raum als auch Ordnung bereits Implemente enthalten, die einen weitläufigen Diskurs erfordern, um den jeweils gemeinten Bedeutungszusammenhang darzustellen. Aber gleich welches der bekannten Konzepte für die Entwicklung eines Raumbegriffes zur Anwendung gebracht wird – der Raum als solcher lässt sich nicht ordnen. Verändern, also auch ordnen, lassen sich Gegenstände in ihren Relationen zueinander und die Bedeutungen von Gegenständen. Es ist die Wahrnehmung der Distanzen und die Positionierung von Gegenständen zueinander, die den Eindruck entstehen lässt, durch diese Veränderungen würde Raum entstehen.

Die Raumordnungspolitik bezieht sich auf Gegenstände des sozialen Diskurses über die Nutzung des Raumes. Das, was nicht Inhalt dieses Diskurses ist, wie zum Beispiel die Frage, ob auf einer landwirtschaftlichen Flächeneinheit (Schlag) Weizen oder Gerste angebaut wird, ist nicht Gegenstand der Raumordnungspolitik. Eigentlich müsste sie deshalb heißen: Regulierung der räumlichen Relationen von solchen Gegenständen des öffentlichen Diskurses, die als raumbedeutsam bezeichnet werden⁵⁰. Dieser Definitionsversuch zeigt die zwangsläufige Umständlichkeit der hinter Raumordnungspolitik stehenden diskursiven Möglichkeiten, und ist dennoch präziser als Darstellungen, die auf materiell-ontische Raumbegriffe aufbauen.

⁴⁹ Daran ändert auch die noch so intensive Betrachtung eines Zusammenhangs von Körper und Raum nichts, wie sie exemplarisch SCHROER (2003: 73 ff.) vorträgt.

⁵⁰ Eine rechtliche Bestimmung der Raumbedeutsamkeit erfolgt teilweise im § 3 Nr. 6 des Raumordnungsgesetzes (Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I, S. 2108), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 09.12.2006 (BGBl. I, S. 2833)). Hier werden raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen so definiert, dass ein weites Spektrum an staatlichen, kommunalen und privaten Planungen und Maßnahmen abgedeckt wird. Nicht eindeutig erfasst werden solche programmatischen Festlegungen, Interessen, Politiken oder auch Wirtschaftstätigkeiten, die nicht eindeutig als Plan oder Maßnahme erkennbar sind.

Ungeachtet der Differenz zwischen der allgemein üblichen Verwendung des Begriffes Raumordnung und einer Bedeutung, welche den Begriff des Raumes als Ordnungsgrundlage eigentlich nicht klar erfasst, wird in der weiteren Arbeit hier kein anderer Begriff eingesetzt. Für die weitere Verwendung des Begriffes der Raumordnung sprechen seine weite Verbreitung im Sprachgebrauch bis in Rechtstexte hinein, doch auch die Folgenlosigkeit, die seine weitere Verwendung zu implizieren scheint. Die im Alltag, so auch im Alltag des Staatsgeschäftes übliche Bedeutung des Raumbegriffes ist nach wie vor weder bei Newton noch bei Kant. Sie nähert sich eher den subjektiv angelegten Raumkonzepten an.

Unter 4.1 war bereits deutlich geworden, wie durch ringschlüssiges Verweisen, durch Verbindung nicht miteinander zusammenhängender Theorien und tautologische Schlüsse mythische Vorstellungen von dem entstehen konnten, was Raumordnung bedeutet.

Eine Betrachtung der auf den Raum sich beziehenden Theorien offenbart, dass die Mythenbildung bereits viel früher einsetzte, nämlich in der Bemächtigung des Raumbegriffes und unter dem Eindruck, es gäbe einen objektiven Raum. Die ja auch als Vereinfachung zu verstehende Verwendung des Begriffes vom Raum als eines der beiden essentiellen Erkenntnisgrundlagen einer als wirklich seiend angenommenen Welt assoziiert zu einem Allmachtsdenken, welches sich nichts desto weniger nicht hinreichend begründen lässt, insofern es auf einen „objektiven“ Raum zielt.

Dieser Allmachtsgedanke hinsichtlich des Raumes und seiner Ordnung lässt sich durch die Verwendung neuerer Raumkonzepte gut eliminieren. Von der extremen Subjektivierung des Raumbegriffes zum Beispiel bei BAIER (2000) aus lässt sich neben vielen anderen, subjektiv konstituierten Räumen auch ein politisch verwendbarer Raum entwickeln. Dieser ist dann derjenige, welcher in der Handlungs- und Kommunikationsform der Verwaltung eines Staates entsteht: der Staatsraum. Raumordnungspolitik konstituiert den Raum des Staates, und zwar in einer politischen Absicht – und nur in dieser. Aus diesem Grund befasst sie sich auch überwiegend mit öffentlichen Gütern, und weniger mit privaten. In dieser Fassung des Raumes als abhängig existierend von dem Subjekt Staat findet sich eine erste Begründung dafür, weshalb die deutsche Raumordnungspolitik eine ausgeprägte „Innensicht“ auf den von ihr konstituierten Raum pflegt und alle Zusammenhänge mit Angelegenheiten außerhalb des Staatsgebietes als Außenpolitik bezeichnet werden, obwohl alles außerhalb des Staatsgebietes erkennbarmaßen auch Raum ist. Die Verwaltung, soweit sie nicht in Bezug zu Außenbeziehungen des Staates steht, hat nur das Staatsgebiet selbst zu verwalten. In der Sichtweise BAIER´s (2000), den Raum erst durch ein Subjekt konstituiert zu sehen, erschafft die handelnde Verwaltung im Anschluss an den Legalstatus des Staates durch ihr subjektives Raumkonzept den Staatsraum. Der Begriff eines solchermaßen aus dem Konzept des subjektiven Raumes heraus als ein politisch-exekutiv definierter und durch Verwaltung entstandener Raum lässt sich in Bezug zu Raumkategorien der Raumordnungspolitik, zu Städten und ihrem Umland bringen. So fußt auch die von WEBER (1921: 35 ff.) vorgenommene Kategorisierung von Städten zum einen auf einer ökonomisch begründeten Stadttheorie, zum anderen auf einem politischen Begriff von Stadt und kann als Beispiel dafür dienen, wie die von ihm entwickelten Kategorien dem Begriff des subjektiven Raumes adaptiert werden können. Seine Differenzierung von Stadt (städtischer Raum) und Dorf (ländlicher Raum) setzt bei folgenden Kriterien an:

- allgemein städtebaulich: geschlossenes Siedlungsgebilde
- allgemein quantitativ: große Ortschaft
- militärisch: Burg oder Mauer
- ökonomisch: gewerblicher und händlerischer Erwerb der Insassen, Vielseitigkeit der betriebenen Gewerbe, vorhandener Lokalmarkt
- Deckung des Nahrungsmittelbedarf eines Städters: nicht durch Produktion auf eigenem Ackerboden
- merkantil: Regulierung der Markt- bzw. der Tausch- und Produktionsverhältnisse
- Rentabilitätsgrundlage: Hausbesitz und Grundbesteuerung
- politisch: Bildung wirtschaftsregulierender Verbände (Stadtwirtschaftspolitik für Ernährung und Versorgung sowie stabile Erwerbschancen der Produzenten und Händler)

Für das Dorf dagegen stellte WEBER (1921) fest, dass es in seinem Innern keinen Austausch von Waren oder Dienstleistungen gibt und abhängige Wirtschaften mit planmäßig umgelegten Arbeitsleistungen und Abgaben existieren. Beide hier kurz umrissenen Formen sind selbstverständlich Idealisierungen. In der historischen Entwicklung hat es beide Formen in reinster Ausprägung wohl kaum gegeben. Sie dienen hier vor allem der Abgrenzung und Typisierung, im Weiteren dann der Erklärung unterschiedlicher Entwicklungspfade zur Herausbildung differenzierter Räume.

Das im Ökonomischen entstehende Gegenbild von Stadt und Dorf trennt sich damit an der städtischen Regulierung der Tausch- und Produktionsverhältnisse auf sowie an einer für das Dorf von außen fremdbestimmten Organisation der Leistungen der im Dorf vereinigten Wirtschaften. WEBER (1921) zeigt mit seiner Abgrenzung, dass durch den jeweils verschiedenen oikos des Ortes die Stadt als Stadtraum und das Dorf als Konstituens des ländlichen Raumes entsteht, womit ökonomisch unterschiedlich beschaffene Räume erkannt werden können, die durch ökonomisch Handelnde als unterschiedliche ökonomische Räume subjektiviert werden. Gleiches gilt für die politische Verfassung, womit politisch unterschiedlich beschaffene Orte als Stadt oder Dorf differenziert werden können. Ausschlaggebend ist in beiden Fällen ein ökonomisch und politisch handelndes Subjekt, welches seinen spezifischen Raum erschafft.

Die bereits auch von WEBER (1921) in Ansätzen getroffene Feststellung, die Industrie- und erst recht die postindustrielle Gesellschaft würden sowohl die ökonomischen als auch die politischen Konstrukte Stadt und Dorf tendenziell auflösen, bestätigen die Subjektivität von Räumen bzw. ihre Bindung an ein soziales Subjekt.

Die postindustrielle Ablösung ökonomischer Funktionen der Stadt als eng umgrenzten räumlichen Gebildes und die großräumige Verteilung dieser Funktionen verlagert diese in Teilen in den ländlichen Raum (BAHRENBURG 2003). Funktionen, die den Stadtraum und sein engeres Umfeld verlassen, wie Handel, Produktion von Waren für den überörtlichen Bedarf oder Wohnen, sind heute in stadtfernen Gewerbegebieten, an Autobahnen oder irgendwo in der Landschaft zu finden. Der stadttypische oikos hat sich von der strengen Bindung an die Stadt als städtebauliches Ensemble gelöst und lässt unter ökonomischen Gesichtspunkten große Gebiete als Stadt mit weitläufig verteilten Funktionen erscheinen, indem er auch außerhalb der Stadt den früher stadttypischen Handel, die Produktion und das Wohnen ermöglicht⁵¹.

Als parallele Entwicklung kann festgestellt werden, dass die fortschreitende Industrialisierung der Land- und Forstwirtschaft zu einer Auflösung des Dorfes als ökonomischer Einheit führen. Sofern zum Beispiel auch Wohnen nicht als Wirtschaften verstanden wird, sind gerade in vielen ländlichen Siedlungen Ostdeutschlands kaum noch Produktionsfunktionen vorhanden, die zu einer Konstituierung des Dorfes als oikos beitragen können⁵². Was dagegen sporadisch und insbesondere im Umkreis größerer Städte auftaucht, sind hochspezialisierte und hochproduktive Handels- oder Produktionsbetriebe, die überörtliche Versorgungsfunktionen haben. Das Dorf als ökonomisches Konstrukt verschwindet, sofern es keine örtlichen Versorgungs- und Produktionsfunktionen mehr aufweist. Was im Gegensatz zur traditionellen Stadt die Dörfer nicht in gleichem Maße zustande bringen können, ist eine ausgeprägte Bildung wirtschaftsregulierender Verbände, die auf wirtschaftsfördernde politische Handlungen drängen. Zwar gibt es Ver- und Entsorgungsverbände für Trink- und Abwasser und auch auf wirtschaftliche Betätigung ausgerichtete kommunale Zusammenschlüsse⁵³. Aber diese bleiben sporadisch, in verdünnter Form über den Raum verteilt und relativ schwach.

L

⁵¹ Vgl. dazu auch die in den neunziger Jahren geführte Diskussion um Suburbanisierungen und Zwischenstadt, beispielhaft bei SEIBEL (1999: 93 – 95).

⁵² Dazu ENGELN-KEFER (1996: 7-19), SCHULTZ u. SLAWINSKI (1996: 66-74), SCHRADER (1997: 7 – 34) und HOWITZ (1997: 35 – 49).

⁵³ Z.B. den 1998 auf der Grundlage von §§ 5 und 152 Abs. 2 und 3 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern gegründeten gemeindeübergreifenden Zweckverband „Lubminer Heide“ im Landkreis Ostvorpommern, Land Mecklenburg-Vorpommern; die Aufgabe des Verbandes ist es nach § 3 Abs. 1 seiner Satzung:

(Z) „Der Zweckverband erarbeitet anstelle seiner Mitglieder eine einheitliche Bauleitplanung in Form von Bebauungsplänen für den Industriestandort „Lubminer Heide“ (Standort EWN*). Aufgabe des Zweckverbandes kann im Bedarfsfalle auch die Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen für den EWN-Standort

Bei solchen Wandlungsprozessen ist nicht der Raum die Ursache, die zu einer anderen Wahrnehmung führt. Die veränderten ökonomischen Beziehungen, die sich wandelnden ökonomischen Subjekte lassen neue räumliche Zusammenhänge, neue ökonomische Räume entstehen, in denen die aktuell Handelnden politisch anders reagieren, als ihre bisherigen Vorgänger. Beide hier skizzierten Tendenzen der städtischen und ländlichen Raumbildung lassen sich vor dem Hintergrund eines subjektiven Raumes zusammenziehen. Der ländliche Raum nähert sich in Teilen dem ökonomischen Raum Stadt an, weil in ihm prinzipiell an jedem Punkt städtisch-ökonomische Funktionen entwickelt werden können. Er kann aber nicht in gleichem, das heißt in städtischem Maße politische Tätigkeiten entfalten, weil ihm die wirtschaftsregulierenden Verbände weitgehend fehlen. Das Dorf kann auch postindustriell als oikos weder bestehen, noch verfügt es über ausreichende Kräfte, um eigene ökonomische Entwicklungen zu forcieren. Der Expansion einiger städtisch-ökonomischer Funktionen kann es gleichfalls nicht standhalten. Der Raum der postindustriellen Gesellschaft erhält damit zunehmend städtische Züge, selbst wenn diese dem äußeren Bilde einer landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutzten Landschaft nach noch ländlich, idyllisch und „naturbelassen“ erscheinen. Die Stadt dehnt ihre ökonomischen Funktionen auf den Raum aus bzw. der ländliche Raum attribuiert sich mit städtischen Funktionen. Beides erschafft neue ökonomische Räume. Die Stadt versucht, auch und gerade unter demographisch ungünstigen Tendenzen ihre Machtfunktionen weiter im Zentrum zu halten⁵⁴, während der ländliche Raum aus den ergatterten städtisch-ökonomischen Funktionen heraus neue Machtfunktionen zu gewinnen sucht. Beide formieren zu diesem Zweck ihre eigenen politischen Räume als Metropolregionen⁵⁵, Kernregionen, Zentren, Stadt-Umland-Räumen oder – als Ländlichen Raum.

Aus der Subjektivierung des Raumbegriffs und der damit im Zusammenhang stehenden inhaltlichen Konstruktionen wie z. B. der Zentralen Orte, resultiert eine Instrumentalisierung derselben. Städtisch-ökonomische Funktionen sind unter Dörfern so begehrt, dass gerichtliche Prozesse um die Frage angestrengt werden, ob das eine oder das andere Dorf einen angestrebten, von der Raumordnungspolitik verliehenen Zentralörtlichen Status erhalten kann⁵⁶. Auch dabei geht es um die Konstituierung des eigenen politischen Raumes.

J

sein. Die Planungshoheit und das Satzungsrecht der Verbandsmitglieder gehen in diesen Fällen auf den Zweckverband über. Ziel der gemeinsamen Bauleitplanung ist es, die Erschließung und wirtschaftliche Entwicklung des Standortes vorzubereiten und durchzuführen. Weitere wesentliche Aufgaben sind:

- Festlegung des Umfanges der GA-Förderung** innerhalb des B-Plangebietes
- Festlegung von Investitionseckwerten
- Erarbeitung einer Ansiedlungskonzeption
- Erarbeitung eines Kostenplanes für die Gesamterschließung
- Beantragung der GA-Förderung an das Land Mecklenburg-Vorpommern
- Festlegung des Umfangs sowie die Bereitstellung der notwendigen Eigenmittel
- Beantragung der Förderung zur Bereitstellung der Eigenfinanzierung an das Innenministerium
- Vorbereitung einer vertraglichen Vereinbarung mit möglichem Erschließungsträger zur Durchführung des Vorhabens
- Fortschreibung der Bauleitplanung.“

* EWN: Energiewerke Nord GmbH; Gesellschaft des Bundes zum Abbau des Kernkraftwerkes Lubmin und zur Standortentwicklung und –verwertung (R. W.)

**GA-Förderung: Förderung aus Mitteln des vom Bund und den Ländern getragenen Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6.10.1969 (BGBl. I, S. 1861) (R. W.)

⁵⁴ s. dazu auch BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2004: I - VIII), MÄDING (2006: 2 – 3), KRAUTZBERGER (2006: 4 – 5), GÖSCHEL (2006: 11 – 13).

⁵⁵ Für die Metropolregion Hamburg z. B. SCHOLTYS (2006: 55).

⁵⁶ exemplarisch die vor dem OVG Greifswald Datum eingereichte Klage der Gemeinde Karlshagen gegen die Festlegung des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern, welches der benachbarten Gemeinde Zinnowitz den Status eines Unterzentrums zusprach; dies hinderte die Gemeinde Karlshagen daran, selbst zum Ländlichen Zentralort aufzusteigen. (Urteil des OVG Mecklenburg-Vorpommern, AZ: 4 K 34/99).

Die Verwendung dieses Raumbegriffs zielt hier über eine zunächst unterstellte materielle Leere des Raumes auf seine zwingende Füllung mit Inhalten. Sie zieht die Einführung von Elementen nach sich, die bestimmten Ordnungsvorstellungen unterworfen werden können. Die Vorstellung, dass ein Raum „da“ ist, entwickelt in der Kommunikation eine Eigendynamik in Bezug auf seine zu betrachtenden Inhalte, die verschiedensten Ordnungsmodellen verpflichtet werden können. Die für staatliche Verwaltungsaufgaben gewöhnliche Form der Ordnungsidee setzt sich aus drei Vektoren zusammen: einen direktivistisch-direktionistischen, der von hoheitlicher Ebene die Inhalte des Raumes verwaltet (hierarchischer Aspekt), einen sozialen (als Kombination der sachlichen mit der kommunikativen Ebene), und einen temporalen, welcher die zeitlich messbaren Veränderungen abbildet.

Eine Lösung von der Vorstellung, Raum an sich wäre existent, muss zwangsläufig auch das Konzept seiner vektorisierten Ordnung in Frage stellen. Ein direktivistisches bzw. direktionistisches Verhalten des Staates wird fragwürdig, wenn Raum nicht mehr als Metapher eines allumfassenden Gegenstandes aufgefasst wird, sondern als Erkenntnis produzierendes Werkzeug zur Erfassung dinglicher Relationen und Evolutionen. Und erst recht, wenn er als Hintergrundprogramm der Kommunikation verstanden wird. Dann kann die jetzt noch im Mittelpunkt stehende Frage nicht mehr lauten: wie soll der Raum/die Region unter Beachtung rechtlicher Vorschriften mit politischen, finanziellen oder exekutiven Instrumenten (direktivistisch) geplant und gestaltet werden. Sie müsste aber lauten:

- welche soziale Entwicklung konstituiert welche Regionen bzw. welche Räume?
- welche räumlichen Relationen können die Entwicklung von Regionen bzw. Räumen repräsentieren?
- sind die primären politischen Ziele räumlich relationierbar?
- sind die politischen Instrumente geeignet, räumliche Relationen so zu modifizieren, dass Ziele definierbar und erreichbar werden?

Um diesen Zusammenhängen näher zu kommen, soll im Weiteren auch der Frage nachgegangen werden, in welchem grundsätzlichen Verhältnis Räume zum sozialen System der Raumordnungspolitik stehen. Soweit Raumordnungspolitik als ein soziales System verstanden werden kann, soll Raum als ein internes Differenzschema dieses Systems betrachtet werden, welches auf materielle und soziale Objekte angewendet wird, um die für das System relevanten Relationen aufzufinden, zu erkennen, wiederzuerkennen oder zu bearbeiten. Die räumlichen Relationen gehören zweifellos zur Systemumwelt, da sie als Gegenstände außerhalb des Systems, und dort als Themen der Kommunikation erscheinen. Sie sind jedoch keine Elemente des Systems. Von Bedeutung ist darüber hinaus, dass sie selbst Systeme bilden können, wobei sie mit besonderen Strukturen hervortreten⁵⁷.

Wenn nun das soziale System der Raumordnungspolitik räumliche Relationen zu ordnen beginnt, benötigt es Differenzierungsschemata, um komplexen Relationen eigene Sinnselektionen abzugewinnen⁵⁸. Einige der von Raumordnungspolitik in Bezug auf den Gegenstand seiner Bearbeitung genutzten Schemata sind:

- Zentrum – Peripherie
- räumlich – plan – linear – punktuell
- wirtschaftlich – sozial – ökologisch
- radial – axial
- hierarchisch gegliedert
- territorial-behördlich gegliedert
- Natur – Gesellschaft
- (und verdeckt: Subjekt/Raumordner vers. Objekt/Raum)

L

⁵⁷ Über den systemischen Charakter solcher Gegenstände s. z. B. die frühe Abhandlung von LIST (1835) inkl. einer räumlich-grafischen Darstellung des deutschen Eisenbahnsystems.

⁵⁸ Auf die Funktion solcher Schemata hatte bereits Norbert Wiener hingewiesen, aber auch LUHMANN (1987: 257) hebt sie hervor.

Neben den räumlichen Relationen interessieren hier vor allem die Schemata, die Raumordnungspolitik zur Differenzierung seiner sozialen Systemumwelt einsetzt. Insbesondere aus ihnen kann abgelesen werden, wie das System seine Selbstbestimmung in der Gesellschaft vornimmt. Es kann davon ausgegangen werden, dass raumordnende Kommunikation in Politik und Verwaltung eingebunden ist. Die daraus resultierenden, allgemein bekannten Differenzierungsschemata treten demnach aus hierarchischen Verhältnissen hervor:

- übergeordnet – untergeordnet
- zentral – peripher
- zuständig – unzuständig
- Recht – Unrecht
- machtvoll/machtbefugt – machtlos
- fachlich spezifisch – übergreifend koordinierend

Diese Differenzierungen beziehen sich durchgängig jedoch nicht auf Relationen zwischen System und Umwelt, sondern auf Relationen von Systemelementen zueinander. Es bedarf deshalb einer erweiterten Suche nach Differenzierungsschemata, die das System zur Unterscheidung seiner selbst von seiner Umwelt einsetzt. Hierfür können solche vorgeschlagen werden, wie:

- zur (Behörden-)Organisation gehörend – unorganisiert, sporadisch
- den aktuellen politischen Zielen entsprechend – opponierend
- rechtlich verfasst – nicht rechtlich verfasst
- der Definition von Raumordnung unterfallend (wichtig) – dieser nicht unterfallend (unwichtig)
- raumbedeutsam – nicht raumbedeutsam (lokal, örtlich, kommunal)
- inkorporiert (in Bezug auf Institutionszugehörigkeit) – exkorporiert
- planend (rational) – handelnd (emotional)

Ein bedingt genutztes Differenzschema ist das der wissenschaftlichen Begründung. Sofern sie die eigene, politisch geforderte Zielstellung stützt, ist sie willkommen. Daneben gibt es verschiedene Möglichkeiten, das Differenzschema „wissenschaftlich begründet – nicht wissenschaftlich begründet“ (Wahrheit – Unwahrheit) so zu programmieren, dass eigenen Intentionen gefolgt werden kann. Beispielhaft sei hier nur die Steuerung wissenschaftlicher Forschungsprojekte durch die Gewährung oder Ablehnung ihrer Finanzierung genannt.

4.3 Raumtheorien und Raumkonstruktionen – zur Art der Benutzung von Raumtheorien

Bei der Untersuchung dessen, was Raum sei und auf welchen Raum sich Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung beziehen, taucht sehr schnell eine Reihe von Schwierigkeiten auf. Ein zwischen 1995 und 1997 bei der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zu den theoretischen Grundlagen der Raumentwicklung tagender Arbeitskreis stellte bei seiner Suche fest: (Z) „Eine – gar einheitliche – Theorie des Raumes zu haben oder zu finden, scheint zumindest vorerst Utopie. Viel gewonnen ist schon, wenn eine Auseinandersetzung mit der gesellschafts- und/oder naturwissenschaftlichen Theoriebildung unter der Grundperspektive des auf den Raum bezogenen Handelns stattfindet.“ (ARL 2000: 1)

Diese Feststellungen und die in ihnen mitgeführte Orientierung auf Faktizität des Handelns sind allerdings nicht befriedigend. Sie lassen wenigstens ahnen, dass es grundsätzlich nicht leicht fällt, sich von der Vorstellung des euklidischen Raumes zu lösen und sich Vorstellungen zuzuwenden, die nicht mehr vom Ding-Schema dominiert werden. Ein sich selbst als praxisnah verstehendes Ausweichen in handlungsbezogene Aspekte verschiebt das Problem mangelnder Theoriekonsistenz dabei lediglich in die ebenso unklaren Vorstellungen über Evolutionen, die im sozialen Bereich durch Handlungen repräsentiert werden können. Praxisnähe erscheint dann leicht als ein Ausweichen in alltagsweltliche Vorstellungen über Raum und Raumentwicklung

und sieht sich dem zutreffenden Vorwurf ausgesetzt, ihre Begründungen nicht auf schlüssige Theorien setzen zu können.

Die Ursachen für die deutlich erkennbare Theorieferne mögen vielfältig sein. Aufgrund der später noch zu erläuternden Nähe zu politischer Machtausübung werden weltanschauliche und ideologische Hintergründe dabei eine gewichtige Rolle spielen. Die Übernahme bspw. der theoretischen Ansätze von BOURDIEU (1991) wird bereits dadurch belastet, dass ihnen, obwohl ausgeprägt strukturalistisch und damit den Denkgewohnheiten vieler Planer durchaus nahe, Erweiterungen der auf Ökonomie-Sätzen beruhenden marxistischen Klassentheorie durch soziale, insbesondere kulturelle Aktionsfelder zugrunde liegen.

Zur Einführung pragmatisch nutzbarer Theoriegrundlagen unternahm zum Beispiel LENDI (2000: 3 - 19) in seinem Beitrag zur Erläuterung des Begriffes Raum eine Abgrenzung von Raum und Gebiet vor, um aus dieser Unterscheidung mehr Klarheit über die Begriffsinhalte zu gewinnen. „Gebiet“ bezeichnete er aus seiner Analyse als einen staatsrechtlich geprägten Begriff, der sich auf eine umgrenzte Fläche bezieht. Über diese Fläche entfalte die Staatsgewalt ihre spezifische Tätigkeit des Herrschens, was insbesondere den hoheitlichen Geltungsbereich von Gesetzen und den Wirkungsraum der staatlichen Funktionen umfasst. Das Gebiet des Staates erfordert eine Flächenplanung für Verwaltungseinheiten.

„Raum“ stammt ihm als Begriff aus den geographischen Wissenschaften. Er sieht von dem territorialen Grenzaspekt ab und bezieht sich eher auf den Zusammenhang, das Nichtabgeschlossene von Phänomenen, Beziehungen, Relationen und Funktionen. Als staatliche Aufgabe der Raumplanung soll sie sich deshalb auf die Lebensräume von Menschen beziehen. Hier stößt LENDI (2000) auf den Widerspruch, dass Raum als politisches Gebilde nur durch Gebietsgrenzen definierbar ist.

Neben der Feststellung, es gäbe verschiedene, auf Mensch-Raum-Relationen abgestimmte Raumbegriffe wie Behälterraum, Erlebnisraum, Umweltraum, gestalteter Raum, sozialpsychologischer Raum, Wirtschaftsraum oder politischer Raum, weicht LENDI (2000: 11) einer Definition des Raumes aus, auf den sich die Raumplanung beziehen soll. Er findet hier jedenfalls nicht den Ansatz, um eine inhaltliche Bestimmung des Planungsraumes vorzunehmen, mit dem sich Raumplanung befasst. Er gelangt zwar zu einer allgemeinen, ebenso aber sehr unverbindlichen und vagen Bestimmung, die offen lässt, welcher Raum denn gemeint sein soll: (Z) „Entscheidend ist nicht die Zahl der Begriffe des Raumes. Maßgebend sind nicht die einzelnen Definitionen. Relevant ist hingegen die Einbindung des Staates und der Gesellschaft in die Verantwortung für die Menschen in Raum und Zeit, nicht einseitig bezogen auf das Staatsgebiet, sondern auf die Lebensräume der Menschen über die Zeiten hinweg.“

Was aber sind die Lebensräume der Menschen? Trotz aller versuchten Einführung der anderen aufgezählten raumkonzeptionellen Vorstellungen zeigt das Zitat, dass auch LENDI (2000) sich im Kern nicht von der Vorstellung des Behälterraumes zu lösen vermag. Verstärkt wird die Wirkung dieses Paradigmas durch seine unklaren Vorstellungen von Zeit. Zeit, die er in seiner Darstellung als einen lediglich wirkenden „Faktor“ auffasst, steht ihm als Metapher des Dynamischen, also einer ebenso vagen Vorstellung davon, dass sich Räume in die Zukunft hinein ebenso ändern, wie sich alles andere verändert. Hier schlägt die Vorstellung des Behälterraumes wieder durch. So verbleibt auch diese Raumtheorie auf einem rudimentären und eklektischen Stadium der Erklärung.

Um über diesen Zustand hinaus zu gelangen, bietet es sich an, sowohl Raum als auch Zeit aus ihrer Betrachtung als Behälter bzw. objektiv ablaufenden Vorgang heraus zu nehmen und in einen anderen Erklärungsansatz einzubetten. Dies muss wenigstens dahin führen, unscharfe und wenig Erkenntnis bringende Schlussfolgerungen zu rationalisieren⁵⁹. Zuvor sei noch einmal darauf verwiesen, dass die soziale Relevanz dieses Themas sich natürlich nicht aus einer theoretisierenden Erörterung aller möglichen räumlichen Begriffe entwickelt, wie sie in den Natur- und Gesellschaftswissenschaften zu finden sind. Sie erschöpft sich auch nicht in der Frage nach den Begründungen dieser oder jener Theorie. Größere soziale Bedeutung erlangt sie dort, wo Raum als politisches und ideologisches Konstrukt Verwendung findet. Und mag dieser Aspekt

L

⁵⁹ Wie diesen von LENDI (2000: 11): (Z) „Die Lebensraumplanung geht von einem `lebendigen` Raum aus, lebendig im Sinne des natürlichen und des tätigen menschlichen Lebens.“

gegenwärtig auch von nur mittelmäßiger und eher mittelbarer, abgeleiteter Bedeutung sein, so hat nicht nur die Zeit zwischen 1933 und 1945 in Deutschland gezeigt, dass politisch und ideologisch aufgeladene Raumvorstellungen für das politische Handeln und dessen Folgen überaus gravierende gesellschaftliche Wirkungen zur Folge haben können.

Raum kann, neben einer früheren materiell-ontischen oder auch unreflektierten Alltagsbestimmung, in Bezug auf eine Verwendung in systemtheoretischen Zusammenhängen als eine Kombination der sachlichen und zeitlichen Dimension sozialer Prozesse verstanden werden. Dies bedeutet zunächst eine konsequente Verneinung der Existenz eines Behälterraumes oder objektiven Raumes und die Proklamierung von Räumen, die ausschließlich als Erkenntnisprodukt psychischer Systeme und als Sinnprodukt kommunizierender Systeme existieren⁶⁰.

(Z) „Im systemtheoretischen und operativ-konstruktivistischen Sinne ...: Raum wird erst durch systeminterne Relationierungen, durch Kommunikationen und Handlungen hervorgebracht und ist mithin ein soziales Produkt bzw. Konstrukt. Die, insbesondere transzendentalphilosophisch begründete, raumkategoriale Perspektive wird von Luhmann dahingehend radikal dekomponiert, dass Raum selbst nur als eine systeminterne Beobachtung beobachtet werden kann, nicht aber ein Apriori ist. Die Grenzen sozialer Systeme sind Sinn Grenzen und nicht Raumgrenzen.“ ZIE-MANN (2003: 133)

Beides, Sachliches und Zeitliches, wird im Begriff der räumlichen Relation zusammengezogen und chiffriert als eine komplexe Anordnung von Distanzen, welche Gegenstände zueinander sowie ihre Veränderungen zueinander in Beziehung setzen. Zusammenhanglosen und bedeutungslosen Gegenständen ist kein gemeinsamer Raum eigen. Wieder auseinandergelegt bedeutet die räumliche Relationierung zunächst weiter nichts als Sachen der realen Welt, die durch Bewegung erfahrbar werden. Bewegung benötigt empirisch erfahrbar Zeit. Räumliche Relationen sind demnach temporalisierte und durch Kommunikation mit Sinn behaftete Sachdimensionen⁶¹.

Diese können in weiteren Kommunikationen erweitert oder verändert werden, d.h. in die Sinnproduktion sozialer Systeme einbezogen werden, wodurch sie kommunizierbar, thematisierbar und differenzierbar gehalten werden. Diesen Weg geht auch die Raumordnungspolitik und Raumplanung⁶². Ihre Probleme, den hier umrissenen Sachverhalt zu erfassen und rational zu reflektieren, beruhen u. a. auf den Einmengungen politischer und ideologischer Interessen. Diese werden deshalb in weiteren Abschnitten noch gesondert behandelt.

Der im raumordnungspolitischen Kommunikationssystem ablaufende Vorgang der sozialen Verräumlichung von Informationen lässt sich wie folgt schematisch darstellen (Verräumlichung als politisches Element):

1. ein Sachverhalt räumlicher Relationierung wird alltagsweltlich bemerkt und dargestellt und/oder wissenschaftlich beschrieben, d. h. problematisiert; (Raumforschung)
2. das Problem erhält eine politische Dimension, indem sein Bedeutungsinhalt machtförmig definiert und ggf. in Form eines Rechtsaktes zielförmig programmiert wird – allgemeine Sinnfindung als Raumordnungspolitik (z.B.: was ist ein Oberzentrum und wie soll es entwickelt werden, was ist Ländlicher Raum und wie soll er entwickelt werden usw.)

L

⁶⁰ Dies ähnelt dem u. a. von MORGAN (1990: 26) vertretenen Strukturalismus, von dem ebenfalls funktionale Beiträge über Organisationen und Systeme erwartet wurden.

⁶¹ Auf der Basis dieses raumkonstruierenden Vorgangs und mit Kommunikation gekoppelt können sich dann Raumabstraktionen bilden, wobei z.B. KLÜTER (1986) auf zwei Typen verweist: „Heimat“ und „Landschaft“.

⁶² Der in der handlungstheoretischen Sozialgeographie dazu parallel laufende wissenschaftliche Strang, u. a. vertreten von WERLEN (1999: 217), definiert Raum hingegen als eine Konzeption, die es ermöglicht, Dinge dreidimensional zu charakterisieren, zu ordnen und Ordnungsrelationen herzustellen. Demnach ist Raum ein erfahrungsabhängiger Begriff, bei dessen Verwendung es auf eine klare Unterscheidung von Zeichen und Sachverhalt ankommt. Der Begriff des Raumes ist hier formal-klassifikatorisch, jedoch nicht empirisch-deskriptiven Inhalts. Raum als Beschreibungsinstrument der handlungstheoretischen Sozialgeographie ist deshalb nur auf die physische Welt anwendbar. Ein Begriff wie der neuerdings häufig verwendete „politische Raum“ ergibt in diesem Verständnis keinen Sinn.

3. ein aufgrund topographischer Daten identifizierbarer Punkt, eine Linie bzw. ein ein- oder mehrdimensionales Polygon werden mit Hilfe der Sinnzuschreibung zu Bedeutungsträgern, damit auch zu Trägern einer Raumvorstellung (exekutive Raumplanung); die topographische Identifizierbarkeit darf allerdings nicht zu eng verstanden werden; insbesondere hinsichtlich sozialer wie ökonomischer Relationen erreicht die topographische Genauigkeit der Darstellung oft nur die Regionsebene; Unschärfen entstehen auch, weil verschiedene Koordinationssysteme verwendet und mitunter ausgewechselt werden.
4. die identifizierten sinntragenden Punkte, Linie und Polygone werden in das komplexe Beziehungsgefüge eines Raumordnungs- bzw. Raumentwicklungsplanes oder -programms überführt (exekutive Raumplanung, Adressierung)
5. neue Entwicklungen werden auf ihre Kompatibilität mit dem Plan bzw. Programm hin geprüft und ggf. angepasst oder zurück gewiesen (Raumordnungsverwaltung)

Der diesem Sachverhalt zugrunde liegende Vorgang operiert zunächst mit der Basisdifferenz zwischen System und Umwelt des Systems. Anhand dieser Differenzierung entscheidet das System, welche Kommunikationsereignisse zu ihm gehören, und welche auf die Systemumwelt verweisen. Da hier zunächst von der Annahme ausgegangen wird, bei politischer und exekutiver Raumordnungskommunikation handle es sich um ein soziales System (mit einem besonderen Thema), unterliegen auch hier alle Kommunikationsoperationen der Selektion, doppelter Kontingenz, der Autopoiesis und ihren Wirkungen.

Der im Rahmen der Kommunikation dieses Systems verwendete Begriff des Staates als eines auch durch räumliche Koordinaten und Grenzen bestimmbaren Gegenstandes kann nicht mit dem sozialen System selbst verwechselt werden, welches den Begriff hervorgebracht hat und ihn auf sich anwendet. Zunächst enden soziale Beziehungen zwischen Menschen nicht zwangsläufig an Staatsgrenzen. Zum anderen ist aber auch der als soziales System sich bildende Kommunikationszusammenhang staatlicher Tätigkeit nicht räumlich relationierbar, d. h. er hat keinen Ort im Sinne eines topographisch bestimmbaren Punktes. Letzteres ist nur möglich für die Gegenstände, auf die sich diese Kommunikation bezieht. Die hiermit getroffene Unterscheidung ist wichtig, um keine Verwechslung der Kommunikation über Gegenstände mit den Gegenständen selbst, keine Verwechslung des kommunikativ erzeugten Sinns von Gegenständen, von Tatsachen, von Handlungen usw. mit den Gegenständen selbst, den Tatsachen und den Handlungen selbst, aber auch keine Verwechslung des sozialen Systems „Gesellschaft“ mit dem erst von ihm geschaffenen Staat zuzulassen.

Der Ausgangspunkt der Betrachtungen muss von einer empirisch-deskriptiven Beschreibung von Staat, von seinen Institutionen, Organen und Instrumenten fort verschoben werden, wenn auf funktionaler Ebene geklärt werden soll, was Raumordnungspolitik ist. So verstanden, befasst Raumordnungspolitik sich nicht mit der politischen Programmierung und Verwaltung vorhandener Räume, sondern mit der Kommunikation über die räumlich codierten Relationen von Gegenständen. Diese lassen sich differenzieren in:

- solche der natürlichen Umwelt

Räumliche Relationen der natürlichen Umwelt bezeichnen die Distanzen von Gegenständen, welche topographisch beschrieben werden können (z.B. als Distanz zweier Berggipfel zueinander) und die Wirkung dieser Gegenstände und Distanzen in der materiellen Welt (z.B. die Wirkung der beiden Berge auf das Klima und die Wetterverhältnisse).

- solche der sozialen Umwelt

Räumliche Relationen der sozialen Umwelt bezeichnen die Distanzen von mit Sinn besetzten Gegenständen, welche topographisch beschrieben werden können (z.B. als Distanz zwischen einer Stadt und einem heiligen Berg) und die sozialen Wirkungen dieser Gegenstände, ihrer Funktionen, ihrer Bedeutungen sowie ihre Distanzen, die Wirkungen, Funktionen, und Bedeutungen dieser Distanzen (z.B. die Kosten, welche für den Bau eines Weges von der Stadt zum heiligen Berg aufgebracht werden müssen, hier als Kostenfunktion der Wegelänge).

Für das Verhältnis von Distanz zu ihrem Sinn ist in der Raumordnungspolitik und Raumplanung nur interessant, was als raumbedeutsam identifiziert wird. Dem Prozess der Identifikation liegt eine Sinnzuschreibung zugrunde, die aus der unendlichen Vielfalt möglicher Distanzrelationen diejenigen herausfiltert, die sozial, d. h. für die Gesellschaft, ihre Ziele und Ideen von einiger

Bedeutung sind. Ein enormer Reduktionsprozess mit historischer Tiefe, in dem es bis heute zu keiner klaren Umschreibung darüber gekommen ist, welche Distanzklassen, -gruppen, -arten oder -typen raumbedeutsam sind.

Ihre Unterscheidung kann nicht verdecken, dass eine wissenschaftliche Definition des Begriffs der Raumbedeutsamkeit unmöglich ist. Die Definition ihres Begriffsinhaltes hängt nicht von zur Verfügung zu stellenden unabhängigen (objektiven) und reproduzierbaren Kriterien oder Indikatoren ab. Die Frage, welche Handlungen oder Zustände raumbedeutsam sind, ist immer eine politische Frage. Sie wird sich nach den Funktionen von Politik bilden und dazu wissenschaftliche, aber auch rechtliche Aspekte so weit wie möglich funktionalisieren.

Über die soziale Funktion des Begriffs „Raum“ und die ihm immanenten Ordnungsfunktionen lässt sich ähnliches feststellen, wie es von ELIAS (1988: 38) für die „Zeit“ geäußert wurde: (Z) „... Wie es in dem sozio-symbolischen Universum unseres Typs häufig der Fall ist, werden in der Umgangssprache Symbole einer hohen Synthese-Ebene verdinglicht und gewinnen ein Eigenleben. ...“

Die Wahl der Betonung in dieser Feststellung ist durchaus variabel. Bezüglich des Raumes der Raumordnungspolitik kann auf das Moment der Umgangssprache reflektiert werden und es zeigt sich in diesem Zusammenhang, dass der Sachverhalt der Verdinglichung eines prozessierenden Seins zu einer statuarischen Struktur nicht nur in der Umgangs- oder Alltagssprache auftritt, sondern auch in die hochartifizialen Sprachen der Politik und Verwaltung Eingang gefunden hat. Wie bereits erläutert, wird er darüber hinaus auch in den sogenannten Raumwissenschaften im verdinglichenden und materiell-ontischen Verständnis als Basis für Untersuchungen, Ableitungen, Folgerungen und Empfehlungen eingesetzt.

ELIAS (1988: 44) spricht gar vom Fetischcharakter solcher Begriffe, wenn sie als Substitut einer synthetisierten, ursprünglich komplexen Vorstellung mit semantischen Frachten beladen werden. Zeit als allgemeines Symbol für beobachtbare Veränderungen ist in diesem Sinne ein ähnliches Substitut wie Raum als allgemeines Symbol für die Beobachtung, dass zwischen gleichzeitig existierenden Dingen Distanzen beschreibbar sind. Räumlich nicht beschreibbar sind dagegen Distanzen zwischen Dingen, die nicht gleichzeitig existieren. Die sozial intendierte Einführung von Standards zur Zeitmessung macht alle beobachtbaren Veränderungen vergleichbar und messbar. Vergleichbarkeit und Messbarkeit bewirken ein permanentes Ordnen von Vor- und Nachher, Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, so dass sie mit ihrer unablässigen Orientierung auf diese Ordnungsaspekte den Eindruck eines kontinuierlichen Fließens aller Veränderungen erzeugt. Zeit als Fetisch ersetzt deshalb die eigentlich mühevollen gedanklichen Synthesen der unabhängig voneinander vor sich gehenden Wandlungen, und der Glaube an ihre Macht als a priori vorhandenes Transportmittel allen Seins enthebt der Mühe, die stattgefundenen Synthesen des zeitlichen Zusammenhangs nacheinander oder auch nebeneinander ablaufender Prozesse immer wieder neu zu führen. In diesem Sinne erscheint Zeit als eine der bedeutsamsten kulturellen Reduktionsleistungen zur Ordnung der ansonsten verwirrend komplexen Welt. Eine semantische Aufladung von Zeitsequenzen bedeutet, die mit Hilfe der Einpassung in ein definiertes Zeitraster geordneter Wandlungen und Ereignisse zueinander in Beziehung zu setzen, Abhängigkeiten zu erkennen, Folgen, Perioden, Rhythmen, Umschwünge oder Evolutionen zu beschreiben. Wandlungen und Ereignisse, welche sie anzeigen, gewinnen oder verlieren so ihre Bedeutung innerhalb der Gesellschaft.

Auf ein anderes Moment der Wahrnehmung gerichtet, lässt sich auch Raum als ein Fetisch mit einer ähnlich sozial strukturierten Anlage wie Zeit beschreiben. Auch er kann als ein Substitut gesehen werden, welches zunächst aus einer Betrachtung isolierter, statisch erscheinender Phänomene auf deren Zusammenhang schließt, und die Herstellung dieses Zusammenhangs vorerst als Raum bezeichnet, später als Raum dann in seiner Vorstellung verdinglicht. Im Gegensatz zu Zeit soll Raum allerdings das Symbol dafür verkörpern, dass Dinge und Verhältnisse (auch) konstant bleiben (können). Und es ist erst ein Produkt der Neuzeit und ihrer immens verfeinerten Technik zur Messung physikalischer Sachverhalte, die scheinbare Konstanz räumlicher Relationen widerlegt zu haben. Trotzdem soll für die Gesellschaft die durch die Physik infrage gestellte Konstanz räumlich-relationaler Beziehungen wenigstens für handliche Zeitabschnitte nutzbar gehalten werden, und zwar genau deshalb, damit diese zu so stabilisierten Trä-

gern semantischer Produkte werden können. Die räumliche Orientierung mit Hilfe von „vor“ oder „hinter“, „neben“, „zwischen“, „näher“ oder „ferner“, Himmelsrichtungen, erst recht standardisierte Längen- und Breitenangaben oder anderen Koordinatensystemen so wie jede mit ihnen ermittelte Distanz kann dann mit verschiedensten sozialen Attributen versehen werden. Synthetisierung bedeutet, Phänomene, welche auch jenseits der persönlichen Sicht- und Erlebbarkeit liegen können, in einem Zusammenhang zu denken und in diesem transzendenten Zusammenhang nach Mustern, Kausalitäten oder anderen Ordnungen zu fahnden⁶³. Auch hier also eine soziale Reduktionsleistung für überkomplexe Erscheinungen.

In der neueren Literatur wird daraus eine prinzipielle Unabhängigkeit grundlegender gesellschaftlicher Tatsachen vom Raum diskutiert (STICHWEH 2003: 98 ff.). Die Zurückweisung der sozialen Relevanz des Raumes speist sich aus Traditionen des politischen Denkens, die Territorialität als eine Form der Grenzziehung in Kommunikationssystemen ablehnt. Stichweh bspw. bestreitet gegen Luhmann (1987), dass die soziale Funktion des Raumes tatsächlich in seiner Rolle als Grenzbildungsfunktion (durch Territorialität) sozialer Systeme vollständig aufgeht. Eine nachvollziehbare Begründung für diese Annahme steht indessen aus und lässt sich erst recht nicht erbringen, solange Absichten der Soziologie (als Wissenschaft: also Forschung) und Absichten sozialen Systemen (als Gesellschaft: Reproduktion) analytisch nicht mit ausreichender Schärfe voneinander differenziert werden.

Soziologische Analyse kann vom Raum, und erst recht von einem bestimmten Raum, abstrahieren und in dieser Absicht ihre Theorien vom Raum abheben lassen, so dass konkrete Raumbezüge bei der Analyse gesellschaftlicher Sachverhalte entfallen können (nicht müssen), oder diese sogar stören können, wo sie den Aspekt der Kommunikabilität von Ereignissen überlagern. Territorialität hingegen kann eine Form der Grenzziehung zwischen kommunizierenden Systemen sein. Sie lässt sich auf Gesellschaften beziehen, die Räumlichkeit als Orientierungsmodus, Konstruktionsmodus oder, nach STICHWEH (2003: 98 ff.), ggf. als Kontrollmodus nutzen. Diese Kommunikationssysteme können räumliche Grenzen und Territorialität nicht nur als ein Thema unter anderen kommunizieren. Sie könne auch Territorialität z.B. in Form von Sprachräumen grenzsetzend handhaben.

Zur Kritik steht auch die allgemeine Feststellung über die soziale Konstruktion des Raumes als ein zu wenig aussagekräftiger Gemeinplatz. Bevor die Frage nach der Spezifik des Gegenstandes der Konstruktion `Raum` aufgeworfen wird, müsste reflektiert werden, welche Spezifik überhaupt eine Sonderstellung in einer funktionalen Analyse veranlassen müsste. Hier weicht Stichweh ohne klare Argumentation von „sozialer Konstruktion“ auf „soziale Kontrolle“ aus⁶⁴. Sein Hinweis für diesen Wechsel der Begriffe, Raum (und Zeit) seien für Kommunikation exterior bzw. external, führt in der Konsequenz zurück auf ontische, nicht-konstruktivistische Vorstellungen, ohne eine weiterreichende Begründung dafür anzuführen.

(Z) „In einer genaueren Betrachtung geschieht die Kontrolle von Raum und Zeit anhand von Unterscheidungen, mit deren Hilfe soziale Systeme Raum und Zeit beobachten. Die Soziologie von Raum und Zeit ist insofern die Soziologie jener beobachtungsleitenden Unterscheidungen, auf die gestützt, soziale Systeme Raum und Zeit zu kontrollieren versuchen.“ (STICHWEH 2003: 95). Damit fällt Stichweh hinter Elias zurück. Denn wenn soziale Systeme durch Kommunikation die Vorstellung, und zwar die aktuell gesellschaftlich akzeptierte Form, von Raum und Zeit erschaffen, dann können sie sie selbstverständlich auch kontrollieren und es bedarf diese Schlussfolgerung keiner gewundenen Theorieergänzung. Der Entlastungsversuch DREPPER's (2003/2: 106) zum Raumbegriff, der sich trotz vieler Versuche, ihn aus systemtheoretischen Theorieentwürfen fernzuhalten, sich über ontologische Färbungen der Sprache wieder (ungewollt) einfinden würde, trägt hier also nicht und es kann daran anschließend noch gefragt werden, warum die Konstruktivität von Raum (und Zeit) in der Handhabung so unbequem ist.

Die soziale Konstruktion von Räumen hat, für den Versuch einer genaueren Bestimmung, prinzipiell keinerlei Problem mit varierten Distanzbestimmungsformen oder dem Wechsel von einem

L

⁶³ Zu den Raumkonstruktionen der Physik als eine der möglichen Arten der Synthese von Raum s. STURM (2003: 233 ff.).

⁶⁴ STICHWEH (2003: 94): „... erscheint es angemessen, ...“

räumlich definierten Standard zum nächsten⁶⁵. Selbst unendlich Kleines oder unendlich Großes lässt sich sozial konnotieren. Sie stößt aber dort an einen Rahmen, wo sie sich von den Raumkonstruktionen psychischer Systeme abheben muss. Psychische Systeme können ebenfalls als selbstreferentielle Systeme verstanden werden, welche die Einheit ihres Seins auf der permanenten System-Umwelt-Differenzierung ihrer Operationen aufbauen⁶⁶. Die Raumkonstruktion psychischer Systeme entwickelt sich jedoch unter anderen Bedingungen als diejenige sozialer Systeme. Wohl lässt sich sagen, dass psychische Systeme elementare Voraussetzung sozialer Systeme sind. Als essentieller Bestandteil miteinander kommunizierender Personen sind sie für die Gestaltung von Kommunikationen unverzichtbar. Der Raumkonstruktion psychischer Systeme liegen jedoch psychische Muster zugrunde, die in der sozialen Kommunikation eine andere Wirkung entfalten, als in der Psyche selbst. Eine Person, die sich einer bestimmten Angst nur bewusst wird, verhält sich anders, als wenn sie diese Angst einer anderen Person auch mitteilt. Selbstverständlich wird man von einem Einfluss der psychischen Muster auf die Kommunikation ausgehen müssen. Diesen Einflüssen setzt das soziale Kommunikationssystem aber Mechanismen des Zurückdrängens, der Abspaltung oder Transzendierung entgegen, wie sie in Rationalisierungsbestrebungen (Anwendung von „vernünftigen“ Kriterien), Unterdrückung von Emotionalität, zunehmender Differenzierung des gesellschaftlichen Lebens in Privates und Öffentliches, Wirtschaft und Staat oder Kunst und Religion zu erkennen sind. Aber dieses Zurückdrängen hat nicht nur die Funktion, das soziale System von den unberechenbaren emotionalen Überflutungen psychischer Systeme freizuhalten. Vor allem sollen die Funktionszusammenhänge des sozialen Systems nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden, dass die auf Reduktion beruhenden sozialen Sinnbildungen durch psychische Implikate teilweise rückläufig gestaltet, überladen oder verkompliziert werden und zu schwer verständlichen Sinnfindungen gerinnen. Dies würde zu einer Quelle unklarer Anleitung für weitere Operationen des sozialen Systems werden. Im Zustand der Okkupation durch psychische Systeme kann es zu einer Ausschaltung der Selbstreferenz des sozialen Systems kommen, weshalb aus Gründen der Systemerhaltung psychische Einflüsse weitgehend eliminiert werden müssen.

4.4 Evolutionsprozesse und Planung

Das Erkennen von Evolutionsprozessen der Gesellschaft und des „Naturraumes“ beruht u. a. auf der Benutzung eines bestimmten Konzeptes für Zeit. Mit ihr erfolgt auch eine Grundlegung für Planungsprozesse. Die Wahrnehmung von Evolutionen durch die Gesellschaft erfolgt im Allgemeinen durch die Bevorzugung bestimmter Evolutionstheorien und deren alltagsweltliche Nutzung und wissenschaftliche Verifizierung. Da es sich um die Beobachtung von zeitverhafteten Phänomenen handelt, neigen die sich auf Evolutionen beziehenden Diskurse auch leicht zum Stellen philosophischer Grundsatzfragen über das Wesen bzw. die Natur der Zeit. Neben dieser Problematik kann aber festgestellt werden, dass allen nichtzyklischen bzw. asymmetrischen Vorstellungen über Evolutionen ein sich fortlaufend verschiebender Zusammenhang von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zugrunde liegt, wobei die Richtung stets von der Vergangenheit über die Gegenwart in die Zukunft verläuft. Diese Einteilung ordnet Gegenstände ihres chronologischen Auftretens nach. Gewissermaßen quer zu dieser Zeitordnung liegen räumliche Relationen, so dass gerade sich mit Geschichte befassende Geographen und Kartographen zahlreiche Karten zum Beispiel über die zeitliche Veränderung von Staatsgebilden, demographischen Entwicklungen, Militärbündnissen, Wohlstandsdaten, Handelsströmen usw. anfertigen konnten.

Die Wahrnehmung von Evolutionen durch eine Darstellung zeitlich differenzierter Veränderungen räumlicher Relationen ist über spezielle technische Unterstützung wie Topographie oder

L

⁶⁵ Entscheidend ist vielmehr das, was bspw. Lefebvre als die `Repräsentation des Raumes` bezeichnet, welche u. a. durch die konzeptionelle Arbeit der Raumplaner begründet wird. Solche, durch Symbole repräsentierten Räume oder Raumqualitäten enthalten Sinn, und damit soziale Wirksamkeit, die sich (auch) politisch manifestieren kann (KUHNS, 1994: 76).

⁶⁶ Z.B. nach ROTH (2003: 35) durch die Unterscheidung von „Ich“ und „Welt“.

Satellitenbilder der Erdoberfläche möglich, insbesondere dann, wenn es nicht mehr darum geht, ein nur persönliches Umfeld und dessen Veränderungen zu beobachten. Einer unmittelbaren Beobachtung größerer räumlicher Einheiten und der Registrierung ihrer Chronologie sind jedoch nicht nur technische Grenzen gesetzt. Viele der für die Gesellschaft essentiell wichtigen Zustände hinterlassen keine oder nur mittelbar feststellbare räumliche Gebilde. Die Arbeitslosenquote ebenso wie das Bruttoinlandsprodukt hat für den aktuellen und den zukünftigen Zustand der Gesellschaft hohe Bedeutung, lassen sich durch eine unmittelbare Beobachtung der Zustände und Prozesse durch die Augen eines Beobachters aber nicht unbedingt erkennen. Erst eine wertmäßige Darstellung von statistischen Daten, aufgetragen auf einer Darstellung räumlicher Relationen wie z.B. der Gemeindeterritorien, erschließt eine räumliche Vorstellung des Zusammenhangs sozialer Relationen.

Für die politische und exekutive Raumordnungskommunikation ist deshalb zu unterscheiden, welche räumlichen Relationen sich auf dingliche Gegenstände beziehen, und wie sich diese von denen abheben, die nicht dinglicher Natur sind. Der Bau eines Windparks mit 20 Windenergieanlagen unterliegt deshalb einer anderen Bewertung als die Lenkung von finanzieller Wirtschaftshilfe des Staates in benachteiligte Gebiete. Im ersten Fall spielen Fragen der standörtlichen Eignung eine herausragende Rolle, im zweiten Fall sind es eher wirtschaftspolitische Argumente eines übergreifenden, räumlich verstandenen Zusammenhangs, in diesem Fall einer Region oder eines Landkreises, die herangezogen werden.

Als was erscheint in ganz allgemeinem Verständnis Planung in diesem Zusammenhang? Welche Rolle spielt sie dabei, Evolutionen zu erfassen, Zeit einzubeziehen und Kommunikation zu ermöglichen? Bezüglich der Temporalität von Kommunikationsvorgängen kann man Planung, das Aufstellen oder Erarbeiten eines Planes nicht als eine Aktualisierung evolutionierender Zustände bezeichnen. Ein Plan richtet sich auf zukünftige Zustände, nicht auf eine aktuelle Gegenwart oder gar Vergangenheit. Er enthält Anleitungen für heutige und erst zukünftig zu erfolgende Handlungen.

Obwohl dies unstrittig so sein dürfte, erkennen Personen einen irgendwann einmal aufgestellten Plan auch dann noch als solchen, wenn er sich auf einen Zeitpunkt richtete, der bereits in der Vergangenheit liegt. Woran liegt das? Eine Antwort darauf kann sich erschließen, wenn Pläne und Planungen in ein Betrachtungsverhältnis zu Kommunikationen gebracht werden. Die Frage lautet dann: ist das Aufstellen eines Planes und der Plan selbst eine Kommunikation? Man wird diese Frage, jedenfalls aus systemtheoretischer Sicht, nicht bejahen können, und zwar deshalb nicht, weil Kommunikationsprozesse erst anschließen können, wenn planerische Elemente vorliegen. Auch wenn ein Plan an einen Adressaten gerichtet ist und Handlungsanleitungen enthält, die in unterschiedlicher Form codiert sein können, beispielsweise als Schrift, als Zeichnung, als Symbol oder anders. Dies trifft auch dann zu, wenn Planer und Adressat in einer Person zusammenfallen. Selbst dann bleibt für später den Plan Lesende erkennbar, dass es sich um einen Plan handelt, sofern ihnen nur sein Code bekannt ist und der vom Code verschlüsselte Sinn noch dechiffrierbar ist.

Planung kann in ihrer Grundform nicht als Kommunikation bezeichnet werden. Sie bedient sich bestimmter Methoden und richtet sich auf bisher nicht aktualisierte, aber nicht nur mögliche, sondern ausdrücklich selektierte Zustände. Als Handlungstrigger soll die Beschreibung des Zustandes und des erforderlichen Handlungskosmos die erwünschten, oder wenigstens ähnliche Zustände herbeiführen.

Selektionsbeschleunigung: Sieht man den Vorgang der Planung als Vorbereitung von Kommunikation und bezogen auf Evolution, wird über die bisherigen Feststellungen hinaus deutlich, dass Planung auch keine Sonderform von Kommunikation ist, bei der Absender und Adressat der Information in verschiedenster Hinsicht sehr weit auseinander liegen können. Es zeigt sich aber, wie Planung durch die vorausschauende Unterbreitung von Handlungsangeboten die Qualität einer Zeitgewinnungsstrategie annimmt⁶⁷. Das Planung verwendende System kann im Verhältnis zu den Veränderungen der Umwelt und den Systemen in der Umwelt durch die Planung

L

⁶⁷ Paradox erscheint deshalb die Feststellung, dass in planenden Systemen das verfügbare Zeitkontingent schrumpft: Zeit wird knapp und kostbar. Dieser Eindruck beruht möglicherweise auf einer geschärften Wahrnehmung von Veränderungen, die gerade auch durch Planung mit ausgelöst wurden.

seine Selektionsvorgänge so immens beschleunigen, dass nicht nur einfache Handlungsvorsprünge im Sinne eines schneller-Sein-als-andere auftreten, sondern in eine Emergenz mündet, die dem planenden System nicht nur allgemeine Tempovorteile verschafft, sondern auch Vorteile der Effektivität, der Sicherheit, der Berechenbarkeit, der Risikominderung oder der Konfliktvermeidung, die sich ebenfalls in einem für einen Prozess benötigten Zeitaufwand bemerkbar machen können.

Im Hinblick auf Risiken, Konflikte oder Effektivität bedeutet Planung, diese auf eine andere Art zu verarbeiten, als bei einer Nicht-Planung. Die Eigenschaft des noch nicht aktualisierten Zukünftigen einer Planung bringt nur dann ein vermindertes Risiko mit sich, wenn die der Planung zugrunde liegenden Annahmen und Randbedingungen richtig waren und die erwarteten Zustände auch, jedenfalls dem Ungefährten nach, eintreten. Beides ist nicht voraussetzungslos in Rechnung zu ziehen, so dass Planung das Risiko von Fehlentwicklungen durch Teilung zu verdoppeln scheint. Sie riskiert es, falsche Annahmen und Randbedingungen zu entwerfen, und sie riskiert trotz möglicher richtiger Einschätzung der Ausgangslage in ihrer Prognose durch Zufälle, nicht vorhersehbare Entwicklungen, absichtliche Störmanöver oder anderes konterkariert zu werden. Der Eindruck der Risikoverdoppelung täuscht jedoch. Es handelt sich im Verhältnis zur Nicht-Planung um eine andere Struktur desjenigen Risikos, die Zukunft nicht so vorausszusehen, wie sich die Dinge tatsächlich dann entwickeln. Denn beides, Annahmenbasis und Prognosebild können unter Vorbehalte gesetzt werden, können Szenarien zugänglich sein, können mit Wahrscheinlichkeiten der Realisierung versehen werden usw. Nicht-Planung überlässt ausschließlich unbekanntem Kräften, dem Zufall oder der Vorsehung das Geschehen, während Planung, sofern sie auf Kommunikation ihrer Ergebnisse setzt, ihr Produkt schon deshalb nicht als statisch anerkennen kann, weil es doppelter Kontingenz der Kommunikation zwischen Planenden und Beplanten unterliegt. Dass Planung wenigstens teilweise auch Theorien der Evolution auf einem mindestens ganz allgemeinen Niveau anerkennt, liegt in der Natur von Planung als bewusster Einflussnahme auf Entwicklungen begründet.

Der Entwicklung der Raumplanung, verstanden als wissenschaftlich arbeitender Vor- und Zubereiber für die politische und exekutive Raumordnungskommunikation, liegt bis hin zum heutigen Stand die allmählich gewachsene Erkenntnis zugrunde, dass eine entwickelte Raumvorstellung drei unterscheidbare soziale Funktionen übernehmen kann:

Abbildungsfunktion: Raumplanung kann die zunehmende funktionale Differenzierung der Gesellschaft, aber auch thematische Entwicklungsstände der Gesellschaft auf Flächen, Territorien oder Raumeinheiten projizieren. Dies ist beispielweise möglich mit Hilfe von Daten über Verwaltungseinheiten, wirtschaftsgeographisch abgegrenzte Einheiten, Telefonnetze, Straßennetze, Handelsbeziehungen, Einwohner, Beschäftigung usw.

Synthesefunktion: Raumplanung kann die funktional differenzierten Elemente der Gesellschaft zu neuen Konstrukten zusammenfügen, wobei damit von vornherein Ziele und Absichten verbunden werden, die eine Zufälligkeit des Entstehens solcher Konstrukte ausschließen. Urbane und rurale Räume, Tourismusräume und andere Begriffe symbolisieren die stattgefundenen Synthesen.

Sinnzuschreibungsfunktion: Raumplanung wird, ausgehend von den Bestimmungen des Raumplanungsrechts, in der Regel vorhandene ideologische Vorformen nutzen, um die entstehenden Kombinationen zu begründen. Auch eine umgekehrte Annahme ist möglich: Ideologien entwerfen mit raumplanerischem Material neue Konstrukte oder Kombinationen, um sich möglichst zu versachlichen und zu verwissenschaftlichen. Möglicherweise sind beide Tendenzen funktional äquivalent.

Der Zusammenklang dieser drei Funktionen erscheint so eng ineinander verflochten, dass selbst Planer häufig unter dem Eindruck stehen, die Notwendigkeit einer einheitlichen und planmäßigen Gestaltung der staatlichen Raumes ergäbe sich aus ihm bzw. seinem Vorhandensein selbst. Dieser Eindruck, dass räumlich relationierende Planung den Staat erst handlungs- und

funktionsfähig macht, verstärkt sich bei den Verhandlungen über die räumliche Verteilung von Schulstandorten, Polizeistationen, Naturschutzgebieten, Grenzsicherungen, Verkehrsnetzen oder anderem. Nichtsdestotrotz ist es für Raumplaner von entscheidender Bedeutung, im Prozess ihrer Arbeit an einer Raumkonstruktion und der nachfolgenden Raumabstraktion genau zu wissen, welche der drei Funktionen gerade im Vordergrund steht. Alle drei Funktionen bilden unterschiedliche Aspekte sozialer Kommunikationszusammenhänge ab. Deshalb sollte engagierte Raumplanung nicht nur die unterschiedlichen Funktionen von Raumplanung identifizieren können, sondern auch, in welcher evolutionären Phase das bearbeitete Thema sich gerade befindet.

Die in den letzten Jahren geführten Diskussionen um den demographischen Wandel in Deutschland zeigen sehr deutlich, dass die in der Raumplanung enthaltenen funktionalen Bezüge nicht zwangsläufig gleichgerichtet oder harmonisiert verlaufen, sondern auch diffuse bis hin zu konträren Richtungen einschlagen können⁶⁸. So kann sich ihre planungsrelevante Wirkung ggf. annullieren. Für eine eingehende Untersuchung der Biographie raumplanerischer Themen fehlt hier zwar leider die Möglichkeit der Darstellung. Hinsichtlich der raumplanerischen Diskussionen um den demographischen Wandel in Deutschland kann jedoch konstatiert werden, dass ihr eine über die Bevölkerungsstatistik hinausgehende soziologische Basis für die Interpretation der demographischen Veränderungen weithin fehlt. Dies äußert sich in der undifferenzierten Verwendung von Begriffen wie „Alterung der Gesellschaft“ oder „Akzeptanz der Schrumpfung“. Sie zeigen, dass Gesellschaft oft noch biosozial als eine Menge von Individuen verstanden wird. Möglicherweise können Gesellschaften altern und schrumpfen. Dies kann jedoch nicht auf ein zunehmendes Alter von Individuen und eine geminderte Reproduktion zurück geführt werden. Auch in „jungen Gesellschaften“ sind Individuen alt geworden. Denn schon immer sind sie dem Entwicklungsgang von Zeugung – Wachstum – Tod ausgesetzt, ohne dass dieser Zusammenhang an sich etwas über die Gesellschaft aussagt, die aus der Kommunikation solcher Individuen entsteht. Raumplanung operiert hier mit einem veralteten Verständnis von Gesellschaft, möglicherweise, wie die Metapher von der Alterung nahelegt, mit dem von einem „Organismus“, und dem alten Begriff des Individuums. Sie grenzt nicht deutlich genug ab, dass es zwischen den Biographien von einzelnen Menschen und Gesellschaften Zusammenhänge gibt, die sich nicht einfach durch simplifizierende Parallelisierung erklären lassen. Entsprechend verschwommen und unentschieden sind dann auch die Konsequenzen und Empfehlungen, welche seitens der Raumplanung aus den Daten über die demographische Wandlung abgeleitet werden können. Die Abbildung statistisch analysierter gesellschaftlicher Prozessen ist hier nicht klar getrennt von der Synthesefunktion der Raumplanung, indem sie mit einem übernommenen Begriffsinventar umgeht, das die eigentlichen Zusammenhänge nicht offen legt.

4.5 Raum als Medium der Kommunikation?

Die Metapher der Räumlichkeit kann als eine Kombination sachlicher und sozialer Aspekte der Gesellschaft verstanden werden, mit der sie Dinge und die Relationen von Dingen zueinander sowie die Bedeutung von Dingen und von Relationen erschließt. Beides, die Bedeutungen der Dinge und ihrer Relationen können nach Mustern durchforscht und diese durch verschiedene

L

⁶⁸ SEDLACEK (2007) nennt als einen wesentlichen Befund für die zukünftige raumplanerische Gestaltung des demographischen Wandels „die Akzeptanz von Schrumpfung und Alterung“. Zu einer ähnlichen Auffassung gelangt auch BACK (2006). Angesichts der erheblichen Konsequenzen des demographischen Wandels für die Raumstruktur in Deutschland wird aber weder verständlich, warum die Raumplaner die Politik nicht massiv dazu drängen, eine andere Reproduktionsweise herbeizuführen, noch wie die angestrebte Akzeptanz als demographischer Fatalismus verständlich werden kann. Möglicherweise ist Raum kein Erkenntnisinstrument, welches unter heutigen Bedingungen Beiträge zu einer weitgreifende Kulturtheorie tragen könnte, mit der die rückläufigen Bevölkerungszahlen und die ansteigenden Anteile anderer Nationen an der Bevölkerung schlüssig erklärt werden können. S. dazu auch STRUBELT u. ZIMMERMANN (2005), DANIELZYK u. KILPER (2006), KUJATH u. SCHMIDT (2007).

Verfahren typisiert werden⁶⁹. Durch eine rechtliche Fixierung solcher Typen erschafft sich der demokratische Rechtsstaat politisch verwendbare Instrumente. Sie ermöglichen und intendieren einen Umriss, eine Imagination bzw. ein Vorbild für „seinen“ Raum. Zur Raumordnungspolitik im engeren Sinne gehören allerdings ganz unerwartet bestimmte Inhalte nicht, die doch eigentlich ausgeprägt räumliche Züge tragen: territoriale Grenzen, territoriale Besitz- bzw. Eigentumsfragen⁷⁰, Verwaltungsstrukturen und die Außenpolitik, die sich auf räumliche Relationen richtet.

Kann Raum bzw. eine bestimmte Vorstellung des Raumes ein generalisiertes Medium der Kommunikation sein? Um einer Antwort darauf näher zu kommen, muss zunächst umrissen werden, was im systemtheoretischen Sinne als generalisiertes Kommunikationsmedium verstanden werden kann. Des Weiteren muss gefragt werden, wie ein Kommunikationsmedium in den Kommunikationsprozessen der Gesellschaft funktioniert, und welche Wirkungen beabsichtigt werden.

Werden Kommunikationsmedien als eine Transporteinrichtung verstanden, welche in einem Kommunikationsprozess Informationen (in mehrere Richtungen) bewegen kann, erscheint die Lage hinsichtlich der medialen Eigenschaften von Raum recht kompliziert. Eine materiell-ontische begründete Existenz des Raumes muss ausgeschlossen werden, um einen logischen Zusammenhang zwischen dem Status als Kommunikationsmedium und der Gesellschaft als eines sozialen Systems zu erhalten. Raum kann deshalb nur als ein transzendental vorhandenes und wirkendes Medium verstanden werden. Insofern ähneln soziale Raumkonstrukte bekannteren Kommunikationsmedien mehr, als würde Raum tatsächlich in einer materialisierten Form vorliegen.

Wesentlicher für die gefragten medialen Eigenschaften ist jedoch, ob eine Möglichkeit aufzufinden ist, mit diesem „Medium“ Raum Informationen so zu transportieren, dass sie elementar und strukturbildend für Kommunikationsprozesse wirken können. Da es sich bei Raum im Gegensatz zu anderen bekannten Kommunikationsmedien allerdings bereits selbst um Informationen handelt, scheint dies nicht möglich zu sein. Aufgrund seiner hohen Komplexität von Sachrelationen und dem darauf sich bildenden subjektiven Eindruck, Raum wäre tatsächlich vorhanden, scheint es zwar irgendwie möglich zu sein, mit diesem Eindruck auch Informationen zu erzeugen und zu transportieren. Aber selbst wenn dies so wäre, liegen den räumlichen Relationen selbst noch keine weiteren Interpretationsschlüssel bei, welche einem Informationsempfänger signalisieren könnten, wie er die ihm mit den räumlichen Relationen übermittelten Informationen bewerten soll, d.h. welchen Sinn sie für den Absender der Informationen hatten und wie sie verstanden werden sollen.

Der Versuch KUHM's (2000: 2) Raum als eine Denkfigur zu betrachten, in der Begriff und Realität verschmelzen, ist dabei eine interessante Alternative. Möglicherweise lässt sich mit ihr auch einiges über die soziale Bedeutung des Raumes erklären. Kuhn entwickelt diese Denkfigur von Medium (lose Kopplung von Elementen) und Form (feste Kopplung von Elementen) als Stellen im Raum (als Medium) und Objekte im Raum (als Formen), um dann zu erklären: (Z) „In einem über Kommunikation laufenden Prozess werden dabei Objekte identifiziert und von Stellen unterschieden, was auch bedeutet, dass sich eine von den Objekten unabhängige Stellenordnung ausgrenzt, in der die Stellen so, aber immer auch anders mit Objekten besetzt werden können. Der hier entwickelte Raumbegriff schafft die Voraussetzungen für die Unterscheidung eines physischen Raumes (Fn.), der als etwas Nichtkonstruiertes unausweichlich der Außenwelt der Gesellschaft zuzuordnen ist, und eines in das Medium Sinn eingehängten und über Stellendiffe-

⁶⁹ Als ein Beispiel für solche Muster sei hier die Bildung von Ordnungsräumen gegeben: (Z) „Ordnungsräume umfassen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern und deren direkte Umlandgemeinden. Weiterhin werden Gemeinden einbezogen, die aufgrund ihrer Lage zur Kernstadt oder sonstiger besonderer Standortqualitäten eine deutlich über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung erkennen lassen bzw. die enge Verflechtungsbeziehungen zur Kernstadt besitzen. Bei Städten in der Größenordnung Stralsunds und Greifswalds kann der Ordnungsraum einen Radius von ca. 10 km haben.“ REGIONALER PLANUNGSVERBAND VORPOMMERN (1998: 22).

⁷⁰ Auch Bebauungs- oder Flächennutzungspläne regeln keine Eigentumsfragen. Als Ausnahme können jedoch Flurneuordnungspläne gelten, ggf. auch Enteignungsplanungen im Rahmen von Straßenbaumaßnahmen u. ä.

renzen markierten sozialen Raumes, der in der Kommunikation durch Bestimmung von Objekten zur Bildung sozialer Formen verwendet werden kann ...“ (KUHLMANN 2000: 18).

Ob diese Konstruktion des Raumes als Medium der Kommunikation jedoch trägt, lässt sich bezweifeln. Zunächst ist dabei gar nicht klar, zu welchen Kommunikationssystemen Raum als Medium gehören soll. Möglicherweise gehört es zu allen, was aber den Anlass bietet, Mehrdeutigkeiten zu vermuten, weil Kommunikationssysteme dann folglich in mehreren Medien zugleich operieren müssten. Das ist zwar prinzipiell (kommunikationstechnisch) möglich. Es werden aber erhebliche Ordnungsprobleme der Medien untereinander resultieren und es ist auch klar, dass der fließende, ineinander übergehende Wechsel von Medien in einer Kommunikationssituation große Potenziale der Komplexitätssteigerung enthält. Das mag zunächst positiv erscheinen, verweist aber auf die Notwendigkeit von Reduktionen, um nicht in der Interferenz verschiedener Medien widersprüchlichen Sinn zu produzieren⁷¹.

Unklar ist darüber hinaus auch, welche binäre Codierung Raum als Medium denn tragen soll. Hier lässt sich gar keine Entscheidung für einen durchgreifenden Code erkennen, weshalb sich zwar sagen lässt, dass Raum Thema der Kommunikation sein kann und selbst Ordnungsmerkmale für Kommunikationselemente enthalten kann. Eine so tiefgreifende Strukturierung der Kommunikation wie andere Medien ist auf ihm jedoch nicht möglich. Die Organisation von Raum als Zwei-Seiten-Form bedingt nicht seine Medialisierung. Erkennbar wird dies übrigens selbst an KUHLMANN'S (2000:18) Formulierung: „In einem über Kommunikation laufenden Prozess ...“, d. h. die Kommunikation strukturiert dieses angebliche „Medium Raum“, und nicht, wie sonst zu verzeichnen, das Medium strukturiert die Kommunikation.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass räumliche Vorstellungen durch Informationen bzw. Abbildungen räumlicher Relationen in psychischen Systemen⁷² entstehen. Mediale Eigenschaften, die diese Informationen z.B. als Handlungsanleitungen im Kommunikationsprozess qualifizieren, müssen erst durch andere Kommunikationsmedien beigesteuert werden. Für die politische Raumordnungskommunikation sind dies vor allem Macht und Recht.

Raum an sich bietet ebenso wenig wie irgendeine Distanz zwischen Gegenständen eine Handlungsanleitung zur Erstellung und Weitergabe von Informationen oder zur Herstellung einer bestimmten Ordnung oder Anordnung von Gegenständen. Erst in Kommunikation mit Sinn aufgeladene Relationen können diese Handlungsanleitung bereitstellen. Dann erst kann die Wirkung der räumlichen Relationen z.B. auf die Macht legalisierten raumexekutiven Handelns bezogen werden. Damit wird deutlich, dass nicht nur die subjektive Raumvorstellung ein psychisches Produkt ist, sondern auch die Vorstellung über ordnungshafte Zusammenhänge in dieser Idee vom Raum.

Raum kann weder Kommunikationsmedium der Gesellschaft sein, noch kann er in kommunizierenden Systemen als Element fungieren. Sofern sich der Begriff „Element“ so auf einen essentiellen Bestandteil eines sozialen Systems bezieht, wie er von LUHMANN (1987) geprägt wurde, gehört er nicht zu den Voraussetzungen, den Bedingungen oder den zwingend anwesenden Teilen eines auf Kommunikation basierenden sozialen Systems. Hier muss im Verhältnis zu KLÜTER (1986) eine andere Verwendung des Begriffs unterlegt werden.

Ein System kann den Raum bzw. räumliche Aspekte seines Seins zum Thema der Kommunikation erheben. Aber Themen können gewechselt werden, und selbst themenfreie Kommunikation ist möglicherweise denkbar. Die Eigenschaft des Raumes, im systemtheoretischen Sinne als Kommunikationsmedium zu fungieren, ist nicht nachweisbar. Selbst wenn man ihn als Metapher oder als Behälterraum verstehen will, fehlt ihm aus sich selbst bzw. aus seiner historischen Ent-

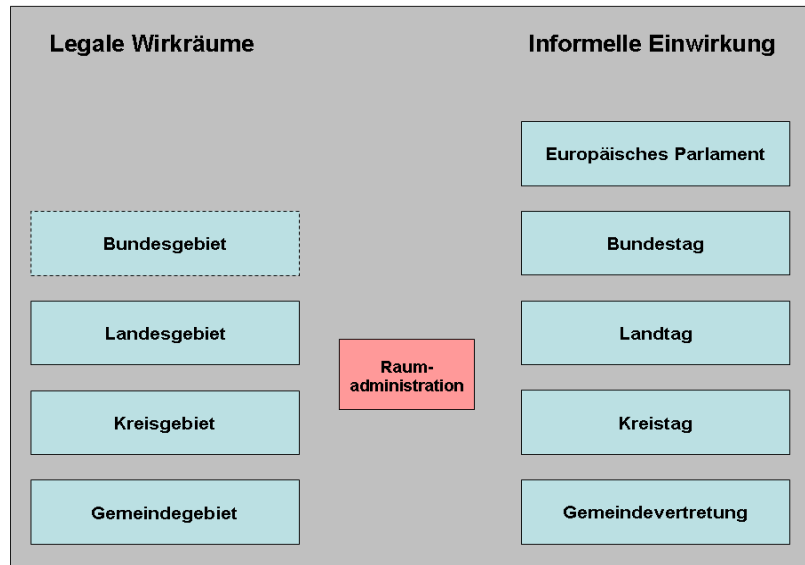
L

⁷¹ In einer Kommunikationssituation, in der bspw. nicht klar ist, ob Raum oder Macht das hierarchisch überlegene Medium ist, werden voraussichtlich falsche Schlussfolgerungen produziert: z.B. diejenige, dass Macht durch Raum angeleitet werden kann. Hier findet sich aber eine Quelle für raumdeterministische Spekulationen, wie diejenige RATZEL'S (1911).

⁷² Diese Feststellung entspricht der von ZIEMANN (2003: 133 ff.) so bezeichneten mikrologischen Theorieebene von Interaktionen, die deutliche Raumbezüge enthalten wie Anwesenheit/Abwesenheit oder Leiblichkeit, die für Kommunikationen relevant sind und in ihr Effekte auslösen können.

wicklung heraus ein binärer Code, mit dessen Hilfe funktionale Differenzierungen vorgenommen, Auswahl getroffen oder Informationen erfahren, verstanden oder erwartet werden können. Sofern das Medium der exekutiven und planerischen Raumordnungskommunikation bestimmt werden soll, lässt sich auf Macht rekurrieren, ergänzt durch den für demokratische Gemeinwesen unerlässlichen Rechtsbezug. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass Raumordnungspolitik alle politischen Machtmittel einsetzen kann, von Geld über Diplomatie bis Militär und von Massenmedien über Erziehung bis political correctness. Dazu nutzt sie mannigfache Möglichkeiten, auf verschiedenen politischen Ebenen zu wirken.

Abbildung 2: Legale Wirkräume und informelle Einwirkung



Bezüglich der von einem sozialen System verwendeten Kommunikationsmedien ist der Frage Aufmerksamkeit zu widmen, ob alle Kommunikationsmedien gleichwertig sind und willkürlich austauschbar eingesetzt werden, oder ob es abgeleitete, untergeordnete und übergeordnete, anleitende und befolgende, ältere und jüngere gibt.

In diesem Sinne ist u. a. folgendes festzustellen:

1. Machtausübung ohne Geld ist denkbar und erfahrbar. Aber Geld verliert ohne eine dahinter stehende politische Macht seine Bedeutung.

2. Macht ohne Recht ist denkbar und erfahrbar. Aber Recht ohne Macht ist impotent.

Es ergibt sich aus dieser Ordnung der Eindruck, dass Macht das grundlegende, möglicherweise sogar das älteste Kommunikationsmedium ist, aus dem sich andere anlässlich besonderer Erfordernisse abgespalten haben.

Die Medien exekutiver und politischer Raumordnungskommunikation sind Macht und Recht. Es ist die Macht, auf der Basis geltenden (und teilweise selbstgesetzten) Rechts räumliche Relationen zu definieren, zu schaffen, zur Norm zu erheben und zu erhalten.

4.6 Ordnungstheorie

Auf eine ganz andere Weise als die Frage, was Raum für die Kommunikation sei, muss in die Untersuchung eingebracht werden, was als Ordnung betrachtet werden darf. Bevor die Frage aufgeworfen werden kann, was geordnet wird oder welchen allgemeinen und welchen speziellen

Sinn eine räumliche Ordnung für die Gesellschaft haben kann, muss der Betrachtungsansatz grundlegender gewählt werden: wie entsteht eine Ordnungsidee?

Zur Erläuterung von raumordnerischen Ordnungsvorstellungen wird hier exemplarisch auf Ausführungen von HUNKE (1964) verwiesen. Sie sind zwar auf einem historischen Stand, eignen sich aber aufgrund ihrer schlichten Struktur besser für einen Einblick in die Zusammenhänge, als die Ordnungsansätze der neueren Generation von Raumplanern, bei deren Ordnungsvorstellungen oft keine erkennbare Theoriebasis vorliegt.

(Z) „Wir verstehen unter Raumstruktur und den synonymen Begriffen Struktur der Landschaft, Wesen der räumlichen Ordnung und anderen das innere Gefüge des sozioökonomischen Raumes, das sich in der unterschiedlichen, ungleichmäßigen Verteilung der Wohnsiedlungen und Produktionsstandorte auswirkt.“ (ARL 1982: 29).

Mit einer bis heute noch anwachsenden Vielzahl von Konzeptualisierungen⁷³ werden so über Raumelemente neue Raumstrukturen und diese zu Regionen bzw. Räumen aufgebaut, wobei erste Ordnungsmomente aufscheinen, wenn bestimmte Relationen durch Bewertung selektiert werden.

Der schwankende Grund, auf dem HUNKE's (1964: 53) konzeptualisierte Ordnungsvorstellungen stehen, wird in einem anderen Zitat deutlicher: (Z) „*Raumordnung ist - ... - die Aufgabe, in bestimmten Räumen eine dem Wesen des Menschen gemäße Raumstruktur anzustreben und die für den Einzelnen und die Gesamtheit bestmögliche Nutzung der Erdoberfläche sicherzustellen.* Der Begriff enthält also eine bestimmte Ordnungsvorstellung, ... , und insoweit ist Raumordnung zunächst ein Problem der Kostenfinanzierung. ...“

Natürlich lassen sich auch über Kosten- und Distanzrelationen räumliche Strukturen abbilden.

Aber was ist dem Wesen des Menschen gemäß? Und was ist das Wesen des Menschen?

Selbst unter der Annahme, dass das Wesen des Menschen erkennbar wäre, stünde eine darauf aufbauende Ordnungsvorstellung vor dem Problem der räumlichen Transkription dieser Eigenheiten. Da eben dies außerordentlich schwierig sein dürfte, war es auch für HUNKE zeitgemäß, sich in allgemeine Wirtschaftszusammenhänge zu begeben und von dort aus mit der Idee eines homo oeconomicus zu arbeiten, um überhaupt eine Basis für räumliche Ordnung zu postulieren. Eine Dogmatisierung solcher Ideen und die Einschreibung eines a priori geltenden („natürlichen“) Wirtschaftsverhaltens des Menschen mit klar bestimmbar räumlichen Strukturen kennzeichnete die westdeutsche Planungseuphorie der sechziger und siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Hunke reduzierte räumliche Ordnung auf ökonomisch sinnvolles Verhalten. Ökonomisch determiniertes Verhalten ließe sich als Basis einer räumlichen Ordnung zugrunde legen. Nichtsdestoweniger gerät diese Annahme in die Gefahr, zu einer recht einseitigen Ideologie zu werden, da sie andere wichtige Lebensbereiche nicht ausreichend berücksichtigt. In seiner Sichtweise definierte HUNKE (1974: 9) als die drei Probleme der Landesentwicklung und Raumordnung:

- die weitere Industrialisierung als raumentwickelnde und raumordnende Kraft;
- die Rolle des Staates in der Landesentwicklung und seine raumpolitische Konzeption (Siedlungsentwicklung, Bevölkerungsentwicklung, Standortentwicklung der Industrie, verstanden als Induktionsplanung versus nachholende Reaktion);
- die räumliche Ausstattung der Gesellschaft mit Infrastrukturen.

Welche politischen Konzepte erstellt der Staat, wenn die Ansiedlungspolitik für Industrien und die Industrialisierung erfolgreich abgeschlossen wurde, wenn Verbesserungen der technischen Strukturen immer stärker zu Lasten ökologischer Qualität gehen, wenn Aufgaben der ökologischen Nachsorge des Industrialisierungsprozesses, der Bewältigung von Migrationslasten und Globalisierungsfolgen sowie der demographischen Wundversorgung am Horizont auftauchen? Dann brechen nicht nur die bereits bekannten ideologischen Fronten der Vergangenheit in neuen Verläufen wieder auf. Es wird auch wieder deutlicher, dass ideologische Determinierungen der Politik als Ordnungsquelle dienen.

L

⁷³ Geläufige Konzeptualisierungen sind: Stadt-Land, Zentrale Orte (Konzentrationstheorie), Städtische Felder, demodynamische Alternation, Gestalt- und Verteilungstheorie, Standortwahl-Theorie, Wachstumspole und Entwicklungsschwerpunkte, Regionalisierung, Verdichtung (Agglomeration), Achsen, Cluster.

HUNKE (1982) unterlag hinsichtlich des Spannungsverhältnisses von Ordnung und Freiheit einem tiefgreifenden Irrtum, als er bei seinen Gedanken zur Untersuchung der Planungsfreiheit von Raumplanern feststellte: (Z) „Es geht um die entscheidende Frage, welche Chance auf Verwirklichung politische bzw. gesellschaftspolitische Zielsetzungen in der Raumordnung haben können. Es ist, anders ausgedrückt, die Frage nach dem Planungsfreiheitsraum oder dem Freiheitsspielraum der Raumplanung. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass diese wichtige Frage nur durch voraussetzungslose empirische Untersuchung geklärt werden kann.“ Es gibt keinen gesellschaftlichen Freiheitsraum für Planung, der sich völlig von Ideologien freihalten lässt. Und eine voraussetzungslose empirische Untersuchung würde sich aufgrund ihrer Voraussetzungslosigkeit jedes wissenschaftlichen Anspruchs begeben. Verwirklichungschancen sind nur dort vorhanden, wo wesentliche Inhalte der vorherrschenden Weltanschauung berücksichtigt werden⁷⁴. In demokratischen Gesellschaften hingegen tritt der Zug zur Ideologisierung der raumplanerischen Arbeit auffällig zurück und macht einer stärker greifenden rechtlichen Basis Platz. Der unter demokratischen Verhältnissen erkennbare Austausch und „Wettbewerb“ gesellschaftlicher Ideen fördert eine Versachlichung, Begründung und Verrechtlichung auch der raumplanerischen Arbeit.

In Anbetracht dessen lassen sich Ordnungsideen empirisch als Produkte der Gesellschaft nachweisen, und dies betrifft nicht nur solche, die einem systemtheoretischen oder anthropozentrischen Verständnis der Welt nahe stehen, sondern ebenso ökonomische, religiöse, theologische, politische usw. Diese Aussage enthält selbstverständlich eine Tautologie, insofern bisher nur solche Ordnungsideen bekannt sind, welche durch die menschliche Gesellschaft hervorgebracht wurden und sich in deren Diskursen aufhalten. Dies schließt Ordnungsideen über auf natürlichem Wege entstandene bzw. in der Natur „erkannte“ Ordnungen mit ein, wie sie in Begriffen des ökologischen Gleichgewichts, des Ökosystems oder der Klassifizierung von Arten erkennbar werden. Auffassungen, die in der Welt zu entdeckenden Ordnungen wären kein Produkt sozialer Kommunikation, führen zu einer Verwechslung von Begriff und mit dem Begriff bezeichneten Sachverhalt, letztlich z.B. auch in eine ungebremstes materiell-ontisches Verständnis des Raumes als Ding und damit hinaus aus der Wissenschaft. Sie negieren, dass die Ordnung immer nur aus der Sicht Desjenigen als Ordnung erscheint, der sie als solche aufsucht. Und sie negieren ebenfalls, dass die Vorstellung einer Ordnung nicht nur immer als ein Verhältnis von Theorie und Wirklichkeit erscheint, sondern das dieses Verhältnis unter der Funktion der

L

⁷⁴ HUNKE (1930: 4, 38) selbst liefert ein vorzügliches Beispiel für diese Aussage. In seiner 1930 erschienenen Abhandlung über die Grundzüge der deutschen Volks- und Wehrwirtschaft erscheint er mit dem Titel eines „Gauwirtschaftsberaters des Gaues Berlin der NSDAP. Honorarprofessor in der Wehrtechnischen Fakultät der Technischen Hochschule Berlin. Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Deutschen Hochschule für Politik“ und verkündet im Geleitwort:

(Z) „Der Mensch tritt wieder hervor als der Gestalter der Wirtschaft, aber nicht in der abstrakten Gestalt des homo oeconomicus, sondern als lebendiges Glied der volks- und raumgebundenen Gemeinschaft.“ (Geleitwort, S. 3) „Sie (diese Schriften; R. W.) werden immer Ausdruck sein der wissenschaftlichen Wahrheit und entschlossen und klar die Probleme der deutschen Wirtschaft behandeln. ... Darstellung vom Wesen und den obersten Prinzipien der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik ...“

„Diese Aufgabe (der Aufbau einer nationalsozialistischen Wirtschaftsordnung; R. W.) umfasst ... die völlige Änderung der heutigen Gesellschaftsordnung und die Herstellung einer natürlichen Lebensordnung, nicht nur einer Wirtschaftsordnung.“ Die Möglichkeiten für die Herstellung solch neuer Verhältnisse sah HUNKE (1930: 40) in der Revolutionierung der Beziehung zwischen Volk und Raum, wobei folgende Alternativen anstünden:

(Z) „1. Das Volk wird seinen Bevölkerungsüberschuss abschieben in leere Räume.

2. Die heimische Wirtschaft exportiert ..., im Tausch gegen ...

3. Das Volk richtet sich in seinem Raum ein und verzichtet auf seine Vermehrung. Nur Völker, die keinen Lebenswillen mehr haben, werden diesen Ausweg im Kampf um Raum wählen. ...

4. Dem deutschen Volk bleibt daher nur der Kampf um die Erweiterung seines Raumes.“

Die dezidiert nationalsozialistischen und rassistischen Ausführungen HUNKE's (1930: 68) münden in eine Begründung der Ordnungsbestrebungen, die sich an einen ideologisierten Begriff des Volkes und des Raumes binden: (Z) „Die Welt ist eng geworden, und wir, als das Volk ohne Raum, sind mehr als die anderen Völker gezwungen, den fehlenden Raum durch Ordnung zu ersetzen. ...“

Zeit in jedem kommenden Augenblick ihre theoretische Begründung als verfehlt kennzeichnen kann.

Ungeachtet der tautologischen Elemente ist der obige Satz dennoch notwendig, um deutlich zu machen, dass die vorliegende Arbeit auch auf dem Boden des kritischen Rationalismus steht, wo es um Ordnungen geht. Denn gerade hier ist auch die Möglichkeit am ehesten gegeben, in ähnlicher Weise wie bei einer soziologischen Begründung von Recht in andere Anschauungs- oder Begründungssysteme auszuweichen⁷⁵.

(Z) „...“, denn Ordnung ist ihrem Wesen nach ein Mangel an Zufälligkeiten. ...“ Ausgangspunkt dieser Feststellung, die WIENER (1952: 32) nicht als Definition verstanden wissen wollte, waren sein Selbstverständnis als Naturwissenschaftler und seine Darlegungen des Zusammenhangs zwischen dem zweiten Hauptsatz der Thermodynamik und eines Maßes von Ordnung⁷⁶. Demzufolge begrenzte er die Geltung dieses Satzes auf physikalisch-mathematisch beschreibbare Systeme, die er als geschlossene Systeme bezeichnete.

Die Einsicht in den Mangel an Zufälligkeiten, oder aktiv formuliert, die Einsicht in das Zurückdrängen von Zufälligem, beruhte nach WIENER´S (1952: 15) Verständnis auf der Einführung von Schemata, um über ihre Einführung ein Instrument für Wirklichkeitskonstruktionen zu gewinnen⁷⁷. Eines seiner wichtigen Verdienste war dabei, darauf aufmerksam zu machen, dass physikalische und mathematische Schemata über die Funktionsweise von Systemen die Erkenntnisse über biologische, psychische und soziale Systeme erweitern können. Zentraler Begriff dieser Betrachtungen war ihm dabei die Information. Ein Maß für Information beschreibt nach WIENER´S (1952) Auffassung ein Maß für Ordnung – die Frage jedoch, ob die der Information entsprechende Ordnung nur für den Inhaber der Information vorliegt, nicht aber für den von der Information ausgeschlossenen, oder ob die Ordnung materiell-ontisch zu verstehen sei und durch die Information nur im Sinne einer modellierenden Beschreibung von Tatsachen nachvollzogen wird, lässt sich anhand dieser Differenzierung nicht genau beantworten. Zum Teil wenigstens liegt dies daran, dass die von ihm verwendeten Begriffe der Information bzw. Nachricht eine Tiefenschärfe aufweisen, welche für technische Belange noch hinreichend genau war, nicht aber für soziale Sachverhalte.

Der „Mangel an Zufälligkeiten“ kann als Grundlage für ordnungstheoretische Überlegungen sehr brauchbare Bestandteile enthalten. Denn Mangel an Zufälligem kann durch eine Zunahme von Determinierungen entstehen, kann durch Auswahl und Festlegungen von Elementen, Relationen, Grenzen u. a. vorangetrieben werden. Über Elemente, Relationen, Grenzen, Schichten, Klassen, Ordnungsprinzipien lässt sich informieren – aber nur dann, wenn es jemanden gibt, der die Information sendet, und jemanden, der sie empfängt. Und jede dieser gesendeten Informationen enthält dann nicht nur Aussagen über das Element, die Relation usw. sondern immanent auch über das Schema bzw. über die Ordnung, in dem das Element, die Relation usw. als solche nur zu erkennen sind – und sie enthält Aussagen über den Sender und seine Erwartungen. Und auch diese beiden Letzteren sind schematisierbar.

Dass raumordnerische Kommunikation hier als Gegenstand systemtheoretischer Betrachtung behandelt wird, bedeutet nicht zwangsläufig einen Ausschluss jeglicher eigenständiger raumordnerischer Ordnungstheorie. Raumordnerische Kommunikation ist zum mindesten teilweise institutionalisiert bzw. organisiert, kann deshalb ihre eigenen, auch systemeigenen Ordnungen definieren und diese aufgrund ihrer Macht anderen als Verhaltensoption oder Anleitung aufdrän-

L

⁷⁵ Vgl. dazu zum Beispiel die Ausführungen TEUBNER´S (1996) über die Unterminierung der Normenhierarchie des Rechts durch die neuere „dekonstruktive“ Rechtstheorie.

⁷⁶ In einer qualitativen Formulierung Norbert Wieners sinngemäß: ein System kann Ordnung und Regelmäßigkeit spontan verlieren, aber praktisch niemals gewinnen – bezeichnet auch als zunehmende Entropie. a. a. O. S. 18.

⁷⁷ „... Von den verschiedenen Betrachtungsweisen der Welt ist eine der interessantesten die, sie sich aus Schemata zusammengesetzt zu denken. ...“ a. a. O.

gen⁷⁸. Eine eigene schlüssige Ordnungstheorie benötigt sie deswegen aber ebenso wenig, wie sie eine eigene Systemtheorie erschaffen müsste, um als System funktionieren zu können. Unabhängig von dieser Voreinstellung beruft sich raumordnerische Kommunikation zweifelsfrei auf Ordnungen, zunächst als Legitimationsgrundlage mit dem ROG – da die Vorstellung, etwas unordentliches in eine Ordnung zu bringen im Prinzip nicht nur gesellschaftlich akzeptiert, sondern als positiver Wert behandelt wird -, darüber hinaus jedoch auch, um die eigenen Handlungen an Mustern (bzw. mit Norbert WIENER: Schemata) replizierbar, wieder erkennbar, evaluierbar und aktualisierbar zu machen.

Die eine Frage dabei ist, wieweit die Legitimation, Teil des Ordnung schaffenden Staates zu sein, für das System tragfähig ist. Die andere wichtige Frage ist, auf welche Form von Ordnung sich Raumordnung bezieht, wenn Raum an sich kein Gegenstand ist, der einer Ordnung irgendetwie zugänglich wäre.

Ordnung lässt sich für die Herstellung als räumliche Ordnung in wenigstens zwei Betrachtungsvektoren manifestieren:

- in demjenigen, welcher bestimmte Relationsmuster sozialer, finanzieller, rechtlicher oder dinglicher Art zu einem gesellschaftlichen Konsens führt (soziale Raummuster - social pattern of space)⁷⁹;
- in demjenigen, welcher soziale Phänomene untersucht und dabei bestimmte Konstanten menschlichen Verhaltens so beschreibt, dass sie für politisches Handeln Verwendung finden können (soziale Verhaltensmuster - social pattern of behavior);

Abhandlungen, die sich mit den sozialen Raummustern befassen, ist häufig ein ambivalentes Verhältnis zum ontologisch grundierten Anteil des verwendeten Raumbegriffs eigen. Dies wird besonders deutlich, wenn es bei Begründungen für Anleitungen (bzw. für Machtausübungen) um die Nutzung naturwissenschaftlich begründeter Sachverhalten geht und die anscheinend objektiven Sachverhalte hinter Begriffen verschwinden, die erst als Produkte sozialer Kommunikation zu begreifen sind⁸⁰. Möglicherweise entspringt die Reflexion auf einen materiell-ontisch verstandenen Raum ebenso wie die schwache theoretische Durchdringung des Raumbegriffs dem Versuch, sich an die Ontologie der staatlichen Raumordnungspolitik über ihren Raum anzupassen und somit adäquate Pendanten zu erschaffen: zum Beispiel in der Form als ökologische Raumordnung für Tiere und Pflanzen. Bei der Untersuchung sozialer Phänomene ist es ungleich leichter, Raum als ein Abstraktum in theoretische Gebilde einzubeziehen, weil der Konstruktion von vornherein subjektive Aspekte unterstellt sind, und dies nicht nur in Bezug auf Raum, sondern auch auf Ordnung⁸¹, die ggf. durch Akte der Rechtssetzung verbindlich gemacht werden⁸². Das

⁷⁸ Bis hier trifft sich eine funktional-analytische Methode noch mit dem von POPITZ (1999: 223) phänomenologisch herausgearbeiteten Wert von Ordnung als Basislegitimität: (Z) „Das Machtsystem ... wird anerkannt werden, wenn es über längere Zeit Ordnung bietet, genauer: wenn Dauer und Ordnung eine für die Bewusstseinsbildung tragende Bedeutung erhalten können. Ordnung bieten, das soll hier zunächst heißen: Ordnungssicherheit bieten. Ordnungssicher sind die Beteiligten, wenn sie ein sicheres Wissen haben, was sie und was andere tun dürfen und tun müssen.; wenn sie eine Gewissheit entwickeln können, dass sich alle Beteiligten mit einiger Verlässlichkeit auch wirklich so verhalten, wie es von ihnen erwartet wird. ...“

⁷⁹ Z.B. Villenviertel für Reiche und Ghettos für Arme, Bankenviertel in Städten, Kurorte mit einer ausgeprägten Seebadarchitektur, ökologische Schutzgebiete.

⁸⁰ Vgl. z.B. die Verwendung der Begriffskomposite „Ressource ´Raum“ bei ROTH u. ULBRICHT (2006) oder „Verfügen über den Raum, Macht über den Raum“ bei HOLZ (2006).

⁸¹ Vgl. z.B. die Ausdehnung makroökonomischer Theorieansätze über Migrationen auf dynamisierte Modelle mit probabilistischen Komponenten bei STRAUBHAAR (2002).

⁸² LENDI (1997: 7): (Z) „... (die) Feststellung, dass Recht und räumliche Planung zueinander nicht im Verhältnis des Gegensatzes oder sogar der Antinomie stehen; sie stehen vielmehr in einem Verhältnis der erfahrungsgemäß notwendigen Ergänzung, da die Planung als Gedankenarbeit in das Recht überführt werden muss. (...) ... die Planung bedarf des Rechts. (...) Der entscheidende Punkt, an dem die unverbindliche Gedankenarbeit der Planung in die Verbindlichkeit der Rechtsordnung überführt wird, ist aber unter allen Umständen die Rechtssetzung, da sie die Grundlage der Verbindlichkeit und der Rechtskraft planerischer Ziele und Maßnahmen bildet.“

Beharren auf materiellen oder total verstandenen Ontologien führt jedoch dazu, dem scheinbar einfacheren Dingschema z. B. mittels Standorttheorien zu folgen. Die Festlegung von Standorten für Windenergieanlagen erscheint deutlich einfacher, als die räumlichen Relationen sozialer Dimensionen zu projektieren. Für die Entwicklung der Gesellschaft ist es dennoch gewiss ebenso wichtig, solche Evolutionen wie zum Beispiel Migration oder Immigration zu steuern, d.h. die räumliche Ordnung durch Veränderungen von Zu- und Abwanderung gleich- oder fremdsprachlicher Gruppen zu verfolgen.

Ganz ähnlich jedoch wie bei der Frage, ob die vorliegende Arbeit sich auf System-Umwelt-Differenzen des behandelten sozialen Systems bezieht, oder ob es vorrangig um systeminterne Selektionen als Handlungsanleitungen, also um die inhaltliche und instrumentelle Modalisierung eines Machtprogramms geht, muss hinsichtlich der ordnungstheoretischen Bezüge zwischen derjenigen Ordnung unterschieden werden, welche zum Handlungsprogramm von Raumordnungspolitik gehört (externe Ordnungsansprüche) und derjenigen, die sie zur Bezwingung ihrer eigenen, systeminternen Komplexität benutzt (interne Ordnungsansprüche). Obwohl beide an dieser Stelle für die weitere Betrachtung aufgetrennt und in ihrem jeweiligen Zusammenhang verfolgt werden, müssen sie schließlich nicht nur wieder zusammenlaufen, wenn sie ein Gesamtverständnis des Problemkreises erschließen sollen, sondern bereits unterwegs muss es gegenseitige Verweisungen des einen auf das andere geben.

Zunächst zu der Ordnung, welche Raumordnungspolitik bereits im Namen führt. Als Grundbegriff jeder neueren Ordnungstheorie verweist sie auf Selektionen, welche das System zur Umsetzung seines Handlungsprogramms vornimmt. Das Handlungsprogramm des Systems wird deshalb weiter unten noch einmal in den Mittelpunkt der Betrachtung treten.

Die Komplexität der Umwelt, die für das System als Problem der Unübersichtlichkeit, des Informationsmangels und der Nicht-Steuerbarkeit erscheint, mag teilweise aus Systemen bestehen, die dieser Umwelt angehören. Als Gesamtheit gesehen ist das Hauptmerkmal dieser Umwelt ihre Komplexität, und nicht ein Systemcharakter, sondern unfassbar hohe Komplexität, so dass Selektionen notwendig werden, um für das System eine der Umwelt einigermaßen angepasste Realitätskonstruktion abzurufen, welche die wesentlichen Elemente und Relationen der Umwelt widerspiegeln. Die durchgeführten Selektionen gewinnen im Zusammenhang mit einer für das System verständlichen Ordnung der Umwelt jedoch weitere Aspekte. Auf der Grundlage von Beobachten und Eingreifen (Handeln) sowie Beobachten der eigenen Handlungen⁸³ und ihrer Wirkungen führen sie in den Zusammenhang, den das Kommunikationssystem als seine Wirklichkeit beschreibt. Beobachten und Handeln ermöglichen nicht nur ein für das System lebenswichtiges Anschließen von Operationen, sie werden darüber hinaus zu Grundlagen seiner Realitätskonstruktion. Zur Orientierung des Systems an dieser selbstgeschaffenen Realität gehört ein systeminternes Reagieren auf das Realitätskonstrukt, also der für soziale Systeme typische Schluss zwischen Anpassung des Systems an die Umwelt und Anpassung der Umwelt an das System⁸⁴. Und auch hier ist wieder zu fragen, wie diese Zirkularität fruchtbar gemacht werden kann: durch Anpassung der eigenen Strukturen an die eigene Komplexität.

Für beides, für die Anpassung an die eigene Komplexität und für die selbsterzeugte Realität der Umwelt durch Selektionen ist Zeit erforderlich. Ordnung ist demnach ohne Zeit weder existent noch erzeugbar.

An dieser Stelle kann gewechselt werden von der Ordnung, die das System in Bezug auf seine Umwelt hin entwickelt zu der Ordnung, die es in seinem Inneren dazu aufzubauen hat. Der Grundgedanke bleibt auch hier, dies nur durch Selektion leisten zu können⁸⁵. Etwas, und zwar etwas möglichst Wahrscheinliches und zugleich Erfolg Versprechendes wird ausgewählt und in

L

⁸³ Auch Handlung ist auf Systeme zugerechnete Selektion (LUHMANN 1987: 160).

⁸⁴ Dazu näher LUHMANN (1987: 56).

⁸⁵ WILLKE, H. (1989: 96): (Z) „ Es ist wesentlich, Prozesse der Formation einer Gesellschaftsordnung – wie jede Systembildung – als Problemlösung zu begreifen, welche sich von Chaos ebenso unterscheidet wie von perfekter Ordnung. Systembildung ist eine Strategie der Erzeugung selektiver oder reduktiver Ordnung.“

einem definierten Zusammenhang erprobt⁸⁶. Dies bezieht sich selbstverständlich nicht nur auf die Instrumente, welche zur Programmumsetzung genutzt werden, sondern ganz entscheidend auch auf die Elemente des Systems. Die Umwelt „erwartet“ vom System keine Handlungen, damit auch keine irgendeine Ordnung stiftenden Anleitungen. Bestandteile der Umwelt, die vom System Handlungsanleitungen erwarten, werden auf der Grundlage der Koexistenz gegenseitiger Erwartungen, anschließender Kommunikation und adäquater Handlungen zu Bestandteilen des sozialen Systems. Der Umstand, dass es soziale Systeme unterschiedlicher Festigkeit ihrer inneren Struktur nach gibt, kann einen Beitrag für die Erklärung darüber liefern, weshalb die von ihnen entwickelten Ordnungen unterschiedlich stringent, d. h. in unterschiedlichem Maße machtvoll, erscheinen. Ungeachtet dieser Möglichkeiten der Abstufung ist Ordnung eine replizierbare und replizierbare Selektion von Systemelementen, wobei das Moment der Replizierbarkeit hinsichtlich der Definition von Ordnung in diesem Verhältnis das dominante bleibt. Zum Selektieren seines Erlebens und seiner Handlungen sieht sich das System aus mehreren Gründen ständig veranlasst. Einen Ordnungswert erhalten Selektionen aber erst dann, wenn sie für gleiche, annähernd gleiche oder ähnliche Situationen bzw. unter relativ standardisierten Randbedingungen Muster bilden, die immer wieder benutzt werden. Hieraus leitet sich ab, dass es vor allem Systeme erhöhter innerer Festigkeit bezüglich ihrer Struktur sein müssen, die Ordnungen entwerfen können. Politiker allein werden genauso wenig ein Raumordnungsprogramm entwerfen können, wie sie das komplexe Geflecht von Gesundheitswesen und Pharmaindustrie neu ordnen können. Die im sozialen System der Politik tickende innere Unruhe erlaubt gar keine länger anhaltende Konzentration auf ein spezielles Sachthema, sondern nur ein wahlweises Herausgreifen gerade aktueller Themen aus den Vielheiten der komplexen Umwelt. Sollen permanente, nicht sofort nach ihrer Entstehung wieder zerfallende Ordnungen entstehen, bedarf es deshalb einer spezialisierten, strukturell stabilisierten Organisation, die nicht nur das Muster entwirft, sondern auch seine Evolution überwacht und anleitet.

Es sei noch einmal zu dem Ansatz Norbert WIENER's zurückgekehrt, in dem er ein Maß für Information als ein Maß für Ordnung setzte. Leider ist WIENER nicht darin weiter gegangen, den Begriff der Information so zu analysieren, dass deutlich wurde, ob sich seine Feststellung nur auf quantitative oder qualitative bzw. eine Kopplung beider Inhalte der Information bezieht, ob sie auch strukturelle Muster der Information mit umfasst oder Elemente desjenigen Systems mit darstellt, welchem sie entstammt. Die Tragweite solcher „Nebenaussagen“ ist dann von geringerer Bedeutung, wenn die Informationen ihr invariates Bezugssystem nicht verlassen – aber eben dieses notwendige Verlassen des Bezugssystems ist der Regelfall in sozialen Systemen. Hinsichtlich der in der Gesellschaft zu beobachtenden Kommunikationsprozesse ist typisch, dass das psychische System eines Menschen, verkürzt als Bewusstsein bezeichnet, mit dem eines anderen zu kommunizieren versucht. Weil jedes psychische System dabei die Voreinstellungen des anderen psychischen Systems nur unvollständig kennen kann, wird ein Kommunikationsversuch auch nur dann einigermaßen gelingen, wenn die zu sendende Information nicht nur aus quantitativ beschreibbaren Inhalten besteht.

Für räumliche Ordnungsbemühungen bedeutet WIENER's (1952) Ansatz deshalb zwar, dass ein Mehr an Informationen auch ein Mehr an Ordnung ermöglichen kann. Aber das Ansammeln und Aufstauen von Daten an sich, selbst das statistische Auswerten und kartographische, tabellarische oder graphische Aufbereiten dieser Daten können einem Betrachter höchstens den Anschein eines Ordnungswillens vermitteln. Die Herstellung einer einigermaßen definierbaren Ordnungsvorstellung in der Gesellschaft bleibt auf Kommunikationsvorgänge angewiesen, welche über den Austausch von Daten über die Faktizität der Welt hinaus Interpretationsanweisungen

L

⁸⁶ Dies geschieht beispielsweise hinsichtlich der Eignung eines legalisierten Planes als wirksames Steuerungsinstrument räumlicher Evolutionen – wird ein Plan durch Beobachten irgendwann als zu statisch, zu wenig kontingent, zu wenig aktuell eingeschätzt, kann er durch Aktualisierungshandlungen einen mehr programmatischen Charakter erhalten. Wächst später aufgrund der Programmatik im Verhältnis zu konkreten Maßnahmen und Planungen die Aussageunschärfe hinsichtlich z.B. topographischer Verortungen funktionaler Bezüge oder inhaltlicher Abgrenzungsprobleme, wechselt das System das Instrument möglicherweise gegen einen stärker planungsbezogenen Ansatz aus.

enthalten müssen, die weder an den Dingen selbst noch an den Daten über die Dinge ablesbar sind.

Ordnung erfordert Information. Ein Mehr an Ordnung ist über ein Mehr an Information in der Gesellschaft aber nur unter der Einschränkung zu gewinnen, dass diese Informationen numerisch-quantitativ erfassbar und verwertbar sind und in dieser aufbereiteten Form mit solchen Kommunikationsmöglichkeiten versehen werden, wie sie Interpretationshilfen, Zielsysteme oder Ordnungsregeln darstellen. Ein Mehr an qualitative Inhalte transportierenden Daten lässt dagegen Ordnungen nur bis zu dem Grad zu, welcher aufgrund seiner Komplexität von den Kommunikationsteilnehmern noch beherrscht werden kann. Darüber hinaus führt qualitativ ansteigende Information wieder zurück in Unordnung, weil bereits erfolgte Selektionen durch zunehmende Komplexität rückgängig oder unbrauchbar gemacht werden, zusätzliche weitere Vektorisierungen Unsicherheiten, Interferenzen und Verwirrungen schaffen und neue Selektionsschritte voraussichtlich erschweren, aber jedenfalls notwendig machen werden. Damit erscheint die Frage nach der Leistungsfähigkeit des Kommunikationssystems zu solchen Selektionen auf dem Tableau.

Diese Gedanken führen weiter in zwei Richtungen. Die eine verläuft hin zu Überlegungen über die Effektivität raumordnerischer Arbeit, insofern sie den Aufwand an Datenerhebung und Datenauswertung in den Mittelpunkt stellt, welcher für eine an Kommunikation orientierte Aufgabenerfüllung notwendig ist. Diese Arbeitsrichtung wird durch Struktur- und Prozessforschung raumordnerischer Tätigkeit bereits weitgehend beschrieben. Sie wird hier nicht weiter verfolgt. Die andere Richtung sucht die strukturellen Bedingungen von Raumordnungspolitik und ihre funktionalen Äquivalente zu erfassen. Diese zweite Richtung soll weiter unten als Abhandlung über das Kommunikationssystem Raumordnungspolitik erschlossen werden (ab Kap. 7).

4.7 Raum und Ideologie

Raum und Ideologie in einen Zusammenhang zu bringen, erfordert aufgrund historischer und aktueller politischer Zusammenhänge ein Mindestmaß an Vorkehrungen⁸⁷. Nachdem in den vorherigen Abschnitten auf die Probleme eingegangen wurde, die sich aus einer Verwendung des gesellschaftlichen Raumbegriffs in Bezug auf politische und exekutive Sachverhalte ergeben, kann dies für Ideologie nicht in gleichem Maße geschehen. Aufgrund der Vielfalt von Ideologie-Definitionen⁸⁸ ist zunächst von Bedeutung, dass, wenn von einer Ideologisierung des gesellschaftlichen Raumbegriffs die Rede sein soll, dies mit einer enormen Erweiterung an sozialer Komplexität verbunden ist. Der Raumbegriff, fragt hier nach den weiteren Bedingungen seines Sinns, denn: (Z) „Ideologie ist eine interessegeleitete, aber wohlfundierte Illusion.“ BOURDIEU (1987: 134).

Bevor der Zusammenhang von Raum und Ideologien am Beispiel deutscher Raumordnungspolitik überschaut werden soll, bedarf es einer allgemeinen Übersicht zu den Sachverhalten, die als raumwirksame Leistungen der Gesellschaft bezeichnet werden können.

Diese lassen sich wie folgt einteilen:

- explanatorisch-deklaratorische Akte (z.B. über das Staatsterritorium und seine äußeren und inneren Grenzen, Rechtssetzungen, Programmierung)

L

⁸⁷ RITTEL (1992: 286): (Z) „Man ist geneigt, die Vokabel `Raumordnung` in das Wörterbuch des Unmenschen zu verbannen. Seine assoziative Nähe zu `Neuordnung des Ostraumes`, `Lebensraum`, `Volk ohne Raum`, `Geopolitik` ist störend eng. Dennoch ist `Raumordnung` im Deutschen die Bezeichnung für diejenigen Tätigkeiten geblieben, welche die Nutzung und die Verteilung von Grund und Boden planen und regeln.“

⁸⁸ Vgl. dazu die je nach philosophischen oder politischen Kontexten unterschiedlich angelegten Konzepte der Ideologie-Definition bei EAGLETON (2000).

- pragmatische (substanzielle) Akte (z.B. Siedlungsentwicklung, Straßenbau, Regionalpolitik über Finanzinstrumente, finanzielle Standortförderung für Unternehmen, alle Arten räumlich wirkender Subventionierung u. a.)
- informatorische Akte (Raumforschung und Verbreitung von Informationen über den Raum, Planung)

Eine solche Einteilung ist nicht zwingend notwendig bzw. könnte möglicherweise auch anders vorgenommen werden. Sie soll hier auch nur dazu dienen, raumordnerische Handlungen leichter differenzieren zu können und die jeweils mitgeführten wesentlich ideologischen Komponenten⁸⁹ aufzudecken. Denn ganz gleich, wie die einzelne raumwirksame Handlung definiert und wie ihr Ziel ist: keiner dieser Akte erscheint ohne ideologischen Kontext.

Die Ursache hierfür dürfte darin zu suchen sein, dass die Struktur subjektiver Wirklichkeitskonstruktionen anteilsweise immer auch auf stereotype und schematische Differenzierungen zugreifen muss. Dem klassischen Ideologiebegriff ist in EAGLETON's (2000) Sicht eigen, fanatisches Sprechen simplifizierter Auffassungen in Gegensatz zu Empirie u. Pragmatik zu setzen. Entscheidend sind demnach nicht universell vorhandene, vorgefassten Meinungen, sondern das Beharren auf ihnen. Die Kritik von Ideologie als eines Konzeptes der Beobachtung oder der Handlung zielt deshalb auf dessen Geschlossenheit, Dogmatik (im Sinne von Erstarrung und Unbelehrbarkeit), Inflexibilität, teleologische Muster, Totalität oder Metaphysik.

Um soziologische Elemente erweiterte Auffassungen heben hervor, dass Ideologie mit einer Dominanz des Affektiven über das Kognitive einhergehe. Die Kommunikationsebene der Symbole, Zeichen, Bedeutungen und Repräsentationen ist für diese Form der Kommunikation besonders attraktiv, weil es vielfach um Wünsche, Hoffnungen und Sehnsüchte geht, aber nicht um empirisches und pragmatisches Wissen.

EAGLETON (2000: 38 ff.) referiert 6 Arten der Definition von Ideologie unter zunehmender Engführung auf ihre gesellschaftliche Relevanz:

1. allgemeiner Prozess der Produktion von Ideen, Überzeugungen und Werten (Komplex sinngewandter Praxis und symbolischer Prozesse);
2. Ideen und Überzeugungen einer spezifischen, gesellschaftlich relevanten Gruppe (Weltanschauung, kollektive symbolische Selbstdarstellung);
3. Diskursfeld, in dem gesellschaftliche Gruppen in Konflikt geraten und um politische Macht kämpfen, auf Überzeugung angelegtes, rhetorisches und nicht wahrheitsgemäßes Sprechen zu politischen Zwecken;
4. Propagierung und Legitimierung partialer Interessen einer herrschenden gesellschaftlichen Macht;
5. Legitimierung der Interessen einer herrschenden Gruppe durch Verzerrung oder Entstellung der Wirklichkeit;
6. falsche und irreführende Ideen, die nicht zwingend im Interesse der herrschenden Gruppe sein müssen;

Wenn auch in dieser Arbeit in der Regel auf die hier aufgeführte zweite Art des Ideologiebegriffs Bezug genommen wird, schwingt im Hintergrund stets HABERMAS` (1991) ausgeführten Einschätzung von Ideologie als systematisch verzerrter Kommunikation mit.

L

⁸⁹ Mit den wesentlichen ideologischen Komponenten ist hier nicht nur gemeint, dass die großen Ideologien der letzten Jahrhunderte auf sehr unterschiedlichen gesellschaftlichen Zielvorstellungen gelagert sind, deren grundsätzliche Ausrichtungen jeweils durch dominierende Bereiche angezeigt wird: Kommunismus als ökonomisch determiniert, Rassismus als biologisch determiniert, Zionismus als historisch-ethnisch determiniert usw. Eine historische und räumlich differenzierte Beschreibung der ideologischen Landschaften erfolgt im Rahmen der Geschichtswissenschaften. Im Sinne dieser Arbeit wird der Begriff der Ideologie eher im Sinne von ELIAS (1970: u. a. 27, 56 f.) als ein Konglomerat aus gruppenspezifischen Phantasien und realistischen Vorstellungen verstanden, dessen Affekt- und Phantasiegeladenheit zwangsläufig egozentrische und ethnozentrische Problematiken ausprägt, die aus der Unrealität bestimmter Vorstellungen und deren gruppenspezifischer Fortführung, im weitesten Sinne also auch aus ihrer Unwissenschaftlichkeit, erwachsen.

Im Hinblick auf Raumordnungspolitik wird dies deutlicher, wenn in einem kurzen Exkurs wesentliche Aspekte raumwirksamer Handlungen in den letzten 200 Jahre deutscher Staatsgeschichte gesichtet werden. Politische Maßnahmen, die eindeutig einen raumordnenden und raumplanerischen Charakter trugen, lassen sich schon unter dem brandenburg-preußischen König Friedrich II. erkennen, der seinerzeit bereits auf traditionelle Vorbilder seiner hohenzollerschen Stammlinie bauen konnte⁹⁰. Der bereits damals verwendete Begriff der „Kolonisation“ bezeichnete die Anwerbung von Siedlern, die mit staatlicher Unterstützung Land urbar machen und sesshaft werden sollten. Nun war es mit den angekündigten Unterstützungen im Allgemeinen zwar nicht weit her, so dass viele der angelockten Siedler in elender Armut leben und bei den aufwändigen Rodungs- und Entwässerungsarbeiten ihre Gesundheit opferten. Dennoch lagen dieser weite Landstriche erfassenden Binnenkolonisation räumliche und fiskalische Planungen zugrunde, die auch auf niederländische Einflüsse zurückgehen und einen effektiven Trockenlegungsapparat für Nutzbarmachung der brandenburg-preußischen Niederungen schufen⁹¹. Kern der zugrundeliegenden Ideologie war die Erhaltung des absolutistischen Königtums, welches gestützt auf das reformierte Bekenntnis des Calvinismus die Prädestination⁹² religiös zu begründen suchte. Das stehende Heer, schon von Friedrich Wilhelm I. gehegt und ausgebaut, wurde ein weiteres, ja sogar das wichtigste Instrument Friedrichs II. zur Umsetzung der ideologisch begründeten Machtansprüche. Und beides, Heer und Binnenkolonisation stand in mehrfacher Hinsicht in engem Zusammenhang. Das Heer brauchte für seinen Aufbau und die Umsetzung der kriegerischen Ambitionen Friedrichs II. viele Menschen, so dass er sich möglichst viele Untertanen wünschte. Gleichzeitig mussten diese sich selbst ernähren und vermehren können, was eine modernisierte Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte und die Errichtung von Siedlungen voraussetzte, und über ihre eigene Ernährung hinaus mit von ihnen abgepressten Steuern den Unterhalt des Heeres bestritten.

Leitbegriffe, die früh und sehr zügig in Verbindung mit der staatlichen Organisation von Raumordnungsverwaltungen auftauchen, sind:

- Bevölkerungswachstum und Bevölkerungsverdichtung als Stimulans behördlicher Raumgliederung (BOG 1988: 14)

L

⁹⁰ Dazu näher bei MITTENZWEI (1980: 74 ff.) und CLARK (2007: 120): (Z) „Diese fiskalischen Initiativen (von Friedrich Wilhelm I. nach 1718; R. W.) wurden von zahlreichen weiteren Maßnahmen flankiert, die zur Steigerung der Einnahmen beitragen sollten. Dank enormer Anstrengungen konnten innerhalb von zehn Jahren die Sümpfe im Havelland, die 1675 dem schwedischen Heer zum Verhängnis geworden waren, trockengelegt und 15.000 Hektar fruchtbares Acker- und Weideland gewonnen werden. Gleichzeitig begann man mit der Trockenlegung des Oder-, Warthe- und Netzebruchs, ein gigantisches Projekt, das erst unter dem Nachfolger Friedrich Wilhelms vollendet werden sollte: Unter der Leitung der Trockenlegungskommission wurden etwa 500 Quadratkilometer Sumpfland urbar gemacht, die zum Überflutungsgebiet der Oder gehört hatten. Da zu dieser Zeit die Bevölkerungszahl als wichtigster Maßstab wirtschaftlicher Blüte galt, legte Friedrich Wilhelm Siedlungsprogramme auf, um in bestimmten Regionen die Produktivität zu steigern und Manufakturen zu fördern. So wurden im äußersten Osten Ostpreußens protestantische Einwanderer aus Salzburg angesiedelt. Hugenottische Textilarbeiter wurden nach Halle geschickt, in der Hoffnung, dass man so die Dominanz sächsischer Importe im hohenzollerschen Herzogtum Magdeburg eindämmen könnte.“ Zu Friedrich II: CLARK (2007: 282): (Z) „Gleichzeitig investiert der Staat massiv in die Entwicklung der Provinz: Geld für die Verbesserung der Städte wurde bereitgestellt, insbesondere für Bromberg und Kulm, Sümpfe trockengelegt und Wälder abgeholzt, um neues Acker- und Weideland zu gewinnen, und ein Kanal gebaut, der die Netze mit der Brahe verband und damit den Schiffsverkehr zwischen Oder und Weichsel ermöglichte. Friedrich mischte sich in zahllosen Detailfragen ein, befahl etwa die Anpflanzung von Obstbäumen, die Gründung von Schulen, den Anbau von Kartoffeln, den Bau von Deichen oder die Bereitstellung billigen Saatgutes für die Bauern.“

⁹¹ Die Wasserbehörden sind bis heute in den Niederlanden die wichtigsten Akteure der Raum- und Umweltpolitik. S. a. ARL/DGR (2003: 1): Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungs begriffe. Zu den Ursachen und Wirkungen der niederländischen Entwicklung bei der Intensivierung der Landnutzung seit etwa 1500 s. a. WITTMANN (1975: 157). MITTENZWEI (1980: 76) führt aus, dass der holländische Ingenieur Simon Leonhard von Haerlem zusammen mit dem Mathematiker Leonhard Euler die technische Lösung zur Entwässerung des Niederoderbruchs fand. Friedrichs II. Vater, Friedrich Wilhelm I., war an einer Lösung noch gescheitert.

⁹² Prädestination: Auserwähltheit durch Gott, ergänzt und erweitert durch Sendungsbewusstsein.

- besondere ökonomische Entwicklungen (Entwicklungsschübe)
- Zentralität (BLOTEVOGEL u. SCHÖLLER 1988: 42)
- Regionalkompetenz versus Ressortprinzip

Der erst nach der durch Preußen vorangetriebenen Vereinigung deutscher Fürsten- und Königtümer als Kaiserreich auftretende deutsche Staat neigte im Zusammenhang mit den von Stein und Hardenberg nach dem Ende der napoleonischen Zwangsherrschaft vorangetriebenen preußischen Verwaltungsreformen vor allem zu deklaratorischen und substanziellen Akten räumlicher Politik und Verwaltung. Den Raumwissenschaften wurde relativ wenig Aufmerksamkeit zuteil⁹³. Es kündigte sich hier aber doch bereits an, was vor und nach den nationalsozialistischen und sozialistisch/ kommunistischen Varianten deutscher Raumordnungspolitik das ideologische Grundthema politischer Raumbetrachtung werden sollte: die Orientierung auf wirtschaftliche Prämissen der Effizienz, der Produktion und Reproduktion von Waren, der Profitgewinnung sowie der sozialen Verteilung des erwirtschafteten Reichtums. Der gesellschaftliche Vormarsch dieser bürgerlichen Ziele führte, ausgehend von den Städten, auch zu einer zunehmend kapitalistischen Prägung ländlicher Produktions- und Lebensweisen.

Die Ablösung des politischen Regionalprinzips der Territorialverwaltung durch das exekutive Ressortprinzip⁹⁴ folgte der zunehmenden gesellschaftlichen Ausdifferenzierung von Recht, Wirtschaft, Bankenwesen, Politik und Religion hin zu speziellen Fachverwaltungen⁹⁵. Wenn es heute noch Raumordnungspolitik als Verkörperung des Regionalprinzips politischer Herrschaft gibt, so scheint sie also fast ein Relikt monarchisch-absolutistischer Herrschaft zu sein, da sie sowohl räumlich-regional organisiert ist als auch vor jeglicher strengen Fachbindung zurückweicht und den Überblick über das Gesamte zu wahren sucht.⁹⁶

Der merkantilistischen Idee von Landesentwicklung folgte nach dem 1. Weltkrieg bis zur nationalsozialistischen Machtergreifung eine Periode in Deutschland, in der sich Tendenzen einer liberalistischen Wirtschaftspolitik mit deutlichen Ansätzen für eine, mehrere Fachbereiche integrierende Gesamtplanung mischten. Letztere lassen sich auch als eine Reaktion auf diejenigen wirtschaftlichen Erfolge des Liberalismus verstehen, die nach STEINBERG (1971) in den Kommunen infolge des rasanten Städtewachstums zu drastischen negativen Erscheinungen geführt hatten. Insbesondere betraf dies die Versorgung mit Wasser und Energie, die Abwasserbeseitigung, die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen, Verkehrsprobleme, aber auch soziale Probleme: Wohnungsnot, Nahrungsmittelversorgung, Armut, Arbeitslosigkeit usw. Da diese den kommunal Verantwortlichen am deutlichsten vor Augen standen⁹⁷, entwickelten sich die ersten

⁹³ Das Wirken des bedeutenden Agrar- und Wirtschaftswissenschaftlers Johann Heinrich v. Thünen setzte erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts ein. S. dazu THÜNEN (1990).

⁹⁴ Der Beginn dieser Ablösung lässt sich in Deutschland mit einiger Berechtigung in der 1740 erfolgten Instruktion zur Gründung des sogenannten V. Departements der Regierung durch den preußischen König Friedrich II. erkennen. Dieses „Ministerium“, welches in Brandenburg-Preußen für Handel und Gewerbe zuständig war, kann als das erste deutsche Fachministerium bezeichnet werden. Die bis dahin existierenden vier Departements leiteten im Wesentlichen fachübergreifend die preußischen und brandenburgischen Provinzen. S. dazu MITTENZWEI (1980: 44 ff.).

⁹⁵ Bei dieser Differenzierung entstehen auch in Organisationen Reflexionsdefizite in Bezug auf die Wahrnehmung gesellschaftlicher Funktionen. KONOPKA (1999: 18, 19) (Z): „...betont auch ausdrücklich die im Verhältnis von Organisationssystemen und Gesellschaftssystem sichtbar werdenden Grenzen der `Problemverarbeitungskapazität` von Organisationen, indem er darlegt, dass Gesellschaftsfunktionen nicht pauschal an Einzelorganisationen delegiert werden können, sondern nochmals differenziert und spezifiziert werden müssen, bevor sie organisationsfähig werden, was zur Folge hat, dass innerhalb von Organisationssystemen gesamtgesellschaftliche Funktionen nicht angemessen reflektiert werden können. ...“

⁹⁶ In der französischen Raumplanung war bis vor kurzem noch eine strenge Separierung zu beobachten: mit dem Nationalen Fachplan zum Hochschulwesen und zur Forschung, dem Nationalen Fachplan zur kulturellen Ausstattung, dem Nationalen Fachplan zum Straßennetz, dem Nationalen Fachplan zum Wasserstraßennetz, dem Nationalen Fachplan zum Schienennetz, dem Nationalen Fachplan zum Flugverkehr und dem Nationalen Fachplan zum Bereich Telekommunikation. Dazu näher CLEV (1996: 35 ff.).

⁹⁷ Zum Beginn raumordnerischer Tendenzen in den 20iger Jahren und den Leistungen des Staates MANN (1992: 715): (Z) „Seinerseits erkannte der Staat seine soziale Allverantwortlichkeit an und versuchte, auf den drei Ebenen von >>Reich<<, >>Land<< und >>Kommune<< danach zu handeln. Es geschah

Regional- bzw. Landesplanungsorganisationen auch auf kommunaler Basis, bevor der in diesen Zusammenschlüssen verfolgte territorial orientierte und integrierende Ansatz von nationalsozialistischen Ideen okkupiert wurde. Im Laufe der 20iger Jahre entstanden zunächst auf der Basis freiwilliger Zusammenschlüsse eine ganze Anzahl von interkommunalen, regionalen Planungsorganisationen. Die Ziele dieser Planungsorganisationen waren dabei durchaus heterogen, richteten sich aber vorrangig noch auf eine Harmonisierung von territorialen Wirtschaftsbedingungen untereinander und mit städtebaulichen Anforderungen. Soziale und ökologische Aspekte blieben meist von sekundärer Bedeutung, auch wenn sie beispielsweise in den seit Beginn des 20. Jahrhunderts aufkommenden Konzepten für Gartenstädte einen zeitweiligen Aufschwung verzeichnen konnten. Zum mindesten an ihrem Entstehungsort in England stand die Gartenstadtbewegung⁹⁸ anfangs noch unter dem besonderen Einfluss sozialreformerischer Ideen (z.B. HOWARD 1968), die sich in der beabsichtigten Vergesellschaftung der Baukosten, genossenschaftlichem Gemeinbesitz an Boden und Gebäuden, Mitbestimmungsrechten und garantierten Mietrechten der Bewohner niederschlugen. Die Umsetzung solch in sich komplizierter Konzepte verlangte nicht nur nach professioneller und institutionalisierter Planung⁹⁹, sie bringt auch den bislang nicht ganz aufgeklärten Zusammenhang von formaler Organisation und Ideologie zur Wirkung¹⁰⁰.

Ab etwa 1930 begannen bereits vorher spürbare Tendenzen nationalsozialistischer Ideologie verstärkt in alle gesellschaftlichen Lebensbereiche vorzudringen. In der Geographie und den ihr nahestehenden Disziplinen sind sie nach HEINRICH (1991: 388 ff.) bereits ab 1920 und früher erkennbar. Der zu ideologischen Konzepten aufgebaute Mythos von „Blut und Boden“ sowie Rassismus als Staatsdoktrin fanden Zustimmung auch bei Raumordnungspolitikern und Raumwissenschaftlern – bei einigen allerdings aber auch scharfe Kritik. Das deutsche „Bauerntum“ sollte in nationalsozialistischer Vorstellung zum Bannerträger der siedlungs-, raum- und rassepolitischen Maßnahmen werden (MAI 2002). Die gesellschaftliche Wirklichkeit dagegen zeigte die politische Führungselite der NSDAP an der Spitze dieser Planungen und Maßnahmen – und die Bauern eher als Verfügungsmasse zur Umsetzung ihrer ideologischen Vorstellungen. Raumplanung geriet zu einer Auseinandersetzung um die äußere und innere Kolonisation von Gebieten.

]

in uralter, unter Bismarck wiederbelebter, im Kriege zu neuem Höhepunkt gediehener Obrigkeitstraditionen. Der Staat als Träger der Volkserzählung und Schulung, als Wächter der Moral, als zentraler Agent der wissenschaftlichen Forschung, als Auftraggeber und Förderer der Künste, als Garant vor allem, der baren Existenz seiner Bürger, das war nun alt, das verstand sich von selbst. Und auch hier trat die gefährliche Hilfe fremder Kapitalien hinzu. Gerne eilten Bürgermeister und Finanzminister nach Amerika, um dort Anleihen aufzutreiben für nützliche, oder doch >>werbende<< Zwecke; landwirtschaftliche Meliorationen, Kanal- und Straßenbauten, Siedlungsprojekte, Ausstellungen, Grünanlagen, Schwimmbäder, Jugendherbergen. Das war konstruktiv und die Freude am öffentlichen Leben erhöhend. Muß ja doch der Staat, da er nun schon in das Leben des einzelnen so gewaltig eingreift, ihn zwingt, ihm nimmt, ihn überwacht, ihm auch etwas geben. Die Weimarer Republik tat das, solange sie konnte. Die deutschen Städte waren vor dem Krieg Lehrmeister schöpferischer Verwaltung für die ganze Welt gewesen; sie waren es noch einmal in der Weimarer Zeit.“

⁹⁸ Dazu näher GOTHEIN (1997 = 1926: 443).

⁹⁹ S. dazu KAMPFFMEYER (1913) und KAMPFFMEYER (1900).

¹⁰⁰ LUHMANN (1994: 27): (Z) „Menschen schließen sich wohl in den meisten Fällen aus bewusst erlebten Gründen oder gar zu bestimmten Zwecken zusammen: um Bedürfnisse zu befriedigen, Probleme zu lösen. Damit wird der Grundstein für eine formale Ideologie ihres Zusammenschlusses gelegt.“ Allerdings definiert Luhmann zumindest hier nicht, was er mit „Ideologie“ meint, also auch nicht, was „formale Ideologie“ sein soll. Er führt aber aus: (Z) „Ein soziales System ist formal organisiert in dem Maße, als seine (wechselseitigen Verhaltens-; R. W.) Erwartungen formalisiert sind. Formale Organisation ist der Komplex dieser formalen Erwartungen. Sie besteht aus den Mitgliedsrollen, die das Verhalten definieren, das von einem Mitglied als solchem erwartet wird.“ (LUHMANN 1994: 38). Die Formalität gründet auf der Qualität von Verhaltenserwartungen der Organisationsmitglieder zur Sicherung der Systemidentität und zur Bestimmung der Systemstrukturen. Offensichtlich geht Luhmann davon aus, dass hierbei ideologische Anteile nicht eliminierbar sind.

Es begann sich ein geradezu tragisches, über mehrere chronologisch zu unterscheidende Stufen reichendes Wechselspiel zwischen räumlicher Politik einerseits und Raumforschung und Raumplanung andererseits zu entwickeln. Eine Analyse der Vorgänge um die Raumordnung des Dritten Reiches verdeutlicht, dass es für die nationalsozialistische Politik kein Problem gewesen war, ideologisch präparierte Raumforscher und Raumplaner zu finden, welche die politischen Ziele zur Neuordnung der eroberten und annektierten Gebiete sowie des „Altreichs“ in umsetzungsfähige Planungen gossen, die nicht nur Siedlungsstützpunkte, Einzugsbereiche dieser Stützpunkte und Verkehrsinfrastrukturen enthielten, sondern auch Maßnahmen zur Umsiedlung, Aussiedlung und Vertreibung anderer Nationalitäten¹⁰¹. Die entstandenen Pläne und die bei ihrer teilweise begonnenen Umsetzung gewonnenen Erfahrungen wiederum gaben Anlass dazu, politische Ziele zu überprüfen, neu zu formulieren, zu konkretisieren usw. Es lag demnach eine ausgesprochen gut funktionierende, sich gegenseitig befruchtende Kommunikation zwischen denjenigen Raumforschern und Raumplanern und ihren politischen Auftraggebern vor, die sich mit dem nationalsozialistischen Regime arrangierten. Andere, die sich einer Zusammenarbeit verweigerten, wurden mundtot gemacht, zeitweise (Karl August Wittfogel) oder bis Kriegsende (Alfred Philippson) interniert und drangsaliert.

Geplant wurde eine völlige Neuschöpfung nationalsozialistischer Gesellschaft in den eroberten Gebieten der Staaten östlich Deutschlands. Hier zeigte sich eine durch ein totalitäres Regime eröffnete Möglichkeit, neue Theorien der Raumforschung und Raumplanung praktisch erproben zu können. Der Generalplan Ost bspw. war zunächst als agrarische Konzeption angelegt: ein riesiger Agrarraum mit deutschen Siedlern und ihren Arbeitskräften, die nach einem rassistischem Auslese-, Selektions- und Vernichtungskonzept bestimmt worden waren. Hinzu traten später weitere regionale Konkretisierungen.

Die Modernität des Generalplans äußerte sich nach RÖSSLER (1993) darin, über eine spezifisch wissenschaftliche Rationalität zu verfügen, zu der die Organisation der Verteilung von Menschen, Gütern, Nahrungsproduktion und –verbrauch gehörte, räumlich neu strukturierte Verwaltungen und städtische Funktionen und der Entwurf einer gut kontrollierbaren nationalsozialistischen Siedlergemeinschaft. Die Moderne äußerte sich hier als widersprüchlicher Prozess, gekennzeichnet durch den Gegensatz von Industrialisierung/Agrartechnologie und Agrarromantik, neue Organisations- und Raumstrukturen sowie neue Unterwerfungs- und Herrschaftsstrukturen. Der Generalplan verkörpert eine enge und spezifische Verbindung von akademischer Forschung und nationalsozialistischer Planung, Wissenschaft und (verbrecherischer) Praxis, neuen Theorien und Vernichtungspolitik.

So enthielt der Generalplan nicht nur Aufgabenbeschreibungen für die geplante Besitz- und Boden- und Nutzungsordnung, Zahl und Größe der Gemeinden, bauliche Gestaltung der Dorfstrukturen, Vorgaben für die Tierzucht, Ausbau des Straßennetzes u. a., diskutiert wurden insbesondere auch die territorialen Geltungsbereiche, die dem Generalplan unterfallen sollten, die „Frage des Siedlungswillens“ der Deutschen, die „Frage der Eindeutschung“ insbesondere der baltischen Völker, von Teilen der tschechischen, polnischen, ukrainischen und weißrussischen Bevölkerung, die Vertreibung der Mehrzahl der Polen und Ukrainer oder die „Liquidierung des Rusentums“ (MADAJCZYK 1994: 50 ff.)

Die nationalsozialistischen Raumplaner haben Lösungswege und deren Konsequenzen aufgezeigt, allerdings nicht mahnend und warnend, sondern überzeugt von der Richtigkeit und Wichtigkeit ihrer Arbeit. Wird registriert, dass die „planungspolitischen Prozesse ... dabei (nur) maßgeblich von vorherrschenden Werthaltungen, Leitvorstellungen und Zeitströmungen gelenkt“ waren, bedeutet dies ein zwar moralisch verwerfliches, aber logisch richtiges Handeln nationalsozialistischer Raumplanung und Raumordnungspolitik¹⁰².

L

¹⁰¹ Vgl. dazu insbesondere die Literatur zum nationalsozialistischen „Generalplan Ost“: BENZ (1985), MADAJCZYK (1994), RÖSSLER (1993), Dokumentation „Der Generalplan Ost“ (1958).

¹⁰² (Z) „Die RfR (Reichsstelle für Raumordnung; R. W.) ging mit dem Hitlerstaat unter, die RAG arbeitete jedoch weiter und ging 1946 mittels einfacher Umbenennung in die Akademie für Raumforschung und Landesplanung über. Die personellen und in der Sache auch inhaltlichen Kontinuitäten für den Planungsapparat im Nachkriegsdeutschland waren außerordentlich stark, gleichwohl verliefen Raumplanung und

Wäre der Zusammenhang zwischen nicht-demokratischer Herrschaftsform, Regionalprinzip und Raumplanung so eng und nur so wie im Dritten Reich strukturierbar, dann hätten Raumordnungspolitik und -verwaltung unter demokratischen Verhältnissen keine Existenzberechtigung¹⁰³. Es muss demnach auch unter demokratischen Verhältnissen allgemeine Bedingungen und Bedürfnisse geben, welche das Regionalprinzip als sinnvolles Prinzip in der Politik anwenden:

- absolutistische und diktatorische Elemente, die aus keiner politischen Herrschaftsform vollständig eliminiert werden können¹⁰⁴,
- die Zersplitterung und partielle Gegenläufigkeiten von Fachressorts, die eine übergeordnete Koordination verlangen (und bestünde diese Koordination auch nur in einer einigermaßen regelmäßigen Information über das Tun der Anderen),
- der Flächen- oder Linienbezug vieler Fachverwaltung, welcher in ihrem jeweiligen Sinne eine Region darstellt, in der die Verwaltung zuständig ist,
- die erhebliche öffentliche Verwirrung, zu welcher eine Vielzahl von Fachverwaltungen mit jeweils unterschiedlichen Flächenzuständigkeiten führen würde¹⁰⁵.

Eine gewisse Distanz der ARL zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den ideologischen Grundlagen des Raumbegriffs zeigt sich auch im Umgang mit der Territorialplanung der ehemaligen DDR. GRIMM (2000: 3) konstatiert nach einer umfangreichen Aufzählung dazu vorhandener Literatur hinsichtlich seiner Überlegungen über die Raumforschung und –planung in der DDR: (Z) „Angesichts des mit diesen Hinweisen umrissenen in den letzten Jahren erreichten Erkenntnisstandes erscheint es als vertretbar, die Tätigkeit des Redaktionsausschusses unmittelbar auf einige Grundthemen der Raumforschung und –planung in der ehemaligen DDR zu beschränken. Dabei allerdings wurde in dem Redaktionsausschuss übereinstimmend festgestellt, dass sich sowohl mit der Raumforschung als auch mit der Raumplanung (bzw. Territorialforschung und Territorialplanung) befassen müsse und eine Trennung der beiden miteinander verbundenen Richtungen nicht zweckdienlich sein könne. Davon ausgehend empfiehlt sich eine eingehende Befassung mit den Planungsrichtungen (1.), den Forschungsinstituten (2.), den Verbänden (3.), den Methoden und Instrumentarien (5.), den langfristigen Programmen (6.), sowie mit ausgewählten Einzelmaßnahmen (7.) der territorialen Planung und Forschung in der früheren DDR, die im Folgenden näher erläutert werden sollen.“

Dieser Auffassung entspricht dann wie von selbst, dass (Z) „die Untersuchung jeder der genannten Institutionen ... zur Aufhellung unseres Anliegens aufschlussreich sein (könnte). Aus der Sicht der angestrebten Sicherung der ‘Quellen’ der Raumforschung und –planung in den Bezirken kommt den Büros für Territorialplanung (BfT) und für die zentrale staatliche Ebene der Forschungsleitstelle für Territorialplanung (FLS) die Schlüsselrolle zu.“ Die Befassung mit den Strukturen und Organisationen schiebt sich vor eine gründliche Erfassung der ideologischen Quellen von Raumvorstellungen, wenn auch zugestanden werden kann, dass in jeder der aufgezählten Aspekte eine Grundsatzdiskussion zu diesem Punkt geführt werden könnte.

(Z) „NS-Spezifika wie radikaler Rassismus und Ausbeutung der Ressourcen anderer Staaten zum Wohle der deutschen ‘Herrenmenschen’ - Wirtschaft sind den Planungen (der Reichsar-

]

Raumforschung nun aufgrund der politischen Wende unter ganz anderen ideellen Vorzeichen.“ aus: VENHOFF (2000: 74).

¹⁰³ Literaturrecherchen zeigen auch, dass es nach dem Regionalprinzip arbeitende Raumordnung nicht nur in Diktaturen oder Demokratien westlichen Musters gab. WENZLER (1977) stellte mit seinem 1977 veröffentlichten Beitrag über die Raumplanung in der Sozialistischen Republik Kroatien dar, dass auch in Übergangsstadien zwischen beiden Herrschaftsformen Raumordnung und Raumplanung eine wichtige, die Gesellschaft gestaltende Rolle zukommen kann, bei der beispielsweise Gemeinden als Träger der Raumplanung in einer „sozialistischen Selbstverwaltungsgesellschaft“ erscheinen.

¹⁰⁴ So beträgt die Legislaturperiode eines Landrates im Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 116 Abs. 2 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern mindestens sieben und höchstens neun Jahre. Eine Zeitspanne, die durchaus geeignet erscheint, um in ihr auch nicht-demokratische Herrschaftsformen einzuüben.

¹⁰⁵ Der in der Literatur dazu verwendete Begriff bezieht sich auf die „Einheit der Verwaltung“, als deren erstes Kriterium die einheitliche Gebietsabgrenzung erscheint, im Weiteren dann auch die Zusammenfassung der Verwaltungstätigkeit in einer Behörde. S. dazu GADEGAST (1988: 71 ff.).

beitsgemeinschaft für Raumforschung, der Reichsstelle für Raumordnung und des Arbeitswissenschaftlichen Institutes der Deutschen Arbeitsfront; R. W.) natürlich immanent, auch wenn sie sich meist einer konkreten, unpathetischen, eben `wissenschaftlichen` Sprache bedienen.“ VENHOFF (2000: 6) fragt sich hier nicht, weshalb diese Planungen trotz ihrer moralischen Problematik so eng an politische Ziele gebunden sind, dass deren Hereinnahme als Planungsgrundlage geradezu „natürlich“ erscheint.

Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass ein Versuch funktionaler Analyse staatlicher Raumordnungspolitik auf eine Differenzierung in „richtige“ und „falsche“, legitime und illegitime, demokratisch verfasst und doktrinäre Raumplanung Bezug nehmen muss¹⁰⁶.

MAI (2002: 185) weist in seiner Abhandlung über die nationalsozialistische Raumpolitik auf den engen Zusammenhang zwischen totalitärer Diktatur und der Möglichkeit hin, die in einer solchen Diktatur bestehende politische Hierarchie für die Entwicklung und Umsetzung raumplanerischer Vorstellungen zu nutzen. Begünstigend kam für das Hitler-Regime zwischen 1933 und 1945 hinzu, dass die polykratische Organisation dieser Diktatur eine Vielzahl von Möglichkeiten der raumplanerischen Betätigung eröffnete, solange sie sich nur mit dem Kontext nationalsozialistischer Ideologie bemänteln konnte, der allerdings in Bezug auf die territorialen Auseinandersetzungen in Osteuropa an längere Traditionslinien anknüpfte¹⁰⁷. Gleichsam ist fraglich, ob dieser Sachverhalt nur auf Raumplanung zutrifft, oder ob dies grundsätzlich für alle möglichen planerischen Arbeiten der Politik ebenso behauptet werden kann, da die politische Programmatik Hitlers einen umfassenden Gesellschaftsumbau implizierte.

Die Frage entwickelt ihre Bedeutung allerdings besonders auf dem Hintergrund des Raumbegriffes. Die geradezu inflationäre Verwendung des Begriffes „Raum“ im Dritten Reich zeigt an, dass gerade wegen einer fehlenden wissenschaftlichen Raumtheorie, Raum als ideologisches Konstrukt, als ideologischer Rahmen und Kampfbegriff verwendet wurde, der viele verschiedene Bedeutungen transportieren konnte¹⁰⁸. Entscheidend ist an dieser Feststellung die vorher nicht so klar erkennbare Funktion des Begriffs, essentieller Bestandteil einer totalitären Ideologie zu sein, die schließlich in aktives verbrecherisches Handeln mündete. Es lässt sich somit einführen, dass die Verwendung des Raumbegriffs in der Politik die Folge eines zwar komplexen, aber bestimmbaren Arrangements von Ideen und Theorien darstellt, deren Quellen, wie die deutsche Geschichte zeigt, rassistischer, biologistischer, pädagogischer, industriepolitischer, agrarpolitischer, mythologischer, technischer, kosmogonischer, monetärer, militärischer usw. Art sein können: eine äußerst bunte Quellenlage also, aus der heraus immer wieder mit Raum operiert wird. Hinsichtlich der Territorialplanung der DDR ist festzustellen, dass seitens der ARL schon früh eine inhaltliche Gleichsetzung mit der west- bzw. bundesdeutschen Raumplanung, Raumordnung und Raumforschung erfolgt (KEHRER 2000: 11 ff.), die sich auf eine angebliche Fortführung bestehender Traditionslinien und ähnliche Ziele, Aufgaben und Instrumentarien wie die

L

¹⁰⁶ Insofern ist auch HABERMAS (1985: 246/247) Kritik an Luhmanns Ideologiebegriff nicht abzuweisen: (Z): „Die strategische Leistung des Ideologiebegriffs (bei Luhmann; R. W.) sei die Funktionalisierung von Äußerungen mit Wahrheitsanspruch, die es erlaubt, ohne Rücksicht auf Geltungsfragen nach funktionalen Äquivalenten (für Wahrheit; R. W.) zu suchen: >>Nicht in der kausalen Bewirktheit liegt das Wesen der Ideologie, auch nicht in ihrer instrumentalen Verwendbarkeit, bei der es nicht um Wahrheit, sondern um Wirkung geht, und schließlich auch nicht darin, dass sie die eigentlichen Motive verbirgt. *Ein Denken ist vielmehr ideologisch, wenn es in seiner Funktion, das Handeln zu orientieren und zu rechtfertigen, ersetzbar ist.*<< (Luhmann, N.: *Wahrheit und Ideologie*). Diese Formulierung zeigt, dass Luhmann eine spezielle Ideologienlehre generalisiert: nämlich den Ideologiebegriff des im späten 19. Jahrhundert herrschenden philosophischen Irrationalismus aller Spielarten. (Vgl. H. Plessner, *Abwandlungen des Ideologiegedankens* (1931), in: *Zwischen Philosophie und Gesellschaft*. Bern 1953.) Dabei verfehlt Luhmann die Tradition, in der der Begriff der Ideologie in kritischer Absicht entwickelt worden ist. Sowohl Marx wie Freud haben den Begriff der Ideologie (bzw. den der Illusion) als Gegenbegriff zu einer Selbstreflexion entwickelt, durch die falsches Bewusstsein, nämlich die notwendigen Täuschungen eines Subjekts über seine eigenen, ihm fremd gewordenen Objektivationen zerstört werden kann.“

¹⁰⁷ SCHALLER (2002) zeichnet dazu ein differenziertes Bild der deutschen Ostpolitik vom Ende des 18. Jahrhunderts bis 1945 gegenüber den slawischen Völkern und osteuropäischen Staaten.

¹⁰⁸ Nähere Ausführungen dazu bei WALDHOFF, FÜRST u. BÖCKER (1994: 13 ff.).

westdeutsche Raumplanung gründen solle. Es scheint bisher aber keine Rekonstruktion möglich zu sein, die offenlegt, weshalb die ostdeutschen Raumplaner zwischen 1945 und 1989 statt des Raum-Begriffs den des Territoriums verwendet haben¹⁰⁹. Aber auch die beispielsweise von KEHRER (2000) vorgenommene weitestgehende Gleichstellung von Raum- und Territorialplanung sollte noch einmal überprüft werden. Beides sind zweifellos staatliche Planungen, die sich als integrative Ansätze verstanden und räumliche Ansprüche vertraten. Doch selbst wenn versuchsweise von den unterschiedlichen Gesellschaftsmodellen der DDR und der BRD abgesehen wird, bleiben enorme Unterschiede zwischen beiden Planungssystemen offensichtlich. Dabei ist die Frage der Instrumente und Strukturen eher nebensächlich, denn sie folgen der Politik und den politisch gestellten Aufgaben. Letztere müssten deshalb im Vordergrund stehen, wenn funktionelle Differenzen begründet werden sollen.

(Z) „Sie (die Territorialplanung der DDR) war eine neue Form der Volkswirtschaftsplanung.“ (KEHRER 2000: 14) Die westdeutsche Raumplanung nach 1945 hat einen solchen Anspruch bisher nicht gehabt und es ist auch nicht absehbar, wie er unter den aktuellen gesellschaftlichen Verhältnissen entstehen könnte. Gleichlautendes ist festzustellen für die „Planung von Wirtschaftsgebieten“, eine „umfassende Integration in die Volkswirtschaft“, die „territoriale Zuordnung aller Investitionen mit einem Wertumfang von über 50 Millionen Mark je Vorhaben“ oder die „Erhöhung des Nutzungsgrades und der Einsatzeffektivität territorialer Ressourcen“. Es handelte sich für die DDR um eine Planung, die berufen war, in wirtschaftliche Standortentscheidungen und Entwicklungsprozesse wesentlich stärker einzugreifen, als die rahmensetzende Raumplanung westdeutscher Prägung. Auch ihre Anbindung an politische Entscheidungen war unmittelbar wirtschaftlich strukturiert und motiviert, und nicht nur mittelbar auf Vorhaben und Flächennutzung einwirkend gedacht¹¹⁰. Andererseits litt sie trotz dieser Verheißungen bis zur Agonie unter den Ängsten der politischen Elite und unter deren Informationsblockaden¹¹¹.

Für die Raumplanung der DDR liegen Untersuchungen von vergleichbarer Intensität und Dichte wie für die Zeit des Dritten Reiches nicht vor. Dieser Befund lässt sich nicht nur auf den geringen zeitlichen Abstand zwischen dem Ende der DDR 1989 und den inzwischen möglichen Untersuchungen begründen. Eine wichtige Rolle spielt sicher auch, dass die Raumplanung der DDR im Verhältnis zu der des Dritten Reiches relativ unspektakulär geblieben ist und es eines erhöhten Aufwandes bedarf, zwischen der Raumplanung der DDR und derjenigen der Bundesrepublik Deutschland exakt zu differenzieren. Beide weisen in vielen Punkten Übereinstimmung in der Wahl der Mittel und der Instrumente, der Koordinationsfunktion und staatlichen Innenorientierung auf. Die Differenzierung muss sich deshalb nicht nur auf die Feinheiten einlassen, die bei genaueren Untersuchungen in diesen Bereichen erkennbar wird, sondern muss vor allem die politischen Bedingungen erfassen, unter denen sie stattfanden.

Beide Formen von Raumplanung, die bundesdeutsche als auch die der DDR, so lässt sich immerhin aus den vorliegenden Untersuchungen resümieren, weisen starke Korrelationen zur Historie ihres politischen Systems auf. Eine Determinierung der Formen von Raumplanung erfolgt möglicherweise primär aus der Entwicklungsgeschichte ihrer politischen Systeme, die sie ggf. viel stärker zu charakterisieren vermögen, als die von den Raumplanungen verwendeten Instrumente, Mittel oder die von ihr anvisierten Ziele.

Die jeweils im historischen Kontext vorherrschende Ideologie stellt wichtige Teile der anzuwendenden Ordnungsvorstellungen für die Raumgestaltung bereit, da sie ethische Handlungsmaximen und Wertvorstellungen in die raumgestaltende Arbeit einbringt. Dieses Zugeständnis machen auch HAMEDINGER et al. (2008: 14): (Z) „S. 14: „Das derzeit in einigen planungstheoretischen Texten diagnostizierte „Revival“ einer strategieorientierten Planung in Europa ist ...im Zu-

L

¹⁰⁹ Einen interessanten Hinweis gibt FOUCAULT (2004: 13 f., insb. 32 f.) mit seiner Feststellung einer festen Verbindung von Herrschaftsbegriff adliger Souveränität und Territorialität als Gegensatz zur bürgerlich-merkantilistischen Stadt- und Gebietspolitik.

¹¹⁰ Exemplarisch dazu die Inhalte des „Eichsfeldplanes“ bei HEUNEMANN (o. J.: 825-845).

¹¹¹ ALBRECHT (2000: 77) erwähnt, dass selbst für die Planungen des Erholungswesens und Tourismus die individuellen Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung nicht erfragt werden durften.

sammenhang mit der Existenzangst einer Profession zu sehen, deren gemeinsame ideologische Fundamente (z.B. „Gemeinwohlorientierung“, „gleiche Lebensbedingungen in jeder Region“, „soziale Durchmischung“) schon längere Zeit erodieren ...“

Die ideologischen Anhaftungen am Raumbegriff darf man sich aber selbstverständlich nicht mechanisch vorstellen. Es genügt auch nicht, auf die soziale Affinität ideologischer Korrelate als machtmittel bedingt zu verweisen. Auch von Raum, soweit materiell-ontisch begriffen, als einer falschen Evidenz unmittelbar auf das Vorhandensein von mehr oder minder gut versteckten Ideologie zu folgern (BELINA 2000), scheint zu kurz gegriffen, weil der Vorgang des Entwurfs von Räumen zunächst und ganz pragmatisch als ein Abstraktions- und Koordinationsvorgang zu verstehen ist¹¹². Die bzw. eine bevorzugte ontologische Begründung des Raumes stellt sich als Erkenntnis und Sicherheit versprechende Grundierung des gesellschaftlichen Lebens dar, die eine ideologische Färbung des Produktes Raum ermöglicht. Aber erst relativ spät in der Gesellschaftsentwicklung, als die lückenlose Verräumlichung der (Um)welt vollzogen war, konnten Ideologien auf den Raum zugreifen, indem sie ihn zum wichtigen Bestandteil ihres Erklärungs- und Zielrepertoires machten.

Näher umrissen werden kann dieses Verhältnis von Ideologie und Raum, wenn die funktionale Konstruktion des materiell-ontisch verstandenen Raumbegriffs im sozialen System der Raumordnungspolitik erfasst wird. In diesem Verhältnis lassen sich folgende funktionale Zusammenhänge erkennen:

- der materiell-ontisch präparierte Raum soll Seinsgewissheit bieten, wird deshalb als grundlegender Bestandteil der Wirklichkeitskonstruktion nicht nur des sozialen Systems, sondern auch der psychischen Systeme seiner Umwelt angesehen;
- materiell-ontisch verstandener Raum soll den Arbeitsgegenstand in nicht hinterfragbarer Weise sichern, indem er ihn als nicht diskussionswürdige Prämisse abscheidet und dem analysierenden Blick entzieht;
- materiell-ontisch verstandener Raum kann durch seine Eigenschaft als Prämisse von Raumordnungspolitik immer wenigstens anteilmäßig, wenn nicht gar vollständig verdecken, dass jede andere Raumvorstellung ebenso wie sie selbst eines Herstellungsprozesses bedarf und schon die dabei verwandten Mittel, erst recht aber das Ergebnis, unter den Bedingungen realer politischer Macht konfiguriert werden (Konkurrenzproblem);

Aus diesem Zusammenschluss ergibt sich die Frage, ob Raumordnungspolitik ausschließlich mit materiell-ontischem Raum funktioniert bzw. ob materiell-ontischer Raum eine ihrer essentiellen Bedingungen ist. Eben dies muss jedoch grundsätzlich verneint werden. Denn unabhängig von ihrer eigenen Sichtweise konstruiert Raumordnungspolitik als staatliche Politik und Exekutive ihre Räume. Der materiell-ontisch verstandene Raum dient dabei als Schutzschild vor Diskussionen, welche die Konstruktionsweise in den Mittelpunkt rücken könnten. Die also nicht mehr über das Ergebnis (über die bereits reduzierte Komplexität) diskutieren, sondern über den Prozess (über die Selektion und ihre Bedingungen, Ansprüche und Wirkungen).

Die vorstehende Frage muss jedoch auch verneint werden, wenn raumordnende Arbeit nicht im engen Sinne als institutionalisierte oder organisierte Verwaltung in Erscheinung tritt, sondern wenn der politische Charakter stärker betont wird. Augenscheinlich sind es dann politische Handlungen, die sich auf Tatsachen und Sachverhalte richten.

L

¹¹² Dieser Schluss lässt sich beispielsweise aus der Rolle der niederländischen Wasserverbände für die Entwicklung einer Staats- und Raumvorstellung sowie ihrer Stellung für ein funktionsbezogenes Raumverständnis ziehen. Die Herausbildung der niederländischen Provinzen, ihre innere Organisation und die infrastrukturellen Wirkungen der Wasserverbände verweisen auf zunehmende räumliche Abstraktionen in Form sich differenzierender Verwaltungsgliederungen und zunehmende Koordinationsaufgaben bei der Entwicklung von technischen Infrastrukturen. S.

<http://www.provinciegroningen.nl/de/geschichte?view=standard> .

5. Aktuelle konventionelle Selbstbeschreibungen des Systems

Das raumordnungspolitische Kommunikationssystem liefert von sich bisher überwiegend Beschreibungen, ohne sich darin als autopoietisches System zu reflektieren. Diese so vorgenommenen Beschreibungen werden hier aufgenommen, um ihre Differenz zu einer funktionalen Analyse des Systems zu erfassen.

5.1 Raumforschung – Raumplanung – Raumordnung – Raumordnungspolitik

Wird eine Charakterisierung des Begriffes Raumplanung aus sozialgeographischer Sicht begonnen, so ist es leichter, die in ihm später auftretenden Einmengungen aus Politik und Ideologie vorerst zu eliminieren und auf die Sachthemen sozialgeographischer Forschungsergebnisse zu begrenzen. Die von WERLEN (2000) und anderen vertretene handlungstheoretische Sozialgeographie hat ihre Forschungslogik und –programm auf Verbreitungsmuster von auf der Erde vorkommenden Strukturen und Verknüpfungsmuster als Funktions- und Prozessströme gerichtet. In diesen geht es um das Auffinden von „Raumgesetzen“ mittels raumwissenschaftlicher Methoden und um die Systematisierung der Raumgesetze für eine Raumtheorie, die als Basis für Kausal-erklärungen die Grundlage der Raumplanung bilden sollen.

Fraglich bleibt allerdings, ob die von einem Sozialgeographen gemeinte Raumplanung identisch ist mit der Raumplanung des Staates, die von vornherein unter politischen und ideologischen Prämissen steht, keine klar erkennbaren wissenschaftlichen Standards benutzt, eigene, nicht-wissenschaftliche Zielstellungen verfolgt und dazu passende politische Programmierungen vornimmt. Der Ausgangspunkt WERLEN's (2000) bietet aber eine Möglichkeit, die Differenzierung zwischen beiden Ansätzen herauszuarbeiten.

Raumordnungspolitik ergibt sich dabei insofern aus der Geographie als einer beschreibenden Wissenschaft, als dass geographische Mittel für die Untersuchung und Darstellung physischer und sozialer Eigenschaften des Raumes unerlässlich sind. Dies betrifft immer nur Informationen über einen Gegenstand der geographischen Darstellung. Die inneren Verhältnisse sozialer Systeme, ihre Systemeigenschaften, sind dagegen nicht Gegenstand der Geographie.

Über die Geographie hinaus müssen Raumplanung und Raumordnungspolitik deshalb den Bereich geographischer Analyse ebenso verlassen, wie sie den Bereich purer Verwaltungsarbeit, den Bereich nur historischer oder nur politischer Analyse verlassen müssen. Eine Untersuchung der Raumordnungspolitik mit systemtheoretischen Analysen stößt darum auch auf die speziellen Eigenschaften verschiedener sozialer Systeme. Es macht sich deshalb erforderlich, die im Zusammenhang mit Raumordnung auftauchenden unterschiedlichen Systeme auf ihre Eigenschaften und den sich daraus ergebenden Positionszuweisungen zu untersuchen sowie ihre Wirkung auf die Raumordnungspolitik zu erkennen. Dies kann, im Anschluss an Popper, zwar nur im Rahmen theoretischer Modelle vorgenommen werden, stößt aber auch auf Unzulänglichkeiten der Theorieentwicklung, die PARSONS bereits 1968 umriss¹¹³.

L

¹¹³ In Bezug auf einen vergleichbaren Stand der Theorieentwicklung unterschiedlicher sozialer Phänomene wie Marktwirtschaft und Politikwissenschaft äußerte PARSONS (1968: 63): (Z) „... In komplexen sozialen Systemen finden sich auch noch andere bedeutende, funktional differenzierte Strukturen, deren charakteristische Merkmale denen der Markt- oder Geldwirtschaft in mancher Hinsicht analog sind. Die vielleicht wichtigste unter ihnen ist die Regierungsstruktur. Es ist immer möglich, das Studium derartiger Strukturen und der entsprechenden sozialen Prozesse zum Gegenstand einer verhältnismäßig selbständigen Wissenschaft zu machen. Bisher ist jedoch in keinem dieser Fälle ein eigenes analytisches Schema entwickelt worden, das einer solchen Wissenschaft einen theoretischen Status verliehen hätte, wie ihn beispielsweise die Wirtschaftswissenschaft besitzt. ...“

5.2 Zur Entstehung des Begriffs der Raumordnung

In der gegenwärtig aktuellen Literatur wie auch in der älteren Literatur über Raumordnung lässt sich nur schwerlich ein Hinweis auf die Entstehung, erst recht keine geschlossene Darstellung der Genese des Begriffs Raumordnung, finden. Wie ein aus dem Nichts auftauchendes Phänomen ist er mit einem mal da, und zwar in der Literatur ab ca. 1900¹¹⁴. Es ist geradezu rätselhaft, aus welchen Zusammenhängen er entstanden sein könnte, wer ihn zum ersten Mal benutzt hat und wie sich seine schließliche Akzeptanz im öffentlichen Diskurs entwickelt hat¹¹⁵.

Das Präsidium der ARL (1982: V) meint im ersten Satz seiner Einführung zum „Grundriss der Raumordnung“, dass Raumordnung und Landesplanung in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg ihre ersten Ansätze und nach dem Zweiten Weltkrieg ihre heutige Gestalt gefunden haben. Das Letztere mag unzweifelhaft stimmen.

Dass Raumordnungspolitik, verstanden als Funktion einer den Gesetzen der Evolution unterworfenen Gesellschaft oder auch als ein soziales Kommunikationssystem über raumrelevante Gegenstände oder simpel verstanden als mit räumlichen Koordinaten codiertes Handeln der Gesellschaft aber älter als einhundert Jahre sein muss, ergibt sich aus der einfachen Schlussfolgerung, dass es bereits viel länger schon Gesellschaften gibt, die jeweils auf spezifische Weise den Umgang mit räumlichen Relationen pflegten und dabei erkannten, dass die Benutzung von Raum-Codizes Vorteile bei der Bewirtschaftung und Gestaltung der Umwelt, aber auch bei kriegerischen Auseinandersetzungen und der Unterhaltung von Handelsbeziehungen bot. Denn all diese Aktivitäten der Gesellschaft werden durch Kommunikationen gesteuert. Wahrscheinlich meinte die Akademie jedoch, dass es den Begriff der Raumordnung erst etwa einhundert Jahre gibt, und hat ihn in dem eng begrenzten Sinn staatlich-behördlicher Versuche zur Ordnung räumlicher Relationen verstanden.

Es ist allerdings kein Zufall und kein Versehen, weshalb diese Eingrenzung gleich im ersten Satz eines Standardwerkes über Raumordnung erscheint. Wie sich aus der Literatur ersehen lässt und weiter unten noch ausgeführt werden wird, ist sie zum Programm geworden. Sie steht mit mehreren Reduktionen seiner Bedeutung auf ein in sich nicht logisch abgegrenztes Feld in Verbindung und auf einen eng gefassten Bedeutungszusammenhang. Die Reduktion des Verständnisses von dem, was Raumordnungspolitik umfassen kann und umfassen soll auf die Innensicht eines Staates und seines Staatsgebietes kann notwendig nur in beschränkten Einsichten bestehen, wenn die Betonung im ersten Halbsatz auf **ein** Staat und **ein** Staatsgebiet liegt. Da jeder Staat in seiner Form, worunter auch die räumlich-territoriale Form zu verstehen ist, und an einem definierten historischen Datum sich nur aufgrund von vorangegangenen, speziellen historischen Ereignisse erklären und verstehen lässt, wird auch die Einzelerfahrung eines solchen Staates über seine räumlichen Relationen eher induktiv sein. Ob aus seinen speziellen, historisch verhafteten Erfahrungen mit seinen speziell für ihn entwickelten und angewandten Raum-Codizes allgemein gültige Erkenntnisse über den Zusammenhang von Raum und Gesellschaft abgeleitet werden können, darf schon deshalb ernsthaft bezweifelt werden, weil so ein Vorgehen wissenschaftlichen Ansprüchen über die Erkenntnisgewinnung nicht genügt.

Eine weitere Bedeutungsbeschränkung lässt sich aus der materiell-ontischen Verwendung des Raumbegriffs erkennen, die sich durch die gesamte deutschsprachige Literatur über Raumordnung hindurch zieht. Angesichts neuerer raumwissenschaftlicher Erkenntnisse erscheint dies als

L

¹¹⁴ HOFMANN (1977: III) spricht von der Planungspraxis der Raumordnung, die über ihre besondere Programmierungsfunktion hinaus noch weitere Funktionen der Koordinierung, Allokation und Kontrolle beansprucht. Er beklagt die bei räumlichen Reformen des Staates zu beobachtende Negierung geschichtlicher Dimensionen. Im Selbstverständnis der staatlichen bzw. behördlichen Tätigkeit wird der Begriff Raumordnung vor 1900 jedoch nicht verwendet. Danach scheint sich der Begriff allmählich zu verfestigen, weil er immer wieder in Verbindung mit räumlichen Strukturen und räumlich verstandenen Handlungen des Staates auftaucht. Möglicherweise handelt es sich bei dem Begriff um eine wörtliche Übertragung aus dem Niederländischen (Ruimtelijke ordening).

¹¹⁵ KEGLER (2000: 58 – 61) beispielsweise meint, dass der Gründer des Deutschen Archivs für Siedlungswesen, Gustav Langen, 1927 den Begriff in die Fachdebatte eingeführt hat.

ein Anachronismus, welcher baldmöglichst überwunden werden sollte, wenn ein Anschluss von Raumplanung, Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung insbesondere an die Wissenschaften möglich bleiben soll. Sowohl die Diskussionen humangeographischer Ansätze über die Implikationen der Begriffe „Raum“ und „Region“ als auch ein systemtheoretisches Verständnis über das Verhältnis der Gesellschaft zu ihren räumlich codierten Relationen legen nahe, sich von der Vorstellung zu lösen, es gäbe einen allgemein vorhandenen, allgemein erkennbaren oder gar sozial verbindlichen Raum (KLÜTER 1986: 54 f.). In der weiteren Untersuchung wird sich zeigen, welche Funktionen die veraltete Fassung des Raumbegriffs hat.

Nach diesem Schlaglicht, welches versucht, den Begriff der Raumordnung sowohl aus der engen Bedeutung der vom deutschen Staat nach 1945 gemachten Erfahrungen mit seinen speziellen Raum-Codizes zu lösen und in einen allgemeinen zu bringen, als auch von einem materiell-ontischen Raumverständnis abzuheben, ist die Feststellung von Bedeutung, dass es gerade jeweils das Ende zweier großer Kriege war, welches in Deutschland einen Aufschwung der empirischen Wissenschaft über Raumordnung, Raumplanung, Raumstrukturen, Raumgefüge usw. einläutete. Gerade der Verlust erheblicher Teilräume des deutschen Staates, der Teilung des Reststaates und dessen innerer Neuorganisation nach dem Chaos des Krieges fällt mit dem Aufschwung der staatlichen Raumordnungspolitik zusammen. Es steht zu vermuten, dass auch die Ergebnisse dieser Kriege dazu zwangen, dem staatlich umgrenzten Gebiet wieder mehr Aufmerksamkeit bei der Gestaltung sozialer Prozesse zu widmen. Ein Beweis hierfür steht aus und soll hier auch nicht angetreten werden. Hier wird sich mit der Feststellung begnügt, dass Raumordnungspolitik nach 1945 eine Innensicht ausprägte, die es ihr erschwerte, einen umfassenden Begriff davon zu erhalten, welches umfassendes Repertoire an Mitteln, Methoden oder Instrumente zur Raumordnung durch soziale Gemeinwesen eingesetzt werden. Und dies bezieht sich ganz wesentlich auch auf die Phänomene der Bestimmung innerer und äußerer Grenzen des Staates, auf Grenzverschiebungen, Kriege und gewaltsame Vertreibungen als soziale Ereignisse und Handlungen. Doch nicht nur Kriege, auch andere gesellschaftliche Krisen erfordern ein Umdenken. So lässt sich die Etablierung der Regional Science in den USA auf die Depression nach der Weltwirtschaftskrise von 1928 zurückführen.

v. HINÜBER und OKONNEK (1999: 7) benennen diesen Zusammenhang aus ihrer Sicht so: (Z) „Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sind zusammen betrachtet eine vergleichsweise junge Disziplin in Administration und Wissenschaft. ...“ Diese Einschätzung lässt außer Acht, dass Raumordnungsverwaltung als exekutive Aufgabe selbstverständlich auch Routineprogramme erfüllt, indem sie alle möglichen raumbedeutsamen Vorgänge ihrer Bewertung und möglicherweise Einflussnahme (auch: Entscheidung) unterwirft. Aber eben darin erschöpft sie sich bei weitem nicht. Ein Raumordnungsprogramm aufzustellen, wird in erheblichen Anteilen immer eine Aufgabe von Spezialisten der Verwaltung sein. Unter demokratischen Verhältnissen und der Beachtung der Mindestanforderungen staatlicher Gewaltenteilung bedürfen Politik und Exekutive einer Legalitätsgrundlage. Und auch ein nach bestem Wissen in Form eines Zweckprogramms aufgestellter Plan bedarf eines Legalisierungsaktes. Zweckprogrammierungen sind die Hauptaufgabe politischer Institutionen. Historische Analysen zeigen, dass Politik sich unabhängig von ihrer jeweils aktuellen ideologischen Komponente stets auch mit den räumlichen Relationen ihrer Gesellschaft befasst hat, mit unterschiedlichen Zielsetzungen, unterschiedlichen Instrumenten und Mitteln und unterschiedlichen Formen der Planung. Wahrscheinlich ist Raumordnungspolitik deshalb genau so alt wie andere politische Zweige, oder wenigstens ist sie eine der ältesten Disziplinen von Politik. Eine dogmatische Eingrenzung der Geltung des Begriffs Raumordnung auf die rechtlich definierten Inhalte des deutschen Raumordnungsgesetzes ist allein schon deshalb schwierig, weil die Gesellschaft ständig neue räumlich codierte Relationen bzw. neue „Räume“ herstellt¹¹⁶. Aus dieser Situation jedenfalls ergibt sich je nach politischer

L

¹¹⁶ So ist eines der neueren Ergebnisse dieser Politik die Entwicklung eines wirtschafts-politischen Raumes „Europa“ mit Beginn der deutsch-französischen Montanunion 1951.

Relevanz die Möglichkeit, solche neuen Relationierungen in die staatliche Raumordnungspolitik einzubeziehen¹¹⁷.

Hinsichtlich der deutschen Raumordnungspolitik ist erkennbar, dass es auch die Entwicklung der deutschen Raumwissenschaft hin zu einer an die faschistischen Rassentheorien angelehnten Raumordnungstheorie war (STRUBELT 2009: 10 f.), in dem Schlagwort vom „Volk ohne Raum“ gipfelnd, welche die Begründungen zu vielen und differenzierten raumordnenden Aktionen lieferte und somit am schließlich erfolgten Zusammenbruch des faschistischen deutschen Staates Anteil hatte¹¹⁸. Hier ist zu vermuten, dass die Verdrängung dieses Zusammenhangs an dem bis heute wirkenden blinden Fleck der deutschen Raumordnungspolitik beteiligt ist, nämlich räumliches Ordnen und Entwickeln immer nur als ein nach innen orientiertes und im wesentlichen nur als wirtschaftlich-friedliches Handeln zu betrachten (STORBECK 1982: 211 ff. u. 217 ff.).

Abgesehen von seiner nebelhaften Herkunft lässt jedoch die Entstehung des Begriffes von Raumordnung als Beschreibung eines existierenden Phänomens sowie die Erhaltung und Entwicklung dieses Begriffes bis heute zwar nicht den Schluss zu, dass es seiner bedurfte und bedarf, weil er eine bestimmte Eigenschaft von Gemeinwesen umfasst, die wenigstens in einigen Zügen universell sei. Dieser Schluss ist deshalb nicht zulässig, weil Raumordnungspolitik einschließlich der Raumplanung zwar eine gewissen Höhe politisch effizienter Planung entwickelt. Es kann aber offen bleiben, ob andere Formen politischer Planung oder sozialer Organisation zu ähnlichen oder besseren Ergebnissen führen können. Auf der Grundlage einer materiell-ontischen Raumvorstellung hat sich die politische Ambition durchgesetzt, in dieses „Raumgefüge“ (HUNKE 1982: 27 – 62) zum Wohle der Gesellschaft planend und steuernd einzugreifen. Wohl alle modernen Staaten befassen sich heute zielgerichtet und strategisch mit Raumordnungspolitik. Diese Aussage enthält zwar keinen Hinweis darüber, ob denn alle diese Staaten auch annähernd dasselbe unter diesem Begriff subsumieren. Diese spezielle und vergleichende Betrachtung soll hier nicht fortgesetzt werden, zum einen, wie diese Arbeit im weiteren deutlich macht, dass es dazu noch an entscheidenden Grundlagen fehlt, zum anderen, weil eine solche Untersuchung eine Arbeit für sich darstellt, die nicht innerhalb des hier geplanten Umfangs durchgeführt werden kann.

In den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts schreibt STORBECK (1982: 9 ff.) über die Notwendigkeit räumlicher Planung, wobei seine Ausführungen eindeutig implizieren, dass es dabei eben gerade nicht um folgenlose Planung geht, sondern um steuernde Eingriffe des Staates in die gesellschaftliche Raumnutzung einschließlich der planerischen Vorbereitung dieser Eingriffe. Den Begriff der Raumordnung vermeidet er dagegen. Auch die ihm in diesem Grundriss nachfolgenden Autoren setzen sich zwar mit „Raum“ und „räumlichen Wirkungsgefügen“, dem „sozioökonomischen Raumgefüge Deutschlands“ und dem auseinander, was Raumordnungspolitik ihrer Meinung nach tun soll. Aber es findet sich in dem 1982 herausgegebenen Grundriss keine schlüssige Begriffsbestimmung von dem, was Raumordnung ist. Wenn man allerdings nicht genau weiß, welchen sachlichen Bezügen ein Handlungsfeld unterliegt, kann man auch darüber nur unsicher sein, wie seine inneren Konditionen beschaffen sind und sein Verhältnis zur Umwelt strukturiert ist. Es ist zwar eine anerkannte Möglichkeit, auf die Eigenschaften eines Subjektes von dem her zu schließen, was dieses Subjekt tut bzw. was es einmal getan hat. Eben dies ist ja die bevorzugte Arbeitsmethode der Geschichtswissenschaften. Aber ebenso anerkannt ist, dass die aus den Spuren des Subjektes gewonnenen Erkenntnisse über dieses selbst immer

L

¹¹⁷ Hinsichtlich des vorstehenden Beispiels „Europa“ u. a. durch die Aufstellung des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes EUREK.

¹¹⁸ Auswirkungen dieser Entwicklung finden sich selbst bei renommierten Wissenschaftlern, die sich wie August Lösch veranlasst sahen, der herrschenden Ideologie ihre Referenz zu erweisen: „Dennoch hat eine solche einfache Landschaft (sechseckiger Marktgebiete; R. W.) etwas Bestechendes, und vor allem ist sie wahrscheinlich das Äußerste, was bei bewusster Planung heute bewältigt werden kann. Sie liegt denn auch, dem Einzelfall angepasst, der Neugliederung im Osten weithin zugrunde.“ LÖSCH (1944: 93).

nur mehr oder weniger rudimentär sein können, weil es als Untersuchungsobjekt selbst nicht greifbar ist bzw. nur als vergangener, nicht mehr aktueller Gegenstand.

Was Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung betrifft, besteht auch gar nicht die Notwendigkeit, sich nur mit den Spuren ihres Handelns, ihrem Handlungsrepertoire oder ihren Instrumenten zu befassen. Da sie als Bestandteil sozialer Realität in Form eines, mit ELIAS' (1970: 73) Worten, relativ wenig durchschaubaren Gesellschaftsverbandes existieren, können sie auch selbst Gegenstand der Forschung sein.

Auch die im Handwörterbuch der Raumordnung (ARL 1995) herausgebrachten Definitionen über Raumordnung sind angefüllt mit Unschärfen und Unstimmigkeiten, von denen hier einige aufgeführt werden sollen. Die Erläuterungen setzen mit der Feststellung ein: (Z) „Der Begriff der ‚Raumordnung‘ ist gesetzlich nicht definiert.“ (ARL 1995: 752) Diese Aussage impliziert vieles, vor allem aber eine absolute Bindung des Verständnisses von Raumordnung als eines Rechtsobjektes. Diese Absolutheit muss infrage gestellt und in einen Kontext kommunizierender Selbstreferenz gestellt werden. Zum einen gibt es für die Politik keine absolut zu verstehende Abhängigkeit vom Recht, da sie selbst Quelle der Rechtssetzung ist und insofern immer ein spannungs- und wechselreiches Bestimmen-wollen des anderen Systems bemerkbar ist, welches unvermeidlich an Grenzen stößt. Zum anderen ist räumliches Ordnen keine Aufgabe nur der Politik und Exekutive, die sich im Zuge der Gewaltenteilung weitgehend dem geltenden Recht anzupassen haben. Vor allem politische Vorgaben definieren, welche Räume konstruiert und bearbeitet werden sollen. Erst die Frage nach der Modalität der Bearbeitung, des „wie“ einer herzustellenden räumlichen Ordnung ist weitgehend juristisch geregelt, um die Verwaltung zu zügeln und ihr praktikable Handlungsanweisungen zu erteilen¹¹⁹.

Die oben zitierte Aussage impliziert als weiteres wesentliches Moment die in einer Bindung an „Recht“ enthaltene Bindung an „Staat“, da im modernen Verständnis im Wesentlichen nur noch durch Staaten Recht gesetzt wird. Natürlich betreiben Staaten eine Raumordnungspolitik. Doch tun dies auch andere: Gemeinden, Regionen, Länder, Unternehmen, Personen. Die Einschränkung auf die staatliche Raumordnungspolitik begrenzt die Sicht auf die räumlichen Wirkungen Letzterer – um sie dann durch Adressierung von Normen wieder hereinzuholen und möglichst an die staatlich-hierarchischen Vorstellungen zu binden.

In der überarbeiteten Fassung des Handwörterbuches (ARL 2005: 863) hat der unter dem Stichwort „Raumordnung“ stehende Artikel eine Ergänzung im Titel um „Raumordnung/Raumpolitik“ und im Inhalt in der Erkenntnis erfahren, dass auch andere Fachressorts der Bundesverwaltung sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften Raumordnungspolitik betreiben. Der existente Widerspruch zwischen fachlichen Ressorts der Verwaltung und der nach Territorialprinzipien arbeitenden Raumordnungsverwaltung wird in der Darstellung allerdings geglättet. Es erschließt sich nicht, wie die fachlichen Egoismen der einzelnen Ressorts so ausgerichtet werden können, dass (Z) „... eine bestmögliche Gestaltung und Entwicklung von Räumen oder Regionen ...“ (ARL 2005: 863) erreicht werden kann und keines der Fachressorts zum Schaden einer ausgewogenen Entwicklung Dominanz erlangt. In allen territorial organisierten Verwaltungseinheiten ist als grundlegendes Moment von Raumordnungspolitik vorrangig eine Disziplinierung der Fachressorts und die Zurückdrängung ihrer Expansionsmomente zu sehen. Dies spiegelt sich im Übrigen auch in den Raumordnungsprogrammen aller Verwaltungsebenen wider, in denen ganz überwiegend alle als räumlich-dinglich wahrgenommenen Verwaltungsgegenstände angesprochen werden. Abwägungsdokumentationen für die Abwägung der in öffentlichen Beteiligungen eingegangenen Stellungnahmen zeigen, dass die Raumordnungsbehörden erhebliche Schwierigkeiten haben, die Forderungen von Fachbehörden abzuwehren und in ein nach politischen Direktiven angemessenes Verhältnis zu anderen Ansprüchen zu bringen. Dies gelingt häufig nur mit einem Rückzug auf solche Rechtssätze, die keine verbindliche Kopplung zwischen fachlichen Sachverhalten und Zielen der Raumordnung vorsehen¹²⁰, was schließlich

L

¹¹⁹ FÜRST u. SCHOLLES (2008: 23) (Z): „Die Rechtswissenschaften hatten aber ihre liebe Not mit dem Begriff der Planung, ...“

¹²⁰ Es gibt beispielsweise keine Vorschriften, die eine unmittelbare Verbindung zwischen erteilten Bergrechten, Wasserrechten oder Baugenehmigungen und Zielen der Raumordnung herstellen.

bedeutet, im engeren Sinne auf planerischer Freiheit zu verzichten, weil eigene konkrete Planungsziele aufgegeben werden müssen.

Auch die neuere Fassung des Handwörterbuchs geht von einer rein staatlichen Sicht auf Raumordnung aus. Das Wirken von großen und kleinen Unternehmen, die Wirkungen, welche durch das alltägliche Handeln von Menschen im Kontext von Siedlungsentwicklung, Verkehr, Migration oder demographischer Entwicklung auftreten, erscheinen nicht als aktive Momente, sondern lediglich als eine passive Verfügungsmasse staatlicher Politik. Man weiß, dass dies nicht der gesellschaftlichen Wirklichkeit entspricht.

5.3 Zum gegenwärtigen Inhalt des Begriffs Raumordnung

Für die inhaltliche Begriffsfassung, die Raumordnung als einen Gegenstand herausstellt, auf den eigenständige behördliche Institutionen und Rechtsnormen einwirken, lassen sich gegenwärtig und im herkömmlichen Sinne die in den folgenden drei Abschnitten dargestellten Auffassungen unterscheiden¹²¹.

5.3.1 Raumordnung als dingliche Ordnung

Der Begriff der Raumordnung kann sich auf die vorhandene dingliche Struktur eines Gebietes beziehen, wobei unter Struktur das Auftreten von erkennbaren bzw. beschreibbaren Merkmalen und deren räumliche Relationierung zueinander verstanden werden. Die Verteilung der in diesen Relationen im Raum liegenden Gegenstände selbst wird dabei als eine Ordnung antezepiert, ohne dass die Art und Weise des Zustandekommens der Relationen (z.B. durch Zufall, durch Kopieren eines Musters, durch Anwenden von Regeln oder Befolgen von Gesetzen) noch die Qualität der Ordnung selbst eine Rolle spielen.

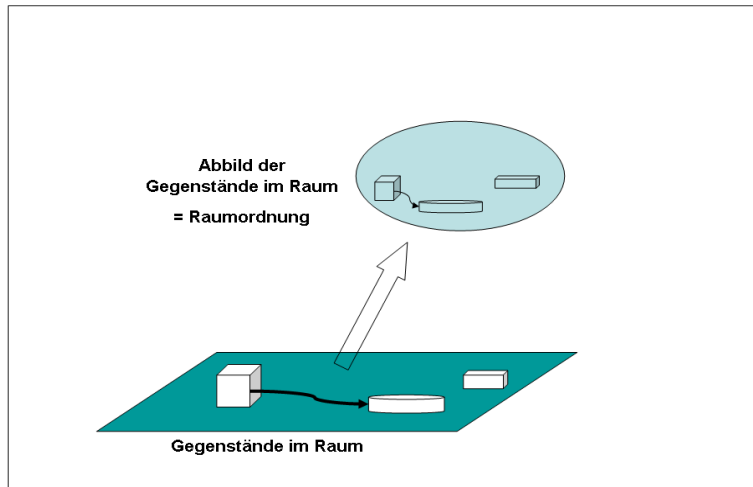
Die so verstandene Bedeutung des Begriffs ergibt eine stark reduzierte Vorstellung von seinem möglichen Inhalt, da sie eine Ordnung unter den im Raum vorhandenen Gegenständen impliziert, ohne dass Ursprung und Sinn dieser Ordnung erkennbar werden. Denn die so in der Wirklichkeit erkannte Verteilung von Gegenständen im Raum kann auch höchst unordentlich, weil ohne Regeln, ohne Optimierung und ohne Sinn sein, womit sie sich als Ordnung unverständlich macht.

Eine nur auf Erkennbarkeit von dinglichen Strukturen im Raum reduzierte Ordnungsidee ist nicht nur trivial in dem Sinne, Natur und Gesellschaft zu unterstellen, schon irgendeine Form von Ordnung in die räumlichen Relationen von Gegenständen zueinander zu bringen. Sie krankt auch daran, wesentliche Bereiche raumordnerischer Wirklichkeit nicht zu enthalten, unter denen zuvorderst der Aspekt der Tätigkeit von Menschen zu nennen ist, diese Strukturen gezielt zu verändern. Sie ist kaum mehr als die Widerspiegelung der unbegründeten Auffassung, es gäbe (irgendeine) Ordnung in den Lagerrelationen von Gegenständen zueinander. Gleichwohl ist die Identifizierung eines solchen Verständnisses räumlicher Ordnung von Bedeutung, weil sie eine einfache, alltägliche oder auch unwissenschaftliche Stufe kognitiven Erkennens der sozialen Umwelt enthält, die als Ausgangsbasis für weitere Synthesen dienen kann.

Abbildung 3: Raumordnung als Abbild der Relationen von Gegenständen

L

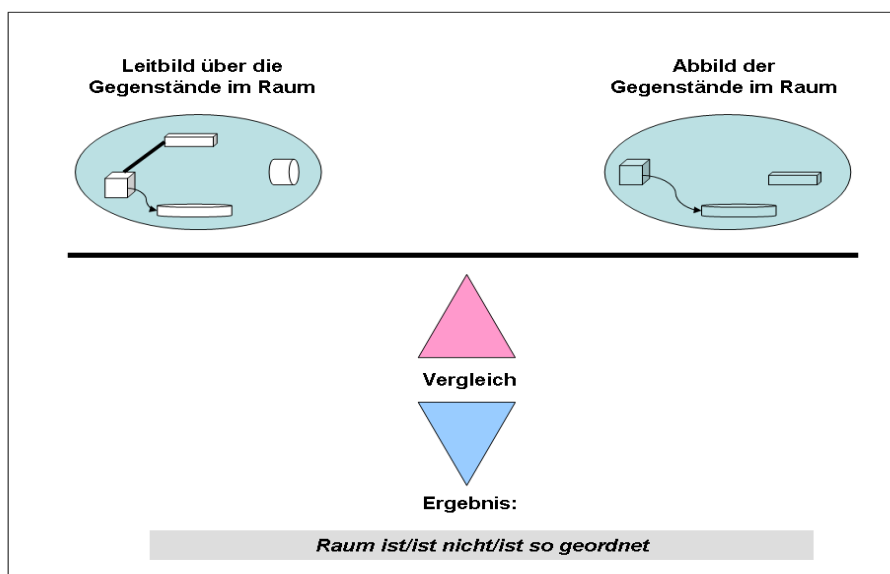
¹²¹ Die folgenden Ausführungen fußen neben empirischen Induktionen auf Auswertungen von Standardwerken der Raumordnung wie Handwörterbuch der Raumordnung, Grundriss der Raumordnung, Grundriss der Landes- und Regionalplanung sowie vielen fachlichen Einzelveröffentlichungen, Raumordnungsberichten, Raumordnungsprogrammen oder –plänen und Raumentwicklungskonzepten.



5.3.2 Raumordnung als Zustandsbeschreibung gegenständlicher Relationen

Der Begriff der Raumordnung kann weiter auf eine leitbildgerechte Ordnung des Raumes bezogen werden, worunter zu verstehen ist, dass ein Leitbild über bestimmte und definierte räumliche Relationen von Gegenständen vorhanden ist, dem ein als wirklich vorhanden unterstellter Raum mehr oder weniger entspricht. Hier erscheint der Begriff der Raumordnung zunächst in einem statischen Gewand, ohne explizit eine Annäherung des analysierten Raumbildes an das Leitbild oder umgekehrt auszuschließen. Er lässt in dieser Form Schlüsse der Art zu, ein Raum sei mehr oder weniger gut geordnet, zielt somit auf eine Zustandsbeschreibung, aber nicht gleich auf den Prozess der Wandlungen, in dem räumliche Relationen sich ständig befinden. Darüber hinaus sagt er nichts darüber, woher das Leitbild stammt. Die Quelle dessen, woran der angeblich „reale“ Raum gemessen wird, auf das er möglicherweise hin umgeformt werden soll, wird zunächst nicht erörtert. Er scheint numinosen Ursprungs zu sein, da sein Erscheinen voraussetzungslos eingeführt und akzeptiert wird.

Abbildung 4: Raumordnung als Zustandsbeschreibung



Leitbilderstellungen und Leitbilddiskussionen über einen Raum sind keine ganz neuen Instrumente raumordnerischer Arbeit (ADORNO (1977), DITTRICH (1958: 1 – 13), DITTRICH (1958: 53 – 75), DITTRICH (1962), ERNST (1966: Sp. 1077 – 1092), ERNST (1970: Sp. 1907 – 1912), FÜRST, HARDER, HARDER, KNIELING, SCHMIDT u. TIEKE (1996)). Was in der neueren Literatur über Leitbilder und Regionalmanagement beschrieben wird, sind in aller Regel Versuche, die in einem auf kommunikativer Basis konstruierten räumlichen Gebilde schlummernden endogenen Entwicklungspotenziale zu wecken. Dazu bedarf es sowohl eines Identifikations- und Akzeptanzprozesses für die Einwohner der Region als auch spezifischer Impulse, um regionale Verbundenheit zu erzeugen (Heimatgefühl) und diese in gesellschaftliches Engagement zu transformieren. Schwierig ist es immer für solche Prozesse, sich den großen, die allgemeinen Entwicklung dominierenden gesellschaftlichen Prozessen so anzupassen, dass kleinräumliche bzw. regionale Entwicklungsvorstellungen nicht konterkariert werden können.

Es kann bei solchen Prozessen auf kein fest umrissenes Bild von der Ordnung eines Raumes zurückgegriffen werden, weil die Ordnungsvorstellungen und -definitionen weder Absolutheit noch eine besondere soziale Verbindlichkeit beanspruchen können und immer wieder neu ausgehandelt werden müssen. Darüber hinaus zeigen sich Wechselwirkungen zwischen Ordnungsvorstellungen und räumlichen Strukturen, die auf das mögliche Vorhandensein eines dynamischen Systems gegenseitiger Anpassungen hindeuten. Regionale Leitbildverfolgungen über räumliche Ordnungen sind deshalb keine nur einseitig auf Veränderung räumlicher Relationen gerichteten Strategien. Sie sind auch nicht nur von einem bestimmten, erreichten Ordnungs- oder Entwicklungsstand abhängig, dem sie sich immer wieder durch Aktualisierung anpassen müssen. Eine Vielzahl weiterer Faktoren würde in einen unbeherrschbaren Zusammenhang sozial-räumlicher Komplexität führen, enthielten die Ordnungsansprüche der Gesellschaft nicht auch das Moment nahezu willkürlicher, ja gewalttätiger Selektion bevorzugter Entwicklungspfade. Einer dieser Entwicklungspfade, den die moderne Gesellschaft für sich als fortschrittlich antizipiert, findet sich in dem grundlegenden Anspruch der Raumordnungspolitik, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen des Landes herzustellen.

Die bisher dargestellten Begriffe laufen in der u. a. von HUNKE (1982: 27 ff.) vertretenen Auffassungen über das Raumgefüge als Abbild eines Raumes zusammen, in dem durch bestimmte Gesetzmäßigkeiten und Regeln beschreibbare Ordnungsmuster entstehen. Doch wenn Hunke den sozioökonomischen Raum versuchte, als System zu beschreiben, wurden schnell die Begriffe verwischt, anhand derer sich der Nachweis erbringen ließe, dass es sich bei dem von ihm gemeinten Raumgefüge tatsächlich um ein System handeln könnte. Bei Hunke ist dann nicht mehr von einem System die Rede, sondern von einem „Kraftfeld“, von einer Raumstruktur, die das innere Gefüge des sozioökonomischen Raumes sei. Er verlagert so den Systemnachweis über das Raumgefüge in esoterische, einer wissenschaftlichen Erläuterung nicht zugängliche Begriffe. Ein tatsächlicher Nachweis, es würde sich bei dem sozioökonomischen Raumgefüge um ein System handeln, fehlt schließlich bei Hunkes Darstellungen. Der Umstand, dass innerhalb des sozioökonomischen Raumgefüges strukturell-funktionale (Unter)systeme beschreibbar sind, lässt jedenfalls nicht den zwingenden Schluss zu, dass auch das Ganze ein System sei. Hinweise darauf, es würde sich bei diesem Raumgefüge eher um ein amorphes denn ein systemares Gebilde handeln, ergeben sich u. a. aus der räumlichen, inhaltlichen und zeitlichen Grenzenlosigkeit sozioökonomischer Verflechtungen¹²². Aus der Erkennbarkeit von (Unter-)Systemen im Raumgefüge soll sich nach Hunke eine Erkennbarkeit entfalten, die das Wesen pathologischer Räume im Sinne wirtschaftlichen, demographischen Niedergangs erfassen könne.

Nun ist es keineswegs gleichgültig, ob es sich bei dem von Hunke beschriebenen Raumgefüge um ein System handelt oder nicht. Überlegungen, die sich auf die Steuerung eines Systems beziehen, sind nur dann sinnvoll, wenn es sich bei dem Gegenstand der Betrachtung tatsächlich um ein System handelt. So ist Hunke sicher dabei zuzustimmen, dass strukturell-funktionale Systeme im Raumgefüge erkennbar sind, wie zum Beispiel das Straßennetz eines Gebietes. Ob

L

¹²² Hier ließen sich auch die in den Naturwissenschaften laufenden Diskussionen über Systemeigenschaften von „Umwelt“, „Ökosystem“ oder „Natur“ anschließen.

sich aus ihrer Untersuchung jedoch tatsächlich die Pathologie¹²³ von Räumen erkennen lässt, womit wohl der wirtschaftliche Niedergang von Räumen gemeint war, darf bezweifelt werden. Soweit dies aufgrund vorliegender Untersuchungen ersichtlich ist, lassen sich räumlich abgrenzbare Wirtschaftseinheiten bzw. Regionen in relativen Kennzahlen der Prosperität vergleichen (z.B. als Bruttowertschöpfung pro Kopf oder Nettoeinkünfte pro Kopf). Eine Einschätzung der Wirtschaftskraft anhand absoluter oder relativer Werte einer Region, die sich auf die Struktur des Raumgefüges bezieht, dürfte kaum eine sinnvolle, d.h. auch mit anderen vergleichbare Einschätzung zulassen, da nicht nur jede Region ausgeprägte „individuelle“ Eigenschaften hat, sondern der Begriff der Region von vornherein ein paradigmatisches Reflexionsmuster enthält, welches vom Blickwinkel des Betrachters abhängt, seinen fachlichen Intentionen, seinem Reflexionsvermögen und seiner Kommunikation (MIGGELBRINK: 2002). Hunkes „Krauffeld“ wird dann wieder verständlich, wenn es aus der materiell verstandenen Ontologie herausgelöst wird, in der sein Raum gefangen ist. Dann lässt sich dieses Krauffeld weniger esoterisch als die Kommunikationsleistung der Gesellschaft über ihre räumlichen Relationen, das heißt über die räumlichen Eigenschaften ihrer dinglichen Strukturen wie z.B. Grundstücke, Wasserleitungen oder Siedlungen erkennen.

5.3.3 Raumordnung als Widerspruchsfreiheit planende Tätigkeit

Eine dritte Variante des Begriffs der Raumordnung bezieht sich schließlich auf die Tätigkeit, durch die eine angestrebte Ordnung räumlicher Strukturen der Gesellschaft verwirklicht werden soll. Bis zum Ende des zwanzigsten Jahrhunderts wurde er gleichbedeutend auch mit dem Begriff der Landesplanung belegt¹²⁴ (NIEMEIER 1982: 290 ff.). Möglicherweise war aber dieses Synonym durch seine verbreitete Verwendung im Deutschen Reich 1933 bis 1945 so stark diskreditiert, dass es mit der Zeit durch das Wort „Raumordnung“ weitgehend verdrängt wurde. Soweit sich Raumordnungspolitik von Fachpolitiken abhebt, wird diese Differenz durch die raumordnerischen Integrations- und Koordinationsaufgaben teilweise nivelliert, so dass sich auf der Fachebene der Raumordnungsverwaltung „Spiegelreferate“ zu den raumbedeutsamen Fachpolitiken einfinden. Für sich allein gestellt ist Raumordnungspolitik eine übergeordnete, das heißt über die gemeindliche Bauleitplanung und Fachplanungen gesetzte, überörtliche, das heißt über das Territorium einer Gemeinde hinausreichende, und zusammenfassende, das heißt raumrelevante Aktivitäten des Staates und der Gemeinden abstimmende und zu einem möglichst widerspruchsfreien Konzept zusammenfügende Tätigkeit (ARL 1995: 753). Diese als Definition zu verstehende Formulierung des Handwörterbuchs der Raumordnung beruht allerdings nicht auf der wörtlichen Wiedergabe rechtlicher Normen, sondern lässt sich mittelbar aus den Inhalten des Raumordnungsgesetzes des Bundes, den Aufgaben, Leitvorstellungen und Grundsätzen der Raumordnung ableiten (§§ 1 u. 2 GeROG).

Ihr Gehalt steht zum vorher umrissenen Verständnis einer räumlichen Ordnung geradezu konträr. Hier erscheint die Ordnung nicht als ein gegebenes, von irgendwoher herbei gekommenes Faktotum. Die Ordnung scheint sich wenigstens dort abzuzeichnen, wo widerspruchsfreie Aktivitäten des Staates und der Gemeinden sich zu einem übergreifenden Konzept zusammenfügen lassen. Dies wirft unmittelbar die Frage auf, ob es sich bei einer so verstandenen Ordnung nicht um eine auf ein Minimum an Ordnungsinhalten reduzierte Form von Ordnung handele, insofern ihre Konstituierung einerseits nur auf Widerspruchsfreiheit staatlicher Maßnahmen untereinander, andererseits nur auf staatliches und gemeindliches Handeln als solches begrenzt wird. Es kann deshalb gefragt werden, ob eine Ordnung auch dann feststellbar ist, wenn sie Widersprüche bewusst oder gewollt in sich trägt, und nicht nur dann, wenn sie den Vorstellungen einer Harmonisierung anhängt. Noch weiter gehend kann überlegt werden, ob sie auch dann noch

L

¹²³ PEUKERT (1992: 98) weist nicht ohne Grund darauf hin, dass (Z) „Parsons Begriffen wie soziale Krankheiten und Pathologien sehr reserviert gegenüberstand“.

¹²⁴ Niemeier verweist in seinem Beitrag darauf, dass die synonyme Verwendung beider Begriffe seit den achtziger Jahren im Zusammenhang mit der Entwicklung der Rechtssprache von Raumordnungsgesetzen steht, wodurch die exekutive und die planerische Komponente stärker zusammengezogen und eine Differenzierung hinfällig wurde.

eine Ordnung ist, wenn sie sich auf Dialektik verlegt und Widersprüche durch ihren absichtlichen Einbau in das übergreifende Konzept nutzt, z.B. um bestimmte Entwicklungen voranzutreiben. Es ist zum Beispiel gut vorstellbar, dass in einen Landesentwicklungsplan unausgereifte fachliche Arbeitsstände aufgenommen werden, um eine seit längerem passive Fachplanung zur Bewegung zu provozieren. Spätestens in einem Beteiligungsverfahren sähe sich die Fachplanung dann veranlasst, sich zu bisher formulierten Halbheiten zu äußern und die eigene Position zu diesen Sachverhalten genauer zu bestimmen. Ein solches Vorgehen würde möglicherweise gegen das Gebot einer Harmonisierung staatlicher Planungen untereinander verstoßen und bereits auf der Ebene ministerieller Fachressorts zu Auseinandersetzungen um das Primat der Meinungen führen.

Weiterhin ist anzumerken, dass die hiermit vorgestellte Ordnung lediglich aus der Sicht staatlich-behördlicher Strukturen formalisiert wird. Andere, durchaus auch mit räumlichen Relationen versehene Ordnungsmodelle beispielsweise der Wirtschaft oder nichtstaatlicher Organisationen sind in den Ordnungsvorstellungen des Staates wenigstens soweit nicht enthalten, wie sie mit ihnen nicht harmonisieren. Aus diesem problematischen Verhältnis resultieren Unklarheiten hinsichtlich der Passfähigkeit von Interessenstrukturen: wer hat seine Relationen wem anzupassen? Wer muss wessen Kompetenzen beachten? Wie funktionieren Abstimmungen in komplexen Umgebungen? Welche Bedeutung hat politische Lobbyarbeit?

Zeigt dieser Umriss schon, wie eng Ordnung hier verstanden werden kann, wie wenig sie bei einem überwiegend auf Widerspruchsfreiheit verstandenen planungspolitischen Ordnungsgedanken einbringt, wird dies wenige noch weiter reduziert, wenn in die Betrachtung diejenigen Faktoren eingebracht werden, die sich nicht auf staatliche oder kommunale Vorgänge zurück führen lassen, sondern auf private, teilweise staatliche bzw. teilweise gemeindliche oder auch natürliche Prozesse. Diese müssen dem Harmoniegedanken staatlicher Ordnung ja nicht folgen, können demzufolge auch die angestrebte Ordnung schwächen und konterkarieren, ohne dass die Ordnungsmacht darauf unmittelbar reflektieren könnte. Denn sie ist nicht nur an die rechtlichen Vorschriften dessen gebunden, was Raumordnung dem Gesetz nach sein soll. Sie wird immer auch nur das als Ordnung bezeichnen, was in ihrem eigenen Wertesystem räumlich-relationierbar als anschlussfähig erscheint. Enthält beispielsweise eine Behördenstruktur keine Stelle für die Bearbeitung von räumlichen Strukturen der Verwaltung oder der Eigentumsstruktur von Grundflächen, so werden diese Sachverhalte in den Ordnungsbestrebungen ihres Betrachtungsraumes fehlen.

Mit den Sinngebungen einer solchen Ordnung hat sich die Raumforschung lange, intensiv und auf ontisch-materiellen Raumtheorien beharrend auseinandergesetzt¹²⁵, ohne wesentlich über die gesetzlich fixierten Allgemeinplätze hinauszufinden. Der Sinn raumordnerischen Handelns, das heißt der Sinn eines Handelns, welches Anleitungen für gesellschaftliches Handeln bei der Gestaltung ihrer räumlichen Relationen liefert, erscheint deshalb so schwammig und selbst in den Rechtstexten so abstrakt, weil hier der Versuch einer Extrapolation von Sinn auf die gesamte Gesellschaft, mindestens jedoch auf den gesamten Staat vorliegt, welcher eigentlich nur systemintern in der Raumordnungspolitik zu verstehen ist. Man könnte vergleichsweise formulieren, dass der betriebswirtschaftliche Sinn eines kapitalistischen Unternehmens als eines sozialen Systems nicht in der Belieferung von Kunden mit einem bestimmten Produkt liegt, sondern in der Erzielung eines Gewinns, welcher die andauernde Prozessualität des Systems Unternehmen stützt. Funktional ähnlich liegt der behördliche Sinn von Raumordnungspolitik nicht in dem Anspruch, gleichwertige Lebensbedingungen überall zu erschaffen, sondern in der Erzielung eines Kommunikationsgewinns durch Selektion möglicher Handlungsalternativen, welche die andauernde Prozessualität des Staates, oder wenigstens diejenige des Kommunikationssystems der Raumordnungspolitik stützt.

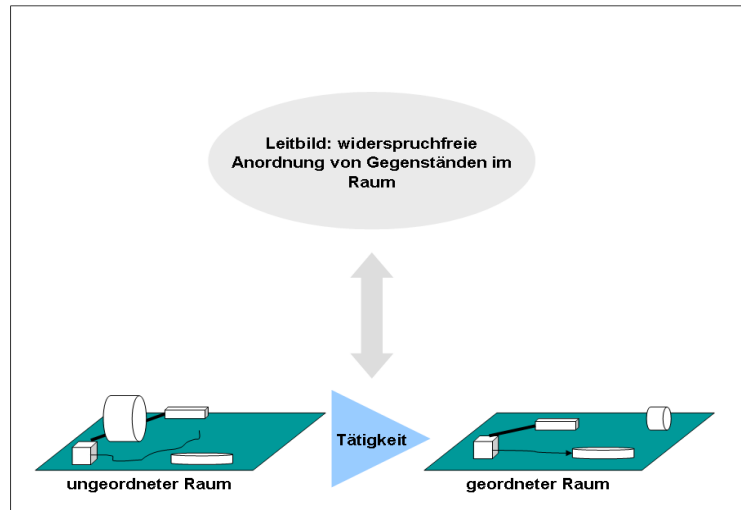
Vertreter der Definition von Raumordnung als eines Vorhandenseins von Leitvorstellungen zur Ordnung und Entwicklung des Raumes einschließlich der Maßnahmen zur Umsetzung dieser Leitvorstellungen ist zum Beispiel v. Malchus (ARL 1982: 552). In seinem Beitrag über Raum-

L

¹²⁵ Zur Definition von Raumforschung OLSEN (1970: Sp. 2447): „Das >>Gegenstandsgebiet<< ist in diesem Falle der durch die Natur dargebotene bevölkerte und durch das menschliche Wirken veränderte Raum, der >>Gesichtspunkt der Betrachtung<< aber dessen optimale Nutzung und ordnende Gestaltung.“

ordnung und Raumordnungspolitik auf europäischer Ebene schließt er sich MÜLLER`s (1970: Sp. 2460) Auffassung an. Aber auch wenn v. MALCHUS (ARL 1982: 581) sagt: (Z) „Unter Raumplanung versteht man heute eine Raumentwicklungspolitik mit vorausschauender Ordnung des Raumes und seinen ökologischen, sozialen, wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten mit dem Ziel einer Verbesserung der Lebensbedingungen für die gesamte Bevölkerung“, so ist damit noch nichts darüber verlautbart, woher die Ordnung stammt, die diese Vorteile bringen soll.

Abbildung 5: Leitbild als widerspruchsfreie Anordnung von Gegenständen



Daneben zeigt das Zitat eine bis heute in der Literatur über Raumordnung fast durchgängig materiell-ontisch geprägte Sichtweise auf die Verwendung des Begriffes Raum, die an allen Diskussionen der letzten Dezennien über konstruktivistische, positivistische, holistische oder andere Raumkonzepte vorbeiläuft und die Kommunikationsfunktionen des Raumbegriffs weitgehend ausblendet.

Im Übrigen ist nicht ohne weiteres einsehbar, weshalb eine vorausschauende, staatlich hergestellte Ordnung räumlicher Relationen auch zielgerichtet in eine Verbesserung der Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung münden kann. Dies wäre dann der Fall, wenn der durch effektivere Raumwirtschaft entstehende Mehrwert dazu eingesetzt würde, wohlfeile Leistungen des Staates an die gesamte Bevölkerung weiter zu geben. Ob dies so der Fall ist, muss bezweifelt werden, weil

- der durch Raumordnungspolitik entstehende Mehrwert nicht direkt ermittelt werden und so auch nicht als monetäre Größe in den Staatshaushalt eingehen kann,
- für die Leistungsverteilung des Staates an seine Bürger andere Kriterien gelten als der Ort der Entstehung eines Mehrwertes.

Weitere, im Zusammenhang mit raumordnender Arbeit proklamierte Verbesserungen sind solche wie: geordnete räumliche Relationen der Gesellschaft garantierten politisch gewünschte Freiheitsgrade, Erholungsmöglichkeiten in gesicherten Gebieten, aktive Wirtschaftsstandortpolitik, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Planungssicherheit. Dieser Auffassung können keine diametral stehenden Argumente entgegen gesetzt werden. Was aber innerhalb des so umrissenen Zielkanons noch wirkt, sind Verhältnisse, auf die Raumordnungspolitik keinen direkten Einfluss hat. Erholungsmöglichkeiten kann nur derjenige nutzen, der sie auch bezahlen kann. Planungssicherheit nützt nur dem, der auch solvent ist und vom Intellekt her planen kann. Eine Standortpolitik betreiben nur Unternehmen, das heißt, die Führung des Unternehmens. Gerade die unteren Schichten der Gesellschaft, die einer Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse am ehesten bedürftig sind, erreicht also dieser Ansatz tendenziell weniger. Die erwartete Verbesserung der Lebensverhältnisse muss auch deshalb nicht zwingend eintreten, weil

- nicht der Raumordnungspolitik unterliegende Prozesse räumlicher Relationierung die Wirkungen raumordnender Arbeit derart überlagern können, dass ihre Verbesserungen nicht spürbar werden (z.B. in Form von Küstendynamik und Überschwemmungen mit erheblichen Auswirkungen auf Tourismusgebiete, klimatische Veränderungen, Unternehmensentscheidungen über den Aufbau, die Verlagerung oder Schließung eines Werkes, energiepolitische Richtungsänderungen usw.),
- die höhere wirtschaftliche Effektivität in Teilräumen zur Verschlechterung von Lebensbedingungen in anderen Teilräumen führen kann (z.B. die Lärmwirkungen entlang einer Autobahn, die andere Gebiete verkehrlich entlastet; die Einrichtung einer ökologischen Schutzzone, die der Landwirtschaft Wirtschaftsgrundlagen entzieht u. ä.).
- raumwirtschaftlich optimierend wirkende Entwicklungsmaßnahmen nicht per se auf die Verbesserung von Lebensverhältnissen gerichtet sein müssen. Prominentes Beispiel für diese Auffassung ist der Bau von Autobahnen zwischen 1929 und 1939 in Deutschland. Die Maßnahme verschaffte vielen Arbeitslosen eine Beschäftigung und wirkte positiv auf die Verkehrsinfrastruktur. Das raumordnerische Ziel dieser Maßnahme war allerdings die logistische Vorbereitung von Kriegshandlungen usw. Hier schlägt der weiter oben behandelte ideologische Kontext von Raum auch auf die Zielstellungen der Raumordnungsverwaltung durch.

Wird dennoch unmittelbar vorausgesetzt, Raumordnungspolitik würde sich auf die Verbesserung von Lebensbedingungen der in einem Gebiet lebenden Menschen richten, müsste die Wirkung einer räumlichen Ordnung nicht nur in einem erkennbaren Zusammenhang zu diesen Lebensverhältnissen stehen, sondern in einem Zusammenhang, welcher unzweifelhaft positiv auf die Lebensverhältnisse wirkt. Angenommen, diese Lebensverhältnisse wären ein irgendwie bestimmbarer Wert, so lässt sich konstatieren, dass es bis heute keinerlei wissenschaftlich begründete Nachweise dafür gibt, welcher Zusammenhang zwischen Raumordnung und verbesserten Lebensbedingungen existiert. Eine Operationalisierung des Begriffs „Lebensbedingungen“ trifft auf das Problem der Individualisierung der Gesellschaft. Der Versuch, allgemeine Begriffe wie Gesundheit, ausreichende Ernährung, Wohnung, Bildung qualitativ einzugrenzen und damit einer standardisierten Bewertung zu unterwerfen, ist in einer hochkomplexen und ausdifferenzierten Gesellschaft kaum leistbar.

Nach diesen Feststellungen ist es möglich, die proklamierte Verbesserung der Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung durch räumliches Ordnen als einen politischen Opportunismus zu kennzeichnen. Raumordnungspolitik kann durch ihr Wirken indirekt zu einer Verbesserung von Lebensverhältnissen beitragen, weil sie hilft, gegensätzliche und untereinander widersinnige Entscheidungen von staatlichen Fachplanungen aufzuheben oder die nachteiligen Wirkungen von Konkurrenzen staatlicher Ressorts abzuschwächen. Sie dient der staatsinternen, das heißt einer zwischen staatlichen Organen notwendigen Abstimmung von Maßnahmen, Planungen und einzuleitenden Entwicklungen, also der Steigerung der Effektivität staatlichen Gestaltungshandelns, weil das Aufgabenspektrum des Staates zu komplex ist, um den nicht auf Koordination spezialisierten Fachplanungen einen Überblick über alle wichtigen Politikbereiche zu erlauben. Das als ein Ergebnis dessen die Verbesserung von Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung postuliert wird, steht dazu nicht im Widerspruch, ist aber sowohl eine Folge der Antizipation des deutschen Staates als eines Wohlfahrtsstaates als auch ein Produkt der Rechtfertigung, welches Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung als systemerhaltendes Schutzschild vor sich her tragen. Eine Auftrennung der aus politischem Opportunismus hergestellten Verbindung zwischen einer räumlichen Ordnung und der Verbesserung von Lebensbedingungen der Menschen zeigt, dass Raumordnungspolitik ein von einzelnen Personen oder institutionell und territorial organisierten Personengruppen losgelöstes Eigeninteresse des Staates bedient, nämlich interne Reibungsverluste zwischen Politikbereichen so zu vermeiden, dass möglichst keine materiellen bzw. monetären Nachteile für die Gesellschaft entstehen oder bestimmte Werte geschützt werden können. Nicht zuletzt zeigt auch das Vorhandensein von

Raumordnungspolitik in nicht-demokratischen Staaten, dass das Wohl des Bürgers nicht zwingend Ziel von Raumordnung sein muss.

Dieses Eigeninteresse des Staates nach interner Abstimmung seiner ressortgesteuerten Fachpolitiken (staatliche Binnenkoordination) und, nach der vorletzten Novellierung des Raumordnungsgesetzes, auch die Abstimmung zwischen staatlichen und raumbedeutsamen privaten Interessen hat durchaus seine Berechtigung. Da es sich aber im politischen Diskurs über den Sinn von Verwaltungshandeln gegen den Vorwurf einer zunehmenden Bürokratie schwer verteidigen lässt, besteht immer die Versuchung, der Raumordnungspolitik Aufgaben zuzuschreiben, die sie nicht erfüllen kann.

Im Abschnitt zu den Organisationsstrukturen und unter den Handlungen der Raumordnungspolitik wird auf die kommunikative Funktion zur Bedienung des staatlichen Eigeninteresses noch einmal näher eingegangen. Hier sei nur angemerkt, dass als „Ziel“ der Raumordnung eine Legaldefinition über das vorwiegend staatsinterne Handeln der Raumordnungspolitik klarer und verständlicher wäre, als die Verklammerung mit dem populistischen, möglicherweise sogar kontraproduktiven Gemeinplatz von der Verbesserung der Lebensbedingungen. Denn solange dieser als wesentliches Kriterium der Bewertung von öffentlicher Wirksamkeit der Raumordnungspolitik herangezogen wird, kann er wegen seiner utopischen Elemente und deshalb, weil er nicht konkret nachweisbar ist, die Stellung raumordnender Arbeit im politischen System schwächen und ihre Leistungen diskreditieren. Der Versuch, eine Verbindung zwischen den persönlichen Lebensbedingungen der Menschen und den Abstraktionen der Raumordnungspolitik herzustellen, muss in der Gesellschaft auf erhebliche Kommunikationsprobleme stoßen.

Solange die Raumordnungspolitik sich an der Erfüllung versprochener Verbesserungen von Lebensbedingungen messen lässt, wird ihre Bedeutung im Verhältnis zu Fachplanungen immer unterbewertet werden. Sie wird keine konkreten Ergebnisse wie zum Beispiel den Bau eines Hafens oder die Neustrukturierung eines Wohngebietes vorweisen können. Was sie leisten kann, ist eine staatliche Rahmenplanung, welche die wesentlichen Bedingungen einer Hafenplanung aufzeigt und diesen dadurch mit ermöglicht, weil sie Konkurrenzplanungen abweist, konkrete Planungsschritte zur Realisierung eines Projektes veranlasst und wichtige gesellschaftliche und ökologische Rahmenbedingungen bestimmen kann. Aber nicht nur ihre allgemeine Bedeutung wird durch Ausblenden der bürokratisch notwendigen Vorleistungen verkannt. In den Sog der Abwertung raumordnerischer Arbeit geraten auch die Aufgaben und Leistungen, die notwendig für den Staat erbracht werden, um dessen räumlichen Zusammenhalt und Entwicklung zu gewährleisten.

Das externe, also außerhalb ihrer systeminternen Abstimmung liegende Ziel raumordnender Institutionen liegt darum überwiegend in einer Optimierung des staatlich-räumlichen Handelns durch Kommunikationsprozesse.

Als STORBECK (1982: 10 ff.) seine vier aus einer Kritik der Marktwirtschaft resultierenden Mängel gesellschaftlicher Raumnutzung postulierte, war im damals gültigen Raumordnungsgesetz des Bundes und noch bis 1998 keine Rede davon, dass Ziele der Raumordnung nicht nur für raumbedeutsame Planungen des Staates, sondern auch für private Planungen oder Maßnahmen zu gelten hätten. Dieser Bezug auf auch private raumbedeutsame Planungen hielt erst 1998 in das deutsche Raumordnungsrecht Einzug. Storbecks Überlegungen, sich auf die Wirkungen des Marktes hinsichtlich einer als notwendig erkannten Abstimmung zu beziehen, haben im Raumordnungsrecht insofern keinen Widerhall gefunden, als das der Staat auf planerische Eingriffe in den Markt zugunsten eines geordneten Raumes verzichtet und sich neben der monetären Steuerung des Marktes durch Subventionen und Anreize wesentlich auf eine interbehördliche Abstimmung bei den Zulassungsverfahren öffentlicher und privater Vorhaben beschränkt. Diese Beschränkung kann auch als Abkehr von der Vorstellung eines zu ordnenden Behälterraumes verstanden werden, setzt sie doch an die Stelle eines wirtschaftlich (auch volkswirtschaftlich) oder ökologisch-nachhaltig verstandenen Zielkanons die Selbstreferenz eines sozialen Systems, welches sich in der Prozessform einer Abstimmung seiner räumlichen Zustände und Entwicklungen versichert.

Aus der Zusammenschau der Storbeckschen Mängel lässt sich zeigen, dass diese in der gesellschaftlichen Raumnutzung dann erkannt werden, wenn Raum als ein Behälter mit optimierbaren

Strukturen erfasst wird. In dieser Form hat die Aussage, der Markt und die Marktwirtschaft seien schuld an den Verwerfungen des Raumgefüges, natürlich ihren Sinn. Markt und Marktwirtschaft als soziale Funktionen der Gesellschaft können in einem mechanischen Behälter nur zu „Störungen“ führen, da sie nicht ausnahmslos rationalen Kriterien des Funktionierens unterliegen und mit mathematisch-rationalen Methoden nicht zu beheben sind. Denn ebenso wenig wie sich die Mängel des Marktes und der Marktwirtschaft verräumlichen lassen, lässt sich auch nicht voraussetzungslos schlussfolgern, dass Raumordnungspolitik diese Mängel durch Erkennen und Gegensteuern ausgleichen könne. Eine derartige Ansicht beruht auf deduktiven Kurzschlüssen über die Wirkung, welche Raumordnungspolitik auf Teile der Gesellschaft ausübt. Eine Begründung für die Vorteile, die ein Gemeinwesen aus der Existenz einer räumlichen Ordnung ziehen kann, muss sich aus positiven Wirkungen ergeben, nicht aus der Aufzählung gesellschaftlicher Mängel und deren behaupteter Beseitigung. Bisher ist die Auffassung einer die Lebensverhältnisse verbessernde Raumordnung eine These.

Dieser These stehen wichtige Argumente entgegen. Sie resultieren nicht nur aus den strukturellen Unzulänglichkeiten, in denen sich die raumordnerische Kommunikation gefangen sieht (Verwechslung von Raum und Macht, Verwechslung der Integrationsebene raumordnerischer Instrumente), sondern auch aus den Globalisierungsprozessen der Wirtschaft, welche durch neue internationale Arbeitsteilungen nationale Entwicklungspolitiken überlagern, auch aus Migrationswellen, welche durch vielfältige Prozesse der letzten Jahre ausgelöst werden und aus Veränderungen des Verhaltens von Menschen, die ihre treibenden Kräfte aus der Rationalisierung von Produktion und Distribution sowie solcher Technologisierung des sozialen Lebens beziehen, die räumliche Relationen neu definieren.

Storbecks Mangelthesen haben einen wichtigen Beitrag dazu geliefert, die Wirkung raumordnerischer Arbeit zu hoch zu bewerten und Erwartungen aufzubauen, die sie letztlich nicht einlösen konnte. Auslöser dieser Erwartungen war hier vor allem der Ausgangspunkt des Ordnungsgedankens: Raum als materiell-ontisch begründetes Sein zu verstehen und in diesem seienden Behälter aufzuräumen. Aufräumen in diesem Sinne wird man dann stets verstehen als ein Beseitigen oder Vermindern nachteiliger räumlicher Zustände, ein Beseitigen des Chaotischen und des sich gegenseitig Behindernden. Die Erwartung, dass Raum etwas Gegenständliches sei, macht den Gedanken plausibel, dass nur die richtige Methode gefunden werden müsse, um in ihm und mit seinen modifizierten räumlichen Relationen ein politisch, exekutiv oder anderweitig entwickeltes Ordnungsmuster auszufüllen.

Storbeck hat bei seinen Ableitungen möglicherweise nicht mit einbezogen, dass es sich bei räumlichen Relationen um soziale Kommunikationsmuster handelt, die von der Gesellschaft thematisiert und zur Informationsgewinnung und –verarbeitung benutzt werden. Ordnungsmustern dieser Art fehlt allerdings gänzlich der differenzierend wirkende Maßstab, nach dem etwas als pathologisch bzw. gesund bewertet werden könnte. Die Hereinnahme eines binären Differenzierungscode der Medizin (gesund/krank) kann bei ihm andeuten, dass ein eigenständiger Differenzierungscode für die ihm zu unterwerfenden Relationen (noch) nicht ausreichend entwickelt wurde bzw. seine Anwendung unsicher und nicht ausreichend erprobt ist. Eine solche binäre Differenzierung kann auf dem theoretischen Fundament des Behälterraumes nicht greifen, weil er unter der falschen Voraussetzung seines Seins einer evident sinnfälligen Kommunikation nicht zugänglich wird. Es fehlen nicht eindeutige Informationen über ihn, um eine entsprechende, binär differenzierende Bewertung zuzulassen. Entweder fehlt es an einer entwickelten Leitdifferenz, welche die weitere Kommunikation anleiten könnte. Oder die Leitdifferenz enthält Bestandteile, deren Anwendung und Thematisierung selbst problematisch ist.

Storbecks Begründung für eine staatliche Raumordnung entstand aus der Sinnzuweisung, Mängel in der gesellschaftlichen Raumnutzung beseitigen zu sollen. Wird von dem Verständnis eines den Ordnungsbemühungen des Staates unterliegendem Behälterraume abgerückt, treten die sozialen Funktionen der Raumordnungspolitik in den Vordergrund. Diese werden in den folgenden Kapiteln beleuchtet, in denen es darum gehen wird, den durch die frühere Raumordnungspolitik eingeführten Bruch zwischen den sozialen Wirkungen der Gesellschaft einerseits und dem materiell-ontischen Raumbegriff andererseits wieder aufzuheben. Raum muss dazu wieder als eine soziale Kategorie, als eine Syntheseleistung psychischer Systeme zur Konstituierung ihrer Realität verstanden werden. Dann besteht die Möglichkeit, die Divergenzen bspw.

zwischen dem scheinbar irrationalen Markt und dem scheinbar rationalen Raum aufzuheben und in ein neues, fruchtbares Verhältnis zueinander zu bringen. Storbeck war jedoch weder der einzige noch der erste, der Raumordnungspolitik in der beschriebenen Form mythische Züge verlieh¹²⁶. Man kann Storbecks Beitrag zu einer Theorie der Raumordnung als einen der letzten Versuche sehen, aus einem naturwissenschaftlich-holistischem Blickwinkel das Problem lösen zu wollen, welches die Gesellschaft mit ihrer räumlichen Relationierung bekommt, wenn sie sich als der Inhalt eines räumlichen Behälters versteht.

Raumordnungspolitik als Kommunikationssystem mit einem abgrenzbaren Handlungsfeld stößt bei ihrer Auseinandersetzung mit der Welt auf drei Erkenntnisdimensionen, die durch ihre gegenseitige Abhängigkeit die Vorstellung von Realität strukturieren. LUHMANN (1975: 144) bezeichnete diese drei Dimensionen¹²⁷ als Zeitordnung, Sachordnung und Sozialordnung. Die übermäßige Bevorzugung einer oder zweier dieser drei Dimensionen führt zu gravierenden Störungen in der Wahrnehmung und Darstellung der Systemumwelt. Weitgreifende und tief ins Detail gehende Analysen materieller Sachverhalte erfordern Zeitaufwand und bringen möglicherweise eine Fülle von Daten und sachlichen Zusammenhängen ans Licht. Ein konsensfähiger Sinn über diese Informationen ist damit in der Sozialordnung aber noch nicht erstellt. Umgekehrt kann der Bestand eines in der Kommunikation erzielten konsensfähigen Sinns dadurch gefährdet sein, dass die ihm zugrundeliegende Komplexität der Sachdimension aus Gründen eines nur beschränkt zur Verfügung stehenden Zeitkontingents nicht weit genug erfasst wurde. Storbecks Nutzung des Marktes als Kommunikationsmechanismus über wirtschaftliche Zusammenhänge zeugt von solch einer Suche nach einem geeigneten Ausweg aus dem Dilemma, die Komplexitätsbereiche der Welt so miteinander zu koppeln, dass eine nachvollziehbare „raumordnerische“ Realität erkennbar wird. Das von ihm benutzte Konsensmodell für Sinnderivate in Form des „Marktes“ bezieht sich jedoch überwiegend auf wirtschaftliche Zusammenhänge, die zwar wichtig sind, jedoch die Komplexität der Sachdimension Gesellschaft nur unzureichend wiedergeben können. Folglich leistet ein auf dem Markt als Grundvorstellung von Gesellschaft basiertes räumliches Erklärungsmodell auch keine umfassende Abbildung derjenigen Zustände oder Entwicklungen der Gesellschaft, die nicht nur über Marktmechanismen gesteuert werden, beispielsweise demographische Prozesse oder Migrationen.

Ein geeignetes Konsensmodell, welches genügend Sinnderivate aufnehmen, wandeln und für aktuelle Entwicklungen bereit halten kann, scheint sich in der Renaissance der Region und der Regionalplanung zu öffnen. Der Begriff der Region enthält insofern nicht nur die große Flexibilität des Raumbegriffs, welcher ebenso wie „Region“ eine Verkopplung aller möglichen Sachstrukturen mit Sinnstrukturen ermöglicht, er führt ihn auch auf ein opportunistisch zu bestimmendes Territorium zurück und erfasst damit irrationale oder kaum quantifizierbare Elemente wie sprachliche Besonderheiten, Traditionen, historische Zusammenhänge, religiöse Aspekte u. a.

5.3.4 Raumordnungspolitik als Kommunikationssystem

5.3.4.1 Zur Macht der Raumordnungspolitik

Die politische Macht über ein territoriales Gebilde kann hinfällig sein, wenn ihr nicht weitere soziale Institutionen zur Verfügung stehen, welche die politisch basierten Handlungsanleitungen (Programmierungen) in eigene Anwendungen übersetzen¹²⁸. Hinsichtlich der Durchsetzung einer räumlichen Ordnung ist dies zunächst die auf politischer Macht gründende Befugnis, staatli-

L

¹²⁶ Zu nennen ist beispielsweise auch OTREMBIA (1982: 15 ff.).

¹²⁷ In seinem später erschienenen Hauptwerk, in „Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie“, führte LUHMANN (1987: 112 ff.) die Weltdimensionen Sach-, Zeit- und Sozialdimension als primär differenzierende Dekomposition des grundlegenden Operationsmodus Sinn ein. Den missverständlichen Terminus der „Erkenntnisdimensionen“ ließ er beiseite.

¹²⁸ Erinnert sei an dieser Stelle unter anderem an Militär, Polizei, Gerichtsbarkeit, Bankenwesen, Zoll, Strafvollzug, Gesundheitsaufsicht, Geheimdienste, Katasterwesen, Personenregister, Kirchen usw.

che Räume zu entwerfen und nach politischem Konsens für die Gesellschaft als verbindlich zu erklären¹²⁹. Von hier aus ließe sich in Anschluss an POPITZ (1999) auch phänomenologisch auf die Formen von Macht verweisen, mit denen soziale Institutionen ihren Ordnungswillen durchsetzen. Damit wäre ein funktional-analytischer Ansatz jedoch nicht durchzuführen.

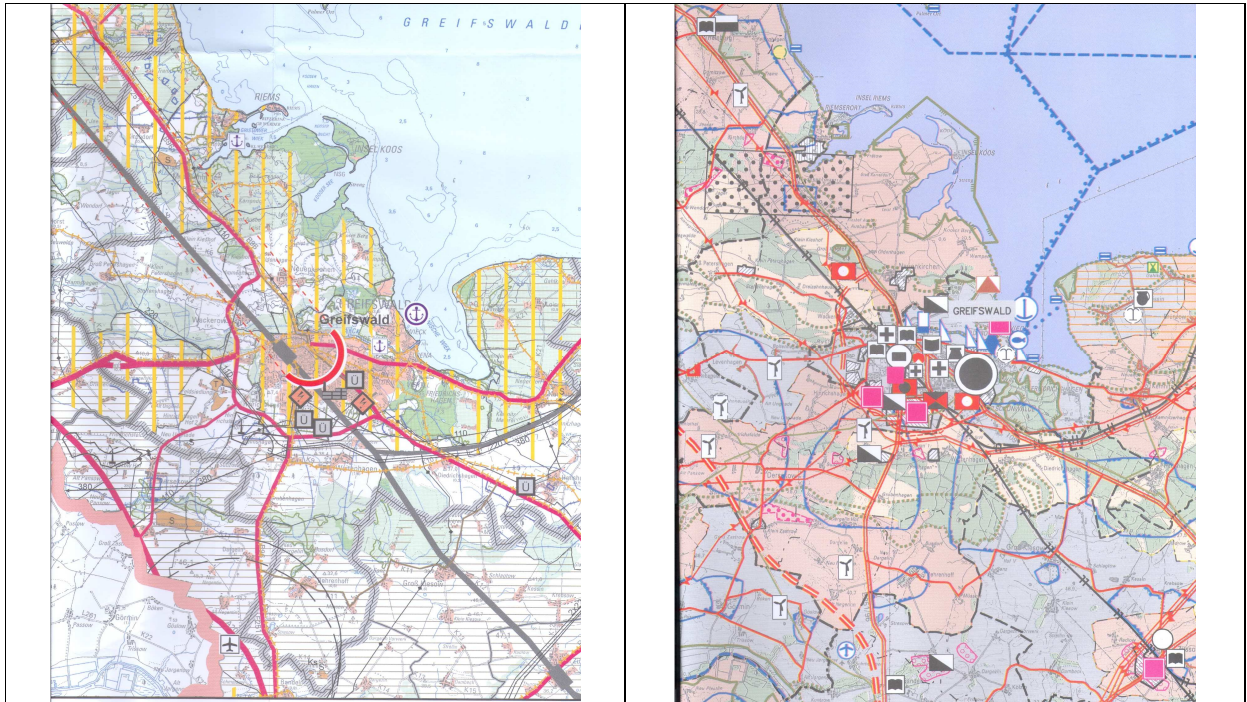
Hier soll grundlegender nach den allgemeinen sozialen Bedingungen gefragt werden, welche aus der Gesellschaft heraus der politischen Macht die Aufgabe zuordnen, den staatlichen Raum zu konstruieren. In diesem Zusammenhang tritt zunächst ein definitorisches Bedürfnis nach Festlegung dessen auf, was einer sozialen Einheit räumlich angehört. Es führt in die heute noch gültige Festlegung von definierten Territorien mit nationalstaatlichen Grenzen und staatlichen Untereinheiten. Der so vorgenommene Ansatz hat von seiner Grundstruktur scheinbar viel Ähnlichkeit mit der systemtheoretischen Grundkonstellation von System und Umwelt in dem Sinne, dass alles territorial Innenliegende zum System gehört, und alles Außen liegende die Umwelt bildet. Diese mechanistische Auffassung hat zwar mit der Lebenswirklichkeit deshalb nicht viel gemein, weil territoriale Grenzen ständig durch Reisende überschritten und durch technische Infrastrukturen und Informationsnetze überbrückt werden, wirkt aber vor allem wegen der Unfassbarkeit des Raumes bzw. seiner materiell-ontischen Vorstellung als eines konkreten Gegenstandes unvermindert weiter fort. Wollte man den territorialen Anspruch visualisieren, bedurfte es daher auf der physischen Ebene der entsprechenden physischen Gebilde¹³⁰ (Schlagbäume, Zäune, Mauern, Grenzpfähle), auf der geographisch-synthetisierenden Ebene maßstäblich angelegter Karten, die mit verständlichen Koordinatensystemen und Projektionen ausgerüstet waren und mit Hilfe von Linien und anderen symbolisch verwendeten Zeichen darstellen, was Innen und was Außen sei, sowie auf der symbolischen Ebene der Hoheitszeichen (Wappen, Fahnen, KfZ-Kennzeichen u. a.). Die auf geographischen Daten basierenden Karten waren und sind dabei wesentlich besser als jede verbale Beschreibung geeignet, den territorialen Machtanspruch eines politischen Gebildes zu verdeutlichen und jeder räumlichen Vorstellung über den Staat eine geographisch-topographisch verfasste Grundvorstellung unterzulegen. Nicht zuletzt deshalb stützt sich noch heute jeder Raumordnungsplan auf geographische Karten. Sie verbinden Raumanspruch, Geltungsbereich eigener Normen und Vorstellungen eines geschlossen funktionierenden Systems auf das Engste miteinander. Der Trugschluss, den sie hervorrufen, liegt in den illusionistischen Eigenschaften aller kartographischen Darstellungen. Nicht nur, dass die dargestellten Informationen aus einem weiten Horizont von möglichen ausgewählt und diese Auswahl politisch begründet vorgenommen wurde. Wie das folgende Beispiel demonstriert, können auch die verwendeten kartographischen Symbole ihrerseits, beabsichtigt oder nicht, Suggestionskräfte entwickeln. So zeigen die folgenden Beispiele im linken Kartenausschnitt raumpolitische Bestands- und Entwicklungsziele eines Raumentwicklungsprogramms, während der rechte Kartenausschnitt für dasselbe Gebiet mit Hilfe von Symbolen aggregierte Wirtschaftsdaten ausweist.

Abbildung 6: Kartographische Symbolisierung

L

¹²⁹ Aus diesen Rahmen setzenden politischen Akten ergeben sich zunächst Gebietskörperschaften mit territorialen Grenzen wie Länder, Kreise oder Gemeinde, aber auch Gebietskörperschaften oder andere territorial organisierte Gebilde, die mit deutlich weniger oder spezialisierten Funktionen ausgestattet sind, wie Planungsregionen, Wirtschaftsfördergesellschaften, Wasser- und Bodenverbände, Deichschutzverbände, Industrie- und Handelskammern.

¹³⁰ Diesen Sachverhalt bezeichnet LÖW (2001) mit einem anderen Begriff als „spacing“.



Quelle: Regionaler Planungsverband Vorpommern (2007) und Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (1998). Die nicht mit abgebildete Legende der linken Karte enthält raumordnerische Festlegungen zur regionalen Siedlungsstruktur, zur regionalen Freiraumstruktur, zur regionalen Infrastruktur und nachrichtliche Übernahmen. Zu der rechts abgebildeten Karte gehört eine umfangreiche Legende mit deutsch-polnischen Bezeichnungen administrativer Grenzen, der Zentralortstruktur, landesplanerisch befürworteter Flächen, Wirtschaftsstandorte, Straßen, Schienenwege, Häfen und Schifffahrtswegen, Flugplätzen, Grenzübergangsstellen, technischen Infrastrukturen, Schutz- und Vorbehaltsgebieten, Landwirtschaftsflächen, Forstwirtschaftsflächen, Konversionsflächen, Rohstoffen, Untergrundspeichern, Tourismus und Erholung, Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sowie ökologischen Problemräumen.

Die kartographischen Signaturen zur Machtbestätigung unterscheiden sich im Wesentlichen nicht von denen anderer staatlicher Bereiche. Diese und die ansonsten verwendeten Symbole wie Hoheitszeichen, Druckerzeugnisse wie Programmhefte oder Pläne, Amtsbezeichnungen und Beamtentum werden durch Verwaltungsverfahren, Raumordnungsrecht und Geldverwendung ergänzt. Auch die Methode einer Machtbestätigung durch das, was sowieso geschieht, gehört zu den geläufigen Möglichkeiten der Reflexion eigener Machtpotenziale und wird beansprucht, um sich gegen andere Raumkonstruktionen oder Partikularinteressen wirtschaftlicher, kommunaler oder subjektiver Art zu behaupten.

Die Macht der Raumordnungspolitik umfasst in phänomenologischer Hinsicht:

- den Einsatz von Planungsinstrumenten zur Komplexitätseinschränkung und Auswahl von Entwicklungszielen (vor allem Pläne und Programme),
- legislative und informelle Instrumente (Rechtsanwendung, Information und Moderation in geregelten Verfahren),
- finanzielle Instrumente (Strukturprogramme der EU, EEG/Windkraft, GAP-Programme Landnutzung/Landwirtschaft)
- militärische und polizeiliche Instrumente
- Diplomatie
- kommunikative Instrumente (Thematisierung, Moderation, Konfliktlösung)
- mediale Instrumente (Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zur Herstellung von Informationen und Bewusstsein)

Treten Raum und Ordnung in sozialen Beziehungen mit Machtsymbolen und Handlungsanforderungen auf, führen sie zu Auseinandersetzungen und Anpassungsstrategien zwischen den vorherrschenden staatlich-politischen Räumen (und deren Ordnungen) und privaten, religiösen oder wissenschaftlichen Raumkonstruktionen (und deren Ordnungen), weil ihre Steuerungswir-

kungen auf Akzeptanz angewiesen sind¹³¹. Private Raumkonstrukte können, so haben zum Beispiel auch die Fluchtbewegungen von Teilen der DDR-Bevölkerung in den Jahren 1988 und 1989 gezeigt, sich am Einsturz eines „staatlichen Raumes“ beteiligen, wenn sie sich in der herrschenden Raumordnungspolitik nicht mehr aufgehoben sehen. Solche Räume und Ordnungen, deren Kontingenzen nicht (mehr) durch machtmmediale Behandlung des staatlich-raumordnenden Systems referenziert werden können, sind dann zwar prinzipiell einer machtmmediale Kommunikation noch zugänglich, werden aber aufgrund ihres grundlegend anderen Verhaltensanspruchs die Grenzen der herrschenden Macht zu bestimmen und neu zuzuweisen suchen. Nach dieser grundlegenden Bestimmung erst beginnt die weitere Strukturierung von Handlungsoptionen für machtmmediale Adressierung.

5.3.4.2 Zur sozialen Situation der Raumordner und Raumplaner

Der Zusammenhang von sozialen Bedingungen und den Arbeitsergebnissen, die durch sie konditioniert werden, kann an dieser Stelle nur gestreift werden. WEBER (1925: 650 – 678) hat in seinen sozialökonomischen Abhandlungen diesen Zusammenhang nicht nur in allgemeiner Form und als historischen Entwicklungsprozess beschrieben, sondern dies speziell auch für den Fall vorgenommen, in dem bürokratisch geführte Organisationen den Staat konstituieren. Dies lässt sich durchaus auch auf die bürokratisch organisierte Raumordnungsverwaltung übertragen, wenn gegenwärtig auch noch keine exakte Analyse darüber vorliegt, in welchem Stadium der Bürokratisierung die Raumordnungsbehörden sich in Deutschland befinden, noch wie unterschiedliche Ausformungen des Verhältnisses von (politischer) Honoratiorenmacht zur bürokratisierten Demokratie auf die raumordnerische Kommunikation wirken. Zweifellos wird es hier aber wichtige Zusammenhänge geben, denn wie sollen Raumordner und Raumplaner zum Beispiel der Forderung nach Regionalisierung ihrer Arbeit nachkommen, wenn WEBER (1925: 668 – 669) formuliert: (Z) „... Die Bürokratisierung ist *das* spezifische Mittel, „Gemeinschaftshandeln“ in rational geordnetes „Gesellschaftshandeln“ zu überführen. Als Instrument der „Vergesellschaftung“ der Herrschaftsbeziehungen war und ist sie daher ein Machtmittel allerersten Ranges für den, der über den bürokratischen Apparat verfügt. Denn unter sonst gleichen Chancen ist planvoll geordnetes und geleitetes „Gesellschaftshandeln“ jedem widerstrebenden „Massen“- oder auch „Gemeinschaftshandeln“ überlegen. Wo die Bürokratisierung der Verwaltung einmal restlos durchgeführt ist, da ist eine praktisch so gut wie unzerbrechliche Form der Herrschaftsbeziehung geschaffen. Der einzelne Beamte kann sich dem Apparat, in den er eingespannt ist, nicht entwinden. Der Berufsbeamte ist, im Gegensatz zum ehren- und nebenamtlich verwaltenden „Honoratioren“, mit seiner ganzen materiellen und ideellen Existenz an seine Tätigkeit gekettet. ...“ An dem zitierten Absatz zeigen sich wenigstens zwei Spannungsfelder, in welchen die Abkoppelung des bürokratisch eingebundenen Raumordners oder Raumplaners von seiner konkreten Region thematisiert werden kann:

1. Der Raumordner oder Raumplaner führt eine Arbeit aus und, dies liegt an seiner Einbindung in den bürokratischen Apparat, hängt von den Strukturen dieses Apparates ab, nicht aber von den Strukturen der Region, die er bearbeiten will. Dies muss im Sinne einer erfolgreichen Arbeit kein Nachteil sein, da sich Bürokratien als außerordentlich effektive Formen der Verwaltung erwiesen haben. Die Bürokratie verweigert aber aufgrund ihrer nivellierenden Art der Problembearbeitung der Regionalisierung oder gar einem Separatismus eine unbeschränkte Ausbreitung. Eine Ausprägung regionaler Besonderheiten wird so weit wie möglich verhindert¹³² (Hierarchie, Zentralisierung).

2. Die mit der Bürokratisierung in Hand gehende Aktenmäßigkeit und Disziplin fördert eine Bindung des Raumordners an den bürokratischen Apparat – nicht aber zwingend an die Region, weil Aktenmäßigkeit und Disziplin universelle Voraussetzungen bürokratischer Arbeit sind, aber keine regionalen Besonderheiten.

L

¹³¹ Zum Verhältnis von Macht und Steuerung s. a. GÖHLER (2007: 92 ff.).

¹³² Dies korrespondiert mit dem gesetzlich fixierten Ziel der Raumordnung, in allen Landesteilen gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen.

5.3.4.3 Ordnung und System

Die im Begriff von Raumordnung bis hierher zusammenlaufenden Deutungen seines Inhaltes sagen weder, was die im Begriff benannte Ordnung als solche sein soll, wo die Ordnung räumlicher Relationen ihre Quelle, ihren eigentlichen Antrieb findet, sie sagen einiges darüber, wie sich die Erkenntnisse über die räumlichen Relationen bilden, welche der raumordnenden Tätigkeit unterliegen, aber wenig darüber, welches Antriebsaggregat zur Verfügung steht, um die Erkenntnisse über räumliche Relationen für die Herstellung dessen zu benutzen, was sie in voraussetzungsloser Weise als Ordnung bezeichnet. Sie lehnen sich weit an die Legaldefinition von Raumordnung an. Soweit der Begriff eine Tätigkeit des Staates benennen soll, ist eine weitere Kritik angebracht. Diese bezieht sich zuerst auf den Begriff der Ordnung selbst, um daran anschließend über ihn hinaus zu gehen und frei zu legen, welche (kritikwürdigen) Implikationen er noch enthält.

Im Hinblick auf die oben dargelegten Ausführungen zur Ordnungstheorie kann Raumordnung keine Tätigkeit sein. Denn Ordnung selbst ist keine Tätigkeit, sondern kann als der Zustand eines Gegenstandes beschrieben werden, welcher unter zu Hilfenahme von Bewertungskriterien bestimmte Selektionen aus allen prinzipiell möglichen Zuständen eines Gegenstandes herausgreift und bevorzugt. Raumordnendes Handeln kann eine Tätigkeit sein, aber eine Ordnung als Tätigkeit zu bezeichnen, widerspricht der dem Deutschen innewohnenden Semantik, die gemeinhin streng zwischen Handlungen (durch Tätigwerden herbeigeführte Veränderungen) und Zuständen (zeitlich abgrenzbare Invarianz eines Gegenstandes) unterscheidet. Es soll hier nicht darüber spekuliert werden, welche historische Wandlung der Begriff erfahren hat, bis aus der Bezeichnung eines Zustandes die Bezeichnung einer Tätigkeit geworden war.

Stattdessen wird hier die Frage aufgeworfen, welche Folgen eine solche, im Deutschen normalerweise unzulässige Verschiebung der semantischen Konnotation eines Begriffs haben muss, die einem Zustandsbegriff ein Handeln unterschiebt und ein Handeln mit einem Zustandsbegriff belegt. Die Folge kann ein permanentes Verwechseln, zum mindesten ein Verschwimmen dessen sein, was für die damit Befassten als Raumordnung zu gelten hat. Ein pausenloses Missverständnis darüber, ob es bei der Raumordnung um fixe oder fixierbare Zustände der Welt geht, oder um die Veränderung durch evolutionäre Prozesse¹³³, wobei an dieser Stelle auch die Rolle der Zeit für Raumordnungspolitik in Erscheinung tritt. Die semantisch konstruierte Statik des Wortinhaltes von Raumordnung beginnt sich aufzulösen, ja der Begriff der Raumordnung implodiert geradezu, wenn in Betracht gezogen wird, dass Raum ja ohne Zeit nicht denkbar ist, weshalb er ebenso gut Zeitordnung heißen könnte, ohne an Substanz einzubüßen¹³⁴. Festigkeit gewinnt er hingegen wieder dadurch, die gemeinte Ordnung von vornherein den kommunikativen Sinnfunktionen der Gesellschaft zu unterstellen, wodurch wieder ein konstruktives stabilisierendes Element in das sonst haltlose Changieren zwischen der Strukturalität der Welt und ihren Evolutionen eingezogen wird, welches für ein nachvollziehbares Welt-Erleben und Welt-Beschreiben unerlässlich ist.

Diese Feststellung muss insgesamt nicht zu dem Vorschlag führen, den Begriff der Raumordnung zu verwerfen. Sie macht aber darauf aufmerksam, wie bei der Benutzung des Begriffs komplizierte Bedeutungsverschiebungen und Inhalte mitgedacht werden müssen, die sich nicht aus einer sprachanalytischen Logik bei der Begriffsauslegung ergeben, sondern nur über weiter reichende theoretische Ansätze zur inhaltlichen Bestimmung einzelner Begriffskompartimente erschlossen werden können.

L

¹³³ Ende des 19. Jahrhunderts war es beispielsweise in Deutschland ein gesellschaftlich unerträglicher Zustand, einen Wald in einem unkultivierten Zustand als Urwald zu belassen. Ende des 20. Jahrhunderts sind die noch irgendwie übrig gebliebenen Reste solcher Wälder mindestens in Naturschutzgebiete, wenn nicht gar in Nationalparke eingegliedert. Vgl. dazu: Nationalparkplan Jasmund.

¹³⁴ Diese Feststellung unterliegt der Voraussetzung, dass Raumordnungspolitik keine Raumtheorie eigen ist und sie aus den für Raum erwähnten Gründen ebenso auch für Zeit nicht nach definitorischer Schärfe strebt. Deshalb auch führen Erörterungen wie u. a. die von FRANCK (2002) über die unterschiedlichen Funktionen, die Raum und Zeit für die Naturwissenschaften und die Sozialwissenschaften haben zu keinem erkennbaren Niederschlag in eine Theorie der Raumordnung.

Eine eigenständige Theorie der Ordnung besitzen Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung bisher nicht¹³⁵. Was in ihnen als räumliche Ordnung bzw. als räumlich geordnet gilt, ist kein messbarer oder allgemein definierbarer Zustand quantitativer Indikatoren, sondern eine Frage des politischen Konsenses über den Zustand einer Sache und ihren Sinn. In diesem Verständnis lassen sich natürlich Flächenanteile einer räumlich bestimmbaren Verwaltungseinheit als Äquivalente begreifen, die in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Der Schwerpunkt liegt aber nicht in der Betrachtung des ausgewogenen Verhältnisses (und seiner Ausgewogenheit an sich), sondern in der Frage, wie dieses Verhältnis als solches politisch bewertet wird, wie seine Veränderungsmöglichkeiten erfasst und bewertet werden und welche exekutiven Instrumente zur Veränderung hin zu einem gewünschten Ziel eingesetzt werden. Um diesen Prozess zu verdeutlichen, lassen sich Theorien über soziale Systeme heranziehen, welche die Funktionalität solcher Vorgänge beschreiben können¹³⁶.

Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung als Kommunikationssysteme betrachtet erklären wenigstens, dass anhand des Selektionskriteriums Raum Selektionsanleitungen entworfen und vorgegeben werden, um ein einigermaßen zum Staat systemadäquates Raumkonzept zu konzederieren. Diese Leistung, die Herstellung von Anleitungen für Selektionsanleitungen sachlich-sozialer Bezüge der Gesellschaft, mit denen durch Informationsverarbeitung räumliche Momente der sozialen Stabilität kommuniziert werden können, obliegt für den politischen Bereich der schwer nur gegen andere Politikbereiche abgrenzbaren Raumordnungspolitik, im Bereich der Exekutive der Raumordnungsverwaltung.

Der systemtheoretische Ansatz der folgend dargelegten Untersuchungsergebnisse basiert dabei auf zwei grundlegenden Annahmen. Systemtheoretisch fundierte Untersuchungen bieten nach gegenwärtigem Erkenntnisstand hinreichend effektive Erklärungsansätze auch für die Existenz solcher sozialen Phänomene, wie sie die Bildung von fachlich orientierten sozialen Strukturen z.B. in der Form staatlicher Verwaltung darstellen. Sie können darüber hinaus zeigen, welche basalen Voraussetzungen und Funktionen den beobachtbaren Phänomenen der Systembildung, der Operation mit Sinnimplikaten, des Prozessierens in Sequenzen, der Temporalität oder der Verwendung von Macht zugrunde liegen, woraus sich Überlegungen zu möglichen Eingriffen in das System, zur Veränderung seiner sozialen Konnotationen, seiner Wirkungen in der Gesellschaft, seiner Sinnhorizonte und Wirklichkeitskonstruktionen ableiten lassen, ebenso aber die Grenzen einer Belastung des Systems mit Anforderungen nach Veränderung seiner Struktur und Prozessualität.

Voraussetzung einer solchen Betrachtung ist eine gedankliche Ablösung des über räumliche Ordnung kommunizierenden Systems von einer einseitigen und strukturell verstandenen Koppelung zwischen Raum und Gesellschaft. Nicht die Befassung der Gesellschaft mit ihrer Vorstellung von Sachstrukturen als materiellen Gebilden oder Sozialstrukturen kann hier im Mittelpunkt des Interesses stehen. Sie muss ergänzt werden durch die anderen Komplexitätsbereiche der Welt, die dem Einzelnen und der Gesellschaft eine Erfahrbarkeit der Welt erst ermöglichen: Zeit und Sinnbezug. Der Raum an sich ist uninteressant, solange er nicht mit sozial konnotierter Bedeutung für die Gesellschaft aufgeladen ist.

L

¹³⁵ Die Verwendung des Raumbegriffs setzt Selektionskriterien darüber voraus, was zu einem Raum gehören bzw. nicht gehören soll. Raum setzt als Topologie, als Netz aus Graphen oder als geometrische Fläche die bewusste Anwendung von Ordnungs- und Selektionsparameter voraus. Als Theorie können diese aber erst erscheinen, wenn sie einer wissenschaftlichen Systematik unterworfen wurden.

¹³⁶ Das dies inzwischen erforderlich ist, zeigt sich u. a. bei RITTEL (1992: 287 ff.). Nachdem er als Argumentationsformen zur Grundlegung von Raumordnung die Besiedlung als Flächenproblem, demographische und industriell-technische Trends und Tendenzen (bspw. die Anzahl der Autos/Kopf), Raumordnungstheorien, technische Leistungsgrenzen, den angeblichen Zwangslauf der technischen Evolution, angeblich objektiv bestimmbare Minimalbedürfnisse des Menschen sowie die Ausrichtung der Planung durch eine soziale Wohlfahrtsfunktion als Maß einer optimierbaren Aggregation des Gemeinwohls (sozialpolitisches Sollbild) anführt, registriert er (S. 296): (Z) „Schließlich können Hypothesen des Planers durch strategische Reaktionen `absichtlich` falsifiziert werden - ...“ Hier nun taucht das Problem der Planung unter den Bedingungen doppelter Kontingenz auf.

Die nur an einzelnen Konsenspunkten anknüpfende Kopplung des gesellschaftlichen Interesses an räumlichen Relationen beruht darauf, dass die im System stattfindende Selektion von Informationen über die komplexe Systemumwelt und die Konstruktion einer systeminternen Umweltvorstellung auf enge Grenzen stößt. Eine vollständige Übernahme aller Informationen über die Umwelt in das System hinein muss zur Auflösung der System-Umweltdifferenz führen, so dass eine Selektion auf wenige und beherrschbare (erfassbare, verwaltbare und nutzbare) Informationen erfolgt. Bereits die Existenz von speziellen, eigens für diesen Zweck eingerichteten staatlichen Institutionen zeigt das Erfordernis, die im Zusammenhang räumlicher Entwicklung auftretenden Probleme nur durch Professionalität (Zeit und Sachkunde) ihrer Bearbeitung bewältigen zu können. Ein Streit darüber, ob die Politik erst mit den räumlichen Problemen der Gesellschaft konfrontiert wurde und erst später, im Gefolge ihrer Bearbeitung die darin verborgenen Machtpotenziale erkannt wurden, dürfte allerdings unfruchtbar bleiben. Beide Prozesse sind aufeinander bezogen und nicht voneinander zu trennen.

Ebenso auf enge Grenze stoßen Forderungen an das System, seinen Kommunikationsumfang zur Steigerung von Differenzierungsleistungen mit anderen Systemen zu erhöhen. Da Kommunikation Zeit in Anspruch nimmt, bedürfte es einer sehr detaillierten Untersuchung, um heraus zu finden, wie viel Kommunikationsaufwand ein System zu leisten in der Lage ist, ohne andere, für seine Existenz wichtige Aufgaben beiseite zu lassen. Redundante Vorgänge aus einem in einer Institution organisierten sozialen System heraus zu pressen, ist zwar möglich. Sobald aber der Druck nachlässt, wird Kommunikation innerhalb und nach außerhalb zunehmend wieder für andere Aufgaben eingesetzt, als den des originären Gründungszwecks dieser Institution.

5.3.4.4 Selbstreferenz

Die den Kommunikationssystemen eigene und essentielle Selbstreferenzialität enthält auch das Gefahrenmoment einer potenziellen Ablösung von den Zuständen der Systemumwelt, und zwar dann, wenn die innere Komplexität des Systems ein Ausmaß erreicht, welches die Erstellung einer solchen Eigenbeschreibung erschwert, die für die Erzeugung der System-Umweltdifferenz notwendig ist. Ein typischer Fall für die Abwendung einer Gefahr des Wirklichkeitsverlustes und der Kommunikationsprobleme innerer Komplexität ist das „Machtwort“ eines Vorsitzenden einer politischen Partei, wenn Flügelkämpfe und ausufernde Diskussionen über Postenbesetzungen den Beobachtern ein Bild der inneren Zerrissenheit der Partei bieten. Auf ähnlichem Niveau bewegen sich auch die immer wieder aufkommenden Forderungen, die Verwaltungen von Ländern und Gemeinden möglichst „schlank und effektiv“ zu gestalten.

Die Vermeidung einer Verselbständigung des systeminternen Diskurses und seiner Ablösung von den Umweltbedingungen unterliegen Bedingungen der Wichtung von Informationsquellen und Informationslagen über Sachaspekte, der Selektion ihrer Anknüpfungspunkte für Kommunikationen nach außen und auf den Sequenzen der Informationserfassung und –verteilung. Auch die Frage, wie eine Rückkehr zu den Tatsachen der Umwelt erfolgt, ist von weiterem Interesse. Aus dieser kurzen Einleitung lassen sich einige Grundprobleme raumkonzeptioneller Arbeit skizzieren:

Wichtung von Informationsquellen und Informationslagen über Sachaspekte:

Die Schwierigkeit dieser Problematik liegt in ihrer Abstraktionslage, da es auch um Entscheidungen über solche Informationen geht, die erst erwartet werden, d. h. noch nicht bekannt sind und über verschiedene Prognosetechniken den Diskursen zugänglich gemacht werden können. Die Unsicherheit beginnt hier bei der Auswahl der Informationsquellen, die mehr oder weniger zuverlässig (womit die Frage ihrer Glaubhaftigkeit angesprochen wird), mehr oder weniger durch weltanschauliche Einflüsse gefärbt sein können (womit die Frage ihrer Akzeptanz angesprochen wird) und reicht bis zur Einschätzung der Qualität der Informationslagen, dem Grad ihrer Komprimierung, dem Grad ihrer Verallgemeinerung bzw. ihrer Spezialität. Des Weiteren müssen Informationen in den vom System vorkonstruierten Weltzusammenhang passen, um wahrgenommen zu werden.

Selektion der Anknüpfungspunkte für Kommunikationen nach außen:

Nicht jeder Kontakt des Systems mit der Umwelt führt zu einem Ergebnis, welches die selbstreferentielle System-Umwelt-Grenze manifestiert. Die Auswahl der Außenkontakte erfolgt deshalb zunächst unter Gesichtspunkten der Nützlichkeit für das System. Es werden solche Kontakte bevorzugt, die erfahrungsgemäß zu einem nachfolgenden, erweiterten Input von für das System nützlichen bzw. verwendbaren Informationen führen und ebensolche, die zu einer Bestätigung des Systems führen.

Besonderen Sinn erhalten Außenkontakte, die systemfeindliche Informationen enthalten, sei es, dass sie die Funktionalität, die Effektivität oder gar die Existenz des Systems selbst nicht nur infrage stellen, sondern auf ein absichtliches Negieren oder Zerstören deuten. An dieser Stelle setzen strategische Aufgaben der Selbsterhaltung des Systems an, die typischerweise ein bestimmtes Repertoire von Aktionen umfassen (Neutralisieren von Teilen der Systemumwelt, Verstärkung von Aktivitäten zur Erweiterung der public relation, Überzeugungsarbeit, Marketing, Legalisierung und weitere, die auch strategische Qualitäten erlangen können).

Gemeinsames Merkmal aller ausgewählten Außenkontakte ist die Herstellung von Konsens über den Sinn des Systems und seiner Operationen.

Sequenzen der Informationserfassung und -verteilung:

Informationen sind eine grundsätzlich heikle Angelegenheit, insofern ihnen der Neuigkeitswert sehr schnell abhanden kommt (LUHMANN 1987: 102 ff.). Dies zwingt das System zu einer entwickelten Taktik der Informationsverwaltung. Ein ständiges, gewissermaßen „besinnungsloses“ Suchen und Auftreiben neuer Informationen stößt an die verschiedensten Beschränkungen zeitlicher, finanzieller und personaler Art. Einerseits ist das System an einem möglichst gleichmäßigen Fluss der Kommunikation mit der Umwelt interessiert, der einen Abbruch der Kommunikation aufgrund mangelnder Informationen zu vermeiden sucht, andererseits muss eine Überfrachtung mit nicht zu bewältigende Informationslasten verhindert werden.

Diese Modalisierung erfordert Einrichtungen der Informationsbeschaffung und anschließende Bearbeitungen dieser Informationen in solchen Zeitabständen, die eine Überforderung des Systems ausschließen, trotzdem aber ein ausreichend konturiertes Abbild der untersuchten Sachverhalte gewährleisten. Aber hierbei kann das System nicht stehen bleiben. Es muss sowohl Einrichtungen entwickeln, welche die diskontinuierlich eintreffenden Informationen in einen möglichst gleichmäßigen Kommunikationsfluss verwandeln können (durch bewusstes Aufstauen und dosierte, die Kommunikation steuernde Abgabe), als auch „alten“, bereits einmal verwendeten Informationen durch Aufarbeiten, Interpretation und Neubewertung wieder einen Neuigkeitswert verschaffen.

Die Verlagerung der Informationsbeschaffung in spezielle Institutionen, die sich beispielsweise auf die Untersuchung unbekannter Sachverhalte richten, ist eine der Möglichkeiten des Systems, Informationen effektiv zu gewinnen. Diese Variante gewährleistet zwar regelmäßig eine hohe Qualität der Daten und eine weitreichende Komplexität der Darstellung des Sachverhaltes. Doch birgt sie auch die Gefahr in sich, Eigeninteressen solcher Institutionen zu unterliegen. So können Informationen als Tauschmittel zum Beispiel gegen politische Macht eingesetzt oder als monetärer Wert umgesetzt werden. Wesentlich ist bei einer Stützung des Systems auf externe Informationsquellen, den verschiedenartigsten Steuerungsimpulsen von Institutionen ausgesetzt zu sein, da es sich bei diesen ebenfalls um selbstreferentielle Systeme handeln kann.

Rückkehr zur Wirklichkeit der Umwelt und ihren Tatsachen:

Die zeitweilig notwendige Auseinandersetzung des Systems mit den eigenen Strukturen und speziellen Themen zieht selbstverständlich Aufmerksamkeit von den System-Umwelt-Kontakten ab und erzeugt durch spärlicher werdende Informationen über die Umwelt größere Differenzen in dem der Umwelt vermittelten Sinn des Systems bzw. auch in der Konsensualität einzelner Sinnzuschreibungen. Das Problem ist schwieriger, als es auf den ersten Blick erscheint. Denn die Rückkehr in einen engeren Zusammenhang der System-Umwelt-Struktur erfordert nicht nur die Einspeisung neuer Informationen über einige spezielle Sachverhalte der Umwelt in das System. Bei längeren Perioden der „Weltfremdheit“ einer Behörde, einer Forschungseinrichtung oder einer anderen sozialen Institution bedarf es über diese Informationen hinaus weiterer und zusätzlich zu beschaffender Informationen vor allem über den allgemeinen Ablauf (Historie, Evo-

lution) in der nicht intensiv beobachteten Periode, um die aktuelle Bedeutung eines speziellen Sachverhaltes oder Themas erkennen zu können, über veränderte Konstellationen der Umwelt, um nicht über „falsche“ Thematisierungen moralisch, politisch oder anders unter Druck zu geraten, und über mögliche neue Interpretationsschlüssel für Sachverhalte (neue Theorien), um systeminterne Akzeptanz und systemexterne Anknüpfungspunkte für die weitere Bearbeitung zu finden.

Es ist also nicht damit getan, auf die Stringenz der Systemstrukturen zu achten, die hierarchische Schichtung des Systems zu klären oder eine weitmögliche Diversifizierung der Umweltkontakte anzustreben.

Relativ kompliziert ist darüber hinaus zu begründen, ob Informationen, welche das System an die Umwelt gibt, von dieser als Informationen des Systems oder als Informationen einzelner Systemelemente betrachtet werden, die für eine von außen erfolgende Beurteilung des Systems mehr oder weniger repräsentativ sind. Die Sachlage wäre bedeutungslos, wenn die Umwelt so organisiert wäre, als enthielte sie keine selbstreferentiellen Systeme. Dann wäre zwar immer noch möglich, dass Strukturen der Umwelt zu Wirkungen im System führen, aber diese Wirkungen wären sozusagen planlos, unbeabsichtigt oder zufällig. Hingegen ist jedoch zu erwarten, dass Strukturen der Umwelt Anschlussoperationen planen und durchführen, die auf eine Wirkung im System hin berechnet sind. Die Praxis zeigt in Übereinstimmung mit der Systemtheorie, dass wenigstens in der gesellschaftlichen Umwelt sozialer Systeme das Vorkommen selbstreferentieller Systeme essentiell ist.

Insofern gewinnt die Frage der Geschlossenheit, das heißt der Einheitlichkeit gegenüber und der Unverletzlichkeit des Systems durch andere Systeme aus seiner Umwelt einen besonderen Stellenwert¹³⁷. Antworten des Systems auf diese Problematik finden sich u. a. auch in einer internen Monopolisierung der Außendarstellung (z.B. in dem sog. „Pressesprecher“ einer Behörde). Voraussetzung dieser Monopolisierung ist die stratigraphische Teilung des Systems in eine strukturierte Organisation mit Ebenen unterschiedlicher Befugnis. Gleichberechtigten Elementen könnten bestimmte Arten von Außenkontakten nicht untersagt werden. Insofern greift jedes selbstreferentielle System mit seinem Eigeninteresse an der Selbsterhaltung auf Strukturbildungen zu, welche die Innen- und Außenkontakte des Systems regeln.

Form und Inhalt dieser Regelung sind deshalb von Interesse, weil sie schließlich in Überlegungen zur Berechenbarkeit räumlicher Politik münden. Es muss bei der Untersuchung der System-Umwelt-Relationen raumordnender Kommunikation im Auge behalten werden, dass es sich bei der Herstellung politischer Direktiven um die Anleitung von Anleitungen zur Steuerung des Verhaltens großer Menschengruppen handelt. Für sie gilt deshalb ähnliches wie für Rechtstexte, bei denen die gesellschaftlichen Auswirkungen durch formale Aspekte und sogenannte unverletzliche Grundrechte begrenzt werden. Bei der systeminternen Strukturierung zur Herstellung politischer Direktiven kann aber nach der monopolisierten Außendarstellung eine Weiterentwicklung hin zur monopolisierten Verfügungsgewalt über alle Mittel und Instrumente des Systems eintreten. Besonders Organisationen wohnt der Hang inne, sich von ihrer Umwelt zu entkoppeln, um ihre Entscheidungen durch rekursive Identifizierung anhand früherer eigener Entscheidungen zu bilden (LUHMANN 2002: 397).

5.3.4.5 Funktion des Kommunikationssystems Raumordnungspolitik

In eine ganz allgemeine, beinahe definitorische Fassung gebracht, behandelt raumordnende Kommunikation die rechtliche und politische Kontingenz bindender Entscheidungen in Bezug auf solche Themen, die die Gesellschaft als Raum zusammensetzt. Ein Blick in ein beliebiges deutsches Raumordnungs- oder Raumentwicklungsprogramm zeigt, dass diese Themen immer eine

L

¹³⁷ (Z) „Operative Schließung besagt: eigene Rekursivität, Orientierung an selbstproduzierten Eigenwerten, Selbstversorgung mit Gedächtnis und mit Oszillation im Rahmen eigener Unterscheidungen, also Herstellung und Fortschreibung einer eigenen Vergangenheit und einer eigenen Zukunft.“ LUHMANN (2002: 111)

Gruppe umfassen, deren Inhalte Kernbereiche und eher randständige Sachverhalte ausweisen, aber stets von hoher Komplexität geprägt sind.

Damit steht die Komplexität der raumordnerischen Raumkonstruktion gegen die Komplexität des politischen Systems. Eine Aufgabe dieser Untersuchung ist es, das Aufeinanderprallen dieser unterschiedlichen Komplexitäten zu untersuchen und nachzuzeichnen, wie trotz dieser schwierigen Konstellation die Wahrscheinlichkeit fruchtbarer Entscheidungen gesteigert werden kann. Neben die thematische Komplexität tritt im Kommunikationssystem als grundlegende Ebene von Sinnfixierungen zunächst die Möglichkeit, Meinungen zu einem bestimmten Thema zu artikulieren. Meinungen jedoch, vor allem dann, wenn sie in großer Zahl und erheblicher Variation erwartet werden müssen, bringen zusätzliche Komplexität in die Verhältnisse ein, so dass es einer Organisation bedarf, um durch deutliche Reduktionen Entscheidungsvorbereitungen zu erzeugen. Der dazu geführte Reduktionsvorgang stellt jedoch nur eine grobe Orientierung bereit, die allerdings in der Gefahr schwebt, konterkariert zu werden.

So ist davon auszugehen, dass das Meinungsmonopol einer Behörde üblicherweise in der Hierarchiespitze anzutreffen ist. Das Expertenwissen findet sich dagegen regelmäßig an der Hierarchiebasis bei den einzelnen Fachbearbeitern, die eine direkte und ständige Verbindung zu einem Thema als Grundlage ihrer Stellung in der Organisation haben. Damit ist zu erwarten, dass über dieses explizite Expertenwissen auch Meinungen oder Meinungsfragmente in die Hierarchiespitze geschleust werden können.

In politischen Gremien erfolgt die Komplexitätsreduktion auf andere Weise. Hier können es beispielweise Fachausschüsse sein, in denen sich Expertenwissen sammelt. Danach bedarf es jedoch eines Legalisierungsvorganges, wie er exemplarisch in einem Antrag zur Abstimmung erkennbar wird. Eine per Abstimmung getroffene Mehrheitsentscheidung kann dann dazu zwingen, die vorgefertigte Meinungsformel in der Hierarchiespitze durchzusetzen. Der Legalisierungsvorgang hat demnach eine doppelte Funktion: er leistet die für Entscheidungsvorbereitungen notwendige Reduktion und er macht das Ergebnis der Reduktion verbindlich.

In beiden betrachteten Fällen besteht systemintern weiter ein beachtliches Potenzial, um eine mühsam erreichte Reduktion durch neu erzeugte Komplexität zunichte zu machen. Um die Entscheidungsfähigkeit des Systems zu erhalten, bedarf es deshalb einer laufenden Beobachtung, Kontrolle und mitunter auch Maßnahmen der Eindämmung ausufernder Komplexität.

Denn die Organisation soll schließlich eine solche Reduktion der thematischen Komplexität liefern, die zu sinnvollen Entscheidungen führt, d. h. zu Entscheidungen, bei denen die ausgelösten Handlungen im Wesentlichen mit dem sozial akzeptierten Wertekanon der Gesellschaft kompatibel sind. Auf dem Weg dahin bedient sich das politische System einer rechtlichen Fixierung der Selektionsergebnisse, die Behörde regelmäßig des Verwaltungsaktes.

Ausgangspunkt der weiteren Betrachtung ist die bereits hervorgehobene Feststellung von der überwiegend machtmédialen Kommunikation der Raumordnungspolitik. Für die Zerlegung des Systemelements Information in seine Bestandteile aus Mitteilen, Verstehen und Erwarten setzt der machtmédiale Aspekt zunächst an dem Punkt des Mitteilens an. Genauer gesagt an der Frage, wer welche Mitteilungen erhält.

Das Verstehen hingegen zerfällt in einen akustischen, sprachlichen und einen semantischen Bereich, die sich auch in dieser Reihenfolge als Verständigungsprämissen erfolgreicher Kommunikation aufbauen. Für die Raumordnungspolitik interessant ist hier natürlich zuvorderst der semantische Teil, weil ihr die akustischen und sprachlichen Prämissen meistens als selbstverständlich erscheinen. Das dem nicht unbedingt so sein muss, zeigt sich an dem verstärkten Einfluss von Anglizismen auch in die Sprache der deutschen Raumordnungspolitik und den Unklarheiten, die Wortschöpfungen wie public-private-partnership, Governance, eGovernment, Metropolitan Governance, bottom-up, integrated coastal zone management (IKZM), follow-up, stakeholder, good practice usw. mit sich bringen. Daneben beteiligt sie sich exzessiv an der Schöpfung und Verwendung von Begriffen, deren Bedeutungshorizont sich selbst den Eingeweihten bzw. der Sprache der Raumordnungspolitik Mächtigen nicht ohne weiteres erschließt¹³⁸.

L

¹³⁸ Neben der großen Zahl solcher phantasievoller Programm- und Projektamen wie Innoregio, SEAREG, ASTRA, SOUTH BALTIC ARC, BALTCOAST, SuPortNet, VASAB, ESPON, INTERACT, URBACT usw.,

Würde man annehmen, die Flut (und ebenso: der Verschleiß) dieser Begriffe charakterisiere einen tatsächlich sich vollziehenden Wandel der mit ihnen bezeichneten Räume, dann würde die Gesellschaft sich innerhalb kürzester Zeit nicht mehr wiedererkennen. Da dies nicht zu befürchten ist, muss es weitere Funktionen geben, welche die Neuschöpfung solcher Begriffe über die notwendige Kennzeichnung neuer Sachverhalte und neuer Entwicklungen hinaus antreibt.

Zu diesen Funktionen lassen sich u. a. zählen:

- die Anwendung kreativer Potenziale der Beteiligten; insofern liegt hier durchaus auch ein sprachkünstlerischer Aspekt vor, der sich dem Kommunikationsmedien der Kunst annähert: Neuigkeitswerte und die Suche nach Unverwechselbarkeit;
- Markierungs- und Heraushebungsfunktion aus einer Masse ähnlicher Projekte durch Werbung und Marketing; hier eindeutig eine Marktfunktion, da es um die Behauptung gegenüber einer Konkurrenz und um die Sicherung finanzieller Einnahme für die Beteiligten geht;
- Dokumentierung staatlichen Innovationswillens als Abkehr von hierarchischer Bürokratie und Einführung neuer Formen der öffentlichen Beteiligung und verstärkter Bezugnahme auf Wissenschaftlichkeit als „neu“, „modern“, „fortschrittlich“; (Statusfunktion)
- Symbolisierung der Herstellung einer eindeutigen selbstreferentiellen Basis für die Kommunikation; unter dem Symbol des exorbitanten Namens vereinigen sich die Akteure und Beteiligten; sie nutzen den Namen als Markierung der Grenze zwischen dem Kommunikationssystem und seiner Umwelt (Symbolfunktion)
- Selektion zur Begrenzung überkomplexer Entwicklungen

Selbstverständlich sollen die Programm- bzw. Projektbezeichnungen Erwartungen wecken. Dies wird schon durch Versuche erkennbar, selbstsprechende bzw. selbstbeschreibende Namen zu erfinden, an die sich Assoziationsketten anlagern lassen¹³⁹. Neben dieser selbstbezogenen Absicht semantischer Formen muss aber die Frage einer Antwort zugeführt werden können, welche allgemeinen Erwartungen mit der Raumordnungspolitik an Kommunikationspartner gerichtet werden. Und diese Frage bezieht sich nicht nur auf mit neuartigen Bezeichnungen belegten Programme und Projekte, sondern grundlegend auf jedes raumordnerische Kommunikationsangebot:

- Hinnahme der räumlichen Definitionsmacht durch die Angesprochenen und Beteiligten

Der Topos des Raumes und der Räumlichkeit erweist in diesem Zusammenhang erneut seine Ambivalenz. Die ihm innewohnende Tendenz der Verschleierung der Tatsache, dass kommunizierte Räume soziale Produkte sind, erschwert es den Angesprochenen und Beteiligten, die eingebrachte Raumontologie zurück zuweisen und in eine Diskussion der Raumprämissen einzusteigen. Andererseits sind Politik und Verwaltung ihrerseits außerstande, in einem wissenschaftlichen Sinne zu definieren, was in Bezug auf Berufsschulen, medizinische Versorgung, Wirtschaftsförderung oder Naturschutz als räumlich zu gelten hat, und was nicht. Das Problem liegt hier in dem ebenso gewollten wie gefürchteten Wecken von Erwartungen, aus denen heraus die Angesprochenen ihre nächsten Kommunikationselemente formen werden.

- Akzeptanz der Stellung der Raumordnungspolitik in der staatlichen Hierarchie

Die Erwartung dieser Akzeptanz ist ebenfalls mit Unsicherheiten behaftet. Einerseits muss der politische Hierarchiestatus gewahrt werden, um hoheitliche Aufgabe umsetzen zu können und politische Programmierungen wirksam werden zu lassen. Andererseits werden unter solchen Stichworten wie Bürgernähe, Netzwerksarbeit oder Praxistauglichkeit Prozesse in Gang gesetzt, welche die Grenze zwischen System und Umwelt wenigstens teilweise außer Kraft setzen und

]

die durch Förderprogramme der EU oder im Rahmen der europäischen Raumordnungspolitik ausgelöst werden, tauchen deutsche Eigenschöpfungen wie MORO (Modellvorhaben der Raumordnung), DemoRegio, BioCon-Valley usw. auf, teilweise ebenfalls mit Anglizismen kombiniert.

¹³⁹ Z.B. SuPortNet: ein Netz sich gegenseitig unterstützender Häfen in der Ostsee.

das System handlungsunfähig machen können, wenn es über keine „Notbremse“ verfügt. Das Einlassen auf den Willen anderer Beteiligter kann machtmittelhaft ggf. als Machtverlust gekennzeichnet werden¹⁴⁰.

- Akzeptanz des Rechts

Die Erwartung nach rechtsförmigem Verhalten der Kommunikationspartner bedarf in einem Rechtsstaat keiner besonderen Begründung. Raumordnungspolitik diskutiert auch nicht über kriminelle Räume, in denen rechtsabnormes Verhalten gesellschaftliche Strukturen und Prozesse beeinflusst. Gerechtfertigt ist eine solche Sichtweise jedoch nur insoweit, wie das rechtsabnorme Verhalten gesellschaftlich wirksamer Gruppen von nur marginaler Bedeutung bleibt. Als ausgeprägte und verinnerlichte Akzeptanz des Rechts ist hingegen die juristische Klärung strittiger Sachverhalte zu sehen, weil die streitenden Partner jeder für sich die Rechtsförmigkeit ihrer Ansicht der Sache behaupten und unter dem Dach des geltenden Rechts eine Lösung finden wollen.

- Akzeptanz von Raumordnungspolitik als demokratische Institution

Das Erwartungsmoment der Akzeptanz einer räumlichen Ordnung als demokratischer Instanz korreliert wiederum eng mit dem verwendeten Raumbegriff. Ist „Raum“ nicht eindeutig deutbar, und das heißt in diesem Zusammenhang auch: als Rechtsobjekt nicht eindeutig beschreibbar, entwickeln sich zwangsläufig Legitimationsprobleme bzw. Vorwürfe der Willkür als Handeln ohne ausreichende Rechtsgrundlagen. Erwartungen an die Beteiligten, die räumliche Ordnung als demokratische Instanz wahrzunehmen, sind deshalb in den Teilen, die sich auf den „Raum an sich“ stützen, ohne haltbare Grundlage in die Kommunikation eingebracht worden.

- Akzeptanz der Sprachsemantik

Die professionell entwickelte Sprachsemantik der Raumordnungspolitik entwickelt zwar ihre eigene Suggestivkraft in der Kommunikation. Dennoch muss sie stets darum bemüht sein, dass ihre Festlegungen des Möglichen in der Kommunikation verwendet werden und erhalten bleiben, und nicht irgendwelche anderen. Letzteres würde nicht nur zu einer erheblichen Sprachverwirrung führen, es würde vor allem die Definitionsmacht über die mit den eigenen Symbolen belegten Räume außer Kraft setzen, oder schärfer und unter Ausschaltung der Raumontologie formuliert: es würde die kommunikativ erzeugten Räume der Raumordnungspolitik zerstören.

- Akzeptanz der raumordnerischen Raumabstraktion

Eine Akzeptanz der raumordnerischen Raumabstraktion auch als Grundlage der räumlichen Orientierung von Adressaten rechtfertigt die gemeinsame Verwendung als Grundlage der Kommunikation. Das raumordnende Kommunikationssystem behandelt dabei Themen und bezeichnet die Summe der von seiner Kommunikation umgriffenen Themen als Raumordnung (plurithematischer Raum).

5.3.5 Weiterführende Begriffsinhalte von Raumordnung

Über die bisher dargestellten Varianten der Begriffsbildung hinaus gibt es den nicht spezifizierten Begriff des Raumplanungssystems (ARL 1995: 775), der sich daraus speist, dass erfahrungsgemäß alles das auch System sein kann, was den Anschein von Komplexität erweckt und strukturellen Mindestanforderungen genügt. Dieser Sichtweise eigen ist eine noch nicht geleistete Arbeit darüber, die allgemeinen Systemeigenschaften von Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung einschließlich der Raumplanung zu erfassen. Eben dies bedeutet vor allem, die Eigenschaften des Systems zu untersuchen und dies aus einer Position der Beobach-

L

¹⁴⁰ (Z) „... behandelt man im sogenannten Neokorporatismus den Staat nur noch als eine Organisation unter anderen, die mit den anderen auszukommen und das Auskommen auszuhandeln habe. Macht jeder Art wird damit zum Verhandlungspotenzial. Das läuft auf ein *deflationäres* Machtkonzept hinaus, auf eine zu geringe Ausnutzung der Möglichkeiten des Funktionssystems Politik.“ LUHMANN (2002: 80)

tung zweiten Grades zu leisten, um sich von der Funktionalität des Systems freizuhalten. Die Grenzen des Systems müssen definiert werden, die Interaktionen analysiert, die Selbstreferenz nachgewiesen und die Interpenetration mit anderen sozialen Systemen erhellt werden, das Kommunikationsmedium identifiziert und sein Code entschlüsselt sowie das Verhältnis zwischen System und seiner Umwelt untersucht werden. Neben den bis hierher dargelegten Bedeutungen des Begriffs Raumordnung ist weithin auch unklar, was in soziologischer, politologischer und staatsrechtlicher Hinsicht als Raumordnung zu verstehen ist. Die Arbeit wird sich jedoch im Weiteren darauf beschränken, Raumordnungspolitik als ein soziales System darzustellen.

An dieser Stelle ist noch einmal ein Rückgriff auf die Abschnitte über Raumtheorien und die Erfassung des Raumes durch konzeptionelle Vorstellungen erforderlich. Aus diesen, speziell aus dem physischen Kontinuum der Welt und ihrer Sinnattribution in sozial konnotierte Raumgebilde ergibt sich, dass Raumordnungspolitik inhaltlich noch weiter gefasst werden kann, als dies in den vorherigen Abschnitten ausgeführt wurde. Raum, so ließ sich aus den dargelegten Raumkonzepten nachvollziehen, war als ein sozial konzeptualisierter Begriff zu verstehen, der sich sowohl auf mathematisch-physikalische Abstraktion, psychische Erfahrungen von Räumlichkeit als auch soziale Determinierungen von Sachzusammenhängen beziehen kann. In diesen Fällen liegen ihm Synthesen distanzinvariabler Maßstäbe für Sachen und deren soziale Sinngebung zugrunde.

Aus den physischen (sachlichen) Eigenschaften der Materie und aus der Sinnzuschreibung auf diese Eigenschaften leitete sich die Raumordnungspolitik weitreichende Konsequenzen nach dem Geltungsbereich ab. Dennoch zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass die als soziale Leistung zu verstehende Herstellung von Raumsynthesen als wesentlicher Operationsmodus, als Handlungsgrundlage oder Handlungsbezug einer Gesellschaft auch durch andere Politikbereiche vertreten wird, als sie derzeit in Deutschland mit einer eng verstandenen Raumordnungspolitik vorliegt.

Wenn die Europäische Union beispielsweise mit deutscher Zustimmung beschließt, kleine militärische Einheiten, so genannte battle groups, aufzustellen, deren Reichweitenradius 6000 km um Zentraleuropa beträgt (BAUER 2005: 18 - 20), dann ist dies ganz offensichtlich eine Form von Raumordnungspolitik, insofern die militärischen Mittel für ein bestimmtes soziales Ziel auf ein topographisch abgrenzbaren Gebiet, das Einsatzgebiet, angewendet werden können.

Als der deutsche Innenminister Otto Schily 2004 vorschlug, in nordafrikanischen Staaten „Begrüßungslager“ einzurichten, um Migranten aus dem afrikanischen Kontinent aufzufangen und von einer Weiterreise nach Europa abzuhalten (Asylmagazin 2004: 4), trug dieser Vorschlag raumordnerische Züge, insofern es um die Aufrichtung einer wirksamen Grenze zur Verhinderung von Einwanderungen nach Deutschland und zur Abschottung des deutschen Territoriums ging.

In dem 2005 durch den Hurrikan „Katrina“ betroffene US-Bundesstaat Mississippi waren nach Angaben des Gouverneurs auf einem rund 100 Kilometer langen Küstenstreifen alle Bebauungen vom Wirbelsturm zertrümmert worden. Die Sturmflut war fast zehn Kilometer tief ins Landesinnere vorgedrungen, in New Orleans waren mehrere größere Gebäude eingestürzt und man rechnete mit ca. einer Millionen Menschen, die im benachbarten Bundesstaat Louisiana obdachlos geworden waren. Sind die Überschwemmungsgefahren dieses Landstrichs und insbesondere auch der Stadt New Orleans in der Kommunal- und Landespolitik vorher als latente Bedrohung eines urbanen Raumes wahrgenommen worden, stand nach der Katastrophe die Frage, ob sich die den Raum prägende Urbanität nun überhaupt wieder einstellen würde.

All diese Beispiele lassen sich unter räumliche Ordnungsbegriffe subsumieren. Die für die deutsche Raumordnungspolitik interessante Frage ist dabei, welche funktionalen Grenzen sich für die Herausbildung des raumordnerischen Kommunikationssystems nachvollziehen lassen, sowie die Frage nach der Entstehung dieser Grenzen.

Wie stark andere als rechtlich geregelte Einflüsse auf die Sinngebung von Distanzrelationen der Gesellschaft einwirken können, erfasste z.B. STORBECK (1982: 11) mit einem Nebensatz, als er die Beeinflussbarkeit räumlicher Strukturen durch Raumplanung zu beschreiben versuchte: (Z) „Deshalb sind auch räumliche Sozialstrukturen und Wirtschaftsstrukturen relativ stabil, wenn keine nationalen Einbrüche akut einwirken (Kriege, Kriegsfolgen, Katastrophen).“ Ob unter den

Begriff der Kriegsfolgen auch die Wirkung völkerrechtlicher Verträge, Annektionen und protektive Abhängigkeitsverhältnisse zu verstehen sind, lässt Storbeck offen. Würden solche politischen Prozesse der Sinnbestimmung von Sachrelationen mit in das Verständnis von Raumordnungspolitik einbezogen, wäre dies ein Schritt dorthin, Raumordnungspolitik nicht mehr auf ein begrenztes Handlungsfeld staatlicher Binnenkoordination und regionaler Entwicklungspolitik zu verweisen.

Den oben aufgezählten Maßnahmen und Ereignissen ist eigen, dass sie oder ihre Anlässe und Wirkungen von der Gesellschaft als räumlich antezepiert werden, und dennoch als innen- oder außenpolitische, militärpolitische oder anderweitig politische Maßnahme auftreten. Dies wirft die Frage auf, weshalb in Deutschland bisher nur ein ganz eng umgrenztes Bündel von staatlichen Handlungen und Maßnahmen originär als „Raumordnung“ verstanden wird. Die Frage ist auch deshalb berechtigt, weil sich historisch gut belegen lässt, wie zum Beispiel militärische Maßnahmen oder Gliederungen des Staatsgebietes in aufgeteilte Behördenbereiche oft stärker und einschneidender auf die räumlichen Relationen der Gesellschaft wirken, als die im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) fixierte Raumordnung dies kann. Die oben beispielhaft genannten Maßnahmen ordnen die räumlichen Relationen der Gesellschaft in so grundsätzlicher Weise, dass die heute als Raumordnung bezeichneten Maßnahmen oder Handlungen diesen politisch gesetzten Rahmen nur noch auszufüllen, aber keineswegs zu ändern vermögen.

Raumordnungspolitik lässt sich dabei, und dies ist unabhängig davon, ob es um eine grundsätzliche und rahmenhafte Ordnung des Raumes oder nur noch eine Ausfüllung des gesetzten Rahmens geht, durchaus auch im Wortsinn als die Aufrichtung einer sozial determinierten Ordnung von Sinngewebungen bezeichnen. Einer tiefer gehenden Untersuchung bedarf es dann, um festzustellen, inwieweit sich diese Ordnung auf Verhältnisse des Naturraumes bezieht, auf materielle Artefakte der Gesellschaft und deren Distanzrelationen sowie auf die Erfassung der Prozessualität beobachtbarer Veränderungen dieser Objekte.

Der Ordnung vorangehen muss jedenfalls eine Sinnbestimmung der einzelnen, zum Raum hin synthetisierten Elemente. Erst wenn geklärt ist, welche Bedeutung einzelne Elemente in dem Ganzen und für das Ganze besitzen, können Rangfolgen, Reihen, Abstufungen, Quantitätszuweisungen und andere Ordnungsmuster eingeführt werden.

Wie in vorigen Abschnitten bereits erläutert wurde, hat Raumordnungspolitik in Deutschland nach 1945 vor allem Wohlstandsgewinne zu verteilen und die Verwaltung ihre Tätigkeit zu optimieren gesucht. Dabei haben intensive Diskussionen über die Ziele von Raumordnungspolitik eine erhebliche Rolle gespielt. Diese Einschätzung lässt sich nicht nur anhand der rechtlich fixierten Aufgabenabgrenzungen erklären, sondern auch mit einer lange Reihe einschlägiger Publikationen belegen. Fast alle dieser Veröffentlichungen beginnen mit einer Erklärung des Autors darüber, was Raumordnung seinem Verständnis nach sei und welche dementsprechenden Aufgaben sie zu lösen hätte¹⁴¹. Auf einer relativ niedrigen Abstraktionsebene wird die Kommunikation zwischen der verwaltenden und planenden Exekutive (Raumordnungsverwaltung und Raumplanung) und der Politik als ein „Spannungsfeld“ bezeichnet, ohne dass die dafür ursächlichen Konditionierungen der beteiligten Systeme weiter erhellt werden¹⁴². Immerhin wäre es doch interessant zu erfahren, welche allgemeinen Ursachen die Quelle der beschriebenen Spannungen sind. Erkenntnisse darüber, wie das Selbstverständnis des raumordnenden Kommunikationssystems zustande gekommen ist, wie es sich von anderen Systemen abgrenzt und als kommunizierendes System konstituiert, selbst darüber, wie der verbal und semantisch in Anspruch genommene „Raum an sich“ beschaffen ist, lassen sich daraus meistens nur indirekt ableiten, müssen also durch Empirie und nachgeholte Theoriearbeit ergänzt werden.

L

¹⁴¹ HILLGRUBER (2003: V) identifiziert in seinem Vorwort zu den aus rechtlicher Hinsicht erkennbaren Kernaufgaben zwei bedeutsame Bereiche: (Z) „... die Öffnung des nationalen Raumordnungs- und Landesplanungsrechts für die Erfordernisse grenzüberschreitender Abstimmung ...“ sowie „... die stete Anpassung nationaler Regelungen an die Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts...“ Er bezeichnet demnach einen Raum, in dem interadministrativer Abstimmungsbedarf erkennbar wird.

¹⁴² So z.B. bei GNEST u. SCHÖFER (2006: 4).

Aus den bereits erläuterten raumkonzeptionellen Vorstellungen ergibt sich ebenfalls, dass die Betrachtung räumlicher Relationen, das Beobachten dieser, das Verändern räumlicher Relationen der Gesellschaft, die Schaffung und Beseitigung, das In-Besitznehmen, Erzeugen und Verlieren von Räumen in einem Subjekt-Objekt-Dualismus¹⁴³ gefangen bleiben, solange Raum als ein wirklich seiender Behälter verstanden wird.

Der dieses Verständnis produzierende Dualismus impliziert für die Teile der Gesellschaft, die sich bewusst mit der Ordnung räumlicher Relationen befassen, von vornherein eine komplizierte Situation. Die Gesellschaft, verstanden als ein sozialer Organismus mit kommunizierten, räumlichen Relationen, verändert durch ihr Wirken die räumlichen Relationen zwischen ihren sozialen Elementen. Sie erwartet von der staatlichen Raumordnungsverwaltung, in Teilbereichen wie zum Beispiel der Siedlungsentwicklung oder des Verkehrsnetzes, dieses Wirken adäquat zu erfassen und, im besten Falle, positiv-konstruktiv zu steuern. In dieser Weise zum mindesten ist die Legaldefinition der deutschen Raumordnung zu verstehen.

Raumordnungspolitik wie Raumordnungsverwaltung stehen allerdings weder institutionell noch informell, weder strukturell noch prozesshaft außerhalb der Gesellschaft, können deshalb auch nicht objektiv und unabhängig die räumlichen Wirkungen der Gesellschaft erfassen, sondern sind bei ihrer Tätigkeit den vielfältigen sozialen Einflüssen ausgesetzt, die u. a. aus doppelter Kontingenz der Kommunikation und der Interpenetration verschiedener sozialer Systeme herühren. Diese Aussage spricht gegen eine immer wieder proklamierte, angeblich mögliche objektive Darstellung räumlich beschriebener Relationen der Gesellschaft durch Zahlen, Schwellenwerte, quantitative Kriterien usw. Bereits die Verwendung bestimmter Codes signalisiert ein Bezug auf solche Themenbereiche, die in der Kommunikation mit mehr oder weniger engen Assoziationen verbunden sind¹⁴⁴.

Wie kann es zu einer positiv-konstruktiven Steuerung der räumlichen Sinnggebung der Gesellschaft kommen, wenn Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung Bestandteile dieser Gesellschaft sind? Zuvorderst durch eine thematische Selektion der räumlichen Relationen, die einer bewussten und politischen Steuerung am leichtesten zugänglich sind und ihren Eingang in das Raumordnungsgesetz gefunden haben. Damit werden die Maßnahmen der Gesellschaft aus dem Blickfeld von Raumordnungspolitik verdrängt, die politisches Tagesgeschäft sind, von hoher staatspolitischer Brisanz, von politischer Rahmensetzung, von militärischer Bedeutung, von außenpolitisch-diplomatischer Bedeutung usw. Auch der Einfluss anderer als materieller Gütererwägungen wird weit zurück gedrängt. Religion, Sicherheitspolitik, Grenzfragen, Handelsbeziehungen, Eigentumsfragen oder Marktsteuerungen finden nur noch sehr eingeschränkten Zugang in die raumordnende Kommunikation.

Strukturell hingegen ist erforderlich, dass die Raumordnungspolitik in der Gesellschaft ein eigenständiges System ausbildet, welches sich von der Gesellschaft insgesamt und ihren anderen Untersystemen soweit abzugrenzen vermag, dass es seine Systemgrenzen stabilisieren kann. Soweit dieses System dabei auf den Aspekt der Räumlichkeit rekurriert, ist es aufgrund der dargelegten Problematik des Raumbegriffs immer in der Gefahr, von anderen Systemen vereinnahmt zu werden und seine verschwimmenden, empfindlichen System-Umwelt-Grenzen ständig neu behaupten und verteidigen zu müssen.

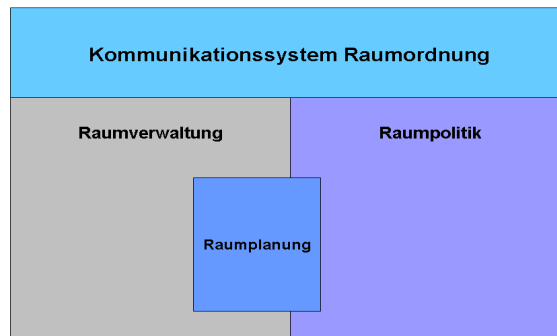
Um die bisher dargelegten Zuschreibungen zu den Begriffen der Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung zu verdeutlichen, wird die folgende Grafik eingeführt.

Abbildung 7: Kommunikationssystem Raumordnung

L

¹⁴³ Diese Subjekt-Objekt-Relation war in der Entwicklung der Physik lange Zeit die einzig repräsentative Form der Betrachtung, bevor einer Ontologie der wirklichen Welt das Konstrukt des Relativs entgegen gesetzt wurde; dazu STURM (2003: 233 ff.).

¹⁴⁴ Der Verwendung des Längenmaßes Seemeile kann zum Beispiel die Assoziationskette folgen: Schifffahrt – Kreuzschifffahrt – Urlaub – Südsee – Romantik. Ganz anders bei Verwendung der englischen Meile: Englischer Snobismus – Exzentrik – Sonderstellung in der Europäischen Union – Nationalismus.



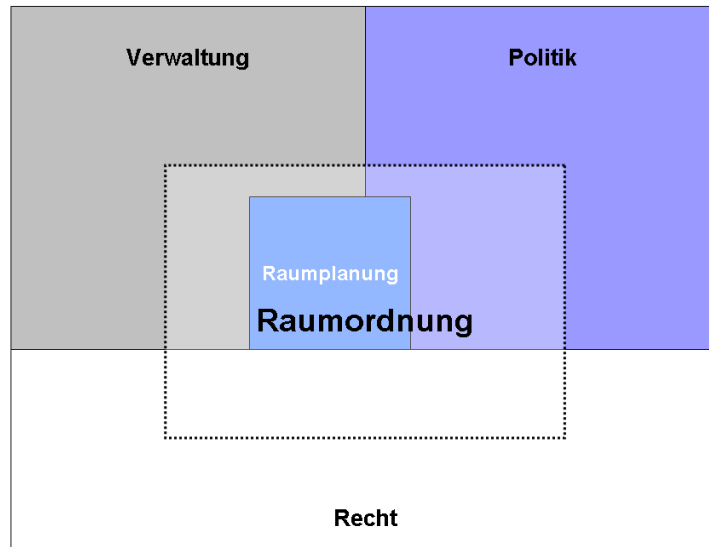
Im Verhältnis zu diesem Schema enthält Raumordnung eine Reduktion dessen, was die Gesellschaft im allgemeinen unter Raum versteht, auf staatlichen Raum, und nicht subjektiven, privaten, virtuellen, transzendenten oder Wirtschaftsraum. In zweiter Reduktion bezieht Raumordnung sich nur auf die Bereiche, die mit dem Territorium des Staates verbunden sind, also das eigene Territorium, der Luftraum darüber, der Boden mit den tieferen Schichten darunter und die Territorien der Nachbarstaaten, welche angrenzen. Beide Reduktionen beziehen sich auf Bereiche der Physis bzw. der Sachdimension. Die dritte, zu Raumordnung führende Reduktion des Raumbegriffs findet sich im Bereich des Sozialen und besagt, dass nur friedliche und monetäre Instrumente des Staates hinzugerechnet werden. Andere Planungen und Handlungen des Staates werden anderen politischen und exekutiven Bereichen zugeordnet, und heißen dann Innenpolitik, Außenpolitik, Agrarpolitik, Militärpolitik oder Migrationspolitik mit ihren jeweiligen Verwaltungszweigen.

Die Abgrenzung zwischen diesen Bereichen und der Raumordnungspolitik liegt demnach zunächst in einer unterschiedlichen Zuweisung innerhalb der sozialen Dimension von Raum begründet. Es lässt sich im Einzelnen mit Hilfe historischer Analysen nachzeichnen, wie und weshalb die Differenzierung durchgesetzt wurde.

Der rechtlich definierte Raumordnungsbegriff enthält eine deutlich politische Dimension, die Anlass gibt, die Darstellungen zur Abgrenzung des raumordnenden Kommunikationssystems weiter zu überformen. Die oben eingeführte Grafik muss deshalb um einen weiteren wichtigen Bereich erweitert werden, um die soziale Struktur des Systems zu verdeutlichen. Wichtige Steuerungswirkungen auf Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung gehen vor allem auch aus dem Rechtssystem hervor und es muss untersucht werden, welche Interdependenzen zwischen Verwaltung und Recht, zwischen Politik und Recht und zwischen Exekutive und Politik bestehen, um die spezifischen Selektionsleistungen dieses Systems zu beschreiben.

Welche neuen Differenzierungen bringt die Kombination dieser drei existenten Sozialsysteme zu einem gesamten, eigenständigen System? Wie nutzt das raumordnende Kommunikationssystem die Metapher „Raum“ zur Konstruktion eines einheitlichen Kommunikationszusammenhangs? Und was ist die Metapher „Raum“ in der Kommunikation des Systems? Raum führt aufgrund seiner oben beschriebenen inneren Semantik zu keiner System-Umwelt-Differenz, sondern konstruiert einen allgemeinen, sachlich-sozialen Zusammenhang zur Verwendung durch ihre System-Elemente, der in der Kommunikation lediglich eine thematische Verklammerung der Kommunikationsinhalte bewirkt.

Abbildung 8: System Raumordnung



Es sind keine Informationen über einen Raum, die kommuniziert werden, sondern Informationen über sachliche und soziale Aspekte der Gesellschaft, die mit Hilfe von Raumabstraktionen synchronisierte Aktivitäten seitens der Adressaten hervorrufen sollen.

Dazu ein Beispiel aus dem LEP M-V (Nr. 3.1.2 (2) Satz 2):

(Z) „...Um die Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar sind die Gemeinden festgelegt, die gemeinsam mit der jeweiligen Stadt einen landesinternen Stadt-Umland-Raum bilden (Kernstadt und Randbereich)²⁵. (²⁵ bei Anwendung der Kriterien nach Abbildung 5)“

Es zeigt sich, dass Raumabstraktionen einen Handlungsrahmen für die Kommunikation bilden können. Ihre Funktionalität muss jedoch durch Ontologie gestützt werden. Die Sachdimension versucht, Beschreibungen von Gegenständen der (physischen) Welt zu liefern, während die soziale Dimension die Verwendbarkeit der Sachinformationen in der Kommunikation gewährleisten soll. Beide sind voneinander abhängig und es lässt sich nicht unterscheiden, welche von ihnen basal wirkt. Ohne die Sinnzuweisung sind Sachinformationen nicht denkbar, und damit auch nicht kommunizierbar. Sinnerklärungen ohne Sachhintergrund sind unsinnig. Der Zusatz der Ordnung in diesem Verhältnis führt nun zu einer Verstärkung der Sinnoperation, da er die Sinnfindung nicht der „frei fließenden“ Kommunikation überlässt, sondern dieser ein bestimmtes Muster vorgibt, in dem sich die Operationen zu bewegen haben, wenn sie Akzeptanz finden wollen¹⁴⁵.

Wird der materiell-ontische Raumbegriff mit dem der Ordnung verschmolzen, entsteht ein hybrides Gebilde, dessen Zusammenschluss in der Kommunikation folgende Funktionen übernimmt:

- Kopplung machtambivalenter Begriffe,
- enormer Sinngehalt, d.h. enorme Anschlussfähigkeit an fortführende Kommunikation vielfältigster Themen (schillernd, wenn man so sagen darf - eine Wasserbehörde dagegen kann nur über Wasser verhandeln),
- Totalitätsanspruch, weil die Möglichkeit des Zugriffs auf relevante Themen nicht bzw. kaum beschränkt erscheint – fast alles kann „Raum“ oder „räumlich“ sein;

L

¹⁴⁵ Beispiel: baurechtlich geordnete Siedlungen sind entweder Wohngebiete, Gewerbe- und Industriegebiete oder Mischgebiete. Andere Formen oder Muster des Raumbestandteils Siedlungen können in diesem Schema nicht zum Zuge kommen, obwohl sie durchaus vorhanden und denkbar sind (Ghettos, schwimmende Siedlungen, Siedlungen unter Tage, mobile Wohnungen usw.).

Die Funktion des Raumbegriffs in der Kommunikation richtet sich auf das Offenhalten aller räumlich verknüpfbaren Themen und auf die Horizonterweiterung des Weltverständnisses durch fortlaufende Sinnbildung in Form neuer Sinnkonstruktionen, was Vernichtung bzw. Destruktion veralteten bzw. dysfunktional gewordenen Sinns mit einschließt.

Die Funktion der Ordnung in der Kommunikation gewährleistet die Selektion von Sinn, d.h. eine Auswahl und Bestimmung aus dem Horizont des Möglichen, das Beseitigen von nicht gewollten Möglichkeiten, aber auch das Bereithalten, die Reservebildung für Ersatz, Rekonstruktion, Stabilisierung oder Varianz von solchen Sinnbelegungen, die eine weitere Verwendbarkeit versprechen und gleichzeitig den dominierenden politischen Vorstellungen nicht entgegen wirken. Ein enger Zusammenhang zur Machtform ist damit unverkennbar.

In der alltäglichen Vorstellung wird Ordnung zwar meist als eine Struktur angesehen, insofern sie bestimmte Reihenfolgen, Anordnungen, Distanzen, Hierarchien u. a. als statisch versteht. Die hohe Instabilität von Ordnungen aufgrund der in ihnen wirkenden Prozesse wird nicht in gleichem Maße wahrgenommen. Raum wird, in ähnlicher Form wie Landschaft, als zeitloses (zeitabwesendes) Bild, als Imago oder Konstrukt gedacht (KLÜTER 1986), in dem irgendwo, das heißt ohne nähere oder konkrete räumlich-relationale oder temporäre Bestimmung, auch Prozesse ablaufen können (KÜHNE 2008: 23).

Dem Verständnis beider Begriffe liegen statische Elemente zugrunde, die gleichwohl nicht konsistent sind, da sie die evolutionierende Wirkung der Zeit nicht einrechnen und quer zur Temporalität aller Prozesshaftigkeit stehen. Ihre begriffliche Wirkung verlangt ein Bleiben oder Zurückkehren in den Ruhezustand, weshalb Änderungen zunächst als Störungen wahrgenommen werden können, die es besser zu vermeiden gilt.

Für eine räumliche Ordnung durch Kommunikation besteht darum die ständige Gefahr des Sinnverlustes nicht nur ihrer Ordnung, sondern auch ihres Raumes. Wenn Sinn der grundlegende Operationsmodus sozialer Systeme ist, der dem System und den angeschlossenen psychischen Systemen die Konstruktion eines Weltbildes gestattet, welches sowohl unendlich aufnahmefähig und erweiterbar, ebenso aber diskret und genau in seiner Bestimmung von Situationen, Zeit und Ort ist, dann entzieht ein Drängen auf weitgehend stabile Ordnung, auf Entzeitlichung und Ruhe sowohl im Verhältnis des Systems zu sich selbst als auch im Verhältnis zu seiner Umwelt dem System diejenige basale Unruhe, welche für die fortlaufende Generierung von neuen Sinnimplikaten notwendig ist. Stillstand bedeutet dann, keine Selektionen mehr vornehmen zu müssen, welche die Grenzen des Systems zu seiner Umwelt markieren, und ebenso keine Selektionen mehr, anhand derer die bei der Sinnbildung entstehenden Verweisungsüberschüsse neue Anschlussmöglichkeiten für Entwicklungen öffnen. Das auf Statik seiner Begriffe gebaute System stagniert, indem es seine eigene Prozessualität verliert.

Die Nachteile der ontisch-materiellen Raumauffassung liegen in ihrer Erzeugung einer strukturellen „Blindheit“. Sie führt zu Wahrnehmungsdefiziten hinsichtlich der gesellschaftlichen Konstruktion von Räumen. Aus diesem Verpassen des aktiven Moments gesellschaftlicher Raumkonstruktion kann ein wenigstens partielles Nichterkennen politischer Handlungsoptionen resultieren.

5.4 Raumordnung und Regionalentwicklungspolitik

Die Verwendung zweier verschiedener Begriffe legt nahe, dass es Unterschiede zwischen Raumordnungspolitik und Regionalentwicklungspolitik gibt. Die Definitionen für Raumordnung reflektieren seit langem z.B. auf den von LÖSCH (1944: 249)¹⁴⁶ vorgelegten Zielkanon universeller regelbedürftiger Belange der Gesellschaft, wohingegen das Verständnis von Regionalentwicklungspolitik vorrangig auf Wirtschaftspolitik gerichtete Aspekte wie Subventionierung (öffentliche

L

¹⁴⁶ Tabelle 17: System von Maßnahmen einer Landesplanung. Anmerkung: Diese Tabelle war in der ersten, 1940 herausgegebenen Auflage noch nicht enthalten.

Wirtschaftsförderung), Verbesserung sog. „weicher“ Standortfaktoren, Förderung der Bildung oder andere Hilfen enthält¹⁴⁷.

Die gegenwärtig zu beobachtende Verschmelzung von staatlich bzw. bürokratisch-institutionell verstandener Raumordnungsverwaltung mit einzelfachlich orientierter Regionalentwicklungspolitik lässt sich wie folgt skizzieren und ihre Entwicklung prognostizieren.

Die in den deutschen Bundesländern betriebene Raumordnungspolitik hat neben der Festlegung räumlicher Relationen durch Raumordnungs- oder Raumentwicklungsprogramme eine inzwischen selbstverständlich erscheinende Vorstellung von den Nutzungsverteilungen auf der verwalteten Fläche geliefert. Um auf diesem status quo nicht zu verharren, ist sie dazu übergegangen, über die räumlichen Relationen hinaus auch Leitlinien regionaler Entwicklung aufzustellen, Leitbilder für die Zukunft von Ländern und Regionen zu entwerfen und durch Projektierungsarbeiten nach Umsetzungswegen zu suchen¹⁴⁸, um die laufenden Entwicklungen nicht nur zu begleiten, sondern zu forcieren.

Projekte müssen sich zwangsläufig immer auf wenige Aspekte einengen, um in der Durchführbarkeit beherrscht werden zu können. Insofern lassen sich alle Projektarbeiten bzw. auch konkreten Maßnahmen meist nur einem oder wenigen Sektoren der Wirtschaft, des Umweltschutzes, kultureller oder sozialer Arbeit zuordnen (Projekte als „punktuelle“ Raumordnungspolitik). Dazwischen klaffen notwendigerweise Lücken, da keine Verwaltung bzw. kein Management alle problematischen Bereiche zeitgleich bearbeiten kann, wenn die Komplexität seiner Struktur nicht die der Gesellschaft erreichen soll. Den übergreifenden Lückenschluss hat dagegen in einem sehr allgemeinen Ansatz die Raumordnungspolitik okkupiert, die jedoch stets sowohl daran leidet, nie ganz genau bestimmen zu können, was sie mit Raum und Ordnung tatsächlich meint, als auch daran, bei einer zu starken Verlegung auf einen perspektivischen Inkrementalismus projektbezogenen Handelns ihrer Strategiefähigkeit verlustig zu gehen. Und so kann sie zum Beispiel formulieren, ohne dass ihr dies Privileg durch eine andere Institution streitig gemacht werden kann:

(Z): „Die Entwicklung des Landes soll der fortschreitenden Integration Europas und seiner Bindegliedfunktion im wirtschaftlich prosperierenden Ostseeraum Rechnung tragen. Überregionale, grenzübergreifende und transnationale Kooperationen werden gefestigt und weiter ausgebaut. Vorhaben werden so gestaltet, dass sie einerseits einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Männer und Frauen in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu nationalen und europäischen Regionen leisten, andererseits aber auch dazu beitragen, die landesinternen Entwicklungsunterschiede abzubauen.“ (LEP MV 2005: 16)

Der zu konstatierende Unterschied lässt sich folgendermaßen definieren:

- Raumordnungsverwaltung bezieht sich auf die staatliche Verwaltung der Kommunikation über räumliche Relationen der Gesellschaft, ohne dass ihr eine exakte, nachvollziehbare oder auch nur verständliche Erklärung über ihren Begriff des Raumes gelingt.
- Regionalentwicklungspolitik versucht anhand sektoral orientierter Entwicklungsprojekte regionale Stärken von Regionen auszuprägen und regionale Schwächen zu beheben.

Wenn man unter Regionalentwicklung im Verhältnis zur Raumordnungsverwaltung etwas anderes und neues verstehen will, so muss dies in zwei wichtigen Aspekten hervorgehoben werden. 1. Das Aufgreifen und in Projekten zielorientiert laufende Fortführen einzelner Themen ist räumlicher Politik und Verwaltung an sich fremd. Sie befasst sich rahmensetzend mit räumlichen Relationen: die Politik mittels legislativen Instrumenten, durch Aufträge an die Exekutive und die Bereitstellung finanzieller Mittel, die Verwaltung durch Auftragserfüllung, Kontrolle und Lenkung der Entwicklung im Rahmen des rechtlich fixierten Auftrags.

L

¹⁴⁷ So z.B.: Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen (2000).

¹⁴⁸ Zur Projektsammlung und Darstellung konkretisierter Entwicklungsziele wurde das Instrument der Regionalen Entwicklungskonzepte eingeführt.

2. Regionalentwicklung setzt zunächst bei den Beteiligten die Bildung einer Vorstellung über eine in Bezug auf den zu bearbeitenden Sachverhalt einigermaßen kohärente Region voraus (beispielsweise eine Schiffbauregion mit vielen Werften, Zulieferindustrie, marin orientierten Unternehmen, Infrastruktur wie Kanäle, Fahrrinnen, Spülfelder, Bahnanbindung usw.). Die Vorstellung von einer thematisch einseitig basierten Region ist für die staatliche Raumordnungsverwaltung nicht von grundlegender Bedeutung, da sie ihre Verwaltungsarbeit aufgrund des zur Verfügung stehenden Instrumentariums von solchen partiellen Bewusstseinsinhalten Beteiligter und Betroffener relativ weit abkoppeln, und sich auf ihren integrativ oder holistisch verstandenen Territorialanspruch stützen kann.

Die Neuheit von Regionalpolitik ist allerdings insofern recht begrenzt, als das Staaten immer auch Wirtschafts- und Standortpolitik für Wirtschaftsbranchen betrieben haben. Und da solche Handlungen stets räumlich vektorisiert werden können, ist es eigentlich eher der Bewusstseinsanteil, dem ein Neuigkeitswert zukommt, wenn es heute um die gezielte Förderung (oder Unterdrückung) von als Region bezeichneten räumlichen Relationen geht.

Aus dem Einsatz des Begriffes der Strategie lässt sich kein erheblicher Erkenntnisgewinn erzielen, wenn es um eine Differenzierung von Raumordnungspolitik und Regionalentwicklung geht. Beide werden ohne weiteres auch als strategische Entwicklungsinstrumente bzw. angewandte Strategien des Staates bezeichnet. Wird allerdings untersucht, ob es sich tatsächlich um Strategien handelt, so zeigt sich eine Gemeinsamkeit beider Ansätze in der Unsicherheit darüber, ob sie tatsächlich als Strategien bezeichnet werden können, ohne den Inhalt dieses Begriffes zu überdehnen. Zum mindesten in den Militärwissenschaften und in der Spieltheorie wird unter Strategie die Kunst verstanden, von den vorhandenen Kräften den effektivsten Gebrauch zu machen (RAPOPORT 1972: 187). In beiden Fällen bedingt Strategie die Existenz eines Gegners, dessen mögliche Handlungen in die eigenen Überlegungen zur Gestaltung einer Auseinandersetzung um den Sieg einfließen. Ein solches Gegenüber, was seinerseits auf einen Sieg oder seine Gewinnmaximierung auf Kosten von Raumordnungspolitik oder Regionalentwicklung erpicht wäre, existiert hier jedoch nicht. Ersatzweise ließen sich möglicherweise Veränderungen bzw. Temporalität oder diejenigen als Gegner von Raumordnungspolitik und Regionalentwicklung annehmen, welche räumliche Relationen durch ihre Handlungen ändern oder andere Themen für die Regionalentwicklung favorisieren (WEICHHART 2000: 549). Ein als strategisch zu bezeichnendes Verhältnis der Kräfte ergibt sich allerdings nur dann, wenn es zwischen den beteiligten Einheiten (Regionen) auch Interaktionen gibt, mit denen sie aufeinander einwirken können und wollen. Eine solche strategische Anordnung von Kräften ergibt jedoch unter demokratischen Verhältnissen keinen Sinn und widerspricht geradezu der Kooperations- und Moderationsfunktion von Raumordnungspolitik.

Es ist jedoch nicht nur der mangelnde Gegner, der die Betrachtung von Regionalentwicklungspolitik als Strategie beeinträchtigt. Der Wettbewerb der Regionen, wie er im EUREK (1999: 7) beschrieben und auch von der letzten MKRO (2006: 8) gesehen wurde, impliziert einen Wettbewerb der verschiedenen europäischen Regionen um eine Rangfolge von Attraktivität und Lebensqualität. Es ließe sich so aus Sicht einer Region die Gesamtheit der anderen Wettbewerber als Gegner zeichnen, da sie alle um die prinzipiell gleichen Güter konkurrieren.

Der Eindruck, es bei Regionalentwicklung mit einer Strategie zu tun zu haben, wird durch die Komplexität der Situation erzeugt, in der sich die Entscheider an den Hierarchiespitzen befinden. Die Komplexität stellt sich in diesem Fall als Unübersichtlichkeit der Situation dar, die durch zu wenige abbildende Daten, zu viele Daten und zu geringe Datenverarbeitungskapazität oder zu geringe Qualität der Datenverarbeitung, sowie durch externe Prozesse, die aber in die Situation hineinwirken, zu kennzeichnen ist. Der Komplex dieser entgegengesetzt oder in andere Richtungen verlaufenden Wirkungen kann unter Umständen personalisiert werden, womit sich „strategisches“ Denken und Planen empfiehlt, um ihm beizukommen.

Das Verhältnis von Raumordnungspolitik und Regionalentwicklungspolitik lässt sich deshalb wie folgt umreißen. Beides sind politische Instrumente des Rechtsstaates. Doch während Raumordnungspolitik überwiegend auf interne Ordnungsvorstellungen für Länder oder Regionen dringt, enthält die Regionalentwicklungspolitik Aspekte der Konkurrenz und des Zusammenwirkens mit anderen Regionen, wozu die endogenen Potenziale der eigenen Region aktiviert werden sollen.

Es handelt sich um eine gesteigerte Subjektivierung¹⁴⁹ der Region, während Raumordnungspolitik und Raumplanung noch in ihren tradierten Handlungsmustern versuchen, einen objektiven Hintergrund zuzuweisen.

5.5 Zur Raumordnungsverwaltung durch staatliche Institutionen

Der Bedarf, für bestimmte räumliche Relationen spezielle staatliche Institutionen auszubilden, wird in gesellschaftlichen Diskursen bestimmt, die vor allem von politischer Natur sind. Dies trifft unmittelbar auf Behörden zu, die sich staatlicher Raumordnung widmen sollen. Gleichermassen erfassen diese Diskurse jedoch auch andere Verwaltungsstrukturen (Organisationen), wissenschaftlich arbeitende Institute, Stiftungen des öffentlichen Rechts, öffentliche Unternehmungen und anderes.

Es war bereits festgestellt worden, dass es kein staatliches Wirken gibt, dem eine räumliche Vektorisierung nicht zugewiesen werden könnte. Diese Feststellung darf jedoch nicht so verstanden werden, als würde ein per se vorhandener „Raum“ alle Gegenstände und Handlungen dieses Wirkens als Inhalt aufnehmen, oder als würde ein räumlicher Vektor an sich schon jedem Handeln zugrunde liegen. Jede Aufgabe des Staates, jede erbrachte oder eingeforderte Leistung verlangt zwar nach einem Ort, an dem sie realisiert werden kann. Die Zuweisung dieses Ortes bedarf aber einer sinnhaften Beschreibung, das heißt eines territorial auffindbaren, topographisch bestimmbareren Punktes, dessen Auffindbarkeit an definierte und legalisierte Kriterien gebunden ist (Adressierung). Eine Ausnahme davon können finanzielle Leistungen des Staates sein, die an natürliche oder juristische Personen ausgereicht werden. Dies bedeutet dennoch nicht, dass finanzielle Leistungen keine räumliche Wirkung haben. Die räumlichen Wirkungen finanzieller Transaktionen setzen in dem Moment ein, in dem eine finanzielle Größe zur Erzielung einer materiellen oder politischen Wirkung eingesetzt wird. Hier kommt der Ort, die Wirkung auf räumliche Relationen wieder in das Spiel.

Eine Verwaltung von Räumen, wie sie in der Vorstellung von Raumordnung und Landesplanung auftritt, verwaltet die Kombination materieller Gegenstände¹⁵⁰, wie sie in Form von Straßennetzen, Gasleitungsstrassen oder Rohstofflagerstätten beschrieben werden, mit der Vorstellung, die Gesamtheit dieser Gegenstände würde einen Raum bilden, der sich als Ländlicher Raum, als Konzentrationsraum oder anders abgrenzen ließe von dem übrigen, unendlichen Raum.

Diese spezielle Verwaltung, und vor allem darin besteht die Sonderstellung politisch-exekutiver Raumordnungsverwaltung und Landesplanung gegenüber anderen Verwaltungen, bezieht sich dabei nicht auf dinglich oder monetär zu erfassende Sachverhalte eines bestimmten Bereiches wie Straßenwesen oder Arbeitsverwaltung, sondern auf die Kombination von Verwaltungssachverhalten. Ausgehend von der allgemeinen Beobachtung, dass sich alles (in der Zeit) verändert, lässt sich auf der Grundlage einer als dynamisiert verstandenen Welt ein ständiger, sich immer wieder erneuernder Bedarf nach Neukombination solcher Sachverhalte ableiten¹⁵¹.

Zu der aus Dynamik resultierenden Ableitung tritt hinzu, dass Räume im Sinne der Raumordnungspolitik als Lebensräume von Menschen verstanden werden. Aus dieser Rückkopplung, der ja eine Vorstellung der Subjektivität von räumlichen Vorstellungen bereits zugrunde liegt, folgt ein weiterer, für Raumordnungspolitik prägender Einfluss. Unabhängig von der Binnendifferenzierung einer räumlichen Vorstellung und ihrer zeitlich messbaren Veränderung, bedarf es einer gewissen Konstanz sowohl der materiellen Gegenstände als auch der Sinnzuweisungen, welche diese z.B. in der Form einer Region zusammenfassen als Bodensee-Region, Region Vorpom-

L

¹⁴⁹ Subjektivierung im gemeinsamen Sinn von Identifizierung der Handelnden mit ihrer Region und gleichzeitigem Hervortreten einer Region als handelndes Subjekt.

¹⁵⁰ Einen sehr guten Einblick in diese Kombination gibt zum Beispiel der Entwicklungsplan der Wojewodschaft Westpommern (2002), weil ihm Leitbilder, Leitlinien und die Einbindung in europäische Netzwerke noch weitgehend fehlen und Ansätze einer integrierten Regionalentwicklung erst fragmentarisch ausgebildet sind.

¹⁵¹ So wird neuerdings unter den Szenarien des Klimawandels diskutiert, wie Siedlungsstrukturen, Energieerzeugung und Mobilität neuen Organisationsanforderungen gerecht werden müssen.

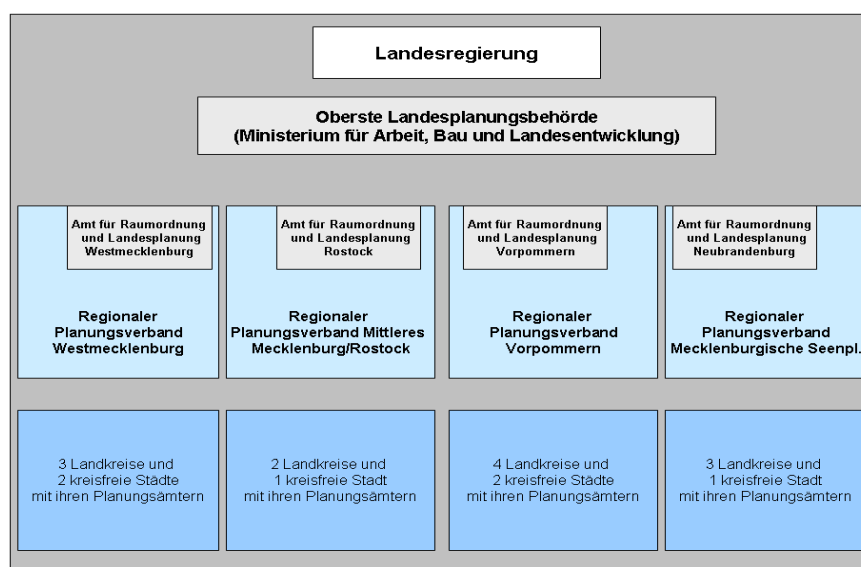
mern oder Havelland. Diese, von psychischen Systemen benötigte Konstanz lässt sich bezüglich ihrer Wirkung auf die Raumvorstellung als statische Komponente verstehen, die wenigstens beachtliche Teile der Gesamtvorstellung vom „Raum“ dem Einfluss von Veränderungen entziehen möchte oder diese abschwächen will, um die eigene Orientierung zu ermöglichen oder aufrecht zu erhalten.

Menschen müssen für diesen Moment der Betrachtung als psychische Systeme verstanden werden, deren Orientierung auf ein gewisses Maß von Konstanz in der materiellen Umgebung angewiesen ist. Für die hier notwendige Betrachtung ist an dieser Feststellung heraus zu heben, dass es offensichtlich wichtige psychische Gründe dafür gibt, Raumvorstellungen zu produzieren, bestehende zu untersuchen und ggf. weiter zu entwickeln.

Auf dem Eindruck prinzipieller Konstanz des Raumes gründen die staatlichen Strukturen, die ihn bearbeiten sollen, während die Funktion dieser Strukturen sich auf die dynamischen Komponenten ihrer „Räume“, und damit auf deren Konstruktion und Dekonstruktion richten. Aber während sie mit dem Vorhandensein des Raumes ihr Vorhandensein begründen, überdecken sie die Tatsache, dass ihre Existenz auch erst zur Wahrnehmung ihres „Raumes“ führt¹⁵², weil sie ihn z. B. in die Kommunikation einführen und dort selbstreferentiell thematisieren.

Die Entwicklung solch spezieller staatlicher Institutionen für Raumordnungspolitik hat für die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg zu folgenden Verwaltungsstrukturen geführt:

Abbildung 9: Struktur der Raumordnungsbehörden im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern bis zur Kreisebene (Stand 2006)



Für die Bundesländer Berlin und Brandenburg wurde eine andere Struktur gebildet, die den Versuch einer Integration des Stadtstaates Berlin in das umgebende Flächenland Brandenburg unternimmt. Oberhalb der für beide Länder als Oberste Landesplanungsbehörde fungierenden Gemeinsamen Landesplanungsbehörde wurde eine Gemeinsame Planungskonferenz (PlaKo) installiert, welche legalisierende und überwachende, jedenfalls politische Funktionen inne hat und Regierungsentscheidungen vorbereitet.

L

¹⁵² So ist die Existenz des „Raumes“ Provinz Ostpreußen im Verständnis vieler Deutscher nicht mehr gegenwärtig, sondern inzwischen ein historisches Faktum. Der ehemals deutsch besiedelte und verwaltete „Raum“ Ostpreußen hat sich aufgelöst und ist Bestandteil des polnischen Staates geworden.

Abbildung 10: Struktur der Gemeinsamen Landesplanungsbehörde in den Bundesländern Berlin und Brandenburg (Stand 2007)

Abteilungsleiter	
Ständiger Vertreter des AL	
GL 1 Grundsatz, Recht und Organisation	GL 6 Anpassung Bauleitplanung, ROV (Bereich Ost)
GL 2 Europa, Metropolenraum	GL 7 Anpassung Bauleitplanung, ROV, Braunkohlenplanung (Bereich Süd)
GL 3 Landesentwicklungsprogramm, Landes-, entwicklungspläne, Regionalplanung	GL 8 Anpassung Bauleitplanung, ROV (Bereich West)
GL 4 Freiraum	GL 9 Raumentwicklung, Strukturpolitik
GL 5 Wirtschaft, Verkehr, Infrastruktur	

(Quelle: <http://gl.berlin-brandenburg.de/ueber/landesplanungsabteilung/>)

Der Gemeinsamen Landesplanungsbehörde untergeordnet sind regionale Planungseinheiten, die als Planungsstäbe in den unten abgebildeten fünf Regionen kommunalen Zweckverbänden unterstehen.

Abbildung 11: Planungsregionen Berlin-Brandenburg



(Quelle: <http://gl.berlin-brandenburg.de/ueber/landesplanungsabteilung/>)

Die Raumordnungsverwaltung unterliegt bei ihrer Strukturierung wie jede andere Verwaltung einer bestimmten Dichotomie. Einerseits absorbiert Struktur in Form relativ stabil angeordneter

Relationen und Elemente die verändernde Wirkung der Zeit. Andererseits erlauben die Strukturen auf der Basis fachlich spezialisierter Arbeit die Entwicklung von Zeitgewinnungsstrategien, da sie nicht nur Daten professionell verwalten können, sondern Entscheidungsvorbereitungen auf weitgehend rationale Grundlagen zu stellen vermögen. Beide Aspekte stehen in einem funktionalen Zusammenhang.

Korrespondenzen zur rechtlichen Verfassung der Raumordnungspolitik weisen hingegen solche Überlegungen auf, die ausgehend von der herrschenden Klasse oder Schicht eines Staates sowie dessen politischer Verfassung ein mehr oder minder großes Maß an demokratischer Mitbestimmung begründen. In Bezug auf die Ideologiegebundenheit des Raumbegriffs muss im Zusammenhang mit früheren und nicht-demokratischen Entwicklungsstadien auf die Möglichkeit verwiesen werden, von einer „Raumordnung von oben“ zu sprechen, die sich im Wesentlichen auf die Konkretisierung staatspolitischer Ziele durch Legislative und Exekutive richtet. Eine nächste Entwicklungsstufe findet sich mit einer zunehmend demokratisierten „Raumordnung von unten“, die in idealtypischer Ausformung ihre Zielbildung als auch die Umsetzung der Ziele vornehmlich durch Projektarbeit betreibt.

6. Modellierende Beschreibung von Raumordnung

Der folgende Abschnitt leitet über zur Anwendung kommunikationstheoretischer Erklärungsmodelle. Der dazu vollziehende Wechsel der Theoriegrundlage weiter fort von materiell-ontisch ausgerichteten Raumtheorien und hin zu solchen der Kommunikation und Macht gewährleistet, dass die Auseinandersetzung mit den kommunikativen Entstehungsbedingungen einer gesellschaftlichen Raumordnung zu einem tieferen Verständnis von Raumordnungspolitik und deren zukünftiger Entwicklung führt.

6.1 Zur Methodik der Modellierung

Es wird an dieser Stelle angenommen, dass auch Ergebnisse empirischer Untersuchungen einer modellhaften Darstellung zugänglich sind¹⁵³. Die Zuordnung von Modellierungen ausschließlich zum Bereich der Theorie erscheint eine eher künstliche zu sein, wenn in Betracht gezogen wird, dass auch nicht-wissenschaftliche Arbeiten Modelle verwenden¹⁵⁴, um die Anschaulichkeit und Vermittelbarkeit von Vorstellungen zu steigern. Doch gerade wissenschaftliche Arbeiten, die sich empirischer Methoden der Forschung und Auswertung bedienen, können die Ergebnisse dieser Arbeit in Modelle kleiden, sofern sie den theoretischen Hintergrund der Modellierung angeben oder Modellierungsmethoden verwenden, die bereits über die Wissenschaft hinaus zum allgemein verständlichen Kulturgut geworden sind¹⁵⁵.

Die methodische Reflexion des Ausgangsmaterials an den beschreibbaren Zuständen der Wirklichkeit soll zunächst eine erste Grobstruktur des angestrebten abstrakten Modells ergeben.

Zielstellung der Modellierung

Um die bisher festzustellenden Mängel sowohl an Zusammenhängen im Verständnis des Gegenstandes Raumordnungspolitik als auch des qualitativen Begriffsinhaltes von Raumordnung auszugleichen, wird die in den folgenden Kapiteln enthaltene Beschreibung vorgeschlagen, die der im weiteren zu erläuternden Heterogenität versucht, möglichst nahe zu kommen. Das dazu entwickelte abstrakte Modell soll darüber hinaus ganz praktische Ansprüche erfüllen, indem es leicht verständlich, trotzdem umfassend und pragmatisch verwendbar ist und dennoch die Wirklichkeit nicht unzulässig verkürzt.

Bevor ein geeignetes Modell eingeführt und erläutert werden soll, bedarf es methodischer Überlegungen darüber, (a) wie ein Modell diskursiv eingeführt werden kann, (b) wie seine Prüfung auf Wirklichkeitsnähe umgesetzt werden kann und (c) welche Folgen die verschiedenen Prüfschritte für das Modell selbst haben werden.

Diese Voreinstellungen sind notwendig, um den Vorgang der Modellierung zu erhellen und gegebenenfalls an fehlerhaften Stellen Ansatzpunkte für eine kritische Weiterentwicklung zu bieten.

L

¹⁵³ KLÜTER (1986: 13) wies bezüglich geographischer Arbeiten darauf hin, dass sie sich zur Abbildung ihrer Probleme meist an der Zwei-Sprachen-Theorie orientieren. Diese setze als Ausgangspunkt fest, dass es für Wissenschaftler eine empirische Objektsprache und eine modellierende Theoriesprache gäbe. In der Theoriesprache könnten die zu erfassenden Objekte eindeutig abgebildet werden, wobei Klüter Güssefeldt zitiert: „Ein Modell ist die Abbildung bestimmter Strukturen und Relationen von definierten Elementen.“

¹⁵⁴ Beispielsweise die Verwendung von hierarchisch aufgebauten Organigrammen zur Abbildung von Strukturen eines Unternehmens.

¹⁵⁵ Dies trifft zum Beispiel auf die Verwendung von topographischen Karten oder Gebäudemodellen der Architektur zu, an denen sich zeigen lässt, wie sie nicht nur die Erfahrung von Menschen über das reale Gebiet oder das reale Gebäude beeinflussen, sondern wie der theoriehafte Hintergrund solcher Modelle kaum noch reflektiert wird, weil sie einer größeren Zahl von Menschen „wie von selbst“ verständlich sind. Die Selbstverständlichkeit beruht auf vorher stattgefundenen Lern- und Syntheseleistungen des Denkens, auf vorhandenen kognitiven Strukturen des Gehirns, oder auf beidem zusammen.

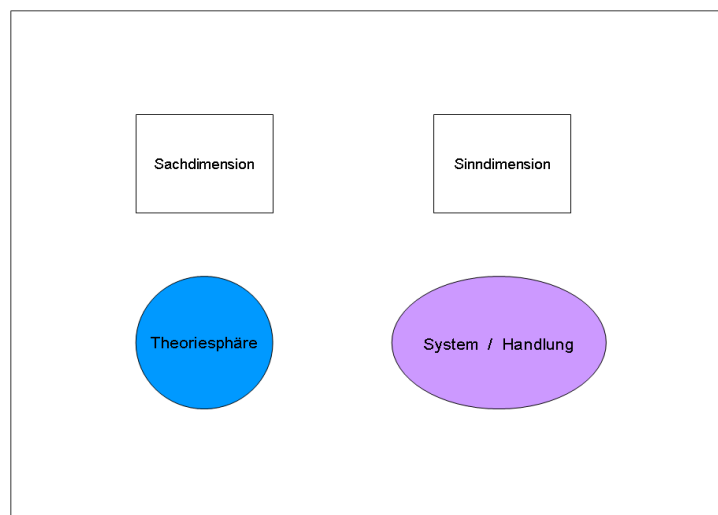
(a) Wie kann ein Modell diskursiv in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt werden? Wie die weiter unten eingefügte erläuternde Skizze verdeutlichen soll, besteht der **Ausgangspunkt des Modells** in der Feststellung des Mangels an einer übergreifenden Theorie des Gegenstandes Raumordnung aus der Sicht kommunikativer Zusammenhänge der Gesellschaft. Aus einer Überschau aller im Zusammenhang mit dem Gegenstand sich zeigenden Themen offenbart sich, dass die bisher vorhandenen Begriffsinhalte keine leistungsfähige Beschreibung der Komplexität des Gegenstandes zulassen. Eine lediglich summarische Zusammenführung oder systematisierende Gliederung raumordnerischer Themen ergibt noch keine nachvollziehbare Vorstellung von Raumordnungspolitik. Es soll verständlich werden, welche Strukturen, welche Prozessualität, welche Wirkkräfte und welche Kommunikationszusammenhänge diese Politik zur Wirkung bringen.

Der erste Schritt der Modellierung musste deshalb darin bestehen, die Inhalte des über Raumordnung vorhandenen Materials hierarchisch zu ordnen bis auf eine Stufe, über der innerhalb des Begriffs keine weitere mehr aufzufinden wäre, ohne dass der Zusammenhang zum übrigen Material verloren geht.

Denkbar wären auch andere Verfahren. So bestünde durchaus die Möglichkeit, vom Begriff und seinen bisher kommunizierten Inhalten selbst auszugehen und die Analyse vorzufindender Bestandteile dieses Begriffs wie Raum, Gesellschaft, Staat, Wirtschaft, räumliche Ordnung auf ihre sinnhafte Anschlussfähigkeit untereinander zu prüfen. Für die Modellierung hier wurden auf die Möglichkeiten der Phänomenologie und Deduktion zugegriffen, weil Sprach- und Begriffsanalyse auf Probleme stoßen, die im Abschnitt über Raumtheorien und an anderen Stellen bereits angegriffen wurden.

Die im Zuge einer phänomenologischen Untersuchung aufzufindende Hierarchisierung des Materials hat in diesem Fall zu drei Komponenten des Zusammenhangs geführt: Wissenschaftssystem (mit einer Sphäre von Theorien), Kommunikationssystem (mit kommunikativen Elementen) und Handlungssystem (mit Handlungselementen). Im Anschluss an die in Kapitel 3 erläuterte Gesamtmethodik der Bearbeitung zeigt sich, dass diese drei Elemente die Basis bilden, auf deren zusammenhängendem Wirken sich Raumordnungspolitik bildet. Sie können in folgender Weise sachlichen bzw. objektbezogenen und subjektbezogenen Bereichen der Gesellschaft zugeordnet werden:

Abbildung 12: Systemkomponenten



Die Theoriesphäre umfasst alle sach- und themenbezogenen Theorien und Erkenntnisse über den Zusammenhang von Raum und Gesellschaft, damit auch über Raumordnung, die Gegenstand wissenschaftlicher Forschung waren oder sind. Kommunikationssystem und Handlungs-

system konstituieren den als Subjekt Raumordnungspolitik wirkenden Bestand an sozialen Institutionen und Prozessen.

Im nächsten Schritt der Modellierung kam es darauf an, die drei Grundbestandteile des Komplexes so darzustellen, dass die Verbindungen der erkennbaren Realität entsprechen und logisch sind. Danach muss die Gültigkeit des geschaffenen Modells anhand vorhandener und derzeit gültiger Theorien geprüft und falsifiziert werden. Dazu werden eine Reihe von Theorien genutzt, die geeignet sind, den Gegenstand als solchen, aber auch sein Verhältnis zu den erkennbaren Zusammenhängen funktional zu beleuchten.

Die Modellierung setzt ihren Ausgangspunkt in die empirisch begründbare Feststellung, dass nicht nur singuläre menschliche Subjekte als Basis eines sozialen Kommunikationssystems ihre Informationen teilweise zu räumlichen Relationsmustern synthetisieren, sondern dass die Gesellschaft dieses individualpsychologische Syntheseprodukt registriert, speichert, auswertet und für Operationen verwendbar macht. Auf staatlicher Ebene leistet dies ein aus Behörden, wissenschaftlichen Einrichtungen und politischen Institutionen bestehender Apparat.

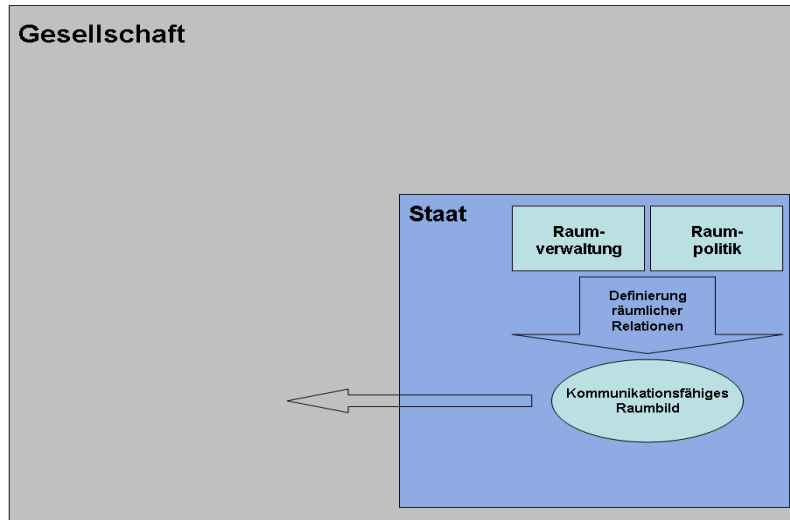
Diese Betrachtung und die ihr folgende Modellierung haben weitere Voraussetzungen. Sie gehen davon aus, dass räumliche Relationen als Zusammenschluss von Sach- und Sinndimension wirklich existieren und ausreichend variabel sind, um Statik und Prozessualität abzubilden. Sie werden ergänzt durch eine Machtkomponente. Diese beinhaltet, dass die Gesellschaft Erfahrungen (Informationen) über räumliche Relationen sammelt und mit diesen Informationen ihre zukünftigen Selektionen zur Veränderungen räumlicher Relationen bestimmt. Sie leitet bereits über zu den evolutionären Prozessen, in denen die durch fortlaufende Differenzierung des sozialen Systems sachliche und semantische Zustände der Gesellschaft kommuniziert werden, und zwar jeweils nach historischen, gegenwartsbezogenen und zukünftigen Aspekten. Damit beginnt Planung als Voraussetzung für den zukünftigen Machterhalt am Rande des Modells herein zu treten.

Subjektive Einzelerfahrungen, wie auch Spezialpolitiken, bringen in Bezug auf räumliche Relationen immer ausgewählte Voreinstellungen (auch: ideologische Kontexte) mit und versuchen, diese als Vorrang oder Vorrecht in die Kommunikation einzuführen. Aufgrund ihrer eher stärker auf Fachspezifika ausgerichtete Wirkung ist ihnen jedoch ein Anschluss an andere Themen oder Kommunikationsoperationen nur bedingt möglich. Sie bedürfen deshalb, einer integrativ wirkenden Kommunikation ausgesetzt zu werden. Die unverhältnismäßige Bevorzugung bei der Betrachtung, erst recht des Versehens einer spezifischen räumlichen Relation mit Systemenergie führt hingegen zwangsläufig zu einer Verzerrung von Sach- und Sinnimplikaten, was in der Wahrnehmung der Gesellschaft dann einmal beispielsweise als Überbetonung des Naturschutzes, ein andermal als Vernachlässigung des öffentlichen Personennahverkehrs diskutiert wird. Ein die Komplexität von Raumordnungspolitik wiedergebendes Modell muss deshalb in der Lage sein, diese Verzerrungen aufzufangen und zurück in den Gesamtzusammenhang zu bringen. Aus dieser Sichtweise konstituiert sich der soziale Apparat staatlicher Raumordnungspolitik unter den dargelegten Voraussetzungen aus folgenden Kompartimenten:

- Erfahrungen über räumliche Relationen (dazu gehören bspw. auch Theorien über den Raum)
- Kommunikation über räumliche Relationen der Gesellschaft
- Handlungen zur Veränderung dieser räumlichen Relationen.

Das ursprünglich mit vier Komponenten eingeführte Modell muss deshalb weiter differenziert werden, um eine Anpassung an diese Strukturunterschiede nachzuvollziehen. Dazu soll zunächst eine Vorstellung erreicht werden, in der ein Zusammenhang von Raumordnungspolitik, ihrer wesentlichen Aufgabe und der Gesellschaft erfasst wird.

Abbildung 13: Systemstruktur



(b) Wie kann eine Prüfung des abstrakten Modells auf seine Wirklichkeitsnähe hin durchgeführt werden? Prinzipiell sind dazu mehrere Verfahren geeignet, doch sind nicht alle davon für diese Arbeit praktikabel zu gestalten, weil sie erheblichen Untersuchungsaufwand und entsprechend viel Zeit erfordern. Der für diese Arbeit wichtigste Aspekt ist jedoch die Vereinbarkeit der entworfenen komplexen Struktur mit den zur Untersuchung eingesetzten, unter 3. umrissenen Theorieansätzen. Stichprobenartig kann dies hier durch Vergleich mit in der Fachliteratur aufzufindenden strukturierten Darstellungen verifiziert werden.

(c) Welche Folgen haben die Prüfschritte für das Modell? Aus den ausgewählten Theorieansätzen zur Beschreibung des Gegenstandes ergibt sich sowohl eine tiefgreifende Differenzierung einzelner in der Untersuchung über den Gegenstand aufzufindender, erklärungsbedürftiger Phänomene, als auch die Reduktion aus einer Vielzahl möglicher auf einige wenige, nachvollziehbare Erklärungsansätze tragfähiger Strukturabbildungen. Die Prüfschritte führen deshalb zu einer Verfeinerung der über den Untersuchungsgegenstand zu treffenden Aussagen, als auch zu einer Verfestigung der Darstellung von Zusammenhängen.

6.2 Zur modellierenden Erfassung der Heterogenität von Raumordnungspolitik

Die anhand des ersten Modellierungsschrittes entworfene Grunddifferenz führt die Vorstellung ein, dass es sich bei dem Gegenstand Raumordnungspolitik um keinen homogenen Gegenstand handelt, wobei der Begriff von Homogenität sich hier auf eine ungebrochene Anschlussfähigkeit bzw. einen vorhandenen Anschlusszwang der einzelnen Modellbestandteile untereinander beziehen soll. Die gebrochene Anschlussfähigkeit der Modellbestandteile zeugt sich nicht aus einer selbstverständlich und modellimmanent wirkenden Logik, welche bestimmte Entscheidungsregeln zur Differenzierung innerhalb einer logischen Verkettung benutzt, sondern resultiert aus dem Sinn, welcher innerhalb des Gegenstandes selbst erzeugt wird. Sie beruht deshalb auf keiner sachlichen Logik über die regelhafte Verknüpfung von Zusammenhängen, weil zwar die Entstehung von Sinn kommunikationslogischen Zusammenhängen folgt, der Inhalt von Sinn aber keiner bestimmten Rationalität unterworfen sein muss. Denn innerhalb seiner Entstehungsgeschichte wirken z.B. auch Traditionen, Vorurteile und Ideologien als Bestandteile kultureller Evolutionen ein.

Wird Raumordnungspolitik als ein soziales System betrachtet, dann scheint der Sinnbezug raumordnender Kommunikation und Handlung auf der zu allen kommunizierten Themen liegenden sachlich-sozialen Ebene zu liegen, alltagsweltlich bezeichnet als Raum. Raumordnungspolitik als Kommunikationssystem nimmt damit gegenüber anderen sozialen Systemen keine Son-

derstellung ein, denn auch diese orientieren sich neben ihrem Bezug auf Zeit an dieser sachlich-sozialen Ebene. Zu fragen ist allerdings, über welches spezielle Kommunikationsmedium und welches spezielle Thema die Raumordnungspolitik denn verfügt, wenn es Raum, oder auch Zeit, nicht sind.

Als ersten Versuch, das Kommunikationsmedium dieses vermuteten Systems zu bestimmen, kann eine Reflektion auf bereits beschriebene Systeme dienen und die anschließende Untersuchung, ob es bei Raumordnungspolitik adäquate oder abweichende Verhältnisse gibt.

Aus der oben entworfenen Grafik über die erkennbare Grunddifferenzierung des Gegenstandes lässt sich ableiten, das vermutlich ein Konglomerat aus mehreren anderen Kommunikationsmedien entsteht, welches im System in mehr oder weniger indifferenter Weise benutzt wird. Das System reflektiert nicht ständig, welches der verwendeten Kommunikationsmedien bei bestimmten Systemzuständen gerade in den Vordergrund treten soll. Anzunehmen ist zunächst, dass für die wissenschaftlichen Anteile von Raumordnungsverwaltung, und speziell Raumplanung, das übliche Medium Wahrheit als Leitdifferenz benutzt wird. Für die politischen Anteile wird diese Funktion durch Macht getragen, und für die juristischen durch Recht (soweit ideologisch verfahren wird, auch noch mit Glauben). Der Bereich der Exekutive muss trotz seiner besonderen Arbeitsweise in Routine- und Zweckprogrammen nicht gesondert erfasst werden, da er hier nur in der Form struktureller Verkopplung politischer und juristischer Aspekte erscheint, die durch ihr Gefasst-sein in bürokratische Strukturen eine selbständige, selbst initiierte oder eigengesteuerte Evolution begrenzen¹⁵⁶.

Die Antwort auf die Frage nach dem speziellen Thema der Raumordnungspolitik lässt sich einfach wiedergeben: Raumordnungspolitik ist plurithematisch¹⁵⁷. Die Komposition der Plurithematik ist abhängig von politischen und ideologischen Zielen, somit flexibel und instabil und erlaubt hierdurch ein ständiges Hinzufügen oder Abspalten von Themen.

Raumordnungspolitik ist allerdings nicht nur thematisch fragmentiert. Auch in der Bearbeitungstiefe, in der eingeschlagenen Konzeptualisierungsrichtung¹⁵⁸ bzw. im Grad der Konkretisierung gibt es Differenzen und Staffelungen, z. B. nach Maßstabebenen der kartographischen Darstellung von Plänen¹⁵⁹. Diese korrespondieren wenigstens teilweise mit der differenzierten Zuordnung einzelner Fachplanungen zu unterschiedlichen Hierarchieebenen, so dass matrizenartige Suchschemata entstehen, um Bearbeitungsgegenstand und Bearbeitungstiefe in der Hierarchie wieder auffindbar zu machen.

Raumordnungspolitik kann als ein Kommunikationssystem verstanden werden, in welchem die Idee einer Ordnung räumlicher Relationen als Voraussetzung des Sinns raumordnerischen Handelns begriffen und mit ihm auf die Veränderung dieser Relationen in seiner Wirklichkeit gezielt wird. In einem solchen System verläuft Kommunikation wie in jedem anderen sozialen System mit dem Ziel der Entwicklung und Zuschreibung von Sinn und Bedeutungen, das heißt, es wird Bedeutungsarbeit über die räumlichen Zustände und Prozesse der Gesellschaft geleistet. Es ist ein soziales Kommunikationssystem mit einer diesen Systemen eigenen Komplexität. Die Zeitverhaftung solcher Systeme, ihre Temporalität erlaubt es, in ihnen Strukturen und Prozesse zu beschreiben.

Die unterschiedlich beschaffenen, unterschiedlich strukturierten und unterschiedlich wirkenden Gegenstände Theoriesphäre (Wissenschaftssystem) und Kommunikationssystem bilden in ihrem Zusammenwirken mit dem Handlungssystem die Basiseinheiten zur Herstellung einer räum-

¹⁵⁶ Das bedeutet keineswegs, dass die bürokratisch verfasste Exekutive, und insbesondere die Ministerialbürokratie als ihre Spitze, keinen bzw. nur unbedeutenden Einfluss auf die Politik haben. S. dazu JAEGLI (1969: 111 – 118).

¹⁵⁷ Im Unterschied dazu verweist STICHWEH (2003: 96) im Hinblick auf die Beobachtung des Raumes durch soziale Systeme allgemein auf dessen Pluridimensionalität, und bezieht dies auf Distanzen, Grenzen, Wege, Richtungen, Orte, Stellen, Positionen u. a.

¹⁵⁸ Konzeptualisierungen im Sinne der Unterscheidung von z. B. Projektarbeit versus übergeordnete Planung, Gegenstromprinzip von staatlicher und kommunaler Planung, public-private-partnership usw.

¹⁵⁹ Übliche Maßstäbe für solche Pläne sind für den Landesplan 1 : 250 000, für den Regionalplan 1 : 100 000, für den kommunalen Flächennutzungsplan 1 : 10 000 und für Bebauungspläne 1 : 1000 oder 1 : 500.

lichen Ordnung. Ihr Verständnis als Gesamtheit ist hier zunächst als Ergebnis innerhalb der modellierenden Beschreibung zu verstehen, die schließlich zu einem Bezugsmodell der Raumordnungspolitik führen soll. Als System der Raumordnungspolitik soll in diesem Bezugsmodell (aus-schließlich) das soziale Kommunikationssystem gesehen werden, in dem die raumordnerische Arbeit Sinn erschafft.

Die Einführung kommunikationstheoretischer Zusammenhänge verfolgt hier, innerhalb des Bezugsmodells neben die Theoriesphäre des Wissenschaftssystems ein soziales System der Raumordnungspolitik zu stellen, um mit Hilfe der Begriffe Selbstreferenzialität, Komplexität, Struktur und Prozess den Vorgang der Sinnproduktion raumordnerischer Ziele, Absichten und Handlungen zu erklären.

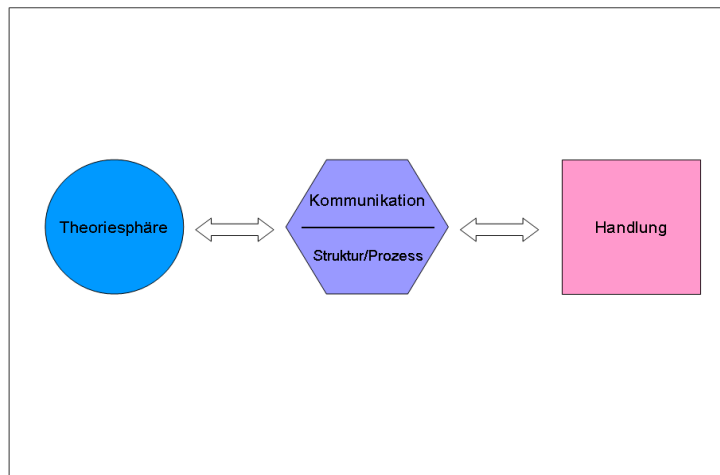
Die Handlungen der Raumordnungspolitik, die in engerer Verbindung zum Kommunikationssystem, in weiterer Verbindung zur Theoriesphäre des Wissenschaftssystems stehen, sind die durch einen Staat vorgenommenen Handlungen, die auf eine von ihm angestrebte räumliche Ordnung zielen. Sie erst stellen den in der Gesellschaft außerhalb der Raumordnungspolitik erkennbaren Teil raumordnerischer Arbeit dar, insofern sie durch macht-basierte Konzepte, Programme, Pläne, Leitbilder u. a. auf die Konditionierung des Sozialverhaltens im Gemeinwesen wirken und tatsächliche Maßnahmen zur Folge haben oder Maßnahmen sind. Macht nutzt der handelnde Teil als Antrieb, um die Strukturen und Prozessen des Systems in die Kommunikation einzubringen (d.h. die erwünschten externen und internen Ordnungsbedürfnisse des Systems zu selegieren). Sinn nutzt das System als Modus der Kommunikation, um seine Räume herzustellen und seine Machtansprüche kommunizierbar zu halten. Dazu nährt es sich in nicht klar quantifizierbaren Maßen aus der Theoriesphäre des Wissenschaftssystems.

Das zusammengesetzte Modell, mit der Theoriesphäre des Wissenschaftssystems, dem Kommunikationssystem und dem Handlungssystem, setzt sich damit aus theoretisierenden, aus kommunizierenden und aus handelnden Teilen zusammen, die miteinander im Austausch stehen, insofern sich das Handeln auf den Sinn der kommunizierenden Teile bezieht, während der theoretisierende Teil ein möglichst wahres Bild des Systems und seiner Umwelt, damit auch der räumlich-relationierenden Prozesse, zu gewinnen sucht und dieses als Kommunikationsmaterial bereitstellt. Zusammen bilden sie dennoch kein geschlossenes Gesamtsystem, da sowohl die Sphäre der Ideen und Theorien als auch das Feld der raumordnerischen Handlungen zwar eigene Systeme bilden, aber nicht zwangsläufige Anschlüsse zueinander aufweisen.

Prozess und Struktur der Raumordnungspolitik bieten modellhafte Abbildungsmöglichkeiten dessen, wie Raumordnungspolitik kommuniziert und handelt, insofern Prozesse das relativ dynamische Moment und Strukturen das relativ konstante Moment des Systems beschreiben. Beide kennzeichnen somit verschiedene Zustände der Temporalität des Systems und werden zur begrifflichen Kennzeichnung des Systemverhaltens benötigt.

Aus einer strukturlogischen Verknüpfung von Theorie-Sphäre, Kommunikationssystem und Handlungssystem folgt, dass die Erste Voraussetzung für die Herstellung rationaler und empirischer Grundlagen einer räumlichen Ordnung ist, das Zweite die Bedingung des Seins einer räumlichen Ordnung und das Dritte das im Konkreten wirkende Sein darstellt. Ohne abstrahierende Arbeit über das, was als Wirklichkeit konstituiert wird, kann in einem Kommunikationssystem kein sinnvolles Bild der Welt entstehen und keine Vorstellung davon gewonnen werden, welche Reaktion ein komplexes Gebilde bei einem Input voraussichtlich vollziehen wird. Räumliche Ordnungsbemühungen hat es erst geben können, nachdem die dazu notwendigen theoretischen Grundlagen über wichtige Seinsbereiche der Gesellschaft entstanden waren. Insofern ist es berechtigt, das Wissenschaftssystem mit seinen Ergebnissen theoretischer Abstraktionen, Regeln oder „Gesetzen“ als eine Voraussetzung raumordnerischen Handelns zu bezeichnen.

Abbildung 14: Modell Raumordnungspolitik



Das Kommunikationssystem, charakterisiert durch seine Grenzen zwischen Systemumwelt und Systemzugehörigkeit, seine Elemente und durch Selbstreferenzialität, ist Bedingung des Seins einer räumlichen Ordnung. Die systembestimmenden Eigenschaften erschaffen und kontingieren Raumordnungspolitik auf der Basis der ihm verbundenen psychischen und sozialen Systeme, durch Thematisierungen, durch die Erzeugung von Handlungsoptionen und durch Handlungen, durch die Erzeugung von Kommunikationsantrieben innerhalb des Gesamtsystems der Gesellschaft und vor allem durch Kommunikationszusammenhänge innerhalb des eigenen, autopoietischen Systems.

Die Nachweisführung über die tatsächliche Existenz der drei dargestellten Grundbausteine des Systems kann auf viele Quellen zurückgreifen.

a) Seit dem Aufkommen des Begriffs Raumordnung sind Versuche gestartet worden, dem mit dem Begriff gemeinten Zusammenhang eine leistungsfähige Theoriegrundlage zu verschaffen. Doch selbst die bestgemeinten und intellektuell anspruchsvollsten Versuche, diese Theorie auf eine möglichst objektive Basis zu setzen, insbesondere also mathematische, physikalische oder geographische Erklärungsansätze zu unterlegen, sahen sich den Einflüssen ausgesetzt, welche das soziale Syntheseprodukt „Raum“ nicht abstreifen kann: die gleichzeitige Sinnzuweisung zu den erfassten Sachdimensionen, darüber hinausgehend dann über die Sinnzuweisung das Einströmen ideologischer Anteile in die gesamte Theorie. Der Umstand, dass die Theorie der Zentralen Orte, entwickelt von einem hervorragenden Wissenschaftler unter Verwendung auch nationalsozialistischen Gedankenguts, bis heute der Politik als verwendbar und praktikabel erscheint, demonstriert diesen Zusammenhang sehr nachdrücklich. Aber neben Christallers Abhandlungen über Siedlungsstrukturen gibt es eine Vielzahl von wissenschaftlichen Arbeiten, die das „räumliche Verhalten“ der Gesellschaft zu klären suchen und Verfahren zur Beeinflussung der von ihnen beobachteten Phänomene entwickelt haben. Der anhaltende Prozess dieser Theoriebildung kann bereits eine eigene umfangreiche Ideengeschichte beanspruchen.

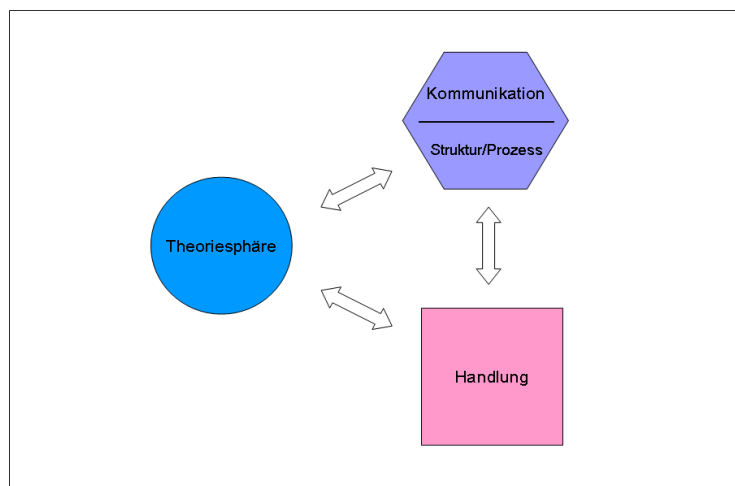
b) Insoweit Raumordnungspolitik Zweckprogramme entwirft, legalisiert und ihre Wirkung prüft, ist sie unzweifelhaft Politik. Das ROG stellt die Erarbeitung solcher, auf die Programmierung nachfolgender Entscheidungen abzielende Pläne, Projekte, Gutachten, Konzepte usw. ausdrücklich in den zentralen Teil seines Kanons. Ergänzt werden sie durch Verfahrensvorschriften über gegenseitige Abstimmungen, Unterrichtungen, Mitteilungs- und Auskunftspflichten oder gemeinsame Beratungen.

c) Ebenso, wenn auch an nachgeordneter Stelle, erfasst das ROG den Rahmen der exekutiven raumordnerischen Praxis. Raumordnungsverfahren, Raumbesichtigung, Datensammlung und –aufbereitung sowie die Ausführung von Zweckprogrammen sind nur als Handlungen einer professionell arbeitenden Verwaltung umzusetzen. Als wichtige Anhaltspunkte erscheinen auch Kooperationsverfahren sowie die Projektierung und Umsetzung von Maßnahmen. Auf der politi-

schen Seite erscheint ebenfalls eine Vielfalt von Handlungsoptionen, die sich raumordnerischer Themen annehmen, wie Beschlüsse, spezielle Gremien oder andere kollektive Verbände, Parteiprogramme, Foren, Diskussionen oder Wahlen.

Es entsteht bei der Prüfung dieser Quellen die Frage, ob sich die Exekutive nicht auch auf die vorhandenen, aktuellen wissenschaftlichen Theorien beziehen müsste, um ihr Handeln zu begründen. Doch eben dies kann im ausreichenden Maße aufgrund differierender Leitdifferenzen nicht der Fall sein, und gerade dies zeigt eine dem System immanente Widersprüchlichkeit, die zu von außen schwer verständlichen Kommunikationsmustern führt. Die Exekutive kann sich nur soweit auf Theorien beziehen, wie diese in den verbindlichen Rechtstexten reflektiert werden. Andererseits sitzen gerade in den Verwaltung die Spezialisten, die solche Theorieleistungen nutzen könnten, während Politiker als Generalisten regelmäßig nicht in der Lage sein werden, die neuen wissenschaftlichen Theoriereflexionen des komplexen Zusammenhangs Raum-Gesellschaft nachzuvollziehen – nicht weil sie dazu nicht intellektuell in der Lage wären, sondern weil sie ihre Behandlung von Themen dem ständigen Wechsel des politischen Geschäftsganges anpassen und ihre Zeit auf die Suche und Erfindung schneller, pragmatischer Lösungen setzen müssen. Die Politik wird schon deshalb die Theorieübernahme stets bremsen und zu Simplifikationen neigen oder zu homologen Theorieergebnissen, die ihr aufgrund von ihr selbst ähnlich erscheinenden Strukturen bekannt und vertraut vorkommen. Die Analogien zwischen der territorialen Organisation einer politischen Partei und dem Zentralen-Orte-System sind offensichtlich.

Abbildung 15: Falsifiziertes Strukturmodell



Die in der vorstehenden Darstellung versuchte Anordnung der Modellkomponenten funktioniert also nicht, soweit sie utopischen Vorstellungen über eine Harmonisierung gesellschaftlicher Diskurse verfolgt. Eine kurzschließende Verbindung zwischen Theoriesphäre und Handlung ist zwar möglich. Die damit eingeleitete Umgehung der politischen Kommunikation dürfte aber mindestens zu Legitimationsproblemen führen.

6.3 Zur Verknüpfung von Wissenschaft und raumordnerischer Kommunikation

Wissenschaft und raumordnerische Kommunikation müssen miteinander verknüpft sein, um aufeinander einwirken zu können und sich zu gegenseitigen Anregungen zu verhelfen¹⁶⁰.

Dabei spielen folgende gegenseitige Erwartungen eine Rolle:

Seitens des Wissenschaftssystems ist es die Erwartung, Politik und Verwaltung würden sich an den von ihm erarbeiteten Erkenntnissen orientieren. Dabei ist die Erfahrung unvermeidbar, dass die Übernahme der wissenschaftlichen Erkenntnisse in Politik und Verwaltung dort an strukturel-

¹⁶⁰ Auf diesen Verbund verweist u. a. auch FÜRST (2006: 121).

le Grenzen des Kommunikationssystems stößt¹⁶¹. Die Erwartungen umfassen auch direkt gestellte und finanzierte Forschungsaufträge für den Forschungsbedarf über raumordnerische Politik und ihr Handeln. Es versucht dabei, die Geltung des eigenen binären Codes mit dem Hinweis auf seinen Anspruch der wissenschaftlichen Wahrheit durchzuhalten. Es kann sich aufgrund der für das Wissenschaftssystem im Prinzip ungeeigneten Wirkungen des politischen Machtcodes aber nicht auf die Wirkungen politischer Kommunikation einlassen, ohne die eigenen Ansprüche aufzugeben.

Die Ambivalenzen der Erwartungen des politischen Kommunikationssystems an das Wissenschaftssystem sind ungleich größer, da es sich in Bezug auf die zunehmende gesellschaftliche Akzeptanz wissenschaftlicher Wahrheit dem Zwang ausgesetzt sieht, wissenschaftliche Erkenntnisse zu akzeptieren und anzuwenden. Gegen die Ansprüche von Wahrheit ist schwer zu argumentieren. Es kann kaum eine Machtfigur langfristig aufrechterhalten werden, der durch fortschreitende Theoriebildung der wissenschaftliche Boden entzogen wurde. Das politische Kommunikationssystem muss deshalb die wissenschaftlichen Theorieentwicklungen zugleich fürchten und herbeiwünschen. Es muss sie fürchten, weil sie zu unerwarteten oder sogar bisher vermiedenen Schlussfolgerungen zwingen, welche bis in den Kern des politischen Machtanspruchs führen können. Und es wünscht sie herbei, weil möglicherweise wissenschaftlich besser fundierte Ansprüche eine Stabilisierung der politischen Machtgrundlagen bedeuten können¹⁶². Das politische Kommunikationssystem wird deshalb ggf. versuchen, wissenschaftliche Erkenntnisse direkt in Machtansprüche zu transformieren. Dafür reichen die aus gegenseitigen Erwartungen resultierenden Interdependenzen jedoch nicht aus. Wahrscheinlich sind in der raumordnerischen Kommunikation solche Transformationsfunktionen aufzufinden.

Warum versucht gerade die raumordnende Kommunikation sich besonders weit und ausgiebig der Wissenschaftlichkeit anzunähern? Dass staatliche Planung ohne ein Minimum an Wissenschaftlichkeit zur bloßen Prophezeiung verkommen würde, kann nur ein Teil der Antwort auf diese Frage sein. Aber staatliche, und hier auch plurithematische Planung bekommt es in besonderem Maße mit der Komplexität ihrer Gegenstände, der Zeitstruktur und des Kommunikationssystem zu tun, da sie sich eben nicht nur an der Veränderung bestehender, geringdimensionaler Sachstände versucht. Es muss deshalb Wege der Interpenetration beschreiten, von denen folgende aufgefunden werden können:

- Nutzung der Inhalte wissenschaftlicher Publikationen
- Gutachtliche Bearbeitung bestimmter Teilaspekte durch wissenschaftlich ausgebildetes Personal (externe Gutachter oder internes, fachlich spezialisiertes Verwaltungspersonal)
- Forschungsaufträge an wissenschaftliche Institutionen
- Verwendung wissenschaftlicher Methoden in der Planung, Projektierung und Umsetzung¹⁶³
- Nutzung wissenschaftlicher Kommunikationsformen (Publikationen, Kolloquien, Fachtagungen, Seminare u. a.)

L

¹⁶¹ HAMEDINGER et al. (2008: 52): (Z) „Strategiepapiere (als Pläne bzw. strategische Positionierung von Stadtregionen; R. W.) sind also nicht der ‚Wahrheit‘ verpflichtet. Das Ziel ist vielmehr eine bestimmte Sichtweise auf Probleme und bestimmte Lösungsmöglichkeiten einzunehmen resp. zu verändern, damit daraus für die Stadtregion Vorteile entstehen. Die VertreterInnen des PAS (politisch-administratives System; R. W.) der jeweiligen Städte sehen dieses vor allem durch gute Selbstdarstellung gewährleistet.“

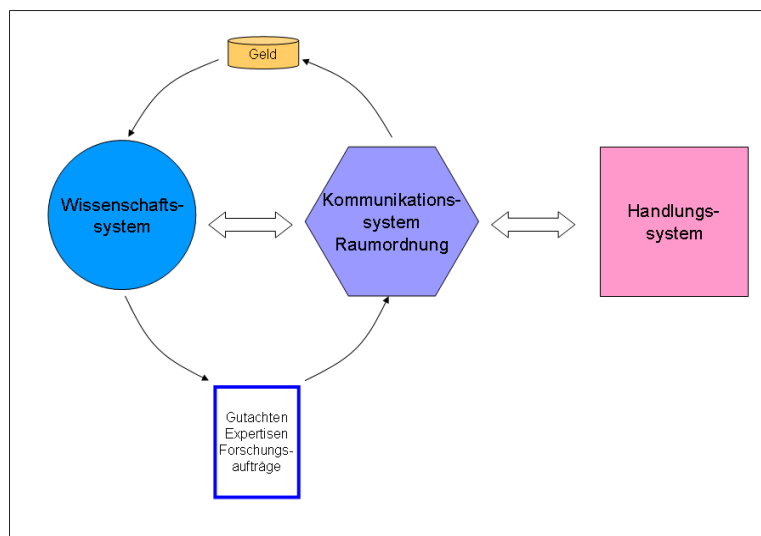
¹⁶² Zur Legitimations- und Alibifunktion der Wissenschaft s. BULL (2008: 214).

¹⁶³ Auf welche Restriktionen dies stoßen kann, zeigt sich u. a. bei der Bewertung kumulativer Wirkungen und der Beurteilung des Gesamtplans im Rahmen der Umweltprüfungen von Regionalplänen: (Z) „Die Planungspraxis erachtet die Prüfung kumulativer Wirkungen als grundsätzlich sinnvoll. Dabei erscheint nicht nur die Betrachtung additiver Wirkungen, sondern auch die Betrachtung synergetischer Zusammenhänge relevant. Dabei ist unter additiven Wirkungen eine Anhäufung gleichartiger Auswirkungen auf ein Schutzgut zu verstehen, unter synergetischen Wirkungen die Kombinationswirkungen verschiedener Belastungen (Siedentop 2005). Jedoch sind praxistaugliche Methoden zur letzten Erfassung und Bewertung rar. Insbesondere auf Ebene der komplexen und teilweise abstrakten Regionalplanung fehlt oft die dafür erforderliche Kenntnis von synoptischen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, bzw. sind diese schwer belegbar. Darüber hinaus sind die Praktiker mit fehlenden Bewertungsmaßstäben und lückenhaften Datengrundlagen konfrontiert. ...“ (HANUSCH, EBERLE, JACOBY, SCHMIDT u. SCHMIDT 2007: 22).

- Unterhaltung von Instituten, die ganz oder teilweise auf wissenschaftliche Arbeitsformen ausgerichtet sind (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit eigenen Forschungsprogrammen¹⁶⁴)

Dabei reicht die politische Macht in der Regel nicht aus, durch Befehlserteilung an die Wissenschaft die Bearbeitung einer bestimmten Frage auszulösen. Sie stößt dabei an das Prinzip der Freiheit wissenschaftlicher Forschung und muss sich des Umweges über finanzielle Anreize bedienen. Der Zugriff auf finanzielle Ressourcen erfolgt als Teil des Staates und seiner Finanzplanung. Die auf dem Wege der Auftragserteilung, Finanzierung und Koordination gewonnenen Ergebnisse werden unter Antizipation ihres Status als wissenschaftlich wahr auf ihre Verwendbarkeit in politischen Zusammenhängen hin geprüft und dann auf einen machtm medialen Status hin umgeformt. Sie erhalten Form und Inhalt der Machtcodizes.

Abbildung 16: Verknüpfungselemente I



Wie setzt sich raumordnende Kommunikation gegen die Forderungen der Wissenschaft nach Anerkennung ihrer Ergebnisse als wahr durch, und wie übersetzt sie diese Ergebnisse in Planung und in Politik? Und wie gelingt ihr eine Übersetzung, wenn ihr die eigenen Grundlagen der politischen Programmierung und Kommunikation möglicherweise nicht klar sind?¹⁶⁵

Die Forderung nach praktischer Erprobung wissenschaftlicher Erkenntnis entspringt u. a. dem Bedürfnis nach einer gesellschaftlichen Anerkennung der Wissenschaft. Zwar ist auch die praktische Umsetzbarkeit von Theorien oder die Anwendbarkeit ausgearbeiteter Theoreme von Interesse, doch liegt diesen Aspekten auch ein deutlich autopoietisch zu nennendes Interesse zugrunde: Wissenschaft muss wenigstens wahr sein, wenn sie schon keinen unmittelbaren Nutzen

L

¹⁶⁴ S. dazu:

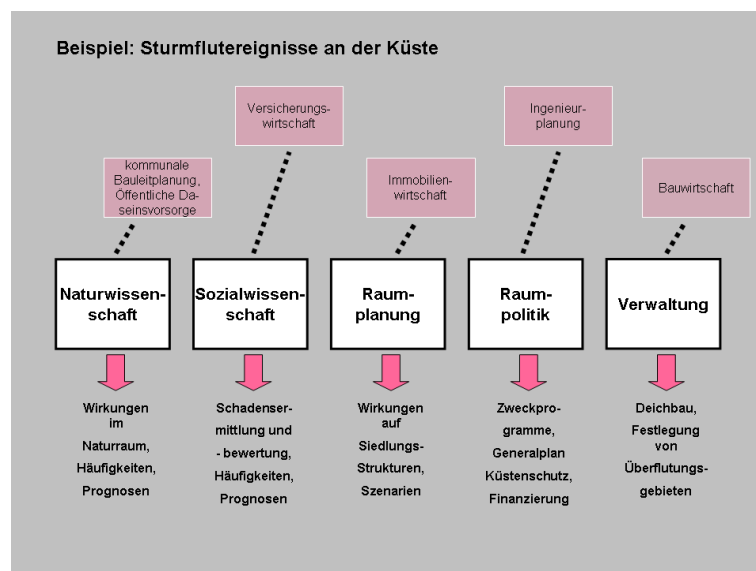
http://www.bbr.bund.de/cin_005/nn_21288/DE/Forschungsprogramme/forschungsprogramme_node.html?_nnn=true.

¹⁶⁵ Der Wechsel von naturwissenschaftlich erzeugten Daten auf soziale Bewertungsmaßstäbe ist dabei ein generelles Problem. Die Umrechnung beispielsweise der Häufigkeit von Hochwasserereignissen auf eine Schadensbewertung ist nicht nur eine methodische Frage. Für räumliche Planung und Ordnung kann die Übernahme eines naturwissenschaftlichen Phänomens in ein politisches Koordinatensystem nicht ohne Voraussetzungen geleistet werden, die einen politischen Konsens der verwendeten Begriffssynthese gewährt. Ansonsten sind Missverständnisse und Transformationsproblemen in politische Zielfähigkeit nicht auszuschließen. Dieser Vorgang reagiert darauf, dass die Bewertung eines Sachverhalts in der Wissenschaft ungleich der Bewertung desselben Sachverhalts in der Raumplanung ist, und dieser sich wiederum von der Bewertung in der Politik unterscheidet.

vorweisen kann, um sich fortsetzen zu lassen. Denn die Bewertung von Nützlichkeit unterliegt stärkeren Schwankungen, als die Bewertung von Wahrheit. Hier ist in diesem Zusammenhang von Interesse, wie sich die raumordnende Kommunikation mit den Forderungen der Wissenschaft auseinandersetzt, ihre Arbeitsergebnisse anzuerkennen und möglichst uneingeschränkt zu übernehmen.

Das folgende Beispiel verweist anhand einiger Bewertungszusammenhänge von Sturmfluten an der Küste auf dabei kommunizierte Sachverhalte.

Abbildung 17: Kommunikative Übertragungsmodi



Eine Antwort auf die Frage, wie in diesen komplexen Zusammenhängen wissenschaftliche Wahrheit zu politischer Macht werden kann, ist nicht nur eine wichtige innerhalb dieser Arbeit. Sie ist von durchaus allgemeinem Interesse und lässt sich keineswegs durch in die Differenz zwischen Wahrheit und Macht einströmende Ideologie als möglichen Übersetzungsapparat oder durch personale Merkmale von Führungsfiguren der einen oder anderen Seite (Charisma) erklären. Die Nichtaustauschbarkeit der Kommunikationsmedien Wahrheit und Macht bedingt eine wenigstens graduelle Nichtübersetzbarkeit ineinander, da sonst die Differenzierung in die Funktionssysteme Politik und Wissenschaft außer Kraft gesetzt werden würde. Es muss daher eine Transformationsapparatur geben, die eine Überführung des einen Kommunikationsmediums als „Währung“ des anderen Kommunikationsmediums erlaubt. Hierarchische Quantitäten können dies nicht sein. Selbst der mächtigste Potentat kann dem größten Aberglauben anhängen und selbst das einflussreichste Parlament kann Gesetze beschließen, die in wissenschaftlichen Verifizierungen als falsch beurteilt werden müssen.

Der Kopplungsmechanismus zwischen beiden Kommunikationsmedien liegt vektorisiert in diesen jeweils selbst vor. Macht koppelt sich dort mit Wahrheit, wo sie ihr nicht zuwider läuft. Die Kopplung wird stärker, umso mehr sich Macht auf Wahrheit stützen kann, ohne dadurch ihre bisherigen Handlungsoptionen erkennbar zu verringern. Denn genau hierin liegt das Problem wissenschaftlicher Wahrheit für die politische Macht: in einer ungewollten Festlegung und Einschränkung.

Wahrheit hingegen kann sich dort mit Macht koppeln, wo diese nicht den Anspruch auf Wissenschaftlichkeit ihrer Sätze bestreitet. Denn hier liegt das Problem der politischen Macht für die wissenschaftliche Wahrheit: in einer unzulässigen Aufweitung ihrer Theorien, wobei die Verifizierung der Aufweitung Kontroversen erwarten lässt.

Das jeweils andere Kommunikationsmedium fungiert in den möglichen Kopplungen als eine verstärkte Kommunikationsbasis, das heißt, es führt zu einer erhöhten Komplexität des Systems. Die Problematik dieser Komplexität wurde z.B. von HABERMAS (1968: 120 ff.) als Formen verwissenschaftlichter Politik bearbeitet, ohne damit ein tragfähiges Arrangement gegenseitiger

Ansprüche anbieten zu können. Sie ist unverkennbar eine Ursache dafür, dass Raumordner und Raumplaner missverstanden werden (und sich gegenseitig missverstehen). Da sie in der Regel wissenschaftlich ausgebildet wurden, pflegen sie ein wissenschaftliches Vokabular und in Teilen wissenschaftliche Arbeitstechniken – um damit politisch tätig zu werden. Dies führt zwangsläufig zu Unschärfen¹⁶⁶.

6.4 Zur Verknüpfung von Kommunikation und Handlung

Die politische Kommunikation allein oder in Interpenetration mit dem Wissenschaftssystem bewirkt noch keine identifizierbaren Ergebnisse in der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Es bedarf deshalb auch einer Transformation von Kommunikationsergebnissen in ein Handlungssystem, welches einen abgrenzbaren Fundus von standardisierten Handlungen (in Routineprogrammen) und „kreativen“ Handlungen (in Zweckprogrammen) umsetzen kann. Die Verknüpfung erfolgt hier einerseits durch Handlungsprogramme, die sowohl in der Legislative als auch der Exekutive verfertigt werden. Und sie erfolgt rückwirkend durch Informationen, die das Kommunikationssystem dem Handlungssystem und der Umwelt entnimmt.

Über die Handlungsprogramme werden die Produkte der raumordnenden Kommunikation, die Bedeutungszuweisungen für bestimmte räumliche Relationen, in das Handlungssystem eingebracht und damit versucht, diejenigen Handlungen auszulösen, die eine Annäherung der beobachteten räumlichen Muster an die erwünschten räumlichen Muster erwarten lassen. Letzteres ist vorher als diejenige Ordnung der behandelten Gegenstände beschrieben worden, die als politisches Ziel avancieren konnte. Die politische Programmierung eines Ringschlusses von Zielen und Verhalten der Machtunterworfenen erreicht, dass die Ziele das Verhalten konditionieren (in richtig und nicht-richtig aufspalten) und dass richtiges Verhalten die Erreichbarkeit der Ziele voraussetzt.

Das Kommunikationssystem nutzt dabei die Informationen, die es aus seinen Beobachtungen der Handlungen und aus der systeminternen Kommunikation über raumordnerische Sachverhalte bezieht, um Sinn zu bilden, weitere Handlungen auszulösen, die Ergebnisse zu bewerten, neuen Sinn zu bilden, weitere Handlungen auszulösen usw.

Die folgende Skizze zeigt, dass die Umsetzung der Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung in eine räumliche Ordnung komplizierten Mechanismen der Kommunikation und Handlungssteuerung unterliegt.

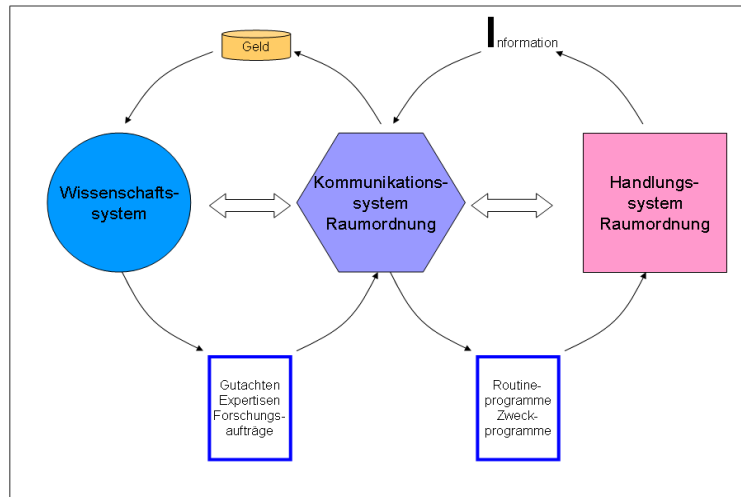
Sowohl die Verknüpfung von Wissenschaftssystem und raumordnerischem Kommunikationssystem als auch letzterem und dem Handlungssystem meint über die Herstellung einer logischen Verbindung hinaus auch das Zusammenzwingen der Teile. Logisch ist die Verknüpfung, weil das Wissenschaftssystem über Informationsaustausch seine Theorien in das Kommunikationssystem induziert, um dort weitere Kommunikationsprozesse auslösen. Die Ergebnisse der Kommunikationsprozesse können wiederum Handlungen veranlassen. Im gegenläufigen Sinne deduzieren die Handlungen Informationen in das Kommunikationssystem, die dort wiederum verarbeitet werden. Die Ergebnisse der Kommunikation, die vom Kommunikationssystem erbrachte Leistung der Sinnbestimmungen, kann in das Wissenschaftssystem deduziert werden. Trotzdem müssen die Bestandteile zusammengezwungen werden, um das Modell funktionieren zu lassen. Der Grund für diesen notwendigen Zwang liegt darin, dass die Verknüpfung der Komponenten in der Wirklichkeit durch Menschen vorgenommen wird und sich nicht „von Natur aus“ oder aus einer irgendwie wirkenden logischen Regel ergibt. Der Zwang zum Zusammenhalt

L

¹⁶⁶ Der von Raumplanern vermittelte Eindruck wissenschaftlicher Arbeit führt auch bei Beobachtern außerhalb des Kommunikationssystems zu falschen Erwartungen, und deshalb zu solchen Vorwürfen wie diesem: (Z) „Die Reihe scheinwissenschaftlicher Darstellungen zieht sich durch den gesamten Entwurf. Beispielhaft nur etwa S. 63 mit dem Waldmehrpotential: Die Darstellung erscheint völlig willkürlich gewählt, zumal sie seit Bekanntwerden der Klimaänderung veraltet ist. Wieso soll das Vermehrungspotenzial im Bereich A. bei 12-18% liegen, etwas nördlich davon aber nur bei 0-5 %? Jedweder Zusammenhang zwischen grafischer Darstellung und Text fehlt hier. ...“ Regionaler Planungsverband Vorpommern (2009), Abwägungsdokumentation.

der Komponenten beruht auf dem Zwang des Erfolges des politischen Systems. Dieser erfordert in einer verwissenschaftlichten Gesellschaft einen zunehmenden Bezug auf wissenschaftlich nachgewiesene Sachverhalte. Und ebenso erfordert der Zwang zum Erfolg, über Kommunikation hinaus zu gehen und durch Handlungen an Realität anzuschließen.

Abbildung 18: Verknüpfungselemente II



Durch den mittelbaren Eingang psychischer Systeme in den Zusammenhang werden irrational wirkende Momente aufgenommen, weil das Verhalten von Menschen nicht immer und nicht ausschließlich rationalen bzw. logischen Vorstellungen folgt. Warum dies so ist, kann nicht Gegenstand dieser Arbeit sein, da es sich auf psychologische Zusammenhänge bezieht. Das damit in dem Modell mitgeführte irrationale Moment sorgt jedoch u. a. dafür, dass im Kommunikationssystem veraltete oder widerlegte Theorien kommuniziert werden, dafür, dass Handlungen nicht vollständig erfasst und nicht wissenschaftlich ausgewertet werden, dass Sinnbildungen des Systems bei Handlungen nicht, unvollständig oder modifiziert berücksichtigt werden usw., kurz gesagt dafür, dass die Komplexität des raumordnenden Systems im Verhältnis zu sich selbst und zu seiner Umwelt Wirkungen entfaltet.

Die beiden zwischen den drei Hauptkomponenten des Modells liegenden Umschlagpunkte konditionieren das Zusammenwirken der Bestandteile so, dass hier folgende grundlegende Fragen angehängt werden können:

- welchen Anlass hat das Wissenschaftssystem, die Informationen aufzunehmen, die von Kommunikationssystem und Handlungssystem bereitgestellt werden über die allgemeine Erkenntnissuche wissenschaftlicher Arbeit hinaus? Was also ist der spezielle Anlass für Wissenschaft, sich mit den Ergebnissen raumordnerischer Kommunikation und Handlung zu befassen?
- Welchen Anlass hat das raumordnende Kommunikationssystem, sich mit den Theorien über sein Vorhandensein und Funktionieren sowie seinen Handlungen zu befassen? Sind deutliche Abweichungen zwischen im Kommunikationssystem gebildetem Sinn und den vorgenommenen Handlungen Zeichen für Legalitätsdefizite¹⁶⁷?
- Welchen Anlass hat das Handlungssystem, sich auf das raumordnende Kommunikationssystem, im Weiteren auch auf die Theorien des Wissenschaftssystems einzu-

L

¹⁶⁷ Folgt man der Differenzierung in Politik und Verwaltung nach MAYNTZ (1985: 66) in funktionale und politische Aspekte, so lassen sich Abweichungen zwischen politischem Sinn und Verwaltungshandeln auf die Differenz von exekutive Funktionserfüllung bzw. Leistung und außengerichteten Machtbeziehungen zurückführen. Dies verweist jedoch zunächst nur auf Spannungen zwischen der geforderten politischen Neutralität der Verwaltung und der Legitimität politischer Herrschaft.

stellen? Sind Probleme der Effektivität bei der Umsetzung raumordnerischer Ideen mehr als nur die üblichen Probleme hierarchischer Strukturierung?

Die hier am Modell entwickelte Vorstellung zeigt, dass räumliche Ordnung sich aus den konzeptionellen Vorstellungen der Gesellschaft über ihre räumliche Wirklichkeit, aus der Kommunikation der Gesellschaft über diese Konzepte und über ihre räumlichen Relationen entwickelt. Das Handlungssystem erscheint dann als von den Ergebnissen raumordnender Kommunikation abgeleitet. Das ist nicht selbstverständlich, denn man kann durchaus hypothetisch formulieren, dass Gesellschaften auch auf andere Weise konzeptionelle Vorstellungen über eine Wirklichkeit erzeugen, die im Bereich sozialer Kommunikation als beplanter oder planbarer Raum bezeichnet wird¹⁶⁸.

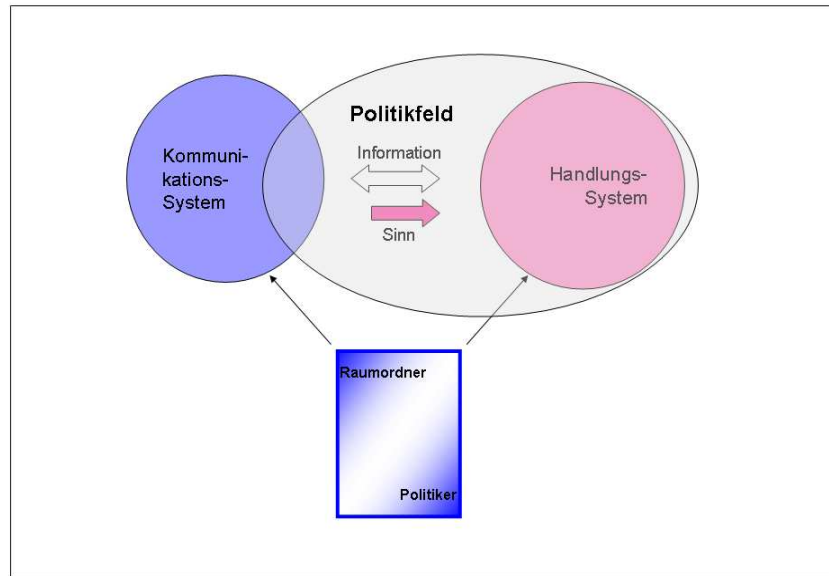
Für die menschliche Gesellschaft lässt sich durch historische Untersuchungen belegen, dass sich Vorstellungen über Raum entwickelt haben, d. h. von einfacher strukturierten Vorstellungen zu komplizierten und differenzierten Vorstellungen wandeln. Vor dieser Entwicklung von Vorstellungen aber gab es bereits Distanzrelationen, die mit heutigen Begriffen als räumlich beschrieben werden, bspw. Stammes- oder Jagdgebiete. Raum lässt sich also auch durch Handlungen strukturieren, ohne dass theoretische Grundlagen immer nachweisbar sind.

In der bisherigen Erläuterung taucht der Begriff der Raumordnungspolitik bereits sehr häufig auf, wurde jedoch überwiegend als recht unscharf abgegrenztes Objekt erfasst, welches auf die Funktion des Kommunikationssystems angewiesen ist. Um den Begriff der Raumordnungspolitik genauer zu umreißen, soll hier eine erweiterte Aussage über seine Bedeutung eingeführt werden. Wenn raumordnende Kommunikation durch das bisher grob beschriebene Modell insgesamt repräsentiert wird, dann kann Raumordnungspolitik als ein untergeordneter Teilbereich in diesem Modell erfasst werden. Er bezieht sich auf Teile der Sinnbildung im Kommunikationssystem, und zwar ausschließlich diejenigen, die politischer Art sind, wovon sich zum Beispiel die Beiträge der Verwaltung und der Forschung (auch: der Sprachentwicklung, der Entwicklung des räumlichen Bewusstseins im sozialen System) abgrenzen lassen. Zum Repertoire der Politik dagegen rechnet vollständig das raumordnerische Handeln, weil jedes räumlich verstandene Handeln grundsätzlich als Ausfluss der politischen Verhältnisse und politischer Maßnahmen verstanden werden kann. Der Begriff der Raumordnungspolitik übergreift damit zwei Bestandteile des Modells und verleiht ihm in dieser Fassung schärfere Konturen.

L

¹⁶⁸ (Z) „Es ist gar nicht klar, ob die Raumplanung, wenn sie nicht in historischer Zeit schon eingeführt worden wäre, heute noch erfunden würde ...“; FRANCK (2006: 346).

Abbildung 19: Abgrenzung räumlicher Politik



Eine weitere Differenzierung von Raumordnungsverwaltung und Raumordnungspolitik kann folgende Unterschiede feststellen:

- Raumordnende Verwaltung kann als ein soziales System aufgefasst werden, weil es Elemente gibt, die dieses spezifische System tragen, seine zeitliche Existenz perennieren, seine Entwicklung und Konsistenz bewirken und autopoietisch wirken;
- Raumordnungspolitik ist als eigenständiges soziales System kaum schlüssig abgrenzbar. Auf jeden Fall ist sie thematischer Bestandteil von Politik, damit eines der vielen, untereinander in Wechselwirkung stehenden politischen Themen, die je nach aktueller Situation mal mehr, mal weniger gesellschaftliche Bedeutung haben; neben seiner Möglichkeit, als Thema der Räumlichkeit der Gesellschaft in Form von Territorium, Grenze usw. aufzutauchen, sind räumlich beschreibbare Sachverhalte ein regelmäßiger Bestandteil von Fachpolitiken (z.B. Wasserpolitik – Schutzgebiete für die Trinkwasserversorgung, Energiepolitik – Standorte für off – shore – Windenergieanlagen);

7. Zum sozialen System der Raumordnungspolitik

Raumordnende Kommunikation bezieht sich auf Theorien, wie zum Beispiel Raumtheorien oder Raumentwicklungstheorien. Sie bezieht sich aber weder auf eine einzelne bzw. bevorzugte Supertheorie, welche andere Modelle der Wirklichkeit einschließt, noch verfügt sie selbst über einen geschlossenen theoretischen Korpus, mit dem sie sich gleichwertig neben andere ausgebildete und wissenschaftlich fortentwickelte Theorien stellen könnte. Aus systemtheoretischer Sicht besitzt sie dagegen durchaus Eigenschaften, die es erlauben, ihren Bestandteilen einen Systemstatus zuzuerkennen, und zwar derjenigen Teile der Gesellschaft, der sich in Behörden, politischen Gremien, wissenschaftlichen Einrichtungen und als sogenannte Akteure institutionalisiert haben, um über räumliche Ordnung zu verhandeln. Diese Abgrenzung kann jedoch nur eine formale und behelfsmäßige sein, da sie sich auf Strukturen stützt, die erst als Ergebnisse kommunikativer Vorgänge entstehen bzw. entstanden sind. Die grundlegenden Eigenschaften des Systems können in seinen Kommunikationsvorgängen analysiert werden.

Das von der Akademie für Raumordnung und Landesplanung herausgegebene „Handwörterbuch der Raumordnung“ enthält unter dem Stichwort „System“ keinen Eintrag (ARL: 1995)¹⁶⁹. Dies kann als ein Hinweis darauf gesehen werden, dass die Systemeigenschaften der raumordnenden Kommunikation bisher nicht ausreichend betrachtet wurden, um sie für ein Grundlagenwerk zu profilieren. Gleichwohl ist die Aufforderung dazu nicht mehr abzuweisen¹⁷⁰.

Die noch zu stellende Gegenfrage lautet: kann man das soziale Phänomen, welches als Kommunikation zur Herstellung einer Raumordnung bezeichnet wird, gegenwärtig anders als systemtheoretisch durchdringen? Aus Sicht des hier gewählten Untersuchungsansatzes scheint das nicht möglich zu sein, weil für die Durchleuchtung sozialer Phänomene, die auf Kommunikation basieren, und für ihre funktionale Analyse derzeit keine besseren Erklärungsmodelle zur Verfügung stehen. Eine systemtheoretische Behandlung der raumordnenden Kommunikation muss dennoch nicht bedeuten, dass alle in Verbindung mit Raumordnung identifizierbaren Phänomene systemaren Charakter haben müssen¹⁷¹. Aus systemtheoretischer Sicht zeigen diese Differenzen nur Grenzen des untersuchten Systems an und verweisen somit auf die Zugehörigkeit eines Elementes zum System oder zu seiner Umwelt.

Die erste Abgrenzung, die hinsichtlich einer Charakterisierung des raumordnenden Kommunikationssystems hier eingeführt wurde, um eine ausreichende Klarheit und Schärfe der Darstellung zu erreichen, war diejenige zum Kommunikationssystem der Wissenschaft, welches sich unter anderem mit räumlichen Relationen von Natur und Gesellschaft befasst. Das Verhältnis von wissenschaftlichem und raumordnerischem Kommunikationssystem unterliegt stets der Versuchs- und Theorie-Praxis-Unterscheidung, als das von Theorie und Praxis umrissen werden. Eine Beschreibung des Kommunikationssystems ist jedoch nur sein theoretisches Abbild, weshalb auch das Modell nicht mit der Wirklichkeit verwechselt werden darf. Als praktische oder reale Handlung kann neben der Kom-

L

¹⁶⁹ Der ebenfalls von der ARL herausgegebene „Grundriss der Raumordnung“ enthält unter dem Stichwort „Systemanalyse“ lediglich einen Verweis darauf, dass die „Umwelt des Menschen“ aus „vielfältig vernetzten offenen Systemen“ bestünde, bei deren Analyse die gehegten Erwartungen nicht erfüllt werden konnten.

¹⁷⁰ FRANCK (2006) fordert neuerdings eine systematische Betrachtung der Raumplanung und nachholende Theoriearbeit, um die von ihm beobachteten Abstimmungssysteme Markt und Demokratie besser aufeinander zu beziehen. Im Unterschied zu FRANCK wird in dieser Arbeit nicht die Demokratie als soziales System erfasst, sondern Politik. Demokratie ist demnach eine unter anderen möglichen Formen der Politik. Im Anschluss an Niklas Luhmann soll es in dieser Arbeit vorrangig um die Kommunikation in Politik und Verwaltung gehen, im Weiteren auch um die Interpenetrationen zu Recht und Wirtschaft. Eine Einschränkung politisch denkbarer Kommunikationsformen auf Demokratie beschneidet das historische Verständnis der Entstehung von Raumplanung und Raumordnung, so dass die zwischen Wirtschaft (Markt) und Politik verlaufenden Interaktionen der Gefahr einer möglicherweise einseitigen Interpretation unterliegen: weder die Vorgänge der Wirtschaft noch die der Politik lassen sich zwanglos humanistischen Vorstellungen unterordnen.

¹⁷¹ Beispielsweise die Beobachtung, dass viele Raumordner geographische Informationssysteme benutzen – aber nicht alle.

munikation nur das erkannt werden, was dem System eindeutig zugerechnet werden kann. Das bedeutet, eine Zurechnung von Wissenschaft auf Theorie und von Praxis auf raumordnerische Kommunikation muss in einen anderen Bedeutungszusammenhang gebracht werden, um fruchtbar genutzt werden zu können. Denn Raumordnungspolitik muss natürlich auf Kommunikation bestehen, um ihre Ziele zu entwickeln und einem Machtcode zu konnotieren. Von ebenso großer Bedeutung ist ihr ein notwendiges Verlassen der Machtsymbolik und ganz praktisches Demonstrieren ihrer Handlungsfähigkeit. Wie die dazu notwendige Differenzierung in Raumplanung und Raumordnungsverwaltung erfolgt, wird deshalb noch zu erläutern sein.

Das Wissenschaftssystem trägt alle geisteswissenschaftlichen und naturwissenschaftlichen Theorien, welche diejenigen Eigenschaften der Welt zu erklären suchen, die für die raumordnende Kommunikation Bedeutung erlangen können. Dies bezieht sich auf mehrere wesentliche Sachverhalte. Zum einen sind es Evolutionstheorien, welche die Welt für eine Veränderung durch raumordnerische Arbeit erklärbar machen können. Zum anderen sind es Theorien, welche die Raumordnungspolitik als Gegenstand der Gesellschaft allgemein, aber auch für sich selbst zu erklären suchen. Zum dritten sind es Theorien über Ordnungen und über die Organisation von Ordnung. Theorien über den Raum als solchen dagegen sind für die raumordnende Kommunikation relativ uninteressant, weil sie ihre eigenen Räume erschafft, ohne dabei konstruktivistische oder ontologische Fragen über Gebühr zu reflektieren. In Bezug auf den Raum verhält es sich wie viele andere Kommunikationssysteme auch: es nutzt die gesellschaftlich übliche Metaphorik über Raum und zeigt wenig Interesse, von diesem common sense abzuweichen. Die Kommunikation des Wissenschaftssystems hält für die raumordnende Kommunikation und für die räumliche Ordnung kein eigenständiges, in sich geschlossenes Theoriegebäude bereit, dessen Gültigkeit sich nur oder auch nur überwiegend auf die räumliche Ordnung der Gesellschaft richtet. Stattdessen enthält sie eine Vielzahl solcher Theorien, deren Allgemeingültigkeit soweit reicht, Raumordnungsverwaltung und Raumordnungspolitik erklärend mit zu umfassen. Die Hereinnahme von Theorien in die Kommunikation dieses Systems bzw. die Abscheidung von Theorien aus ihr bestimmen sich zwar funktionell an einer raumordnungspolitischen Verwendbarkeit, so dass ihnen andere Seinsbereiche prinzipiell nicht angehören können. Auf welche Theorien über Seinsbereiche sich die Kommunikation im Wissenschaftssystem auch in Bezug auf Raumordnung und Raumordnungspolitik ausdehnen kann, lässt sich nicht bis in letzte Konsequenz bestimmen. Die Bedeutung der Kommunikation des Wissenschaftssystems begrenzt sich für Raumordnung und Raumordnungspolitik auch darin, dass die Interaktionen der in ihm enthaltenen Theorien nur theorietechnischen Regeln oder wissenschaftlichen Ansprüchen an Wahrheit folgen. Aus diesen Gründen werden die in der Kommunikation des Wissenschaftssystems behandelten Theorien als ein Reservoir betrachtet, aus welchem eher lockere Verbände für eine praktische Verwendung gebildet werden.

Für die Wissenschaft erscheinen Raumordnungsverwaltung und Raumordnungspolitik daher eher als ein eklektisches Gemenge von Theoriehandhabungen und Handlungen, als die im wissenschaftlichen Sinne genaue Umsetzungen theoretischer Vorstellungen innerhalb eines rechtlichen und politischen Rahmens, und der aus den Handlungen resultierenden Schaffung neuer Sinnbezüge mittels Beobachtung, Abstraktion und Planung.

Eine Wissenschaft über Raumordnungspolitik braucht selbst keine eigenständigen Theorien über die wesentlichen Seinsbereiche der Gesellschaft bzw. ihrer Umwelt zu bilden, solange andere theoretische Grundlagen die Bausteine für ein hinreichend geschlossenes Verständnis der Gegenstände liefern, welche raumordnungspolitisch behandelt werden können.

Nicht nur sinnvoll, sondern für die Selbstreferenzialität des sozialen Systems notwendig ist es allerdings, wenn in einer wissenschaftlichen Behandlung der räumlichen Ordnung auch Theorien entwickelt werden, die das raumordnerische Selbstverständnis befördern können und der Gesellschaft ein verständliches Modell der Raumordnungspolitik selbst liefern. Dafür gibt es eine Vielzahl von Ansätzen¹⁷².

L

¹⁷² Eingeschränkt auf räumliche Planung z.B. FÜRST (2008: 52 - 55 u. 70 - 75).

Die Gesamtheit der theoretischen Grundlagen bzw. ideellen Konstrukte lässt sich als eine Sphäre kennzeichnen, in die für eine Begründung räumlicher Ordnungen verwendbaren Theorien hinein genommen werden können. Natürlich führt genau dies Hereinnehmen unterschiedlicher, womöglich sich gar widersprechender Theorien aus verschiedenen Seinsbereichen zu Reibungen in der Sphäre selbst, die nur so lange aushaltbar oder auch ausgleichbar sind, wie sich die hinein genommenen Theorien nicht in wesentlichen Punkten widersprechen. Eine Politiktheorie beispielsweise, die dem raumordnenden Menschen keinen originären Gestaltungswillen und keine eigenständige Gestaltungsmacht einräumt, wird in einen unüberbrückbaren Gegensatz zu der aus der Staatstheorie stammenden Vorstellung geraten, dass für eine demokratische Gestaltung des Staates eine Teilung der Gewalten erforderlich sei. Denn Ausübung der staatlichen Gewalt ist Gestalten von Räumen, Lebensverhältnissen, Beziehungen usw. Ähnlich wird eine Ablehnung von Evolutionstheorien und ein Rückgriff auf kreationistische Theoriegebilde den Sinn gesellschaftlich-räumlicher Ordnung in Frage stellen oder zu einem uferlosen Pragmatismus degradieren müssen.

In der durch die Kommunikation des Wissenschaftssystems ausdifferenzierten Sphäre spielen Theorien, ihr Zusammenwirken und ihr Verhältnis untereinander eine überragende Rolle. Die Sphäre ist hier als ein transzendenter Bereich zu verstehen, aus dem Raumordnungspolitik ihre eigene Begründung und die theoretischen Ansätze für eine Begründung ihres Tuns schöpft. Im an den Inhalten der Sphäre partizipierenden Kommunikationssystem der Raumordnungspolitik werden die Theorien als Material verwendet.

Die Hereinnahme einzelner Theorien in die Sphäre unterliegt dabei ebenso wenig Zufällen wie der Umstand, dass gerade Erkenntnistheorien in ihrem Zentrum stehen. Die kritische Auseinandersetzung des räumlich denkenden Menschen mit seiner Fähigkeit, Erkenntnisse zu gewinnen und daraus Schlussfolgerungen sowohl für die zukünftigen Prozesse als auch für eine bewusste Steuerung dieser Prozesse zu ziehen, ist zwar Kern der Sphäre, wird aber in diesem zentralen Zusammenhang in der Raumordnungspolitik kaum diskutiert, sondern stillschweigend als positiv gegeben vorausgesetzt. Impulse kommen hier derzeit stärker von den Neuro-Wissenschaften und der Psychologie, welche die Frage stellen, ob der Mensch überhaupt das besitze, was gemeinhin unter einem freien Willen verstanden wird¹⁷³.

Freier Wille des erkennenden und planenden Menschen (und damit: der psychischen Systeme) ist in den bisherigen Theoriemodellen über Planung die einzige plausible Kraft, welche eine bewusste Planung über räumliche Relationen antreiben kann¹⁷⁴. Ist es nicht mehr möglich, diese Voraussetzung zu behaupten, weil ein freier Wille nicht nachweisbar ist, muss er substituiert werden, wenn Raumordnungspolitik und Raumplanung weiter begründet fortgesetzt werden sollen¹⁷⁵. Zweifellos werden die Eigenschaften des gewonnenen bzw. eingeführten Substitutes aber auf den Gegenstand seiner Arbeit zurückwirken.

Die weiteren, in der Sphäre versammelten Theorien ordnen sich den Themenbereichen zu, deren Komposition erst für die wesentlichen Bereiche der Wirklichkeit eine raumordnerische Arbeit ermöglichen kann. Staat ohne Raum (Gebiet) ist ebenso wenig sinnreich denkbar, wie Staat ohne Politik. Soziale Systeme sind nicht verständlich, wenn Kommunikation nicht erklärbar werden kann. Soziale Systeme sind aber genauso wenig verständlich, wenn ihnen keine Räumlichkeit eigen ist, in der die Ergebnisse ihrer Handlungen sichtbar werden können usw.

Die Sphäre macht deutlich, dass Raumordnungspolitik mehr ist als ein gut oder weniger gut koordiniertes Bündel von räumlich wirkenden Maßnahmen und der dazu erforderlichen Strukturen

¹⁷³ S. dazu auch TRESS (2007).

¹⁷⁴ WITTFOGEL (2000: 178) verweist hier unter Bezug auf Max Weber noch auf deterministische Erklärungsansätze, welche aus gegebenen Ursachen und gesellschaftlichen Verhältnissen so strenge Handlungsbedingungen ableiten, dass ein freier Wille im Prinzip keine Entfaltungsmöglichkeiten vorfindet.

¹⁷⁵ Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, den freien Willen allgemeiner zu fassen und durch „Bewusstsein“ zu ersetzen. Dies bietet immerhin die Chance, der Selbstreferentialität psychischer Systeme zu eigenständigem Handeln zu verhelfen. Eine andere Möglichkeit wäre, den zirkulären Schluss doppelt kontingenter sozialer Kommunikation, die zur Eigendynamik und Selbstreferentialität sozialer Systeme führt, als Auslöser für Planungsprozesse des Systems heranzuziehen; der Planer wäre dann kaum mehr als eine exekutierende „technische“ bzw. biologisch-psychische (personale) Infrastruktur des Systems, letztlich durch eine intelligente Maschine ersetzbar.

des Staates. Raumordnungspolitik ist ohne den in der Sphäre abgebildeten Hintergrund von Erkenntnis schaffenden Theorien nicht verständlich und letztlich auch nicht vermittel-, das heißt kommunizierbar. Dass viele raumordnerische Aktionen eines theoretischen Hintergrundes anscheinend nicht bedürfen, liegt sowohl an der Selbstverständlichkeit, mit der eine einmal adaptierte wissenschaftlich oder anders begründete Theorie in der alltagsweltlichen Erfahrung der Gesellschaft verwendet wird, wie z.B. die Einführung einer zeitlichen Ordnung in die Orientierung der Gesellschaft¹⁷⁶. Ein weiterer Grund ihrer Selbstverständlichkeit resultiert aus der Selbstreferenzialität des sozialen, i. e. S. auch des raumordnerischen Kommunikationssystems, einmal in der Funktion erprobte Arbeitsweisen und Anwendungen zwar weiter zu reflektieren, dies aber nur dann zu tun, wenn ein Zwang, ein bedeutender Anlass dazu auftaucht.

Diese Feststellungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Konstruktion derjenigen sozialen Wirklichkeit, auf die sich die Kommunikation des raumordnenden Systems richtet. Die Zusammensetzung der Sphäre von Theorien entsteht bei der Erforschung der Welt durch wissenschaftliche Arbeit. Sofern sich dabei eine Theorie nicht als grundlegend falsch erweist, wird es demnach eher immer wieder Erweiterungen, möglicherweise auch Umstrukturierungen geben, als dass Reduktionen aus dem Bestand des gesamten Gebildes erwartet werden können. Folgende allgemeine Feststellungen lassen sich anhand der konstruierten Theorie-Sphäre über das raumordnende Kommunikationssystem selbst machen:

1. Sofern ein wichtiger Bestandteil der Sphäre als Erklärungsbaustein des räumlichen Seins der Gesellschaft zu wenig beachtet, gar negiert oder abgelehnt wird, eröffnen sich Argumentationslücken bzw. auch Sinnlücken in der Begründung raumordnerischen Handelns. Dieses findet seine auf logische Schlüsse zu setzende Begründung dann letztlich nicht in dem rechtlich verfassten Anspruch des ROG über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, sondern in der zu beweisenden These, zur Ordnung des Raumes, d. h. zur Erkennung und zur Steuerung von räumlich definierten Zuständen und Prozessen der Gesellschaft, überhaupt fähig zu sein¹⁷⁷. Die im Recht der Raumordnung fixierten Aufgaben sind die in Legalform gegossenen, im sozialen Diskurs über Raumordnung geronnenen Sinnzuweisungen ihrer Tätigkeit, nicht aber derjenigen räumlicher Relationen.
2. Die Vorstellung von dem, was Raumordnungspolitik sein kann, wird sich in Abhängigkeit von einzelnen Wissenschaften weiterentwickeln.
3. Widersprüche können nicht in der Sphäre entstehen, weil Theorien differenzierte Aussagen treffen, die sich aus der inneren Logik dieser Theorie sowie ihren definierten Konditionen entwickeln. Widersprüche können jedoch aus Theorieanwendungen erwachsen. Die Feststellung, zur wissenschaftlichen Bearbeitung der räumlichen Ordnung gehöre auch eine Theorie des Raumes besagt noch nichts darüber, welche Raumtheorie im Einzelnen zur Anwendung kommt noch wie es zugeht, dass in der raumordnerischen Arbeit die zueinander passenden Theorien verwendet werden. Eine fatalistische Antwort darauf mag lauten: indem sich die Raumordner nicht um die Theorien kümmern und ihre alltagsweltliche Wahrnehmung benutzen. Diese wird gesellschaftlich nicht in Frage gestellt und kann immer weiter zur Kommunikation im System und im Diskurs der Sachthemen genutzt werden. Das mag auch stimmen, erklärt aber noch nichts über die Handlungsantriebe im raumordnenden System. Oder pejorativ: die Raumordner arbeiten nur als solche, weil sie ein Gehalt dafür bekommen. Der Eindruck, die raumordnenden Handlungen könnten etwas Sinnvolles bzw. Positives bewirken, beruht zu wesentlichen Teilen auf Informations- und Definitionsmacht.

L

¹⁷⁶ So KASCHUBA (2004).

¹⁷⁷ Diese Lücken entstehen zwischen dem rechtlich verfassten Anspruch des ROG über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse einerseits und der auf logische Schlüsse und sachliche Nachweise zu setzenden Begründung, zur Erkennung und Steuerung von räumlich beschreibbaren Zuständen und Prozessen der Gesellschaft überhaupt fähig zu sein. Ausgangspunkt des perspektivischen Inkrementalismus der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts war u. a. diese Frustration, in den doppelten Kontingenzen der Kommunikation über den „Raum“ der Gesellschaft und seine Ordnungen die eigenen Positionen nicht mehr auffinden zu können, weil andere Interessen sich bemerkbar machten und durchsetzungsstärker waren.

4. Da die Sphäre selbst keine Systemeigenschaften besitzt, unterliegt das Kommunikationssystem zwar im Prozess von Sinnfindungen den Prämissen der in ihr enthaltenen Theorien. Es kann die Theorien aufgreifen und nutzen. Es kann aber zu dem Theorien produzierenden Wissenschaftssystem auch Distanz halten. Hieraus ergibt sich eine gewisse formale Unabhängigkeit des Kommunikationssystems von den Theorien. Der wichtige Punkt daran ist, dass die sich ständig ändernde Umwelt eines Systems ein stetes Potenzial bereithält, welches zur Destruktion des Systems führen kann. Dies ist der Sphäre nicht eigen.

Wird Raumordnungspolitik wenigstens in ihren als Behördenorganisation strukturierten Teilen als soziales System verstanden, muss sie sich von einer Umwelt abgrenzen lassen. Doch nicht nur für den als Organisation zu sehenden Teil ist man versucht, die Grenze zwischen System und Umwelt personal ziehen zu wollen, also die Grenze zwischen Personen zu legen, die entweder zur Organisation gehören, oder eben nicht. Eine solche Grenzziehung entspricht allerdings nicht dem systemtheoretischen Ansatz, der Systemgrenzen nicht personal zuweist, sondern funktionale Aspekte der Kommunikation zugrunde legt. Demnach ist die Grenze dieses Systems eine kommunikativ-thematische. Dies ist folgerichtig, denn es zeigt sich bei der Kommunikation von Raumthemen, dass wissenschaftliche Institute, Politiker, Organisationen sowie Teile der Öffentlichkeit einbezogen werden können. Raumordnungsverwaltung und Raumordnungspolitik sind wichtige Operatoren in diesem System, können durchaus auch Teilsysteme bilden, werden aber die Grenze ihrer Kommunikation nicht nur anhand von Personen bestimmen.

Dies wird besser verständlich, wenn grenzüberschreitende Prozesse des Informationsaustausches zwischen System und Umwelt beleuchtet werden. Informationen, die vom System an die Umwelt gegeben werden, sind dort unter andere Bedingungen der Fortsetzung der Kommunikation gestellt, als dies innerhalb des Systems üblich ist. Solange die topographische Lage eines Eignungsraumes für Windenergieanlagen eine systeminterne Information bleibt, ist sie zeitlich ungebunden, topographisch disponibel, reversibel, löschar, neu erschaffbar usw. Einmal an die Systemumwelt abgegeben, erhält ihre Zeitverhaftung eine andere Qualität, sie ist zwar widerrufbar, bleibt aber als Information wirksam, löst Erwartungen aus, löst Handlungen aus, wird als wirtschaftlich nutzbare Information gespeichert usw. Der ausschlaggebende Punkt für die Zurechnung eines Informationsvorganges als Element des Systems liegt in der Selbstreferenz, die auf die Grundstrukturen der staatlichen Raumkonstruktion Bezug nimmt. Informationen, die auf andersartige Raumgebilde Bezug nehmen, werden als systemfremd behandelt. In diesem Zusammenhang gewinnt die Frage, ob dieser Raum konstruktiv oder materiell-ontisch begründet wird, erneut an Bedeutung. Denn unter der Annahme, die staatliche Raumkonstruktion sei materiell-ontischer Natur, würde die Existenz anderer „Räume“ schlicht in Abrede gestellt – eine sehr unproduktive Einstellung.

Zur Charakterisierung des Verhältnisses von System und Umwelt lässt sich auf das Entwicklungsprinzip der Differenzierung verweisen. Das raumordnende Kommunikationssystem hat sich immer als eingebunden in eine soziale, staatlich organisierte Hierarchie gesehen, wenn diese Sichtweise neuerdings auch durch eine mehr funktionale Orientierung abgeschwächt wird¹⁷⁸. Funktionssysteme waren aber spätestens seit der Durchsetzung der Doktrin staatlicher Gewaltenteilung in Form einer schärferen Trennung von Politik und Verwaltung erkennbar.

In den folgenden Abschnitten soll gezeigt werden, welcher praktischer Nutzen daraus gezogen werden kann, dass die grundlegenden Eigenschaften und Funktionen sozialer Systeme mit Komplexität, doppelter Kontingenz, Selbstreferenz, Sinn und Kommunikation umrissen sind. Der Zusammenhang muss zunächst aus seiner allgemeinen systemtheoretischen Einbettung gelöst und daraufhin zugespitzt werden,

- inwieweit er sich auch für ein selbstreferentielles System selbst stellt, um die eigenen internen Prozesse zu optimieren;

L

¹⁷⁸ Zum Wandel der Organisationsstruktur s. FÜRST u. SCHOLLES (2008: 143).

- ob er ein selbstreferentielles System hinsichtlich seiner Umweltkontakte beschreibt, um z.B. Interpenetrationen „bewusst“ zu nutzen, oder um die Erwartungshaltungen anderer Systeme zu manipulieren;
- ob er aus einer Beobachtung zweiten Grades erfolgt, deren Interesse über eine rein sachliche bzw. objektive Beschreibung hinausreicht und beispielsweise qualitative Elemente in Form ethisch angelegter Gründe mit umfasst;

7.1 Zur Leitdifferenz

7.1.1 Zur Einheit des Systems

Die entscheidende Neuerung der Luhmannschen Theorie autopoietischer Systeme war nicht die Zusammenführung verschiedener wissenschaftlicher Sätze zu einer neuen Systemtheorie. Solche Versuche gab es mehrere. Der bedeutende Unterschied war seine Rekonstruktion der systemtheoretischen Vorkenntnisse auf die Differenz von Identität und Differenz sowie ihre Handhabungen in selbstreferentiellen Systemen. Für die Charakterisierung des raumordnenden Kommunikationssystems stellt sich damit die Frage nach dieser grundlegenden Differenzierung. In welchem Verhältnis stehen Identität und Differenz zueinander, wie beziehen sie sich aufeinander und wie führen sie ihre Ergebnisse in den Systemzusammenhang wieder ein?

Für die Abgrenzung eines Raumordnungssystems in der Gesellschaft muss die Repräsentation seiner Einheit rekonstruiert werden. Dabei stößt man auf die Feststellung, das „Raumordnungssystem“ primär als ein politisches Funktionssystem beschreiben zu müssen. Da es sich selbst nur als Untersystem zwischen vielen anderen des gesamten politischen Systems begreifen kann, sind die selbsterzeugten Repräsentationsversuche zur Erfassung seiner Einheit vergleichsweise bescheiden gearbeitet¹⁷⁹ – auch aus diesem Grund wird hier auch eher auf den Terminus des raumordnerischen Kommunikationssystems zurück gegriffen, und nicht auf den eines „Raumordnungssystems“. Trotz einer schwach ausgeprägten Leitdifferenzierung erscheinen mehr oder minder geglückte Darstellungsversuche der Einheit des Systems gelegentlich in seiner Selbstreferenz¹⁸⁰ oder immanent als Inhaltsübersicht von Raumordnungsberichten, Plänen oder Programmen.

L

¹⁷⁹ Abgesehen von den Versuchen, in den fachlichen Standardwerken (Handwörterbuch der Raumordnung, Grundriß der Raumordnung, Grundriß der Landes- und Regionalplanung) solche Repräsentation zu bewerkstelligen und periodisch zu aktualisieren, bestehen sie, wie in dem folgenden Beispiel eher aus Andeutungen und methodisch unausgereiften Kombinationen: (Z) „In der Literatur zu Regionalentwicklung und Regionalplanung wird vielfach festgestellt, dass sich ein Wandel des Planungsverständnisses vollzogen habe. Dieser Wandel wird ... als ein in der Summe gleichgerichteter Prozess aufgefasst, der von Paradigmenwechsel gekennzeichnet sei.¹ Andere Stimmen sprechen hingegen in Anlehnung an Habermas von einer `neuen Unübersichtlichkeit`, da die Entwicklung von räumlicher Politik und Planung weniger als Abfolge von Phasen, sondern vielmehr als sich überlagernde Stufen zu verstehen sei. Insofern könne auch nicht von einem völligen Paradigmen austausch der räumlichen Politik und Planung gesprochen werden.² Zu den geteilten Meinungen zur Richtung des Wandels des Planungsverständnisses kommen kritische Einwendungen, dass die vorgetragene Neue Planungskultur nur in der wissenschaftlichen Literatur und Diskussion, nicht aber vor Ort in der Praxis der Regionalentwicklung vorzufinden sei³. Die Praxis regionaler Politik und Planung scheint sich losgelöst von der Planungsdiskussion zu entwickeln. Hiermit korrespondiert die Zunahme an Dokumentationen Dieser Problemstellung folgend gilt es, zum einen die Schwerpunkte der aktuellen Planungskultur aus der Literatur herauszuarbeiten, zum anderen die Beziehungen zwischen dieser Diskussion und den empirischen Befunden zur Praxis der Regionalentwicklung zu überprüfen.“ LUDWIG (2005: 319).

¹⁸⁰ Wie problematisch ein Rekurs auf die Einheit des Systems sein kann, zeigt sich z.B. im einleitenden Vorwort der „Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung“ bei WOLF (2000: 1): (Z) „... Eine – gar einheitliche – Theorie des Raumes zu haben oder zu finden, scheint zumindest vorerst Utopie. Viel gewonnen ist schon, wenn eine Auseinandersetzung mit der gesellschafts- und/oder naturwissenschaftlichen Theoriebildung unter der Grundperspektive des auf den Raum bezogenen Handelns stattfindet. ... Dabei stellte sich, ..., heraus, dass unterschiedliche disziplinäre Herangehensweisen auch zu unterschiedlichen Sprachregelungen führen, die folgende Konsequenz ... bedeutete:

Es betont darin die sachlichen Bereiche, die es unter seine Begriffe von Raumordnung subsumiert und verweist unterstützend dazu meistens auf die einschlägigen Rechtsquellen. Aber auch das ROG und Ländergesetze für Raumordnung bzw. Landesplanung können hinsichtlich der behandelten Themen eine gewisse Vorstellung von dieser Systemeinheit verschaffen.

LEGE´s (1997: 86) Verweis auf die Verwendung staatliche Grenzen zur Differenzierung verschiedener Kommunikationssysteme untereinander (und somit eine Einheit „von außen“ konstituierend) muss dabei hinterfragt werden. Die Grenzen von Kommunikation und von Kommunikationssystemen können nach LUHMANN (1987: 35 f., 52 f., 177 ff.) keinesfalls räumlich gedacht werden, weil sie nur in der Kommunikation selbst gefunden werden können. Grenzen als politische Abstraktionen gehören zur Umwelt des Systems, weshalb sie Gegenstand der Kommunikation sein können, aber für diese kein wirksames Hindernis setzen. Nur Kommunikation selbst kann sich Grenzen setzen. Der „Eiserne Vorhang“ ist dafür ein eindrucksvolles Beispiel: nicht die Grenze hat die Kommunikation gehindert, sondern das Verbot der Kommunikation über die Grenze hinweg. Die (staatliche, politische) Grenze war ein faktisches Symbol des Kommunikationsverbots.

Ein Versuch, soziale Systeme räumlich zu rekonstruieren führt mit räumlichen Relationierungen Beschränkungen ein, welche zwar auf Teilaspekte der dreistelligen Einheit von Kommunikation einwirken können (bspw. durch Sprachgrenzen – auf das Verstehen), für das betrachtete System aber die grundsätzlichen Funktionsprämissen nicht beseitigen können. Grenzen des Kommunikationssystems bilden sich funktional in Bezug auf verwendete Leitdifferenzen, Medien oder symbolische Generalisierungen. Diese mögen zufällig mit staatlichen Grenzen zusammenfallen, aber staatlich-politischen Grenzen differenzieren Kommunikation nicht zwingend in systemintern und systemextern (bzw. System und Umwelt).

Die Frage nach der Einheit des Systems, welche überhaupt erst die zur Bewältigung von Aufgaben nötige Emergenz bewirkt, lässt sich zuspitzen auf eine Differenzierung nach seinem „Raum“ und nach seiner Organisation. Die plurithematische Aufgabenstellung des raumordnenden Kommunikationssystems, erst recht die Undeutbarkeit der Raummetapher zeigen, dass eine inhaltliche Systemeinheit nicht konstruiert werden kann. Ein Versuch, anhand der Selektion von Inhalten eine Systemeinheit darzustellen, trifft auf das Problem der prinzipiell unendlichen Synthesemöglichkeiten von Raum und Sinn.

Die Systemeinheit muss deshalb auf Strukturbildungen zugreifen, die zwar zu diesen Synthesemöglichkeiten unbeschränkten Zugriff haben, von ihnen jedoch nur als prinzipiell zugängliches Reservoir für Sinnoperationen abhängen, nicht von einzelnen Sinnprodukten. Sofern diese allgemeine Zugänglichkeit gewährleistet ist, kann das System sich auf die Strukturbildung konzentrieren. Die übliche Variante staatlicher Strukturen zeichnet sich im Bild hierarchischer Verhältnisse mit einem transitiven Ordnungsaufbau. Für die Leistungsfähigkeit und die Grenzen der Leistungsfähigkeit solcher Strukturen gibt es bereits genauere Beschreibungen¹⁸¹, so dass eine Wiederholung hier nicht erforderlich ist. Für die Raumordnungsverwaltung schließen sich an die Frage nach der Leistungsfähigkeit ihrer Strukturen hingegen Folgerungen an, die sich auf ihre funktionale Regulierung, die Funktion ihrer Selbstbeschreibung und ihre allgemeine soziale Funktion richten können.

Diese Folgerungen können hier ebenfalls nur kurz angerissen werden. Eine funktionale Regulierung des Systems lässt sich beispielsweise nicht auf die Knappheit des Raumes setzen. Dies würde konsequenterweise bedeuten, raumordnende Kommunikation dann aufzugeben, wenn Raum entweder nicht mehr knapp oder vollständig „verbraucht“ wäre. Die Unsinnigkeit dieser Folgerung ist offensichtlich. Die funktionale Regulierung des Systems muss deshalb auf wenigstens drei Aspekte verweisen. Zum einen erfolgt sie durch Interpenetrationen mit selbstreferentiellen Systemen der Umwelt. Zum anderen verweist sie auf „mentale“ Bedürfnisse der Gesellschaft, wie die Erzeugung von Sicherheit mit der Rezeption von „Raum“. Zum dritten transpor-

]

- entweder zuerst eine auf Einheitlichkeit gerichtetes `Propädeutikum` der eigentlichen Arbeit vorzuschalten, oder, - ...aus der Sicht raumbedeutsamer Disziplinen Ansichten über theoretische Grundlagen der Raumentwicklung zu gewinnen. Der zweite Weg wurde eingeschlagen ...“

¹⁸¹ So bei LUHMANN (1987: 404 – 406).

tiert sie als Selbstverständlichkeit die Akzeptanz linearer Zeitstrukturen, die als offene Zukunft die Möglichkeit zur Planung und zukunftsorientierten Steuerung enthält.

Die Einheit des Systems beruht auf der Kopplung mehrseitiger Relationen:

- thematisch und semantisch auf „Raum“,
- strukturell auf Organisation,
- elementar auf Kommunikation,
- politisch auf Herrschaft,
- ideologisch auf Güterverteilung und Beteiligung sowie
- juristisch auf Recht.

7.1.2 Zur operativen Schließung des Systems

Ein Verweis auf die eigenen fachlichen, rechtlichen und organisatorischen Handlungsgrundlagen kann zu einer Ausschließung anderer Kommunikation aus den Handlungen und Entscheidungen des Systems führen. Dies bedeutet im selbstreferentiellen Verhalten des Systems aber mindestens: Selbstwahrnehmung und Selbstbestätigung eigener Existenz. Innerhalb des eigenen Handlungs- und Entscheidungsspektrums wiederum bestimmt das raumordnerische Kommunikationssystem anhand von Rechtsgrundlagen, fachlichen Grundlagen, Dogmatik, Kriterien und Traditionen, was zur Raumordnung gehört. Die operative Schließung des Raumordnungssystems erfolgt u. a. aufgrund eigener Definitionen.

Wie jedes andere soziale Funktionssystem ist auch das raumordnerische Kommunikationssystem binär codiert, und zwar primär im politischen Code von Machtüberlegenheit / Machtunterlegenheit (Regierung/Opposition). Kommunikationen politischer Art sind hier vor allem: Gesetzesvorlagen erstellen und diskutieren, Gesetze erlassen, wichtige Detailfragen der gesellschaftlichen Steuerung durch den Erlass von Verordnungen regeln, Repräsentieren, Diskriminieren unerwünschter Handlungen oder Zustände, Steuern staatlicher Funktionen wie Lehrinstitute errichten und finanzieren, Professoren ernennen, Behörden betreiben u. a.

Die rechtlich an die Vorgaben der Legislative gebundene Exekutive muss ihre Kommunikation dem Schema legalisiertes Handeln/nicht legalisiertes Handeln unterwerfen (sekundäre Codierung). Ihre Kommunikationen exekutiver Art sind vor allem formale Verwaltungsakte und informelle Kommunikation wie informieren, moderieren, verhandeln – alles jeweils zur Verhaltenssteuerung in Einzelfällen¹⁸².

Das raumordnerische Kommunikationssystem besteht demnach nicht nur aus Raumordnungsbehörden. Man könnte sagen, dass die oberste Raumordnungsbehörde (die Regierung) als organisatorisches (nicht als kommunikatives) Zentrum fungiert, weil an ihrer Tätigkeit sich die Peripherie ausrichtet, soweit sie mit Raumordnung in Berührung kommt.

Als Sonderfall bei der Verwendung einer binären Codierung ist zusätzlich das von der Exekutive mitgeführte Planungssystem einzuschätzen (tertiäre Codierung). Es muss bei seiner Anwendung eines eigenen Codes natürlich die Primär- und Sekundärcodierung des Systems beachten. Danach erst kann seine eigene Codierung bspw. als „räumlich planbar/nicht planbar“ oder „die Lebensverhältnisse angleichend/die Lebensverhältnisse nicht angleichend“¹⁸³ greifen, womit von vornherein ein erhebliches Konfliktpotenzial zur primären und sekundären Codierung angedeutet wird.

Trotz dieser in sich nicht widerspruchsfreien Codierungen müsste auch das raumordnerische Kommunikationssystem eine operative Schließung aufweisen. Es sollte dazu auf ein Netzwerk eigener Operationen zugreifen, in dem und durch das neue Elemente konstituiert werden. Erst hierdurch könnte sich das System selbst reproduzieren: es erschafft durch seinen Rekurs auf

L

¹⁸² KOSTKA (2008: 579 ff.) behandelt diesen Teil der räumlichen Planung unter dem Stichwort „Kooperationsmanagement“.

¹⁸³ Der Bezug auf eine „Angleichung der Lebensverhältnisse“ enthält allerdings bereits programmatische Elemente, weil sie als Bestandteil des Raumordnungsrechts zum Arsenal von Konditionalbestimmungen gehören. Eine auf das Grundsätzliche zielende Differenzierung ist auf ihrer Grundlage demnach schon nicht mehr möglich.

eigene Elemente nicht nur die Differenz von Identität und Differenz, sondern auch die Einheit von System und Umwelt, indem es den notwendigen Zusammenhang von System und Umwelt in jeder Operation immanent bestätigen würde. Die selbstreferentielle Basis der raumordnerischen Kommunikation müsste das System operativ in sich selbst schließen, indem nur es selbst festlegen kann, was Raumordnung sein soll.

Als eigene Operationen, mit denen solche neuen Elemente selbstreferentiell konstituiert werden können, welche als Basis für anschließende Operationen fungieren, sind u. a. fachliche Beschreibungen mit Definitionsvarianten zu solchen Fragen wie: was ist Raumordnung? Was ist Regionalmanagement? Welche Instrumente gehören zur Landesplanung usw. Jegliche Behandlung eines Themas durch das Kommunikationssystem als eines Themas mit raumordnerischen Eigenwerten lässt sich diesen Operationen zurechnen.

7.1.3 Symbolische Generalisierung?

Die Frage nach einer in der Kommunikation verwendeten und deutlich abgrenzbaren symbolischen Generalisierung lässt sich nicht ohne einen eingehenden Diskurs beantworten. Welche symbolische Generalisierung das System überhaupt benutzt, um die Bedingungen zu bezeichnen, nach denen eine raumordnerische Kommunikation als gelungen bzw. nicht gelungen bewertet werden kann, wird sich möglicherweise zunächst auf rechtliche Aspekte beziehen (mit der analytischen Frage: sind Planungsziele und –ergebnisse rechtskonform?). Allerdings ist eine Erfüllung dieser Bedingung nicht einfach, weil das Recht der Raumordnung z. T. mit (sehr) unbestimmten Rechtsbegriffen angefüllt ist, wie Nachhaltigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse, Abstimmungs- und Koordinierungsauftrag, Vorsorgeauftrag u. a., deren genauere Bedeutungen für konkrete Planungsanlässe und Planungsvorhaben erst aufwändig geklärt werden müssen. Die Funktion einer symbolischen Generalisierung, genau solche Komplexität zu reduzieren und auf einen einfachen, Orientierung gebenden Nenner zu bringen, kann für die Leitvorstellungen räumlicher Ordnung und Entwicklung durch einen Bezug auf Rechtskonformität kaum erreicht werden, auch wenn zugestanden werden muss, dass sie eine wichtige Orientierungsfunktion besitzt.

Wird bspw. versucht, den Teilaspekt der „gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ als eine symbolische Generalisierung aufzufassen und der Frage zuzuführen, was es eigentlich binär schematisiert, dann lässt sich aus seinen rechtlichen Begründungen ablesen, dass die binäre Schematisierung entlang einer Trennungslinie von gleichwertig/ungleichwertig in Bezug auf die räumlichen Bedingungen verläuft, unter denen Menschen leben (müssen)¹⁸⁴. Wie schwer sich diese Trennungslinie allerdings in der Praxis zeigen bzw. auffinden lässt, belegt die Literatur sehr einprägsam¹⁸⁵, so dass fraglich bleibt, ob es als symbolische Generalisierung überhaupt funktionieren kann.

Es lässt sich daran ablesen, dass symbolische Generalisierungen z. B. in Form einer „Planungsmoral“, „Planungskultur“ oder „Bedingungen öffentlichen Managements“ komplizierte und temporal instabile Konstruktionen sind. Kompliziert sind sie, weil ihre heterogene Zusammensetzung zu einer Ethik der Planung auf Anteile Bezug nimmt¹⁸⁶, die in der Summe genau das nicht erreichen, was LUHMANN (1987: 319) für symbolische Generalisierungen behauptet: eine binä-

L

¹⁸⁴ BIELENBERG, RUNKEL, SPANNOWSKY (2008: K § 1 Rd. Nr. 83 - 85, S. 39).

¹⁸⁵ Zusammenfassend dazu a. a. O. Rd. Nr. 86, S. 40: „Wann die Lebensverhältnisse als gleichwertig anzusehen sind, erfordert eine komplexe Betrachtungsweise.“ Rd. Nr. 86, S. 40. Ergänzend wäre dem hier anzufügen, dass es neben einer temporalen sicher auch einer konditionalen und modalen Betrachtung bedürfte, um dies näher zu bestimmen.

¹⁸⁶ Das Handwörterbuch der Raumordnung (ARL 1995: 232 -237) verzeichnet unter dem Stichwort „Ethik der Raumplanung“ das interpersonale ethische Problemfeld, das Mensch-Lebensraum-Verhältnis, die Dimension intergenereller Verantwortung, die Sozialethik, die Präventionsverantwortung, die Zukunftsverantwortung mit ihrer Vorsicht als zureichendem Grund, eine anthropozentrische Verantwortungsethik, Ehrfurcht vor dem Leben, Vernunftgebote (in erster Linie nicht schaden; Gleiches gleich, Ungleiches ungleich behandeln; ehrbar leben), Postulate der Kulturgesellschaft (faire Verfahren, Begründungszwang, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

re Schematisierung, mit der ein Mischurteil vermieden wird und eine eindeutige Zuordnung auf eine der beiden möglichen Seiten einer Urteilsentscheidung gelingt. Temporal instabil sind sie nicht nur deshalb, weil sie im Zuge gesellschaftlicher Entwicklung verändert und angepasst werden. Sie sind es vor allem auf personaler Ebene, weil sie jeweils Entscheidungen ihrer Anwendung im Konkreten erfordern.

7.1.4 Zur Leitdifferenz des Systems – Räumlichkeit

Die Identität des Systems, die sie in jeden Kommunikationsvorgang mit einbringt, um sich zu reproduzieren, fußt auf einem komplizierten, in sich variablen Verhältnis aus Raumabstraktion (es gibt einen [staatlichen] Raum), der Existenz eines staatlichen Ordnungswillens und auf der selbst erstellten politischen Raumkonstruktion als Nachweis des eigenen Seins. Die Variabilität bedeutet, dass die (quantitativen) Beiträge der einzelnen Bestandteile nicht standardisierbar sind und als Einzelnes möglicherweise auch vollständig ausfallen können. Sie führt allerdings zu einer „Öffnung“ des Systems nach außen, indem prinzipiell jedes als räumlich relationiert darstellbare Thema in die Kommunikation eingeschaltet werden und Beiträge zu ihr liefern kann. Dieser Ansatz trägt zwar eine gewisse Plausibilität in sich, löst jedoch das Problem der operativen Schließung des Systems möglicherweise nicht vollständig, weil eine Fremdbestimmung der Leitdifferenz (noch) nicht ausgeschlossen werden kann. Inwieweit er also die tatsächlichen Verhältnisse abzubilden vermag, muss genauer untersucht werden. Denn wenigstens theoretisch lässt sich auch eine (hierarchische) Verschachtelung von Differenzen als Erklärungsansatz heranziehen, und keine Zusammenführung heterogener Bestandteile. Als ein Verschachtelungsvorgang zeigt sich beispielsweise, in einem Iterationsverfahren zunächst von Räumen auszugehen, diese auf staatliche Räume zu verengen, in diesen bestimmte politische Ziele zu projizieren, diese Ziele auf konkrete Strukturen zu richten, diese Strukturen als eine Ordnung zu entwickeln usw. In diesem Fall würde sich die Leitdifferenz irgendwo innerhalb dieser Schachtelfolge aufhalten – wenigstens eine Erklärung dafür, weshalb Raumordner und Raumplaner Kommunikationsteilnehmern immer erst aufwändig verdeutlichen müssen, auf welcher Ebene, in welcher Schachtel sie sich mit ihrem vorgetragenen Ansatz gerade befinden.

Ob es sich bei dieser Form von Verschachtelung um eine Hierarchie handelt und worauf sie gründen müsste, soll an dieser Stelle offen bleiben. Es würde einer sehr eingehenden Untersuchung bedürfen, um zu erkennen, ob sich hier eine mögliche Hierarchie auf logischen, semantischen, rechtlichen oder anderen Strukturen aufbaut.

Von größerer Bedeutung ist dagegen die Frage, ob die grundsätzliche Struktur von Leitdifferenzen etwas Näheres in Bezug auf die spezielle Leitdifferenz der Raumordnungspolitik aussagen könnte. Das Konstruktionsprinzip von Leitdifferenzen, ein Positivum als Selbstbezug einzusetzen und ein Negativum als Fremdbezug, bedeutet für die beiden hier betrachteten Möglichkeiten der Bildung von Leitdifferenz (Komposition in variabler Zusammensetzung oder Ortung innerhalb einer Folge/Hierarchie) zwar eine klare Zuweisung von Richtungen. So ist alles, was „nicht räumlich“ ist, ganz eindeutig zum Fremdbezug zuzurechnen. Über die Direktion hinaus kommt es aber immer wieder zu einer Dispersion und zu einem Erst-suchen-müssen einer der konkreten Kommunikationssituation gerecht werdenden Leitdifferenz.

Die schwach ausgeprägte Leitdifferenz lässt darauf schließen, dass das System möglicherweise nicht vollständig ausdifferenziert ist, d. h. erst am Anfang (oder schon wieder am Ende) seiner Entwicklung steht. Darüber hinaus kann sie bedeuten, dass sie als unruhige, instabile Leitdifferenz als strategisches Instrument zur Hereinholung opportuner bzw. Abspaltung nicht-opportuner Kommunikation benutzt werden kann. LUHMANN's (2002: 398) Hinweis auf „Treffräume“ für unterschiedliche Funktionssysteme kann hier aber auch als Indiz für einen anderen Schluss gelten, der sich auf seine Theorie sozialer Systeme selbst bezieht. Der Befund einer unklaren Leitdifferenz lässt darauf schließen, dass der Kommunikationsapparat der Raumordnungspolitik möglicherweise mit der funktionalen Analyse aufgrund Luhmanns Systembegriff nicht eindeutig beschrieben werden kann, weil die der Theorie nach einsetzende Differenzierung empirisch nicht verifiziert werden kann.

Will man das Konzept der Leitdifferenz an sich nicht beiseite lassen, um nicht auf die Grundstruktur systemtheoretischer Betrachtung verzichten zu müssen, dann stellt sich die Frage, wel-

che Vor- und Nachteile ein solches Dispergieren, eine solch „unruhige“ Leitdifferenz für die Selbstreferenz des Systems hat. Offensichtlich ist, dass unklare Selbstreferenz Unklarheit in der Kommunikation auslösen muss, weil sie die Kommunikationsteilnehmer vor Zuordnungs- und Verstehensprobleme mitgeteilter Informationen stellt. Dem System, erst recht wenn es ein politisches ist, kann dies als unbedeutend erscheinen, und damit sind Vorteile der Unklarheit angesprochen, sofern es machtstrukturell auf der Regierungsseite lebt. Es kann dann von den Kommunikationsteilnehmern verlangen, sich seinen Ansprüchen an Klarheit bzw. Unklarheit zu unterwerfen und u. a. aus dem Maß der gezeigten Unterordnung die politische Konsistenz des Anderen bestimmen. Ein Nachteil ist, dass sich der politische Bereich in dieser Bewertung schlicht irren kann, weil es die Anderen nur verwirrt oder durch Verwirrung frustriert hat. Die Verwendung einer Leitdifferenz „Räumlichkeit“ ist auch deshalb problematisch, weil sie nicht mehr, wie noch vor einigen Jahrzehnten, konkurrenzlos auftritt. Sie muss sich gegen Neuerungen behaupten, deren Rivalität in dem Zugriff auf dasselbe Kommunikationsmedium begründet liegt, ohne das tradierte Verständnis von Raum und Raumordnung zu teilen. So löst „Globalisierung“ als Schlagwort der Postmoderne Raumabstraktionen auf, indem sie den Betrachtungsmaßstab über das nationalstaatliche Territorium hinaushebt und damit die räumlichen Differenzschemata des territorialen Nationalstaates wenn auch nicht einebnet, dann aber deutlich relativiert. Stadtentwicklungsprozesse, wie die Entstehung von Metropolen als riesige städtische Siedlungs-Agglomerationen, lösen raumordnungsadministrative Muster gleichsam von Innen auf. Die eingewöhnte Sicht, Städte als abstrakte Punkte (zentrale Orte) im Raum zu verorten, erweist sich für Metropolen als inadäquat. Sie beanspruchen eine Fläche und unterliegen einer Dynamik, die mit den bisher entwickelten Raumordnungsinstrumenten nicht fassbar ist. Es kann deshalb auch bezweifelt werden, dass Metropolen einer räumlichen Planung herkömmlicher Form unterzogen werden können. Von anderen Seiten wird die Leitdifferenz „Räumlichkeit“ durch neue Kontingenzen unterlaufen, welche die Grenzen räumlich definierter Macht aufzeigen können. So ist zwar jeder Nutzer des Internets auf einen konkreten Standort und ein materiell vorhandenes technisches Netz angewiesen. Sein Kommunikationsmedium hat sich von Räumlichkeit jedoch vollständig gelöst. Es entwöhnt zunehmend alle in ihm laufende Kommunikation von Räumlichkeit und ersetzt diese durch Digitalität. Es kommt in ihm nicht mehr darauf an, Informationen räumlich zu symbolisieren, sondern durch digitale Verarbeitung und Speicherung. Macht entsteht in ihm nicht mehr durch Besetzung des Raumes, sondern der Kapazitäten der Erfassung, Auswertung, Verwendung und Speicherung von Daten.

7.2 Beobachtung und Selbstbeobachtung der raumordnerischen Kommunikation

Die Funktionsweise sozialer Systeme lässt sich beobachten, und zwar durch einen außenstehenden Beobachter oder durch das System selbst als Selbstbeobachtung, wobei Beobachten im LUHMANN'schen (1987: 110) Sinne hier als das Handhaben von Unterscheidungen definiert wird. Die Selbstbeobachtung enthält auch die Möglichkeit der Beobachtung eigener Kommunikation sowie die Nutzung der Beobachtungsergebnisse in weitere Kommunikation. Die damit eröffneten Varianten der Beobachtung führen in eine verwirrende Perspektivenvielfalt, denn natürlich kann bspw. auch das System einen externen Beobachter beobachten und dessen Beobachtungen wiederum zum Gegenstand eigener Beobachtungen machen usw. Um dieser Vielfalt methodisch beizukommen, sind ein Zugriff und die immer wiederholte Rückkehr auf die grundlegenden Kommunikationsstrukturen des ursprünglich zu beobachtenden Systems erforderlich.

7.2.1 Codierung der Medien

Die erste Perspektive hebt die beiden verwendeten Grundcodierungen Machtüberlegen/Machtunterlegen und legalisiert/nicht legalisiert hervor und hierarchisiert sie zusätzlich zueinander.

Die Bedeutung einer Analyse der verwendeten Codierungen kann deshalb für die Beobachtung des Systems nicht überschätzt werden. Beobachtungen des Systems müssen die Funktion der verwendeten Medien in Rechnung stellen, da sie z. B. hinsichtlich einer Selbstbeobachtung des Systems ansonsten dysfunktionale Folgen für die Selbstreferenz des Systems entwickeln. Ein anhaltend vom Machtdiskurs abschweifendes politisches System erledigt sich selbst, weil es von seiner Umwelt nicht mehr als Politik wahrgenommen werden kann. Ein anhaltend auf Raumordnungsrecht verzichtendes raumordnendes Kommunikationssystem verliert unter demokratischen Verhältnissen seine Legalitätsbasis – und entrechtet sich durch Delegalisierung somit selbst.

7.2.2 Dogmatik der „Themen“ und „Programme“

Die zweite Unterscheidung sucht die Trennlinie des raumordnerisch Richtigen zum raumordnerisch Falschen in der Reflexion des Systems über sich selbst. Es gibt diese nur innerhalb des raumordnerischen Kommunikationssystems. Die Suche nach dieser Unterscheidung und die Kanonisierung und Vermittlung ihrer Ergebnisse können auch als Raumordnungslehre bezeichnet werden. Diese handelt von zweierlei Tatsachen:

- von den Themen, die als raumordnerisch der Kommunikation des Systems zugeordnet werden (und somit die thematische Grenze des Systems bilden – und schon damit ist erhebliche Unklarheit produziert, weil sich fast alles räumlich-gesellschaftlich relationieren lässt und weil das System aus seiner Problematik des Raumbegriffs heraus auch auf solche Surrogate wie „Daseinsvorsorge“ ausweicht, die immer weitere Grauzonen hinsichtlich der Frage erzeugen, ob noch von staatlicher Raumordnung und Raumplanung die Rede ist)
- von den Bedingungen, die die Zuteilung von Codewerten steuern. Sie handelt von den Gründen, welche die Bewertung einer Entscheidung bspw. als legitim/nicht legitim, wahr/falsch oder gut/schlecht ermöglichen.

Bei dieser Betrachtung schiebt sich die Feststellung in den Vordergrund, dass es für Raumordnung keine ausgearbeitete Dogmatik darüber gibt, ob eine Handlung oder eine Entscheidung auf Machtüberlegen/Machtunterlegen beruhen soll – und das, obwohl der politische Code gegenüber dem Verwaltungscode nicht nur primär auftritt, sondern als staatliche Politik zwingend im Machtcode sprechen und handeln muss. Es gibt mithin keine ausgeformte politische Dogmatik von Raumordnung, sondern allenfalls Hinweise auf die politische Opportunität raumordnerischer und raumplanerischer Handlungen oder Entscheidungen. Aber möglicherweise ist die Rechtsgrundlage raumordnerischen Handelns in demokratischen Systemen auch so stark ausgeprägt, dass die politische Codierung zu keiner Dogmatik anschlussfähig werden kann, sondern zur Handlungsbegründung immer wieder auf Recht zurückfallen muss. LUHMANN (1987: 432) nennt einen „Komplex von Bedingungen der Richtigkeit ... des Verhaltens“ ein Programm. Demnach verhält sich ein Raumordner oder Raumplaner dann richtig (programmadäquat), wenn er das einschlägige Recht als Konditionalprogramm seiner Arbeit beachtet. Er verhält sich ebenso richtig, wenn er aktuell geltende ökonomische, exekutive und politische Zweckprogramme beachtet. In diesem Sinne behandelt Raumordnungslehre die Kriterien richtiger Praxis und trifft dabei auf relativ wenig Indifferenz, sieht man einmal von den Unschärfen einiger Rechtsbegriffe ab. Was hingegen erhebliche Schwierigkeiten hinsichtlich raumordnerischer Handlungsbegründungen verursacht, sind „Konditionalprogramme“ der Wissenschaft. Die hier angelegten Probleme zeigen sich bei den Versuchen, den „Raum an sich“ zu begreifen, bei den Diskussionen um den Sinn des Zentrale-Orte-Konzepts, bei den zu beobachtenden Rückzügen auf Pragmatismus und den bewussten Verzicht auf eine einheitliche Theorie raumordnerischen Handelns usw.

Die aufzufindende Meinungsvielfalt über die raumordnerischen Handlungsbegründung behindert zwar die Reifung eines wissenschaftlichen Konditionalprogramms raumordnerischer und raum-

planerischer Handlung, ermöglicht aber genau hierdurch auch Gestaltungsmöglichkeiten und Kreativität für Planer und Entwickler. Sie lässt sich zuspitzen auf die Formel, dass Planung im wissenschaftlichen Sinn nicht wahr sein kann, sondern höchstens begründet oder unbegründet, kreativ oder einfallslos, auf bestimmte Kriterien¹⁸⁷ hin optimiert usw.

Raumwissenschaften und Planungswissenschaften existieren so zwar als Lehrfach, weil eine Vermittlung der Planungstechniken logischen und didaktischen Ansprüchen unterliegt. Die Stelle richtiger Raumpolitik in der Lehre muss dabei eigentümlich frei bleiben.

7.2.3 Reflexionstheorie „von außen“ auf das System

Im Unterschied zur Raumordnungslehre als einer ausgeprägten Innenreflexion lässt sich eine Kritik von Raumordnungshandeln und raumordnerischer Kommunikation auch von außen anstellen – und wird auch ständig geübt¹⁸⁸. Sieht man von einigen wissenschaftlichen Versuchen zur Darstellung des Systems an sich ab, lässt sich aber keine Traditionslinie einer „Kritik der Raumordnung von außen“ finden, die sich speziell auf die Untersuchung des Gegenstandes mit verschiedenen Instrumentarien spezialisiert hätte. In der Regel äußern sich nur Raumwissenschaftler, Raumordner und Raumplaner über Raumordnung und Raumplanung. Auch dies lässt sich möglicherweise auf die schwache Ausdifferenzierung als bloßes Untersystem des übergreifenden politischen Kommunikationssystems verstehen, möglicherweise aber auch als eine Folge der als relativ gering wahrgenommenen gesellschaftlichen Wirkung raumordnerischer Pläne, Programme und Projekte, und als Folge des relativ geringen Alters von Raumordnung und Raumplanung als einer ausgesprochen politischen Disziplin.

7.3 Zur Selbstreferenz des Systems

Um sicher zu gehen, dass es sich bei dem raumordnenden System nicht nur dem äußeren Anschein nach um ein funktionsfähiges soziales System handelt, muss eine möglichst exakte Bestimmung der Selbstreferenz vorgenommen werden. Das ständig wiederholte Kenntlichmachen der Differenzen zwischen der eigenen Identität und den beobachteten Differenzen, die Verwendung dieser Differenz in der Kommunikation des Systems sichert dessen Erhalt und Entwicklung. Neben den Elementen und Operationen des Systems ist deshalb zu klären, wie die Einheit des Systems hergestellt wird, und zwar durch das System selbst. Daneben soll als wesentliches Merkmal geklärt werden, wie die Differenz von Identität und Differenz systemintern als Orientierung und als Prinzip der Erzeugung von Informationen verwendet wird.

7.3.1 Systemstrukturelle Prämissen der Raumordnungspolitik

Der Versuch, die politisch gesetzten Begriffe Raumordnung und Raumplanung mit Mitteln der Systemtheorie zu rekonstruieren, stößt zunächst auf einige institutionalisierte Errungenschaften der Gesellschaft. Hierzu zählen jedenfalls Gesetze und Verordnungen, politische Ausschüsse und Gremien, auch Behörden, Regierungen, Lehr- und Forschungsinstitute und der ganze politisch-exekutive Apparat. Natürlich ist jede Analyse geneigt, sich zuvorderst an diesen identifizierbaren Strukturen zu betätigen, was in der Literatur auch zu reichem Niederschlag gefunden hat¹⁸⁹. Doch führt eine noch so detaillierte Analyse dieser Strukturen weder in das eigentliche

L

¹⁸⁷ Als ein Arrangement solcher Kriterien kann man bspw. das Indikatorenkonzept des BBSR (2011) charakterisieren.

¹⁸⁸ So zum Beispiel die Gemeinde Boltenhagen in ihren Einwänden zum Regionalen Raumentwicklungsprogramm Vorpommern (Entwurf 2007, Abwägungsdokumentation): (Z) „Abschließend muss man sich fragen, welche Leute zu welchem Zweck diese Programme entwickeln? ...“

¹⁸⁹ Dazu zum Beispiel das umfangreiche Vademecum 2005/2006 der ARL (2005) mit verzeichneten Arbeitskreisen, Arbeitsgemeinschaften, Redaktionsausschüssen, Kooperationen, Behörden und Institutionen in Deutschland und Europa, raumwissenschaftlichen Einrichtungen, Förderkreis.; auch BOUSTEDT (1975), GATZWEILER (1999), GOPPEL (1999), HAHN (1999).

Bezugsproblem der Raumordnungspolitik, dass aus systemtheoretischer Sicht in der Frage nach der Kontingenz des rechtlich und politisch durch Raumordnungspolitik Möglichen liegt, noch zu einer Antwort darauf, ob die institutionalisierten Errungenschaften ein adäquates Abbild, oder auch ein der Sache adäquates Handlungssystem zur Nutzung dieser Kontingenz darstellen. Die Sinnfindungen räumlicher Ordnung und die Organisationsstrukturen lassen sich als politisch relevantes Ergebnis erfassen. Als soziales System gesehen ist es jedoch zunächst die thematische Struktur, die ein spezielles Interesse wecken kann.

Die Problematik des Raumbegriffs, potenziert mit der Programmatik des Planungsbegriffs und die grundsätzliche Abhängigkeit jeder politischen Planung von den herrschenden Verhältnissen, spiegelt sich vielfältig an der Problematik von Macht. Um dieses Verhältnis durchschaubar zu machen, sollen hier einige wichtige systemstrukturelle Prämissen der Raumordnungspolitik vorgestellt werden.

- a) Grundlegend für die Konstituierung des Systems ist zunächst seine selbstreferentiell verwendete Differenz von Identität und Differenz, die sich anhand einer definierbaren Grenze herstellen lassen muss. Diese Grenze findet sich in einer auf das Spezialproblem „Raum“ hin vorgenommenen Ausdifferenzierung der Gesellschaft in politisch Ermächtigte und Nicht-Ermächtigte. Wer nicht ermächtigt ist, dem ist zwar nicht verboten, das Thema zu bearbeiten. Doch ist die Wahrscheinlichkeit, aufgrund einer nicht-ermächtigten Bearbeitung des Themas ernsthaft in die Kommunikation der Ermächtigten einbezogen zu werden, außerordentlich gering. Allerdings darf die Ermächtigung als solche nicht zu eng verstanden werden. Bereits die Aufforderung an die Öffentlichkeit, sich zu einem bestimmten, ausgelegten Plan zu äußern, stellt insofern eine Ermächtigung für thematische Beiträge dar. Die genaue thematische Abgrenzung eines Plans grenzt aber wiederum die Ermächtigung auf sehr wenige, tatsächlich zu bearbeitende Punkte ein¹⁹⁰.
- b) Eine Strukturierung des Systems in organisatorische Einheiten könnte sich verschiedener Ansätze bedienen. Die Effektivität der Machtverwendung scheint jedoch recht fest an hierarchische Strukturen gebunden zu sein, auf deren unterschiedlichen Ebenen Planungen aufgestellt und Entscheidungen getroffen werden¹⁹¹. Die grundlegende Bedeutung dieses Zusammenhangs wird noch einmal im Kapitel über die behördlichen Organisationsstrukturen zur Sprache kommen.
- c) Die für das System eingesetzte Organisation zur Bearbeitung der Themen und Inhalte ist nicht öffentlich, weder von ihrer thematischen Arbeitsweise, von ihren Themen oder von ihren internen Regelungsbedürfnissen her. Da Organisationen auf die Segregation der ihnen zugehörigen personalen Systeme hin Struktur entwickeln, können sie weder intern noch nach außen hin Öffentlichkeit zulassen. Ihr Zusammenhang zur Gesellschaft ist notwendigerweise im Eigeninteresse, d.h. vorrangig im Interesse des Organisationserhaltes, strukturiert. Das organisierte System wägt deshalb ab, welche Informationen es an die Umwelt gibt, und welche es zu sich hereinholt, welche Informationen interne oder externe Steuerungswirkungen entfalten können usw. (Zusammenhang von Systemstruktur und Informationsverwendung)
- d) Die Selektionsweise, mit der das System die Komplexität seiner Umwelt bearbeitet und stabilisiert, wird innerhalb der hierarchischen Struktur organisatorisch manifestiert und gleichzeitig flexibel gehalten. Dies gestattet es, aus allen irgendwie mit Raum assoziierbaren Themen solche Selektionskriterien zu gewinnen¹⁹², die eine laufende Ak-

L

¹⁹⁰ Wer sich beispielsweise zu dem Flächennutzungsplan einer Gemeinde äußert, dessen Äußerungen finden nur dann Berücksichtigung, soweit sie sich auf die dargestellten Inhalte des Planes beziehen. Jegliches Überschreiten der räumlichen Grenzen des Planes, des Planungsmaßstabes oder Planungsinhaltes wird durch Nichtbeachtung geahndet.

¹⁹¹ So registriert beispielsweise DEHNE (2002: 26) bei einer funktionalen Analyse von Regionalen Entwicklungskonzepten, die von ihm zuvor als informell, freiwillig, kooperativ und konsensorientiert beschrieben wurden: (Z) „Die Praxis kann den Anforderungen nicht gerecht werden. ... Hinzu kommt, dass mittlerweile Leitfäden, ministerielle Richtlinien und Fördervoraussetzungen die aus dem Selbstverständnis der REK unerläßlichen Gestaltungsfreiheiten erheblich einengen.“

¹⁹² Zu solchen Selektionskriterien rechnet u. a. eine durch das System von seiner Umwelt vorgenommene Zuordnung eines Themas zu seinem Zuständigkeitsbereich. Das Kriterium wirkt auch, wenn das System

- tualisierung der Identitätskonfirmation und der Identitätsdifferenzen ermöglichen. Der Aktualisierung immanent ist dabei ein Fluktuieren von einem Thema zum nächsten, was sich an solchen Themenbiographien erkennen lässt, die nach ihrer Entstehung eine Klimax erreichen, bevor sie wieder hinabsteigen und verschwinden. Die Fluktuation ist aber auch innerhalb eines Themas bemerkbar, wenn themeninterne Verlagerungen von Schwerpunkten stattfinden. (Zusammenhang von Selektion und Thematisierung)
- e) Die Stabilisierung der thematischen Struktur und das Wahrscheinlich-Machen sinnvoller Entscheidungen erfordern eine Reduktion von Komplexität (und damit auch Kontingenz) erzeugenden, streuenden Meinungen.

Die Prämissen bezeichnen, an welcher thematischen und organisatorischen Struktur die politische Kommunikation über Raum festhalten muss, um der Komplexität des Themas Herr zu werden, an der sie aber auch festhalten will, weil Raumwissen, Rauminformationen und Organisation zum Herrschaftswissen und Herrschaftshandeln der politischen Elite als Stabilitätskomponente gehört. Gleichzeitig zeigen sie an, dass es einer bestimmten Themen-Dynamik bedarf, um einer Abkopplung des Systems von der evolvierenden Gesellschaft zuvor zu kommen, deren Themen und Themendeutungen sich ständig verändern.

Die Differenz von Thema und Meinung war nach Auffassung LUHMANN's (1975) ein Reflex auf die zunehmende Differenzierung der Gesellschaft. Das darf jedoch nicht zu schematisch verstanden werden. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass eine Ausdifferenzierung der kommunikativen Mittel in Thema und Meinung vielfältige Interferenzen aufweist. Soll dies exakter bezeichnet werden, bedarf es einer Bestimmung beider Mittel innerhalb kommunikativer Prozesse. Ein Thema bezieht sich stets auf eine Sachfrage, die als solche immer schon von vornherein problematisiert ist (u. a. deshalb, weil es dazu verschiedene Meinungen geben kann). Ein nicht problematisiertes oder problematisierbares Thema hingegen ist reizlos und lässt Kommunikation erlahmen.

Die Meinungen zu einem Thema stehen dabei nicht auf einer höheren oder gleichen hierarchischen Stufe, als das Thema selbst. Sie können das Thema als solches auch nicht verändern, sondern höchstens seine Konditionen¹⁹³. Vergleicht man das Thema mit dem Wasser in einem großen Bottich, dann ist die Meinung eines einzelnen Kommunikationsteilnehmers wie eine Kelle, die einen Teil herausnimmt und diese, mit bestimmten Eigenschaften behaftete Trägersubstanz um neue Ingredienzien aus den personalen Besonderheiten seines psychischen Systems anreichert. Dabei oder danach erst erfolgt eine genauere Beurteilung der Personalie des Schöpfenden durch die anderen Kommunikationsteilnehmer. Und es zeigt sich wiederum eine Differenz bei der Bedeutungsverteilung daran, ob sie von einem führenden Politiker, einem Rentner im Ruhestand, einem Kinde oder einem Wahnsinnigen geäußert wird. All diese sind Personen, aber ihre Meinung wiegt im Kommunikationssystem durchaus unterschiedlich. Das Sachthema wird demnach u. a. mit der Thematik der sozialen Stellung des Meinungsäußernden verschnitten, ohne dass vorweg genau bestimmbar wäre, welcher Anteil für die weitere Rolle dieser Meinung in der Entwicklung eines Kommunikationsprozesses verantwortlich wäre.

Kommunizierende Systeme stellen Selektionshilfen zur Verfügung oder nehmen Vorsortierungen verschiedenster Art vor. Dabei wirkt unter anderem der durch hierarchische und segmentierende Strukturen bestimmte Zugriff auf Massenmedien Komplexität reduzierend. Denn die Möglichkeit, seine Meinung zu äußern, erst recht durch Massenmedien vervielfältigt¹⁹⁴ und redundant zu äußern, beinhaltet schon ein Selektionsergebnis, insofern die gleichzeitige Rezeption einer zweiten Meinung nicht möglich ist und deshalb auf einen späteren, damit unsicheren Zeit-

]

die Übernahme der Zuständigkeit verweigert, weil es Überlastung, irreparable Schäden oder gar Selbstauflösung befürchten muss.

¹⁹³ Auch dies ist noch eine ziemlich grobe Vereinfachung. Themen können eine biographisch zu nennende Evolution über Geburt, Reife und Tod durchmachen, sieht man einmal von denjenigen ab, die wie „das Wetter“ als Thema keine Problemlösungsfunktion besitzen, sondern der Erleichterung der Kommunikationsaufnahme, der Überbrückung unangenehmer Situationen usw. dienen sollen.

¹⁹⁴ Zum Beispiel die gesetzlich vorgeschriebene Veröffentlichung eines Raumentwicklungsprogramms über Printmedien oder das Internet.

punkt verschoben werden muss. Hinzu tritt die weitere, in Massenmedien angelegte Möglichkeit, das einmal ergriffene Wort so lange festzuhalten, bis die Aufmerksamkeit des Publikums an dem Thema geschwunden ist oder Konkurrenten das Warten auf ihre Möglichkeit zur Meinungsäußerung aufgeben. Dies gilt überwiegend für verbale Kommunikationsformen. Hinsichtlich anderer Varianten können optische Momente, Dominanz über Zeitstrukturen oder monetäre Aspekte ergänzt werden.

Was bedeutet dies für Raumordnungspolitik? Die sich in einem plurithematischen Pool bildenden Meinungen über Raum und Ordnung des Raumes werden angesichts der Implementierung räumlicher Ordnung als Staatsaufgabe selektiert¹⁹⁵. Als Selektionsmodus dienen die politisch aktuellen Verhältnisse. Meinungen über Raum und Ordnung des Raumes als politisch relevante Artikulationen stehen deshalb in einem Verhältnis der Abhängigkeit von den aktuellen politischen Zielen und von der Bewertung ihrer Passfähigkeit zu diesen Zielen. Sowohl ein in politischen Zusammenhängen entwickelter Raum als auch die Ordnung dieses Raumes sind Ausdruck der politischen Machtverhältnisse und kanalisieren durch ihre Machtform die Akzeptanz von Meinungen.

Die kommunikative Verwendung von Raum und die kommunikativ gesteuerten Versuche zur Ordnung dieses Raumes erscheinen in diesem Zusammenhang als eine der Möglichkeiten, welche die Potenz politischer Macht sozusagen wie „von Natur aus“ in sich trägt. Wie weiter oben bereits erläutert, funktioniert die Verhaltenssteuerung von Akteuren durch die Sinnbestimmung von „Räumen“ möglicherweise umso besser, je ontischer der Begriff des Raumes in der Politik gesetzt und von der Gesellschaft respektiert wird. „Raumdisziplin“ ist demnach zuerst einmal politische Disziplin und die eigenmächtige Erschaffung von „Regionen“ oder anderen räumlichen Gebilden neben bzw. außerhalb der staatlichen Verwaltung wäre ein starker Affront, weil sie die Relativität jeder Raumkonstruktion verdeutlicht. Diese Betrachtung eröffnet die Frage, in welchem Ausmaß die durch Raumordnungspolitik angestrebte Verhaltenssteuerung noch auf Ergebnissen eines demokratischen Verfahrens beruht, wenn durch die Verwaltung ein wesentlicher Teil der Handlungsgrundlage politischen Dispositionen entzogen wird.

7.3.2 Elemente des Systems

Für Elemente als nicht weiter auflösbare Einheiten treten in die raumordnerische Kommunikation mehrere Aspekte herein, die neben den jeder Kommunikation allgemein zugrundeliegenden Informationsvorgängen bestimmte typische Merkmale aufweisen. Als Charakteristika der gegenseitigen Erwartungen des raumordnenden Systems und der Systeme seiner Umwelt weisen sie perspektivische Differenzen auf. Die Systeme der Umwelt erwarten:

- Staatlichkeit im Sinne von Verwaltungsakten (eine wenigstens annähernde Entsprechung der Handlungen mit den entsprechenden Definitionen in den Verwaltungsvorgangsgesetzen) und anderen hoheitlichen Akten, das heißt mit besonderen Anforderungen an die allgemeine Verbindlichkeit und an die Rechtsbindung versehen;
- raumverpflichtet, das heißt auf die plurithematische Raumkonstruktion Bezug nehmend;

L

¹⁹⁵ Der Staat selektiert und bestimmt seine räumlichen Aufgaben – und erscheint genau dadurch als Staat. Dies zeigt sich als eine typische Ausprägung des re-entry der Form in die Form. SCHULTE (1993: 23/24) beschreibt diesen Vorgang als die Reflexion eines Systems auf das Jenseits seiner geschlossenen Systemwelt, ohne dass es dabei auf die Paradoxie aufläuft, in der intern wiederholten Selbstbestimmung etwas anderes als Wirklichkeit ausgesetzt zu sein. Die Fähigkeit zur Übersicht über sich selbst, so dass es sich von anderem als von seiner Umgebung und von den anderen in seiner Umgebung unterscheiden kann, ist Folge dieser Selbstbestimmung und führt dazu, dass System-Umwelt-Differenzen im System selbst benutzt werden können. Das autopoietische System kann sich selbst unterscheiden, d. h. selbst beobachten und sich selbst in sich selbst einrichten und wiederholen.

Dieser Prozess lässt sich bspw. an Publikationen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung ablesen. So wird in der Broschüre „Regionalentwicklung auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit. Aktuelle Ergebnisse des BBSR-Indikatorenkonzepts“ (BBSR: 2011) dargestellt, mit welchen Kernindikatoren und Zielwerten die staatlich gelenkte Raumentwicklung ihre Nachhaltigkeit, und das heißt auch: die politische Akzeptanz, bestimmen kann.

- ordnungsverpflichtet, das heißt mit einem Mindestmaß an Verpflichtung zur Komplexitätsreduktion und bestimmten räumlichen Mustern versehen;
- zukunftsorientiert, das heißt Evolution als strukturbestimmenden Faktor der Gesellschaft seinen Planungen zugrunde legend;

Das raumordnende Kommunikationssystem erwartet hinsichtlich einer Ordnung seiner Kommunikation von den Systemen der Umwelt:

- die Akzeptanz der von ihm vorgegebenen Raumstruktur (was Erwartungen über Veränderungen der Struktur aufgrund veränderter Politiken durchaus einschließt);
- die Akzeptanz seiner Verankerung in der Hierarchie staatlicher Strukturen;
- die Akzeptanz seiner eigenen hierarchischen Struktur;
- die Akzeptanz seiner Prozessualität, das heißt seiner eigenen Strukturwandlungen und seiner Verfahrensgestaltungen;
- die Akzeptanz seiner planerischen Professionalität;

Das Selbstverständnis des raumordnenden Kommunikationssystems darüber, nicht auf die Vergangenheit orientiert zu sein und statt dessen vergangene Ereignisse lediglich als systeminternen Erfahrungsbestand zu reflektieren, steht anscheinend außerhalb der gegenseitigen Erwartungshorizonte. Forderungen nach einer verbindlichen Darlegung des raumplanerischen Erfolgs und raumordnerischer Arbeit sind bisher noch kaum handlungswirksam geworden, auch wenn die Steuerungskraft raum- bzw. regionalplanerischer Arbeit immer wieder diskutiert wird¹⁹⁶, so dass ein Rechtfertigungsdruck stets wahrnehmbar bleibt¹⁹⁷ und Evaluierung als Wirkungskontrolle einer wiederkehrendes Thema ist.

Ebenfalls außerhalb der gegenseitigen Erwartungshorizonte liegt die Akzeptanz politischer Ziele. Für ganz allgemeine Ziele der Gesellschaft (Grundwerte) mag dies nicht zutreffen. Jedoch andere, insbesondere wirtschaftlich und sozial determinierte Ziele der Politik wandeln sich häufig und rasch, so dass sie einen zu geringen Orientierungswert besitzen, um den Erwartungshorizont für Kommunikationen zu stabilisieren.

7.3.3 Operationen des Systems

Wird vorausgesetzt, dass Kommunikationen die Grundlage für soziale Systembildungen sind, können diese als Operationen in sich wiederum in Mitteilungen (inhaltlicher Aspekt), Verstehensakte (prozessualer Aspekt) und Erwartungen (reflexiver Aspekt) differenziert werden. Die Feststellung, ein solches System beobachte sich selbst, seine Grenzen und seine Umwelt, behandle und besetze Themen, aktualisiere diese oder lege sie wieder beiseite, ist für die Charakterisierung der Operationen nicht ausreichend.

Besondere, das raumordnende Kommunikationssystem auszeichnende Mitteilungen werden zum Teil in die Form von öffentlichen Beteiligungen gebracht. Natürlich stehen auch alle anderen möglichen Formen der Mitteilung¹⁹⁸ zur Verfügung und werden genutzt. Das System muss die Form der Mitteilung seiner Informationen, zum Beispiel die Veröffentlichung eines neuen Raumentwicklungsprogramms, und die mitgeteilte Information selbst aber unter mehrere spezielle Konditionen stellen.

Es muss die Einschränkungen des geltenden Rechts beachten, die sich nicht nur auf fachliche Belange, sondern auch auf politische, finanzielle, moralische, vertrags- und allgemein zivilrechtliche, öffentlich-rechtliche, hierarchische usw. Bedingungen richten können. Es darf wissen-

L

¹⁹⁶ So neben vielen anderen: LANGE (1999: 90, 130), POHLE (1999), HÜBLER (2002), BEIER (2007).

¹⁹⁷ Auch dazu noch einmal DEHNE (2002: 24) hinsichtlich raumplanerischer Regionaler Entwicklungskonzepte: (Z) „Es ist fraglich, ob die mittlerweile zahlreich existierenden REKs tatsächlich den an sie gestellten Anspruch erfüllen können, Impulse für eine eigenständige und nachhaltige Regionalentwicklung zu geben. Erforderlich ist daher eine kritische Bestandsaufnahme der Inhalte und insbesondere der Steuerungswirkungen von REKs. Dies kann an dieser Stelle allerdings nicht geleistet werden.“

¹⁹⁸ Als solche Modi für Mitteilung lassen sich u. a. nennen: behördlich, konspirativ, „netzwerkend“, kooperativ.

schaftliche Wahrheitsansprüche nicht gröblich verletzen. Es muss die Geltungsansprüche anderer Systeme beachten und darf sich nicht in diese hinein bewegen, wie dies zum Beispiel für Religion oder Philosophie gilt. Dass die dabei behandelten Informationen in den plurithematischen Zusammenhang des „Raumes“ eingefügt werden, wurde bereits erwähnt. Für die Verstehensakte sind zum Teil ebenfalls Formalisierungen auffindbar, so im Vorgang der Abwägung von eingehenden Informationen, die dazu registriert, ausgewertet, einer formalisierten Beantwortung und einer Speicherung der formalisierten Antwort zugeführt werden. Die Erwartungskonstruktion des Systems lässt sich auf einen selbstreferentiellen Anteil und einen weiteren gründen, der sich auf die Beobachtung der Systemumwelt richtet. Im Rahmen der Selbstreferenz werden interne Anforderungen an Arbeitsabläufe, Fragen der Produktivität und Effektivität der systemaren Strukturen und Prozesse beleuchtet und personale Bewertungen vergeben, die solche Titel wie Pflichterfüllung oder Kooperationsbereitschaft tragen. Auf die Umwelt richten sich hingegen Erwartungen, die unter solchen Kriterien wie Akzeptanz, Seriosität, Verlässlichkeit und Vertrauen bewertet werden. Die doppelte Kontingenz gegenseitiger Erwartungen zwingt das System dazu, auch die definitorische Ungreifbarkeit der Raumtapher zu reflektieren, weil die Antworten aus der Systemumwelt auf diesen Begriff die erhebliche Verwirrung zeigen, die mit ihm ausgelöst werden können. Ähnliche Unklarheiten, wenn auch anders strukturiert, rufen Versuche öffentlichen Managements und zu offenen Beteiligungsformen hervor.

7.3.4 Orientierung auf der Basis der Differenz von System und Umwelt

Die funktional zu ziehende Grenze zwischen dem raumordnenden Kommunikationssystem und seiner Umwelt verläuft entlang mehrerer Bruchlinien, die in ihrer Zusammenschau folgendes Bild ergeben: räumliche Einschränkung auf (größere) Gebietskörperschaften¹⁹⁹, geographisch beschreibbare Zusammenhänge und Strukturen, staatliches Tätigsein, rechtlich codierter Hintergrundtext, Rekurs über Macht (Verhaltensoptionen, Erwartungsformulierungen, Finanzierungssteuerung). Was immer außerhalb dieser thematisch-inhaltlichen und strukturellen Begrenzungen in der Verwendung von Informationen liegt, gehört sicher nicht mehr zum Kommunikationssystem. Immerhin sind diese Grenzen noch weit genug, des Öfteren Zweifel zu hinterlassen, ob ein kommunizierter Sachverhalt noch raumordnerisch oder raumplanerisch zu behandeln ist, oder nicht²⁰⁰. Eben diese Zweifelsfälle sind es dann, in denen die Differenzierungsleistungen des Systems über das Alltägliche hinaus die Grenzarbeit verrichten müssen, um Informationen über diese Gegenstände dem System oder seiner Umwelt zuzuweisen. Eine Abschwächung der Entscheidungsarbeit an der Grenze kann u. U. deshalb zu einer ausufernden Zuweisung von Informationen und Operationen über alle möglichen Gegenstände in die Kommunikationsarbeit des Systems führen – und dieses durch die Aufhebung der System-Umwelt-Grenze beeinträchtigen.

Damit ist jedoch noch keine Aussage darüber gewonnen, nach welchen Indikatoren das System seine Grenzen in die Behandlung von Informationen einbringt, um sie ggf. dann auch zu verändern. Denn im Grunde bedeutet jedes neue Nachdenken und neue Entscheiden über neu auftauchende Anlässe der Kommunikation ein Verändern dieser Grenze²⁰¹. Es wäre verfehlt, an dieser Stelle nach sachlichen, sozusagen von außen nachvollziehbaren Begründungen für die getroffenen Entscheidungen zu suchen. Es zeigt sich vielmehr eine Bestätigung der systemtheoretischen Annahme, soziale Systeme würden die Differenzierung ihrer Informationen nach dem System bzw. der Umwelt zugehörig zur Erzeugung selbstreferentieller Effekte nutzen. Wenn also Entscheidungsträger dem Eindruck unterliegen, die Hereinnahme eines Gegenstandes in

L

¹⁹⁹ Jedoch durchaus mit grenzübergreifenden Aspekten im Sinne räumlicher Zusammenhänge solcher Gebietskörperschaften.

²⁰⁰ Beispielweise die Frage, ob der Bau eines öffentlichen Gemeindehauses, das für überörtlich wirkende Veranstaltungen genutzt werden kann, für die Ordnung des Raumes von Bedeutung ist.

²⁰¹ So kann zum Beispiel die Entscheidung, ob sich raumordnerische Institutionen mit der Verteilung von Berufsschulstandorten in ihrem Aufgabenbereich befassen wollen, zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedlich entschieden werden.

ihre als raumordnerisch erlebte Kommunikation führe zu einer positiven Selbstreferenz, zu einer deutlicheren Heraushebung und Prägnanz des Systems gegenüber der Umwelt, neigen sie voraussichtlich zu einem Zugriff auf das Thema. Im anderen Fall wird es umgekehrt sein.

Diese Betrachtung führt zurück an den Ausgangspunkt raumordnerischer Arbeit. Es hätte die Bildung eines speziellen sozialen Systems für Raumordnungspolitik nicht möglich sein können, wenn eine Heraushebung aus der Umwelt an mangelnden Systemgrenzen gescheitert wäre. Der Punkt, an dem das raumordnende Kommunikationssystem ansetzt, ist jedoch nicht im Raum zu finden, bzw. in räumlichen Relationen der materiellen Welt, sondern findet sich in den sozialen Relationen. Die Thematisierung räumlicher Relationen bleibt darin eine sinnreiche Metapher, deren Bedeutungsüberschüsse aufgrund der bereits erläuterten Funktion als Hintergrundprogramm der Kommunikation nicht verschleifen können, sondern prinzipiell unendlich viele Kopplungsmöglichkeiten bereitstellen. Kommuniziert werden Machtansprüche und Machtverhältnisse, nicht Räume an sich. Assoziationen räumlicher Relationen bilden dazu eine Anschauungsfolie, um gegenseitig Ansprüche und Anforderungen kommunizierbar zu halten. Eben dies bedeutet nicht, dass Raum ein Medium der Kommunikation ist. Seine Funktion bezieht sich auf das Anschaulich-Machen und die Rückführung des Machtdiskurses in ein alltagsweltlich verständliches Dingschema.

Wie bereits aufgeführt, unterliegt jede im System bewegte Information einer Attributierung hinsichtlich ihres Absenders, möglicherweise auch hinsichtlich ihres Empfängers. Ein Angehöriger der öffentlichen Verwaltung strukturiert eine abzugebende Information je danach, ob sie an einen anderen staatlichen Verwalter, einen Politiker, einen Wissenschaftler oder den Mitarbeiter einer NGO oder anderen abgegeben werden soll, indem er sie mit bestimmten Zusatzinformationen, Einschränkungen, ideologischen Färbungen, sachlichen Begründungen, persönlichen Anmerkungen usw. ausrüstet. Auch der Empfänger der Information untersucht nicht nur die erhaltene Information hinsichtlich ihres sachbezogenen Informationswertes, sondern befasst sich mitunter eingehender als mit der eigentlichen Sach-Information mit ihrer Attributierung. Der Sinn dieses Verhaltens liegt darin, dass der sachliche Teil, die eigentlich zu übermittelnde Information für die Selbstreferenz des Systems geringere Bedeutung haben kann, als die angehängten Attribute. Die Information selbst kann sich auf alles Mögliche beziehen, auf die Umwelt des Systems, auf Zustände des Systems, seine Elemente usw. All diesen Informationen ist dennoch eigen, mit Ihrer Übermittlung nicht zwangsläufig ein bestimmtes, vom Absender erwartetes Verhalten des Adressaten zu beabsichtigen, welches auf den Absender in der Fortsetzung der Kommunikation zurückwirken wird. Dies kann sein, muss es aber nicht. Die Attributierung dagegen ist ganz eindeutig nur auf den Adressaten zugeschnitten, was sowohl Absender als auch Adressat bewusst ist, als abrufbare Erinnerung gespeichert und in weiteren Kommunikationen wieder aktualisiert werden kann. Ihre Bedeutung für den Modus eines Fortgangs der Kommunikation ist deshalb ungleich höher, und damit für die Differenzierung hinsichtlich der Systemzugehörigkeit bedeutender.

7.3.5 Selbstbeschreibungen als Ergebnisse der Selbstbeobachtung

Selbstbeschreibungen des untersuchten Kommunikationssystems finden sich in der einschlägigen Fachliteratur mitunter auch in „reiner“ Form. Meistens sind sie jedoch immanenter Bestandteil von Abhandlungen oder Problembeschreibungen und sollen zuvorderst die Sichtweise und Blickrichtung des Autors, seinen Standpunkt und seine Einbindung in die Kommunikation verdeutlichen²⁰². Als Funktionen der Selbstbeschreibung lassen sich dabei wenigstens drei wichtige Aspekte herausstellen:

1. Durch die mit Hilfe der Selbstbeschreibung vorgenommene Abgrenzung des Kommunikationssystems von seiner Umwelt lässt sich eine Zuweisung positiver und konstruktiver Eigenwerte verbinden. Diese selbst-positive Betrachtung, häufig auf der Grundlage des Zwecks von Organisationen vorgenommen, ist als Element der Eigendarstellung durchgängig nachweisbar und zielt auf eine selbstbezügliche Erfassung von Phänomenen, denen die Umwelt gleichgültig, abwar-

L

²⁰² So z.B. gut nachvollziehbar im Einleitungsteil bei HESSE (2008: 415).

tend oder irgendwie anders gegenüber steht. Sie ermöglicht einen begründeten und privilegierten Anspruch auf die Bearbeitung von Themen.

2. Die Selbstbeschreibung enthält mit ihrem Zugriff auf bevorzugte Muster der Kommunikation stabilisierende Wirkungen für das System, weil Wiederauffindbarkeit durch die beteiligten psychischen Systeme als Seinsgewissheit interpretiert werden kann. Einmal gebildete und eingewöhnte Muster können zur Bildung weiterer Kommunikationsereignisse benutzt werden.

3. Selbstbeschreibungen werden strategisch auf die Herstellung anschlussfähiger Kommunikation gestellt. So geht es in ihnen beispielweise um den Nachweis von Wissenschaftlichkeit der verwendeten Arbeitsmethoden, um an den Wahrheitsmodus der Wissenschaft anzuknüpfen. Gleichzeitig können solche Strategien jedoch auch Quelle von Irritationen sein, weil, wie am Beispiel der Verknüpfung mit Wissenschaftlichkeit, diese regelmäßig mit der machtmassalen kommunizierenden Politik und den im Kausalschema gehaltenen Prognose- und Szenario-Techniken der Planung konfliktieren.

7.3.6 Selbstsimplifikation zur Selektion eigener Komplexität

Wenn für das politische Bewusstsein und das exekutive Handeln Räume als Erfahrungsobjekte dienen können, so darf diese Formulierung nicht einfach als Rückfall in frühere Raum-Ontologien verstanden werden. Die Behandlung von Räumen als Erfahrungsobjekte einer faktisch vorhandenen Welt kann auch als eine Strategie auftreten, welche sowohl die systeminterne Kommunikation hinsichtlich autopoietischer Reproduktionen²⁰³ stützt als auch die Kommunikation mit der Umwelt durch Bezüge auf allgemein akzeptierte Bedeutungen erleichtert. Sie verläuft notwendigerweise weder bewusst noch mit einer explizit formulierten Absicht – wie eben ein Hintergrundprogramm. Deshalb ist es notwendig, diesen Zusammenhang aufzudecken.

Das Absehen davon, die Raum-Metapher als solche zu begreifen, hat mehrere Funktionen, die im Kapitel 4.1 bereits angerissen wurden. Es dient u. a. einer möglichst ungestörten Kommunikation in alltagsweltlichen Vorstellungen über das, was Raum als materiell-ontisch verstandener Gegenstand darstellen soll. Innerhalb des Kommunikationssystems führt die Nutzung der materiell-ontischen Raummetapher nicht nur zu möglichen Simplifizierungen des raumordnerisch bearbeiteten Gegenstandes, sondern vor allem auch zu einer simplifizierten Vorstellung der systemeigenen Komplexität und der Komplexität der Umwelt²⁰⁴. So kann man meinen, sich mit Räumen zu befassen, und relationale Macht- und Sinnfragen sind dabei ein eher störender Nebeneinfluss, den man bei der Ordnung der Räume eigentlich eliminieren müsste, um ein möglichst optimales Ergebnis zu erzielen.

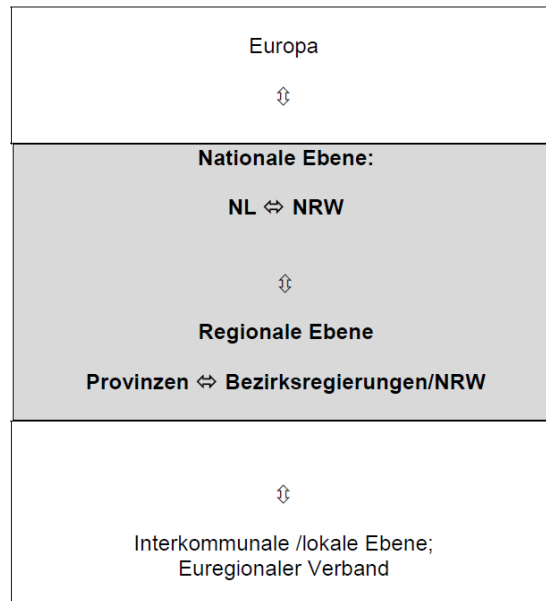
Eine ebenfalls häufiger anzutreffende Variante nutzt, wie das folgende Beispiel zeigt, stratigraphische Vorstellungen, um die Kommunikationsstruktur zu verdeutlichen. Dem hier eingefügten Beispiel wurde im erläuternden Text vorangestellt, dass die dargestellten Ebenen untereinander vernetzt und komplementär seien.

Abbildung 20: Schichten-Modell

L

²⁰³ Z.B. in der schlichten Form einer These: es gibt einen Raum, möglicherweise unabhängig von der Gesellschaft, aber nicht unabhängig vom Staat: also sollte auch darüber kommuniziert werden.

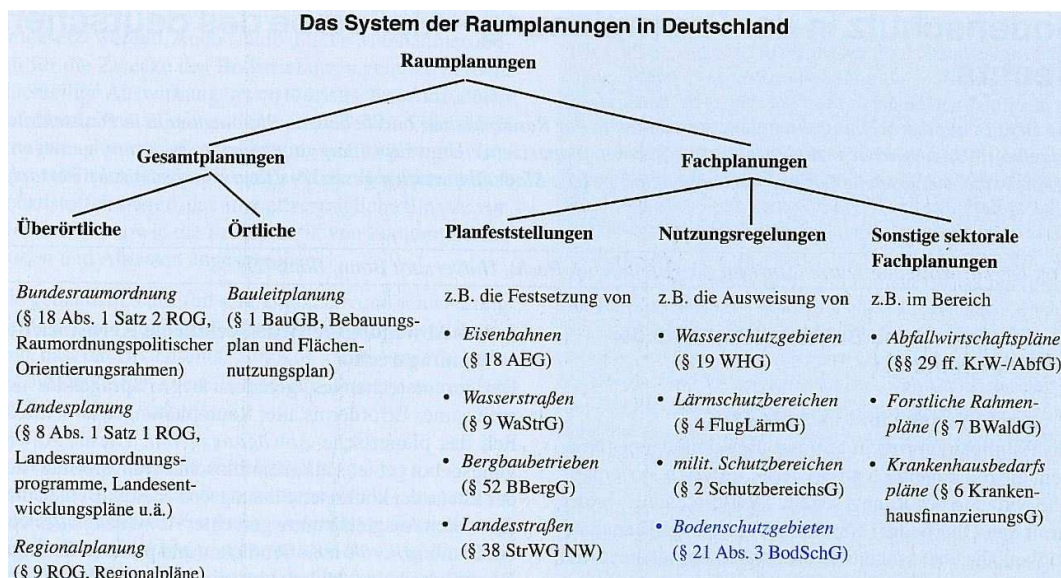
²⁰⁴ Auf diesen Sachverhalt verweist bereits auch HUNKE (1982: 31) mit der Beschreibung von Randbedingungen räumlicher Politik sehr deutlich.



Quelle: Kommission Süd der Deutsch/Niederländischen Raumordnungskommission: Strategische Planung der Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen, S. 7

Eine andere, mitunter genutzte Form sind Organigramm-ähnliche Darstellungen, die aus der Organisationswissenschaft stammende Aufbaudarstellungen verwenden. Bei nachstehendem Beispiel ist ersichtlich, dass ihm eine Vorstellung der Zusammenführung von Planungsstellen zu einem organischen, hierarchisch gegliederten, zentral gesteuerten „System“ zugrunde liegt.

Abbildung 21: Organigramm-Modell



Quelle: DURNER (2008:15)

KUHM (2003b) bezeichnet u. a. auch den Begriff der Region als Selbstsimplifizierung von Kommunikation. Als Gründe benennt er ein noch immer topologisches Verständnis von Gesellschaft, bei dem versucht wird, mit metrisch bestimmten Unterscheidungen soziale Ereignisse zu identifizieren. Damit sind Modellierungen der Interaktion von Subsystemen jedoch nicht möglich, weil räumliche Grenzen als Grenzen sozialer Systeme keine kontrollierte Unterscheidung von Region und Gesellschaft zulassen.

7.4 Zur Bestimmung der verwendeten Kommunikationsmedien

Die allgemeine Verwendung des Begriffs Politik legt es nahe, unter den bisher bekannten Kommunikationsmedien sozialer Systeme das Medium Macht in die Diskussion einzuführen. Raumordnungspolitik ist in diesem Verständnis ein soziales System, welches durch den Besitz und die Verwendung von Macht die Kommunikation der Gesellschaft über den durch Staatsorgane im Blick zu behaltenden Raum resp. das Staatsgebiet dominiert. An dieser Bestimmung treten mehrere Probleme in das Blickfeld, die wie folgt umrissen werden können:

Raum und Handlung 1. Da sich quer durch alle Politikfelder räumliche Aspekte legen lassen, wird fraglich, ob sich Raumordnungspolitik als ein eigenes Teilsystem im Gesamtsystem der Politik abgrenzen lässt – eben weil ihm zwar eine bestimmte Grundthematik, die eines synthetisierten Raumes eigen ist, aber sich keine thematische Abgrenzung zwischen den politischen Teilsystemen ermitteln lässt, die zur Entwicklung eines eigenständigen, von einer Umwelt abgrenzbaren Systems führen. Diese Feststellung hat weit reichende Konsequenzen für die Anwendung aller systemtheoretischen Begriffe auf Raumordnungspolitik. Schlüssig in Bezug auf das Kommunikationsmedium Macht ist zunächst, dass politische Handlungen hier als Handlungsanleitungen für Dritte erscheinen, und mit dieser Funktion auch erstellt werden.

Verhältnis Exekutive-Legislative 2. Die Raumordnungsverwaltung, angeleitet von der Raumordnungspolitik, fokussiert und spezialisiert auf eine bestimmte Auswahl räumlicher Relationen und ihrerseits erst legalisiert durch politisch-juristische Akte, stellt eine vollständige Melange aus Handlungsausführung der Anleitungen der politischen Ebene, der eigenen Erstellung von Handlungsanleitungen durch die Macht des Expertentums und des Wissens, sowie eigener unmittelbarer Handlungen in Form z.B. der Aufstellung von Programmen oder der Durchführung von Projekten dar. Insofern die Raumordnungsverwaltung als strukturierte Organisation auftritt, lässt sich ihr Systemcharakter relativ einfach bestimmen. Ihr steht ein gleichermaßen organisiertes politisches Pendant jedoch nicht gegenüber. Diese Feststellung provoziert natürlich ein Nachdenken über die Machtbalance zwischen Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung. Einen Niederschlag dieser ungleichgewichtigen Verhältnisse findet sich denn auch besonders in der Beschreibung einschlägiger Gesetze zur Raumordnung darüber, was öffentliche Körperschaften und Verwaltungen raumordnerisch leisten sollen. Diese Beschreibungen lassen sich vor dem Horizont von Möglichkeiten lesen, auf weitere Raum Aspekte der gesellschaftlichen Kommunikation exekutiv zuzugreifen. Sie bedeuten gleichzeitig, Zuständigkeiten der Exekutive aus dem Bereich des raumordnerisch Möglichen scharf und restriktiv zu selektieren.

Programmierung 3. Die Raumordnungsverwaltung setzt in ihrer Kommunikation des Grundthemas Raum nicht nur auf Handlungsanleitungen und unmittelbare Handlungen. Sie verwendet in offener, wenigstens teilweise ungerichteter Absicht Informationen über räumliche Relationen, und lässt die Adressaten darüber entscheiden, ob und wie sie sich der Informationen bedienen, und ob die Information die eine oder die andere, jedenfalls nicht im Voraus selektierte Handlungsmöglichkeit einleitet.

So ist zum Beispiel das bei Raumordnungsbehörden geführte Raumordnungskataster über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in der Regel öffentlich zugänglich und in seiner Zugänglichkeit an keine Bedingungen geknüpft, die irgendwelche raumwirksamen Handlungen betreffen. Auch Darstellungen in Raumordnungsplänen können rein informativen Charakter tragen, ohne dass mit ihnen ein fest umrissenes raumpolitisches Ziel verfolgt würde, welches durch Handlungsanleitungen zu erreichen gesucht wird. Es ist also zu klären, ob auch Information an sich den Charakter eines Kommunikationsmediums tragen kann.

Bevor diese Untersuchung einsetzt, gilt es festzuhalten, dass es sich bei dem raumordnenden Kommunikationssystem um ein soziales System handelt, welches Macht benutzt, um Räume zu konstruieren und um räumliche Relationen als Grundlage von Handlungsanleitungen in die Kommunikation einzuführen.

Im Abschnitt über die Verwendung von Raumtheorien war bereits darauf eingegangen worden, dass sich bei der Frage nach dem für die Herstellung einer staatlich-räumlichen Ordnung benutzten Kommunikationsmedium ein Zwiespalt zwischen wissenschaftlicher und politischer

Kommunikation auftut, weil unterschiedlich konditionierte und unterschiedlich wirkende Kommunikationsmedien aufeinander treffen.

Die in den methodischen Hinweisen bereits enthaltene Aussage zu dem gespannten Verhältnis zwischen Raumordnungspolitik und Geographie kann hier verfeinert werden. Raumordnerische Kommunikation baut zwar teilweise auf den von der Geographie gesammelten Daten und auf Planungstheorien auf, sie benutzt aber ein anderes Medium als die wissenschaftliche Geographie, um ihre Steuerungswirkung in der Kommunikation mit anderen zu entfalten. Um dies genauer zu klären, bietet es sich zunächst an, weiter nach in den betrachteten Systemen verwendeten Kommunikationsmedien zu differenzieren. Dass dies von vornherein schwierig ist, weil sich nicht immer sofort und nicht immer sicher entscheiden lässt, ob ein Raumordner mit einem Wissenschaftler im Medium der Wahrheit oder ein Raumplaner mit einem Politiker im Medium der Macht kommuniziert, da möglicherweise auch Mischformen solcher Kommunikationsmedien entstehen, darf nicht davon abhalten, bestimmte Typen von Kommunikationsmedien herauszufiltern. Selbstverständlich handelt es sich bei den dabei gewonnenen Produkten immer um starke Abstraktionen, doch lässt sich ohne solche Abstraktionslage keine sinnvolle Aussage über die ausdifferenzierten Systeme gewinnen.

Diese Ausführungen steuern auf die Frage zu, welches dominierende Kommunikationsmedium vom raumordnenden System verwendet wird. Macht kann es nur teilweise sein, denn sonst wäre es von Politik nicht zu unterscheiden. Wahrheit kann es nicht sein, da es bei ihrer Kommunikation nicht um die Falsifizierung wissenschaftlich-logischer Sätze geht. Auch Recht kommt nicht in Gänze in Frage, wenn es um die Aufstellung von Entscheidungsprogrammen und Entscheidungen über Verhaltensanforderungen geht. Die raumordnende Verwaltung nutzt zwar die allgemeinen Regeln des Rechtsstaates, kann aber selbst keine Entscheidungen darüber treffen kann, was rechtens bzw. nicht rechtens sei.

Man könnte deshalb eine von Politik abgeleitete Macht einräumen, sozusagen eine Macht zweiten Grades. Aus einer Differenzierung gradueller Unterschiede ist jedoch kein Sinn zu gewinnen, da die Kommunikationsmedien grundsätzlich nur binär codiert sind. Als Vorschlag und vorläufiges Substitut wird in Ermangelung besserer Lösungen als Kommunikationsmedium deshalb Konsensualität vorgeschlagen, im Sinne von: „wir stimmen überein, dass ...“, als eine gesellschaftliche Akzeptanz. Diese ist kompatibel, insofern sie ebenfalls einer binären Codierung unterworfen werden kann. Kommunikationsversuche der Verwaltung erfordern für den angesprochenen Partner die Bereitschaft, den angebotenen Optionen zu folgen – oder eben nicht²⁰⁵, wobei sowohl das Befolgen wie auch das nicht-Befolgen mögliche weitere Anschlüsse an die Kommunikationssysteme Politik, Recht und Moral bereithalten.

Das Verhältnis, mit einem Verwaltungshandeln oder einem Verwaltungsakt für andere Kommunikationsteilnehmer Vor- und Nachteile anzuzeigen, bestimmt die Medialität des angestrebten Konsenses. Im Prinzip hat eine Verwaltung niemals Interesse an Auseinandersetzungen mit Außenstehenden, sondern ist geneigt, Kommunikationen konsensual zu gestalten – dies erspart u. a. Arbeit. Natürlich sind die auf Konsens abzielenden Verwaltungshandlungen (formal: Verwaltungsakte) von Macht- und Rechtspartikeln durchsetzt, und dies in wechselnden Anteilen umso mehr, je mehr Spielräume die Legislative der Exekutive einräumt und je unschärfer die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative ist²⁰⁶. Unter einer idealen Gewaltenteilung ist die Exekutive jedoch nicht in der Lage, sich für ihr Handeln eigene Rechtsgrundlagen zu erschaffen.

Von Interesse ist weiterhin noch, weshalb sich Raumordnungspolitik auf ein, wenn auch überholtes, aber immer noch anerkanntes wissenschaftliches Konzept beruft, um politisch und verwaltend arbeiten zu können. Dies kann u. a. bedeuten, dass kein eigenes politisches Konzept zur Verfügung steht, welches den betreffenden und zu regelnden Sachverhalt in gleicher Tiefenschärfe umfasst und in der politischen Wirkung vergleichbar wäre. Kein politisches Konzept scheint auch ähnlich glaubwürdig in Bezug auf die Umsetzung altruistischer Gesellschaftsmodelle zu sein, wie ein wissenschaftlich begründetes – selbst wenn das zugrunde gelegte Konzept

L

²⁰⁵ Der Empfänger eines Gebührenbescheides kann darüber entscheiden, ob er die Gebühren bezahlt – oder eben nicht.

²⁰⁶ In diesem Zusammenhang werden gewöhnlich Fragen der Willkür diskutiert.

bereits wissenschaftlich überholt ist. Der dabei verfolgte Ansatz, auf wissenschaftlicher Grundlage zu arbeiten, wird noch unterstützt durch den Anschein von Objektivität, der wissenschaftlichen Begründungen regelmäßig beigemessen wird.

Die Rückwirkung eines in der Kommunikation verwendeten Mediums auf die Kommunikation selbst wird neuerdings intensiver diskutiert und folgt der kritischen Auffassung, dass die beobachtbaren, formatierenden Wirkungen eines Mediums jeweils ganz typische Botschaften generieren (so bei WASSER 2006). So verstanden kann allerdings auch „Raum“ in seinen unterschiedlichen Formen als Medium Verwendung finden, auch wenn er sich nicht (nur) so binär codieren lässt, wie dies in der Theorie sozialer Systeme bisher vorwiegend postuliert wird. Als welches Medium der Kommunikation erscheint dann „Raum“? Und wie wird es so eindeutig und formatierend, dass es wiedererkennbar und wiederverwendbar bleibt? Die nur bloße und stete Darstellung und Wiederholung einer Darstellung bestimmter Zusammenhänge als „räumlich“ durch bestimmte soziale Strukturen (Behörden, Forschungseinrichtungen) reicht allein sicher nicht aus, um die Qualität eines Kommunikationsmediums zu erreichen. WASSER (2006) bezeichnet in Anlehnung an McLuhan als weitere Annahme die evolutionswirksame Fähigkeit von Medien zur gegenseitigen Verschachtelung. Formen und Inhalte gewinnen durch dieses Prinzip an gegenseitiger Durchlässigkeit, können sich aber auch aneinander steigern und führen überhaupt erst durch diese Steigerung von Strukturaufbau, komplexer Prozessualität und Sinn zur Evolution. In diesem Verständnis kann auch Raum explizit zu einer Form von Macht werden, ohne dass seine Inhalte damit zunächst näher bestimmbar wären. Und ebenso kann Macht räumlich kommunizieren, indem sie ihren Raum nicht als eine Form (der Betrachtung oder der Erkenntnisgewinnung) definiert, sondern von seinen formalen Eigenschaften absieht und die Form „einfach so“ kommunikativ mit Inhalten anfüllt.

Raum ist in dieser Verschachtelung von Macht bzw. Einschachtelung in Macht ebenso wie beispielsweise auch Zeit kein Sonderfall, der lediglich durch Assoziationsangebote mit sehr vielen möglichen Themen diese der Kommunikation erschließt, sondern eine der Möglichkeiten, welche Macht zur Steigerung der Wirksamkeit ihrer Form benutzt. In diesem Sinne ist auch die Anmerkung KLÜTER's (2007) zu verstehen, die auch in der Raumordnungspolitik bevorzugten Landkarten würden ein synchrones Setting von Rauminformationen zeigen, womit dann die Darstellung komplizierter Kausalitäten verzichtbar erscheint. Die Form der Macht, trotz der Mehrfarbigkeit und einprägsamen graphischen Strukturen seltsam unsichtbar, hält sich für den Betrachter einer Landkarte unbemerkt im Hintergrund, hält ihm die Inhalte der Karte entgegen und zeigt ihm die Macht, diese Inhalte kartographisch (symbolisch) zu formatieren. Unsichtbar bleibt das, was zwar auch oder anders möglich wäre, um einen Raum zu konstruieren – also wesentlich mehr, als an Möglichkeiten realisiert wird. Diese scheinbar theoretisierende Feststellung ist jedoch von hoher praktischer Bedeutung, weil jede realisierte Möglichkeit zu Festlegungen führt, die aus dem Bereich des Potenziellen gelöst und sowohl exekutiven Verfahrensfragen wie auch politischen Kalkulationen unterworfen wird – und damit den Unwägbarkeiten jeder Kommunikation.

In einem diversifizierten Ansatz versucht KUHLMANN (2003a: 29-30) im Rückgriff auf Luhmanns Raumtheorem Raum als eine spezifische Relation von Medium und Form zu bezeichnen. Er setzt dazu den Ausgangspunkt in die Fassung des Medium-Begriffs als einer großen Menge ursprünglich lose gekoppelter Elemente, deren feste Verkopplung untereinander Formen ausprägt. Die Unterscheidung solcher Formen von ihrem Medium solle dann erlauben, Raum als Folge von operativen Differenzen kommunizierender Systeme zu begreifen. Dies ist durchaus nachvollziehbar, bestätigt aber eher die Tendenz, Raum selbst nicht als Medium erfassen zu können, sondern als einen Prozess, in dem Objekte (Form) und Stellen (Medium) gegeneinander und untereinander differenziert werden. Objektdifferenzen (Unterscheidung von Objekten) können in diesem Verhältnis als Formen (in der Wirklichkeit) erscheinen. Die Frage nach Stelldifferenzen kann aber, im Unterschied zu KUHLMANN's (2003a: 29) Auffassung, nicht dazu führen, von einem „Medium Raum“ zu sprechen, weil damit die eingangs gesetzte Differenz von Medium und Form wieder in sich zusammenfällt. Raum kann nicht zugleich „spezifische Relation

von Medium und Form“ und gleichzeitig nur Medium sein²⁰⁷. Stellendifferenzen müssen demnach zur Unterscheidung von Räumen führen, was insofern logisch ist, weil ein in sich identisches Objekt (Form) in unterschiedlichen Räumen keine identische Stellen besetzen kann (trivial ausgedrückt: für subjektive Raumkonstruktionen bedeuten Objekte in diesen Räumen etwas je Subjektives). Stattdessen zeigt sich, dass ein identisches Objekt durch unterschiedliche Verkopplungen auch zu unterschiedlichen Räumen führt. Eine spezifische Verkopplung mit ihrer Bindung von Objekt und Stelle prägt den Charakter eines bestimmten (identischen) Raumes aus. Multithematik des Raumes und Multidimensionalität des Systems führen zu unklarer Medialisierung. Das System oszilliert zwischen Wahrheit (wenn es wissenschaftlich planen will), Konsensualität (wenn es politisch annehmbar erscheinen will), begründet sich mit Recht, fällt im Zweifel aber in den Machtdiskurs zurück.

7.4.1 Zur Codierung der Medien

Im Gegensatz zur Politik stößt die Verwendung machtcodierter Kommunikation in der Exekutive auf enge Grenzen. Sie kann nicht einfach ihr Thema wechseln, ohne der Gefahr der Selbstauflösung zu entgehen. Deshalb vor allem, wegen ihrer thematischen Festlegung, ist sie bestrebt, den Bestand der ihr zur Verfügung stehenden Kommunikationsmedien auszuweiten und neben Macht auch Recht, Geld, Konsensualität, Wissenschaft, Moral²⁰⁸ oder Kunst²⁰⁹ nutzbar zu machen²¹⁰. Politik indessen kann sich ohne weiteres anderen Themen zuwenden, ohne das Medium seiner Kommunikation ändern zu müssen. Auch ihr ist thematische Konstanz ein Gräuel, doch kann sie diesem durch Aufgreifen anderer Themen zuvorkommen.

Die Exekutive erliegt aus ihren eng begrenzten Möglichkeiten kommunikativer Machtverwendung der Konstanz ihres Themas. Sie hat keine Möglichkeiten, dieses Thema auszuwechseln und kann ihren Kommunikationsspielraum auch nicht durch einen schlichten Wechsel der benutzten Medien erhalten oder erweitern. Dies zwingt sie dazu, das Thema in sich zu differenzieren, was zwangsläufig in plurithematische Aufweitungen führt und sie in den Gegensatz zur Vermeidung von Festlegungen führt. Politik dagegen ist zum Zwecke der Demonstration ihrer politischen Potenz gezwungen ist, die Themen ständig zu wechseln und alle wichtigen Themen nahezu gleichzeitig kommunikativ zu präsentieren. Tut sie dies nicht, tauchen eben die vernachlässigten Themen am Rande ihres Kommunikationshorizontes als Bedrohung der eigenen Macht auf, weil sie von den Konkurrenten benutzt und gesteuert werden.

Die Frage danach, wie die vom raumordnenden System für seine Kommunikation benutzten Medien codiert werden, nähert sich im Kern der Suche nach den Reduktionen der systemeige-

L

²⁰⁷ Ein räumliches re-entry der Form in die Form ist hier nicht möglich, weil Raum weder Stellen noch Informationen transportieren kann, sondern selbst Produkt der Unterscheidung von Differenz und Identität ist. Er ist different oder identisch, kann auch wieder einer weiteren Differenzierung oder Identifizierung unterzogen werden, repräsentiert aber selbst keine Differenz. Eine Vorstellung, wie FUCHS (1994: 22) sie für das Medium Mensch entwickelt, indem er zur weiteren Verfeinerung des Modells Medium-Form die „gleitende“ Hierarchie einer Chiasmus-Unterscheidung einführt, bei der sich ihre Differenzen rekursiv auf beiden Seiten ihrer selbst wiederholen, ist für den Raum nicht möglich. Der Mensch ist, als organisches und geistig aktives Wesen, Bestandteil der Welt. Der Raum ist dagegen „nur“ Produkt seines Bewusstseins und seiner Kommunikation.

²⁰⁸ So z.B. durch den Verweis auf die gemeinsame solidarische Verantwortung von Stadtregionen und Landregionen bei BMVBS (2006: 12).

²⁰⁹ Einen künstlerischen Charakter im Sinne von Kreativität und Neuigkeitsorientierung tragen jedenfalls die vielen kartographischen Gestaltungen, mit denen jede raumordnerische Publikation versehen ist, die sich nicht nur auf die Wiedergabe von schriftlich fixierten Inhalten raumordnerischer Kommunikation bezieht.

²¹⁰ Nach KONOPKA (1999: 73) untersuchte Ulrich Beck die Kombination und Verschmelzung von binären Codes gesellschaftlicher Subsysteme und bezweifelt ihre strikte Trennung hinsichtlich der einzelnen Teilsysteme. KONOPKA (1999: 26) führt auch den strukturfunktionalen Ansatz Richard Münchs an, der zwischen Subsystemen Interpenetrationszonen annimmt, in denen sich die Logiken von ausdifferenzierten Teilsystemen miteinander verschränken.

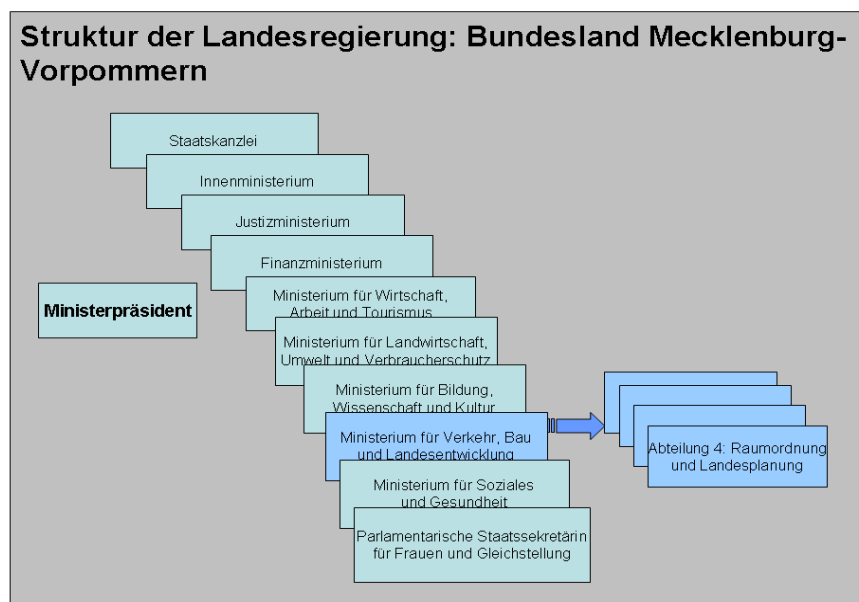
nen Kontingenz von Handlungsmöglichkeiten. Die Ausübung der raumordnenden Macht setzt zunächst dreierlei voraus:

- den Willen, räumliche Relationen zu ordnen;
- das Erkennen von Möglichkeiten der Auswahl räumlicher Relationen, welche die Definition eines räumlichen Ordnungszustandes begründen können;
- Motive, welche die Auswahl räumlicher Relationen begründen helfen;

Aus diesen Voraussetzungen erschließt sich, dass die raumordnende Macht ein bestimmtes und bestimmbares, qualifiziertes Kommunikationsverhältnis zwischen Kommunikationspartnern umfasst. Sinn dieses qualifizierten Kommunikationsverhältnisses ist nach LUHMANN (1988: 22) die Anleitung von Selektionen aus einem Horizont von Handlungsmöglichkeiten, die in einem hierarchischen Gefälle gegeben werden. Die Durchsetzungsfähigkeit der Macht erscheint dann als konditionale Verknüpfung der Kombination von Vermeidungsalternativen zwischen den Kommunikationspartnern, um ansonsten unüberschaubare Komplexität zu ordnen und bevorzugte Handlungskombinationen zu verstärken.

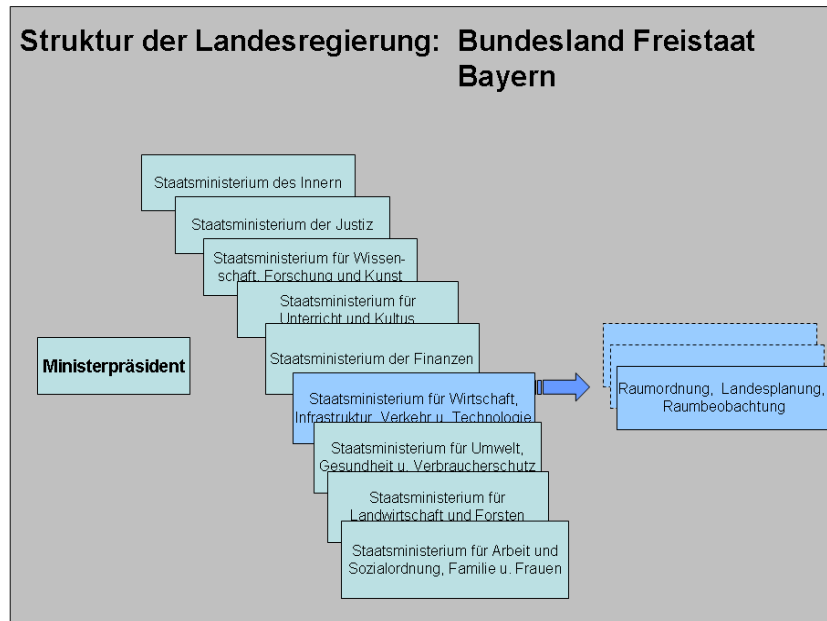
Für das raumordnende System bedeutet dies, aufgrund eines definierten Legalitäts-Status in der Behördenhierarchie des Staates eine solche Stellung zu finden, die ein Machtgefälle und damit die erfüllbare Erwartung zulässt, die raumordnerischen Handlungsanleitungen würden befolgt. Vergleicht man den Status der Raumordnungspolitik in einer Behördenhierarchie wie dem des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern mit diesem Anspruch, ist jedoch festzustellen, wie wenig durchgängig die hierarchische Struktur diesbezüglich entwickelt ist.

Abbildung 21: Behördenstruktur in Mecklenburg-Vorpommern (2008)



Ähnlich strukturiert ist diesbezüglich auch die Bayerische Staatsregierung, die in ihrer Verordnung über die Geschäftsverteilung (StRGVV) die Raumordnung und Landesplanung im § 8 Nr. 22 dem Ressort für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie zuschlägt und ihr damit ebenso deutliche Grenzen der Einflussnahme setzt. Ein Zugriff der Raumordner und Raumplaner auf die Finanzen oder die Wirtschaftsförderung gestaltet sich schon deshalb schwierig.

Abbildung 22: Behördenstruktur im Freistaat Bayern (2008)



Andererseits kann das hier für die Kommunikation benutzte Medium der Macht dadurch beschädigt werden, dass demjenigen, welcher den Handlungsanleitungen zu folgen hat, aus einer Nichtbefolgung der Anleitung keine bzw. nur schwache oder unsicher zu erwartende Konsequenzen erwachsen. In dieser Hinsicht erweist sich die deutsche und speziell die Raumordnungspolitik der Bundesländer als teilweise ohnmächtig, da sie z.B. selbst definieren muss, was im Sinne des Gesetzes über die Raumordnung als raumbedeutsam bestimmt werden soll. Das im Raumordnungsrecht institutionalisierte Machtäquivalent kann sehr weitgreifend verstanden werden. Es kann daher auch ebenso wirksam bestritten und der Raumordnungsverwaltung aus der Hand gewunden werden, weshalb sich diese nur ungern auf juristische Auseinandersetzungen über den rechtlichen Gehalt ihrer Begriffe einlässt.

Die Durchsetzung raumverwaltender Maßnahmen bedarf außer den rechtlichen Grundlagen in höherem Maße auch einer politischer Unterstützung und unterstützender Entscheidungen, als es Maßnahmen der Fachverwaltungen bedürfen, deren Handlungsgrundlagen relativ unstrittig sind, weil sie sich auf klar erfassbare und naturwissenschaftlich beschreibbare Sachverhalte richten²¹¹.

Die Raumordnungsverwaltung unterliegt deshalb auch in besonderem Maße dem Risiko jeder Machtinstanz, bei der Beanspruchung ihrer Entscheidungsfähigkeit das vorhandene Reduktionspotenzial an Entscheidungsalternativen auszuschöpfen. Dies kann sowohl zu einer (persönlichen oder kostenmäßigen) Überbeanspruchung der raumordnenden Institutionen führen als auch zu Einschränkungen ihrer bisher genutzten Handlungsanleitungen qua Rechtssetzung, wie sie erfolgreiche Klagen gegen Raumordnungsprogramme verdeutlichen.

Für diejenigen, die den Regelungen des Raumordnungsrechts und insbesondere der Raumordnungsprogramme unterliegen, bestehen keine gesetzlich definierten bzw. sanktionierten Pflichten, umgesetzte Planungen und Maßnahmen den Raumordnungsbehörden anzuzeigen. So ergeben sich exekutive Aufgaben der Raumbeobachtung und Datensammlung, um den betrachteten und zu verwaltenden Weltzusammenhang kohärent zu halten.

L

²¹¹ Beispielsweise betrifft dies die Konzentration von Schwefeldioxid in der Abluft einer Verbrennungsanlage. Die Nähe zu den Naturwissenschaften macht es hier einfacher, mit Wahrheit als ergänzendem Kommunikationsmedium der Verwaltung zu operieren.

Es besteht die permanente Gefahr, dass das raumordnende System eine andere Wirklichkeit postuliert, als sie von anderen Hierarchieebenen oder Fachverwaltungen des Staates wahrgenommen wird. Sie muss deshalb darum kämpfen, den Anschluss nicht nur an die aktuelle Entwicklung räumlicher Relationen zu halten, sondern auch den Anschluss an die gesellschaftliche Kommunikation der räumlichen Vorstellungen. Auch soll die Stellung von Moderationsprozessen, Information und Regionalmanagement stärker hervorgehoben werden, um allgemeinen Vorstellungen von Demokratie in der Gesellschaft näher zu kommen.

Ein Rückzug auf Moderation und Steuerung durch Herstellung und Distribution von Informationen oder kooperative Prozesse führt aus machstruktureller Beurteilung nicht zu einer Reduktion von Komplexität. Wird an Moderation anschließend keine verbindliche Handlungsanleitung mitgegeben, sondern die Reaktionsmöglichkeiten für die Beteiligten offen gelassen, weil ein hierarchisches Ordnungsbewusstsein und eine verantwortungsvolle Handlungszurechnung eingegeben wurden, dann können auch die strukturellen Leistungen hierarchisch organisierter Verhältnisse nicht mehr erwartet werden. Diese bestanden in der Reduktion von Selektionsmöglichkeiten auf bestimmte oder bevorzugte, politisch begründete Varianten, beispielsweise die Einhaltung eines Bauverbots in einem Überschwemmungsgebiet. Auf dem Weg von Moderation, Information und Governance mögen zwar Ergebnisse erwartet werden können, die aufgrund erweiterter Beteiligungen und veränderter Verantwortungsstrukturen demokratischer erscheinen. Wie weit ihre politische Akzeptanz reicht, ist damit jedoch längst nicht geklärt. Ähnlich unklar ist, ob und wie solche Verfahren sich mit dem im politischen System wirksamen Code von machüberlegen/machtunterlegen bzw. Regierung/Opposition vertragen, oder ob eine Übersetzung und Umsetzung derart erzielter Ergebnisse an den vorhandenen Strukturen des politischen Systems scheitern wird.

Das Drohpotenzial der Raumordnungsverwaltung ist überall vergleichsweise gering. Die Raumordnungsverwaltung z.B. des Landes Mecklenburg-Vorpommern verfügt über keinen Gebührenkatalog, in welchem auch Sanktionen für die Missachtung raumordnerischer Vorschriften verankert wären. Sie enthebt sich damit zwar des im Einzelfall nicht unbeträchtlichen Aufwandes, ihre legal verfasste Macht im Notfall auch juristisch durchzusetzen und ggf. zum unmittelbaren Zwang überzugehen²¹². Sie vertieft damit jedoch die eigene Machtschwäche, da sie sich nicht zur Spezifizierung zwingt bzw. bisher dazu nicht gezwungen wurde. Möglicherweise ist dies politisch so gewollt, solange die raumordnerischen Vorschriften nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Denn wer nichts durchzusetzen hat, der muss zum mindesten nicht seine Verantwortung reflektieren für das, was geschieht. Eine solche Reflexion würde auch geradewegs auf die unzureichende Theoriebasis der Raumplanung stoßen: den Raum als Arbeitsfeld zu beanspruchen, aber nicht definieren zu können, was er eigentlich sei. Das besondere Rechtsinstrument des Zielabweichungsverfahrens gemäß § 11 ROG kann hingegen einem möglichen Drohpotenzial nicht zugerechnet werden, denn es verweist ja explizit darauf, dass ein Planungsträger von einem bestehenden raumordnerischen Ziel abweichen darf, wenn er sich dazu den vorgegebenen Verfahrensvorschriften aussetzt.

Die Ableitungen über die Verwendung des Mediums Macht in der Kommunikation der Gesellschaft über räumliche Relationen basieren auf dem binären Schema der Durchsetzbarkeit von Machtansprüchen. Allerdings gibt es in Bezug auf die Verwendung von Macht wenigstens eine Zwischenvariante, die gleich noch erörtert werden soll.

Dazu ist vorweg noch einmal darauf zu verweisen, dass die Macht der Raumordnungsverwaltung eine abgeleitete Form der Macht der Raumordnungspolitik ist, die durch die Bestimmungen des ROG legalisiert wird. Die Raumordnungsverwaltung, welche die Umsetzung der rechtlich definierten Aufgaben betreiben soll, ist in Strukturen manifest. Genauer gesagt, handelt es sich dabei nicht nur schlechthin um Strukturen der Gesellschaft, sondern um Organisationen, die in Form von Behörden erscheinen. Raumordnungspolitik dagegen, und dies ist der grundlegende Unterschied, hat zwar politisch intendierte Strukturen. Sie verfügt auf der politischen Seite jedoch über keine vergleichbaren Organisationen, wie sie der Raumordnungsverwaltung eigen

L

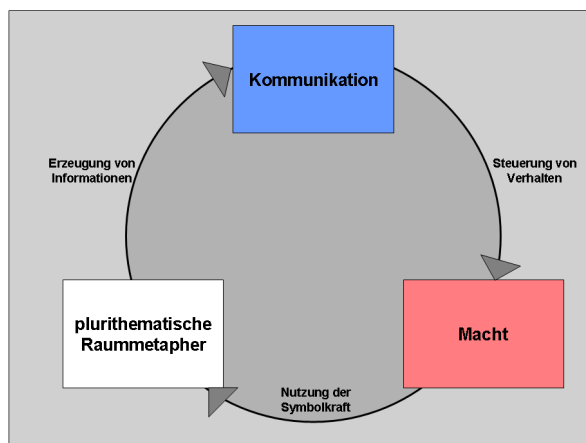
²¹² Auf die Möglichkeit, in Anwendung des § 14 bzw. § 22 raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu untersagen, wird äußerst selten zurück gegriffen.

sind. Es entsteht damit das für Machtverhältnisse typische Paradoxon, in welchem die politisch motivierte Hierarchiespitze relativ ohnmächtig der in der Behördenorganisation versammelten Macht an Expertentum und Expertenwissen gegenübersteht. Die Raumordnungspolitik kann zwar Prämissen formulieren, kann aus ihrer Funktion zwar Handlungsanleitungen für die Anleitung von Handlungen der Raumordnungsverwaltung geben. Aber sie kann weder selbst raumordnend handeln, da sie aufgrund der staatlichen Gewaltenteilung von der Exekutive getrennt bleiben muss, noch kann sie die Handlungsanleitungen ohne das Expertenwissen der Anzuleitenden konstruieren. Deshalb vor allem muss sie die Macht der Verwaltung möglichst zu begrenzen suchen. Und sie setzt die Grenzen, teilweise auch aus Gründen historischer Erfahrung, rechtlich und inhaltlich, finanziell und personell.

Wie weit die Macht der Raumordnungsverwaltung in diesem Verhältnis reicht, wird daran deutlich, dass es für die Durchsetzung ihrer Ziele der Selbsterhaltung und der Sachverwaltung nicht mehr immer und nicht mehr unbedingt erforderlich ist, dem binären Schema einer Machtverwendung durchgängig anzuhängen. Sie kann, bildlich gesprochen, die Zügel schleifen lassen, und statt der stringenten Durchsetzung ihrer Rechtsauffassung in Detailfragen zum Beispiel auf die Wirkung von Informationen setzen. Mit Absicht wird hier nicht von der Macht der Information gesprochen, da die Vermittlung einer Information an einen Adressaten nicht unbedingt mit funktionalen Aspekten einer Handlungsanleitung gekoppelt sein muss. Die nur sachliche Information über eine räumliche Relation ist sozusagen weicher. Sie kann dem Adressaten in einem größeren Horizont offen lassen, welche Handlungsalternative er wählen wird, wenn an die Information keine rechtlich codierten Handlungsforderungen geknüpft sind. Sie kann dem Absender der Information offen lassen, ob er dem Adressaten überhaupt eine aktuelle bzw. auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogene Reaktion nahe legt und welchen sachlichen Inhalt diese haben könnte. Wiederum paradoxerweise erhöht gerade diese Kommunikationsstrategie der Erteilung und Verwaltung von Information die Macht der Raumordnungsverwaltung. In dem sie die Raumkonstruktion der Gesellschaft durch Informationen ständig neu generiert, und diese Informationen nicht als geheim zu haltendes Spezialwissen der Macht hütet, wird sie zwar auch stärker den Einflüssen der Gesellschaft ausgesetzt, aber ihre Unabkömmlichkeit, die Macht ihres professionellen Expertentums wächst, da sich zwar jeder der bereitgestellten Informationen bedienen kann, in dem Moment, wo er es tut, aber in die Abhängigkeit der nur von den Experten zu verwaltenden Aktualisierung der Information gerät.

Vereinfacht lässt sich der Ringschluss zwischen der Benutzung der plurithematisch strukturierbaren Raummetapher, den mit ihr ausgelösten kommunikativen Ereignissen und der Erzeugung von Macht wie folgt skizzieren:

Abbildung 23: Ringschlüssiges Verweisen



Wie zu erwarten, muss sich auch die Abgrenzung des raumordnenden Systems von anderen sozialen Systemen um ein bestimmtes Paradoxon lagern, welches zum Ausgangspunkt einer Selbstreferenz des Systems werden kann. Und wie ebenfalls zu erwarten, scheint sich dieses Paradoxon in der Verwendung der Raummetapher zu finden.

Die semantische Entwicklung des Raumbegriffs, so vielschichtig und wechselhaft sie über die Jahrhunderte hin auch war, kann den Rahmen nicht sprengen, welcher ihn in eine nicht-soziale, in eine ontische Realität entlassen könnte. Der Raum-Begriff, unabhängig von seiner speziellen inhaltlichen Ausgestaltung, war immer ein sozialer Begriff. Das Paradoxon der Raumordnungspolitik gründet darin, die soziale Grundlage des Raum-Begriffs zu negieren und ihn in einem materiell-ontischen Sinn zu verstehen – um mit diesem dann wiederum sozial wirksam zu werden.

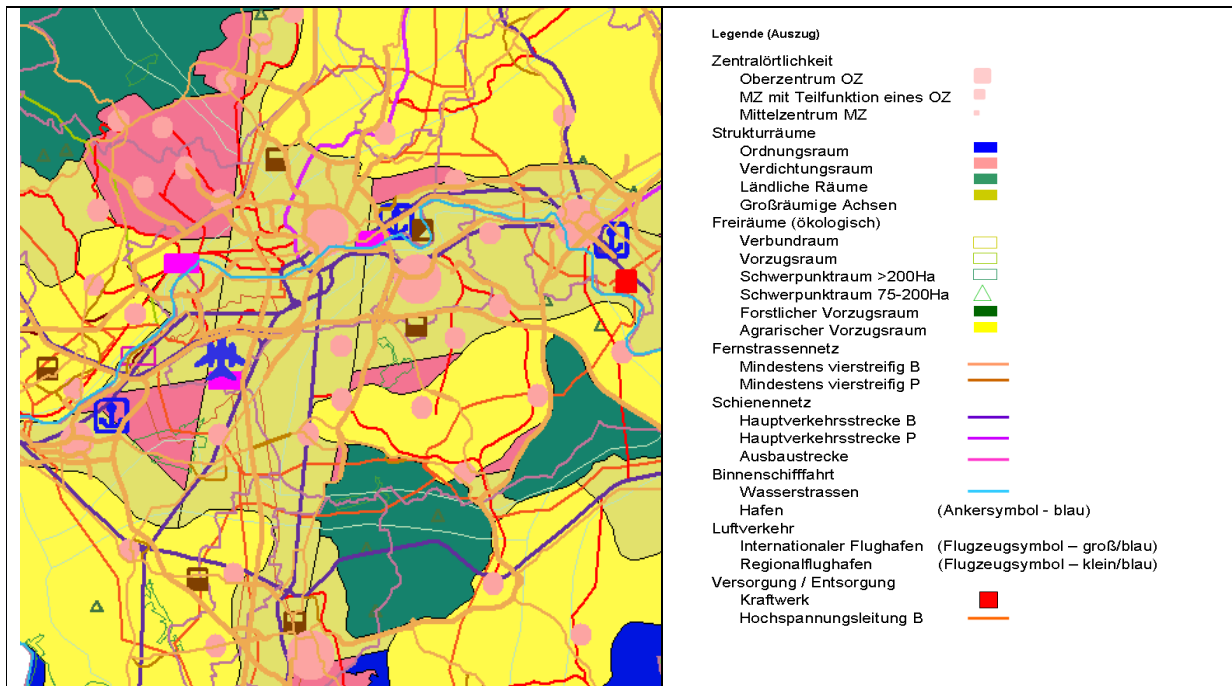
Es grenzt sich durch die staatliche Verwendung des Raumbegriffs ab, speist mit dem Begriff neue Informationen wieder in die Kommunikation ein usw. Materiell-ontischer Raum erleichtert die Selbstreferenz des Systems, da er in seiner nicht hinterfragten Stellung als vorhanden von der staatlichen Raumordnungsverwaltung okkupiert werden kann, wie ein Gewässer durch eine Wasserbehörde. Wie absurd wäre es, einer Wasserbehörde vorzuwerfen, sie würde den Gegenstand ihrer Bearbeitung erst erschaffen. Die Benutzung des Raum-Begriffes zeigt sich deshalb als der Versuch, auf eine „hohe Realität“ Bezug nehmen zu wollen. Nur ist diese aus den erwähnten Gründen schwer beschreibbar und schwer kommunizierbar.

Bei der Verwendung des Raumbegriffs im raumordnenden System handelt es sich um ein paradoxes Axiom, welches der raumordnerischen Kommunikation als Thema unterlegt ist. Die Bindung des Raum-Paradoxons an das für Raumordnungspolitik einsetzbare Kommunikationsmedium Macht zeigt sich als eine abstufende Ableitung. Macht kann viel eher und stärker an solche Paradoxa gebunden werden, die eine binäre Codierung zulassen und damit weitere Möglichkeiten zur Handhabung von Differenzen und zur Selektion von Komplexität öffnen. Raum an sich, gleich ob ontologisch oder anders verstanden, lässt sich nur thematisieren, nicht codieren. Codierbar wären allenfalls die möglichen Attributierungen von Raum, also „gut entwickelter/schlecht entwickelter“ Raum, oder „redlich erworbener/unredlich erworbener“ Raum. In diesem Fall ist es der Stand der Entwicklung, in jenem die Art des Erwerbs, welche dem Code seine binäre Basis verschaffen.

Der Versuch einer Lagerung der Selbstreferenz des Kommunikationssystems auf dem uncodierbaren Raum erzeugt einen Mangel an Differenzierungspotenzial zur Abgrenzung des Systems von seiner Umwelt. Etwas, das sich nur oder auch wesentlich durch Selbst-Thematisierung in seiner Selbstreferenz zu stützen sucht, schwebt stets in der Gefahr seiner Auflösung. Das Thema des Raumes bedarf deshalb einer Hinterlegung durch ein wirksames Kommunikationsmedium, welches tatsächlich mit einem binär durchgeführten Code die für die Systemreproduktion notwendigen Differenzierungen leistet. Als Teil des politischen Systems wird das raumordnende System sich deshalb stets auf Macht stützen – und jeder Blick auf eine raumordnerische Programmkarte offenbart, dass die räumlichen Themen sich an Machtsymbolen orientieren: an Zentralität, an Achsen, an territorialen Einheiten, an Versorgungsstrukturen oder Flächenverfügbarkeit für diesen oder jenen Zweck.

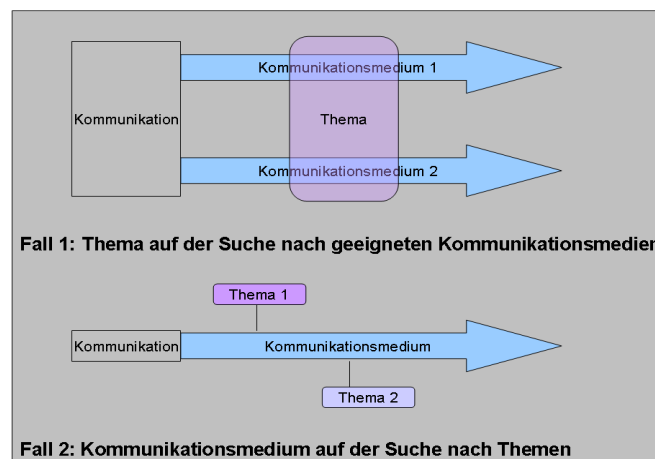
Eine dabei auftauchende Frage ist, ob sich das Verhältnis von Raum als Thema und von Macht als Kommunikationsmedium auch so umkehren lässt, dass es nicht der vielfältig thematisierte Raum ist, welcher nach einer Stützung durch das Kommunikationsmedium ruft, sondern vielmehr das Kommunikationsmedium im Zugriff auf das spezielle Thema Raum eine günstige Variante seiner Differenzierungsbestrebungen vorfindet, oder schärfer formuliert: ob Macht nicht Raum in strategischer Weise thematisiert.

Abbildung 24: Auszug aus dem Landesentwicklungsplan Hessen 2000



Hinsichtlich politischer Funktionen bedarf Raum der Macht als konstituierender und erhaltender Konstruktionsbasis. Dies erklärt mit, weshalb es zwischen räumlichen Denkmustern und Politik Adhäsionseffekte gibt. Zur Illustration zeigt die folgende Abbildung zwei dafür mögliche Strukturierungswege.

Abbildung 25: Themen und Medien



Der Ausschluss von Raum als Kommunikationsmedium ist durchaus sinnvoll. Er bietet als pluri-thematisches Konstrukt zwar Möglichkeiten der Anknüpfung und des Transports von Informationen in Form von räumlich organisierten Strukturen, doch ist ihm nicht ohne weiteres ein binär schematisierender Code aufsetzbar, mit dem Abweichungen, Kontingenzerfahrungen oder Selektionen bewertet werden können.

7.4.1.1 Wirklichkeit – Selektion – Information

Die allgemeine Funktion von Macht als generalisiertes Kommunikationsmedium zielt auf die Regulierung zweier Komplexitätsformen, denen sich die Gesellschaft ständig gegenübersteht. Die erstere und wohl auch ältere entspringt der Evolution aller faktischen Erscheinungen²¹³. Die zweite entwickelt sich aus der zunehmenden Differenzierung der Gesellschaft selbst, die als autopoietischer Prozess eine zunehmende Kontingenz auch für politische und exekutiv zu entscheidende Sachverhalte hervorbringt. Für die Bewältigung beider Komplexitätsformen braucht sie ein Mindestmaß an Sicherheit über die zu erwartenden Zustände der eigenen Strukturen und Prozesse sowie über diejenigen der Umwelt.

Die Sicherheit in der Vorwegnahme solcher zu erwartender Zustände bringt Zeit- und Effektivitätsgewinne, da sich das Macht benutzende System dann nur noch auf eine begrenzte und überschaubare Anzahl von Zuständen einzustellen braucht - jedenfalls bei richtiger Prognose und solider Planung. Die modale Generalisierung bewirkt bei allen Kommunikationsmedien, und nicht nur für Macht, eine Empfindlichkeit gegenüber Informationen, die eine andere oder gegenteilige Wirklichkeit anzeigen (so auch LUHMANN 1988: 26). Dies bedeutet, dass Informationen über die Existenz vom System nicht rekonstruierbarer Wirklichkeiten die eigenen Selektionen von Sinn in Frage stellen können. Diese sind Grundlage der machtmédialen Verhaltensteuerung, welche innerhalb des Systems und in seiner Umwelt bestimmte Entwicklungspfade und dazu passende Verhaltensvorgaben festlegen. Werden sie durch gegenteilige Informationen infrage gestellt, betrifft dies gleichermaßen auch die Macht selbst, da sie ihre Selektionen unter den Konditionen der eigenen, auch historisch determinierten Autopoiesis vorgenommen hat. Erst erneute und andere Selektionen können sich dann auf die Bewältigung anderer Realitätskonstruktionen richten und werden zu neuen Verhaltensanforderungen gelangen, um der Autopoiesis des Systems eine Zukunft zu sichern.

Welchen Überschuss an Möglichkeiten, die eine machtmédiale Transformation erlauben, produziert das politische System im Zuge seiner räumlichen Ordnungsversuche? Wie produziert und funktionalisiert es beispielsweise Reaktionsmöglichkeiten der Gesellschaft auf den erwarteten Meeresspiegelanstieg an den Küsten oder die Bildung großer städtischer Agglomerationen? Es entwirft zunächst Prognosen, auf deren relativer Sicherheit Planungsvarianten aufbauen. Es erschließt sich planerische Möglichkeit dadurch, dass zukünftige Ereignisse angenommen werden und ihr Eintreten in verschiedenster Weise erwogen wird (hinsichtlich seiner Wahrscheinlichkeit, seiner ökonomischen Wirkungen, seiner Ursachen usw.). Es folgt mitunter ein Entwerfen und Diskutieren von Reaktionsvarianten, und schließlich folgen Entscheidung und damit das Festlegen auf eine oder mehrere Variante und das Ausschließen anderer.

In der Machttheorie Max Webers erscheint Macht als Handlungsvermögen, das sich gegen erwarteten Widerstand kausal durchzusetzen versteht. Um als Handlungsabsicht in der Gesellschaft wahrgenommen zu werden, und nicht nur als ein bloßes Geschehen, muss sie als solche erkennbar werden. Die Handlung, letztlich die Handlungsabsicht muss bestrebt sein, als Ursache einer bestimmten Wirkung anerkannt zu werden. An dieser Stelle setzt die politische Funktionalität des Kausalitätsprinzips an. Ohne Handlung und ohne Handlungsabsicht ist ein bestimmter Vorgang nicht anhand des Kausalprinzips erklärbar. Damit entfielen auch eine Zurechenbarkeit des Vorgangs auf jemanden, der ihn verantworten könnte. Für gesellschaftlich negativ konnotierte Vorgänge mag dies politisch vorteilhaft sein. Macht beruht jedoch nicht auf der Vermeidung von Handlungen, sondern auf der Darstellung, gesellschaftlich positiv konnotierte Vorgänge auslösen zu können, d. h. auf dem Eindruck, für positive Wirkungen politisch verantwortlich zu sein.

Dass politisches Handeln wenigstens in Teilen einer Kontrollillusion sowohl hinsichtlich einer Setzung von Ursachen als auch in den beobachtbaren Wirkungspfaden unterliegt, lässt sich anhand raumordnerischer Kommunikationsprobleme leicht zeigen. Kein noch so gut ausformuliertes Ziel bzw. ausformulierter Grundsatz der Raumordnung können beispielsweise die Ursachen der derzeit vor sich gehenden demographischen Änderungen in Deutschland beeinflussen. Dies ließe sich noch relativ leicht einer früheren, vermeintlichen Unkenntnis der Ursachen de-

L

²¹³ Die Arbeit weicht epistemologischen Problemen insoweit und absichtlich aus, als dass sie dieses Grundproblem in der Weise handhabt, die Erkennbarkeit einer wirklichen Welt dogmatisch einzusetzen.

mographischer Entwicklungen zuschlagen. Aber auch die aktuellen Daten der Bevölkerungsdynamik zeigen keine stabile Tendenz zum Ausgleich oder auch nur zur Stagnation der aus den letzten vierzig Jahren auflaufenden Verluste der Bevölkerungszahl. Dieser Zustand wird ständig statistisch und raumordnerisch analysiert und ebenso werden politische Wege zur Bewältigung der demographischen Umbrüche gesucht. Aber weder vor vierzig oder vor dreißig Jahren noch heute gibt es in Deutschland ein wirksames politisches Konzept, den dramatischen demographischen Wandel in Deutschland aufzuhalten. Ähnliches ließe sich über weitere gesellschaftlich essentielle Prozesse wie die Wirtschaftsentwicklung, den Klimawandel, den Flächenverbrauch, den Energieverbrauch, den Anstieg des Meeresspiegels usw. sagen. Natürlich werden ständig politische Aktivitäten entfaltet, um den Wirkungen dieser teils bedrohlichen Prozesse beizukommen²¹⁴ und aus ihrer Bekämpfung politischen Nutzen zu ziehen. Zum größten Teil verweisen diese Aktivitäten jedoch auf Prozesse, die in anderen Systemen ihre eigene Dynamik entfalten und sich deshalb dem politischen Zugriff entziehen. Insbesondere trifft dies für das System der Wirtschaft zu, welches zunehmend aufgrund seiner globalen Handlungsmaßstäbe die nationalstaatlich verantwortete Politik überformt, ein anderes Zielkonzept verfolgt und in einem anderen Medium kommuniziert.

Raumordnungspläne oder –programme können durch ihren integrativ viele wichtige gesellschaftliche Bereiche umfassenden Ansatz die vorhandenen politischen Kontrollillusionen mit verursachen und verstärken. Die Versuche zur Herstellung einer räumlichen Ordnung zeigen sich deutlich als eine Technik der Kopplung von Ursache und Wirkung. Sie beschreiben einige Ursachen, setzen andere als gegeben voraus und beschreiben ebenso in Form von Leitlinien²¹⁵, Zielen oder Grundsätzen bestimmte Wirkungsabsichten. Während die Ursachen sich weitgehend als politisch, ideologisch, ökonomisch oder durch anderes begründbare Motive zeigen, wird die Zurechnung auf Kausalität durch die Absicht gesteuert, Verhalten in Handeln zu transformieren.

Dazu als ein Beispiel hier ein Textauszug aus dem Landesentwicklungsplan Hessen 2000, Kapitel 3.1. Verbindung und Erschließung der Räume, Achsen - Grundsätze und Ziele, in dem die Ursachen und Motive des planerischen Ansatzes grün eingefärbt und die Wirkungen mit einem blauen Farbton dargestellt werden. (Z):

„Z Für die Verkehrsnetze, die die Siedlungsstruktur des Landes im Rahmen eines zukunftsfähigen Verkehrskonzepts groß- und kleinräumig erschließen und die eine wesentliche Grundlage der siedlungsstrukturellen Weiterentwicklung darstellen, sind Verkehrs- und Siedlungsachsen festzulegen.

Die großräumigen Verkehrsachsen (überregional bedeutsame Verkehrsinfrastruktur) werden im LEP dargestellt, die Ausweisung der regionalen und überörtlichen Verkehrs- und Siedlungsachsen bleibt der Regionalplanung vorbehalten (regional bedeutsame Verkehrsinfrastruktur). Regionsgrenzen überschreitende Ausweisungen von Achsen sind mit den entsprechenden Nachbarregionen abzustimmen.

Begründung

Raum- und Siedlungsstruktur sowie die Verkehrsnetze stehen groß- und kleinräumig in wechselseitigem Zusammenhang. Die schwerpunktmäßige Konzentration der weiteren Siedlungsentwicklung auf Achsen insbesondere schienengebundener Regional- und Nahverkehrssysteme unter Beachtung der ökologischen Situation sichert die Lebensqualität der bebauten Umwelt und führt zu möglichst weit gehender Schonung der Freiflächen und natürlichen Lebensgrundlagen bei der Raumnutzung. Mit den "Empfehlungen zur Integration von Verkehrsplanung und räumlicher Planung" hat das Land Hessen hierzu weiter gehende Leitlinien für die örtliche und regionale Planung erarbeitet.

Innerhalb der großräumigen Verkehrsachsen verbinden Schiene (Hauptverkehrsstrecken), Straße (Bundesautobahnen und bedeutende Bundesstraßen) und Wasser (Bundeswasserstraßen) zusammen mit dem Luftverkehr (Flughafen) die Verdichtungsräume im nationalen und internationalen Maßstab. Sie dienen somit dem Leistungsaustausch zwischen den Oberzentren des Landes und der Nachbarländer unter Einbindung von Mittelzentren.

Regionale Verkehrsachsen auf Schiene (Nebenverkehrsstrecken) und Straße (Bundes- und Landesstraßen) dienen zur intra- und innerregionalen Erschließung der Siedlungsstruktur für den Leistungsaustausch zwischen den Mittelzentren und zur Anbindung an die Oberzentren und das überregionale Fernverkehrsnetz; dies sind

L

²¹⁴ Für die Anpassung an den Klimawandel z. B. RITTER (2007: 531 ff.).

²¹⁵ So zum Beispiel dokumentiert in den Leitlinien der MKRO (2006).

auch überörtliche Nahverkehrs- und Siedlungsachsen zur koordinierten Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur in Abstimmung mit Betrieb und Ausbau öffentlicher Nahverkehrssysteme insbesondere auf der Schiene.“

Nicht die Ursachen von Phänomenen, sondern die Wirkungen von Politik sind zu verantworten, wenn sich zwischen den Ursachen und ihren Wirkungen plausibel eine personale Beziehung herstellen lässt. Die Herstellung dieser Beziehung ist im raumordnenden Kommunikationssystem nicht einfach, weil die personale Organisationsstruktur in den seltensten Fällen eine direkte kausale Zuordnung gestattet, so dass sich Zuordnungsversuche schnell im Gestrüpp hierarchischer Strukturen, Abstimmungsverfahren, Delegierungen und Segmentierungen verfangen. Das führt dahin, die Gesellschaft insgesamt als verantwortlich für die Entwicklung räumlicher Strukturen zu bezeichnen, löst aber das Problem nicht auf.

Die Raumplanung und die politisch motivierten Versuche zur Ordnung des Raumes gewinnen durch die Schwierigkeiten der Verantwortungszurechnung auf diese Weise jedoch beides: eine besondere Attraktivität und einen Verlust an Prestige. Man kann Politik dafür verantwortlich machen, dass sie Raumplanung und räumliche Ordnung programmiert. Eine genauere Zuordnung, insbesondere auch für das Versagen von Raumplanung und das Nichterreichen von Ordnungszielen auf Personen ist jedoch weitgehend unmöglich, nicht nur deshalb, weil politische Legislaturperioden zeitlich kürzer und damit nicht kompatibel zu Raumordnungsplänen und –programmen sind, sondern vor allem, weil Planung und Umsetzung der Planung sich zwischen den Prognoseunsicherheiten ihrer Ansätze und der Institutionalisierung ihrer Organisation einrichten muss. Die Programmierung räumlicher Ordnung entfaltet ihre Wirkung in Hoffnungen und Kontrollillusionen. Aber deren Enttäuschung kann sie nicht auffangen. Wenigstens eine der Ursachen für dieses Dilemma zeigt sich wiederum in der konzeptionellen Grundlage des ontisch-materiell angelegten Raumes, der zwar alles beinhalten soll, sich selbst einem konkretisierenden Zugriff bzw. hier einer eindeutigen Zuordnung von Verantwortung entzieht. Im Falle eines solchen Versuchs zerfällt er buchstäblich in die tausend thematischen Segmente, aus denen er vorher konstruiert wurde. Und selbstverständlich kann keines der Teile die Einheit des Ganzen repräsentieren und gleichzeitig den Punkt politischer Verantwortung markieren²¹⁶.

Raumplanung kann, wie jede andere Planung auch als der Versuch verstanden werden, die Kontingenz gesellschaftlicher Entwicklungen im Bereich von möglichen Handlungen einzuschränken, um bestimmte und gewünschte Entwicklungspfade herauszuheben, andere zu verwerfen, Erwartungen zu stabilisieren und Entwicklungen vorzubereiten²¹⁷. Aus dieser kurzgefassten Zusammenstellung lässt sich eine umfassende Programmatik von Planung erkennen. Hinsichtlich der raumordnenden Kommunikation und der Raumplanung war oben umrissen worden, dass die Bewältigung solcher Kontingenz nicht vorrangig durch einen räumlichen Bezug der Planung gewährleistet wird, da diese lediglich variate Gegenstände zu einer ebenso variaten Raumkonstruktion zusammenfügt. Die gesellschaftliche Kontingenzerfahrung und die Versuche ihrer Bewältigung mit Hilfe von Planungen kann dagegen über Ordnungsmodelle mit zweiseitiger Erwartungsrepräsentanz beschrieben werden. Für Raumplanung und raumordnerische Kommunikation kann bestimmt werden, dass sie zwei unterschiedlichen Kontingenzbereichen ausge-

L

²¹⁶ Wie gut sich gerade die Metapher des Raumes zum Transport dieser Ambivalenz eignet, zeigt beispielsweise auch: (Z) „... Raum von guter Qualität muss geschaffen werden. Alternativen sind notwendig, und gesellschaftliche Prozesse müssen gelenkt und korrigiert werden. Sollte dies nicht oder nicht in ausreichendem Maße geschehen, werden die wirtschaftlich und sozial beherrschbaren Ansprüche die schwächeren Formen der Raumnutzung verdrängen. Der Raum muss ehrlich geteilt werden.“ (Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt 2001: 7).

²¹⁷ Es ließe sich als Kontrast zu solch machtmittel programmierter Raumkonstruktion z. B. verweisen auf: „Gilles Deleuze und Félix Guattari schreiben ihre *Milles Plateaux* als Raumanalyse, in der ihnen das „Rhizom“ als Bild und Gleichnis für eine andere Raumlogik dient: dem verzweigten und wuchernden Geflecht einer Wurzel. Damit suchen sie die Logik des Kapitalismus zu unterwandern, den Raum als Kodierung und Verschleierung machtpolitischer und wissenschaftlicher Strategien aufzudecken und ein dezentrierendes Denken einzuführen, denn im Wurzelgeflecht gibt es allenfalls Knotenpunkte. Das Rhizom ist eine Figur des Dazwischen.“ SIMONS (2007: 18).

setzt sind, auf beide unterschiedlich reagieren und natürlich unterschiedliche Selektionsergebnisse erzielen.

Relativ einfach zu beschreiben ist der Kontingenzbereich, den Raumordnungsverwaltung und Raumplanung mit Hilfe ihrer Instrumente und Verfahren zu erfassen und zu bearbeiten suchen (innerer Kontingenzbereich). Hierzu liegt auch vielfältige Fachliteratur vor²¹⁸. Durch rechtliche Fixierung sind auch ziemlich genau die Gegenstände bestimmt worden, durch deren planende und ordnende Bearbeitung Kontingenzen erfasst und ausgeschieden werden sollen²¹⁹.

Schwieriger zu beschreiben und auch auffällig weniger wissenschaftlich untersucht ist die soziale Funktion der raumplanerischen und raumordnenden Institutionen. Hier wäre zu diskutieren, welche gesellschaftlichen Bedingungen Raumplanung und Raumordnungspolitik hervorbringen und ihren Funktionsbereich konfigurieren (äußerer Kontingenzbereich). Es geht hierbei um die Diskussion der grundsätzlichen sozialen Bedingungen von Raumordnungspolitik und Raumplanung. Dem Verfasser ist nach der Durchsicht vieler Raumordnungspläne, Raumordnungsgesetze und Verfahrensunterlagen kein Beispiel begegnet, in dem diese Bedingungen mehr als nur andeutungsweise in das Blickfeld gerückt wurden. Eine vorsichtige Annäherung an diese Thematik scheint sich dort abzuzeichnen, wo die Bedingungen historischer Raumordnung untersucht werden (MÄDING u. STRUBELT 2009).

Offensichtlich ist bisher, dass zum Beispiel ein Programm wie das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005 oder der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 nur unter einigen wesentlichen Bedingungen überhaupt als sinnvoll angenommen werden können.

Solche Bedingungen sind zum Beispiel, ohne dass die Reihenfolge einer Rangfolge entspräche:

- die Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Eigentumsverhältnisse, insbesondere derjenigen in der industriellen Produktion und im Finanzwesen;
- maßvolle Auswirkungen der Globalisierung der Wirtschaft;
- eine halbwegs kontinuierliche Entwicklung der Wirtschaft ohne starke Brüche bzw. Rezessionen;
- keine militärischen Auseinandersetzungen auf deutschem Territorium;
- keine gravierenden Umweltprobleme oder Katastrophen natürlichen oder anthropogenen Ursprungs;
- keine politisch wirksamen oder gravierenden Änderungen religiöser oder ideologischer Einflüsse auf die Gesellschaft;
- keine erheblichen Änderungen der ethnischen Verhältnisse in der Gesellschaft;
- keine erheblichen Verwerfungen in den politischen Verhältnissen.

Inwieweit sich auch demographische Entwicklungen hier subsumieren lassen, sei dahingestellt. Die Anzahl externer Randbedingungen, die stabil gehalten werden müssen, um die tradierten und aktuellen Vorstellungen von Raumordnungspolitik und Raumplanung nicht ad absurdum zu führen, ist jedenfalls groß genug, um von einer durch Planung wohl kaum zu beherrschenden Kontingenz gesellschaftlich möglicher Entwicklungen auszugehen und den Sinn einer auf die Stabilität so vieler Bedingungen angewiesenen Planung in Zweifel zu ziehen, zum mindesten jedoch die zeitliche Reichweite planerischer Absichten deutlich herab zu setzen.

Umso interessanter ist es, wenn die gesamte raumordnerische Kommunikation und die Raumplanung die Existenz dieser essentiellen Bedingungen negiert und anscheinend weitgehend von ihrem nicht Vorhandensein ausgeht. Dabei genügt bereits die Änderung einer einzigen der aufgezählten Randbedingungen, um jahrelange Planungsarbeiten zunichte zu machen.

Ein Teil der Ursachen für diese professionelle Blindheit gegenüber essentiellen Wirkungsvoraussetzungen staatlicher Raumordnungspolitik und Raumplanung liegt in der reduktionistisch wirkenden Vorstellung, dass sich die politischen Verhältnisse schon als stabil erweisen und sich nicht grundlegend verändern werden. Hinzu treten Maßstabsprobleme der Betrachtung gesellschaftlicher Prozesse, weil Veränderung der gesellschaftlich-politischen Großwetterlage nicht zum Gegenstand der raumordnerischen Betrachtung gehören, obwohl doch gerade durch jene der „Raum“ maßgeblich geordnet wird.

L

²¹⁸ Für die europäische Ebene z.B. Beiträge vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007).

²¹⁹ Vgl. dazu das ROG in der jeweils aktuellen Fassung.

Die wesentliche Ursache aber kann man darin ausmachen, dass das die räumliche Ordnung dominierende System der Politik sich selbst und auch weitere Teilbereiche der Gesellschaft als deutlich instabil anerkennen müsste, um andere als die in ihm selbst erzeugten Vorstellungen der Entwicklung diskussionswürdig zu finden. Es bedürfte dazu einer gegenläufigen, zurück gehaltenen Selektion zuvor ausgeblendeter Möglichkeiten und es ist fraglich, ob Politik dies leisten kann, da es doch unter machtpolitischen Erwägungen einfacher ist, bei unerwarteten und heftigen Entwicklungen die Überrumpelung durch die Geschwindigkeit von Ereignissen zu zelebrieren, als die eigene Instabilität zu untersuchen und einzuplanen.

Eine weitere Ursache besteht darin, dass die Kommunikation über die räumliche Ordnung auf einer Organisationsstruktur mit Beamten und Angestellten fußt. Zu deren Bearbeitungsfeld gehört es nicht, die großen Randbedingungen der Planung und Ordnung der Gesellschaft als Variable zu handhaben. Würden sie dies tun, hätte es zur Folge, dass sie eines Umsturzes der bestehenden politischen Ordnung verdächtigt würden, da sie u. a. politische Alternativen und andere Entwicklungsmodelle diskutieren müssten. Sie neigen deshalb stets zur stillschweigenden Annahme dieser Bedingungen als konstante Planungsgrundlagen. So bleiben viele politische Möglichkeiten der Gesellschaft zwar nicht außerhalb der Kommunikation, aber außerhalb ernsthafter planerischer Erwägungen. Die starke Kopplung der Raumplanung an machtmmediale Kommunikation erweist sich hier als strukturelles Hemmnis schon für die Erfassung solcher Daten, deren Interpretation zu politischen Brisanz führen kann.

7.4.1.2 Raumordnungspläne als Machtinstrument

Raumordnungspläne und ihre Aufstellungsverfahren, speziell auch ihre Beteiligungs- und Abwägungsverfahren, erweisen sich geradezu als Musterbeispiele, um die doppelte Kontingenz kommunikativer Vorgänge unter komplexen Bedingungen zu beleuchten.

Die Raumordnungsbehörden verteilen mit den von ihnen veröffentlichten Plänen und Programmen nicht nur inhaltliche Informationen, sondern darüber hinaus auch Informationen über formelle Bestandteile des Verfahrens, wie Dauer, Termine, Zugänglichkeit zu den Informationen oder Form der Information (digital/analog, textlich-verbal, kartographisch, tabellarisch usw.) Die von diesem Kommunikationsangebot Angesprochenen (die „öffentlich Beteiligten“) müssen sich also nicht nur auf den Inhalt beziehen können, sie müssen auch die Formvorschriften mit verarbeiten, um sich in das Verfahren einbringen zu können. Die Beteiligten verstehen das Kommunikationsangebot von vornherein nicht nur als staatlich veranlasst und deshalb auf staatliche Interessen beschränkt, sondern darüber hinaus durch Formvorgaben als rechtlich eingeschränkt. Diese doppelte Restriktion führt dazu, die Erwartungen der Raumordnungsbehörde an die Antworten auf ihren Vorschlag der Verräumlichung gesellschaftlicher Prozesse und ihres Raumbildes niedrig zu halten. Revolutionäre Vorschläge werden kaum eintreffen. Erwartet werden Zustimmung, Aktualisierung einiger Sachverhalte, marginale Veränderungen von Planaussagen, Akzeptanz und Unterordnung.

Die Raumordnungsbehörden erhalten also relativ wenige Informationen aus der beteiligten Öffentlichkeit über den Sinn ihres Planes. Noch geringer fällt im Allgemeinen die Ausbeute hinsichtlich anderer oder entgegenstehender Raumkonstruktionen aus. Informationen aus der Öffentlichkeit bestätigen gerade auch dann die staatliche Raumkonstruktion, wenn sie ein anderes Konstrukt intendieren, welches argumentativ oder durch politische Entscheidung in der Abwägung überwunden wird, so dass sich eine Wahrheitsvermutung der Raumplaner hinsichtlich des von ihnen konstruierten Weltzusammenhangs verdichten kann. Da dieser Effekt den Beteiligten aufgrund der eingangs gesetzten doppelten Restriktion für die Kommunikation nicht verborgen bleibt, sind die Erwartungen der öffentlich Beteiligten über deutliche Wirkungen des von ihnen unterbreiteten Angebots sehr begrenzt. Größere Änderungen werden allenfalls dort erwartet, wie unter weitgehender Akzeptanz der vorgefertigten staatlichen Raumkonstruktion die in ihr selbst enthaltenen Elemente für die Herstellung von Vorschlägen genutzt werden. Für die Beteiligten erscheint dies als Druck zur Anpassung eigener Vorstellungen an die staatliche Raumkonstruktion. Für die Raumordnungsbehörden wird die eigene Raumkonstruktion erneut zum Element ihrer Autopoiesis.

Die Raumordnungsverwaltung aggregiert die Antworten der öffentlich Beteiligten zu politischer Macht, indem sie aufgrund (vermuteter) Mehrheitsmeinungen und/oder durch logischen Zusammenhang der Argumente eine in sich konsistente Raumkonstruktion erstellt. Die eingehenden Appelle, Forderungen oder Bitten der beteiligten Öffentlichkeit arrangiert sie um das von ihr vorgeschlagene Raumkonstrukt, bestätigt es damit, und bestätigt sich selbst damit.

Das Bedürfnis der Raumordnungsbehörden, möglichst wenige starre Regeln für die Struktur räumlicher Relationen aufzustellen, andererseits aber alle gesellschaftlich als relevant erkannten räumlichen Relationen zu erfassen und in die Selektionsanleitung (den Plan, das Programm) einzubeziehen, beruht sowohl auf allgemeinen Prognoseunsicherheiten als auch auf dem Ausweichen vor einem binären ja-nein-Code für dann zwangsläufig folgende Entscheidungen. Die Erfahrung, dass ein solcher Code zu hohen Entscheidungs-, damit auch Verantwortungslasten²²⁰ führt, überträgt sich auf das Verhältnis der Intentionen staatlicher Fürsorge, die wenigstens auf den oberen Hierarchieebenen sichtbar werden soll, zu dem notwendig darzustellenden Drohpotenzial, welches die Selektion der subalternen Landkreise, Gemeinden und anderen mit motivieren soll. Je schärfer das staatliche Raumkonstrukt deshalb mit Ordnungsmerkmalen ausgestattet ist, umso mehr Entscheidungen werden fällig und umso weitreichender sind die Entscheidungswirkungen.

Die differenzierten Machtgrundlagen von Politik und Verwaltung wirken hier divergierend auf die Plan- oder Programmerstellung ein. Die durch Wahlen legalisierte politische Macht ist grundsätzlich daran interessiert, möglichst viele und weitgehende Entscheidungsmöglichkeiten zu erhalten, möglichst ohne dass sie damit unter Entscheidungsdruck gesetzt werden kann. Sie möchte die Möglichkeiten der Entscheidung offen halten. Aber sie möchte nicht (von anderen, von außen) zu Entscheidungen gezwungen werden können, da das politische Geschäft ohnehin schon erheblich mit Entscheidungszwängen belastet ist. In dieser ambivalenten Position trifft sie auf die abgeleitete Macht der Exekutive, die generell nur dann entscheidet, wenn eine ausreichende Rechtsgrundlage vorhanden ist und alle darüber hinausgehenden Entscheidungsansinnen zurückweisen wird, solange sie sich dem Primat der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet fühlt. Wenn die Exekutive die Entscheidungen über die Entscheidungen zu treffen hätte, würde sie dies im Hinblick auf ihren Selbsterhalt tun, und das heißt: diejenigen Entscheidungen von hoher Öffentlichkeitswirksamkeit zu okkupieren, die gleichzeitig eine geringe Verantwortungslast enthalten.

Zwischen den politischen Entscheidungsambitionen und denen der Exekutive steht hier allerdings noch die Raumplanung als eigenartiges Zwitterwesen. Durch keine Wahl legitimiert, arbeitet sie dennoch mit Expertenwissen an politischen Entscheidungsprogrammen. Der Einordnung in die Behördenstruktur nach erscheint sie als Verwaltung, aber sie wendet nicht nur Recht bei ihren eigenen Entscheidungen an. Sie erschafft zwar kein eigenes Recht, weil dieses jeweils noch wenigstens eines abschließend legalisierenden Aktes bedarf, aber sie strukturiert es soweit vor, dass die Gefahr besteht, die Legalisierung zu einem nur noch rechtlich notwendigen Anhängsel zu degradieren.

7.4.2 Zur Programmierung des Mediums – die Bewältigung von Kontingenz

Als generalisiertes Kommunikationsmedium reguliert Macht die Kontingenz realisierbarer Möglichkeiten, d. h. in Bezug auf raumordnende Kommunikation und Raumplanung vor allem Handlungs- und Planungskontingenz. So erbringt sie ein Mehr an Sicherheit über zu erwartende räumliche Entwicklungen. Anstatt diese Entwicklung der Gesellschaft allen möglichen Zufällen zu überlassen, werden wichtige Entwicklungsindikatoren staatlich und planmäßig erfasst und ihre Amplitude zu bestimmen versucht. Aus Sicht einer angestrebten planmäßigen Entwicklung erzielt die Steigerung von Wahrscheinlichkeiten bestimmter Selektionen einen Zeitgewinn für den Ordnungsaufbau. Man muss sich nicht bei jeder Einzelfrage neu aller grundlegenden Konditionen versichern, sondern kann auf einen gewissen Bestand systeminterner Ziele und Ergeb-

L

²²⁰ Das Problem der Verantwortungslasten öffentlicher Planung wurde von BURCKHARDT (1980: 86) auf eine treffende Formel gebracht: (Z) „Die Übernahme von Verantwortung, die in Tat und Wahrheit gar nicht getragen werden kann, gehört fest in die Realitätsstruktur der Planer.“

nisse konsensorientierter Prozesse zurückgreifen²²¹. Die Niederlegung bzw. Beschreibung thematisch geordneter Ziele und Ergebnisse (die somit vorselektierte Kontingenz) in einem öffentlich zugänglichen Plan bzw. Programm erleichtert den Zugriff und die Bereithaltung dieser Inhalte als Themen für eine Kommunikation, die zu wesentlichen Anteilen machtgesteuert ist.

Handlungen des Systems bezeichnen zunächst ein selektives Verhalten, welches daran gemessen werden kann, inwieweit es der vorselektierten Kontingenz des Systems widerspricht und andere Aspekte in seine Selektion einbringt. Es gibt also Selbstwidersprüche des Systems, die sich durch Evolution bilden²²², und es gibt Widersprüche, die aus der Umwelt die Selektionen des Systems betreffen. Die Empfindlichkeit, mit der das System auf solche Widersprüche hin anspricht, verweist darauf, wie stark die eingehenden Informationen die Wirklichkeitskonstruktion des Systems in Frage stellen und wie aktuell und plausibel die Wirklichkeitskonstruktion des Systems im Verhältnis zu den Wirklichkeitskonstruktionen der Systeme seiner Umwelt ist.

Macht reguliert deshalb nicht nur die Kontingenz des politisch Möglichen, sondern sie bedarf auch zwingend derjenigen Planung, die eine ständige Aktualisierung der eigenen machtorientierten Wirklichkeit im Verhältnis zu den Wirklichkeiten ihrer Antagonisten und Protagonisten gewährleistet. Sonst gilt man rasch als veraltet und vom Leben überholt. Insofern ist auch Raumplanung nicht nur angewiesen auf eine legitimierende Wirkung von Macht, sie kann gleichsam ein spezieller Fall von Machtanwendung sein, da sie für andere deren zukünftig möglichen Kontingenzbereich selektiert. So etwas geschieht zwar auch dann, wenn Systeme voneinander abhängig sind und die Abhängigkeit sich nicht jederzeit und zufällig aufzulösen bereitfindet, wie zum Beispiel beim Abschließen irgendeines Vertrages. Bei diesen sind jedoch die Zukunftswirkungen um eine ganze Stufe weniger bewusst voraus gesehen, als dies bei einer absichtlichen Planung der Fall ist. Es kann deshalb hervorgehoben werden, dass Macht und Planung sich gegenseitig verstärken.

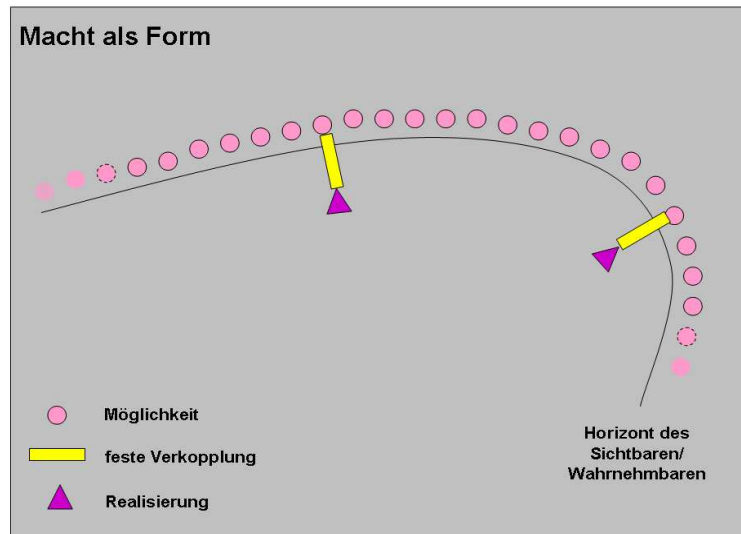
Die Doppelseitigkeit der Macht als Form der Kommunikation führt erst recht in Planungsprozessen nicht zu einem wahllosen Herausgreifen von Möglichkeiten. Da Macht nur als gesamtheitliche Form, also unter Einschluss der nicht realisierten bzw. offen bleibenden Möglichkeiten funktioniert, werden die festen Verkopplungen zwischen den Möglichkeiten und ihrer tatsächlichen Beanspruchung über den Horizont des Sichtbaren/Wahrnehmbaren hinaus vollzogen. Der Horizont ist dabei durchaus auch sinnlich zu verstehen. Angenommen, dieser Horizont bewege sich um einen Betrachter, der sich auf einer völlig planen Ebene oder Kugel befindet, dann würden auch seine Bewegungen zu einer planen Verschiebung des Horizontes führen. Einige Möglichkeiten würden neu in sein Blickfeld treten, andere es wieder verlassen. Die Wirklichkeit weist hingegen graduelle Höhen und Tiefen auf, der Macht, des Wissens oder der Verrechtlichung von Verhaltensanforderungen beispielsweise, so dass eine Veränderung des Standortes auch zu einer Erweiterung oder Einengung des Horizontes wahrnehmbarer Möglichkeiten führt.

Abbildung 26: Macht als Kommunikationsform

L

²²¹ So unter anderem auf das bereits erwähnte Konzept des Zentralörtlichen Systems.

²²² Die immer wieder aufflackernde Diskussion um Sinn oder Unsinn des zentralörtlichen Systems lässt sich auch so verstehen, dass es bisher keine einheitliche Auffassung darüber gibt, ob die Einführung und Benutzung des zentralörtlichen Systems eines der grundlegenden Themen von Raumordnung sein muss.



Die festen Verkopplungen, welche die Möglichkeiten aus dem losen Bereich der Form in ihren wahrnehmbaren Teil überführen, können auch den Raum selbst erfassen. Raum erscheint dann als eine realisierte Möglichkeit zur Bildung sichtbarer Machtformen, wie sie u. a. in kartographischen Darstellungen symbolisiert oder durch dingliche Symbole in der materiellen Welt dargestellt wird. Die topographisch oder thematisch gestaltete Karte eignet sich für Symbolisierungen des Raumes besser als sprachlich-verbale Darstellungen, weil sie wenigstens in zweidimensionaler Flächendarstellung sich der dreidimensionalen Raumkonstruktion annähert. Die Reduktion der Darstellungsdimension und des Maßstabs bieten ein materielles Substitut für die Materie des Erdausschnittes an (z. B. als Papier), wo hingegen Sprache eine Verbindung mit dem Raum nur transzendent und akustisch leisten kann.

Das reibungsarme Zusammenspiel von Machtanwendung und räumlicher Planung wird durch Programmierungen erzeugt, in denen die Selektion erwünschter Varianten mit der Vorwegnahme der Zukunft so synthetisiert wird, dass eine gesellschaftliche Bindungswirkung auch ohne vertragliche Grundlagen einsetzen kann. Für Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung lassen sich zum Beispiel an dem folgenden Dokument diverse Programmierungsleistungen erkennen, die im doppelten Sinne selektiv auf Systeme der Umwelt einwirken und deren Verhaltenssteuerung bewirken²²³. Sie wirken selektiv, weil sie nur bestimmte, unter Aspekten der Machterhaltung ausgewählte räumliche Indikatoren benutzen, und sie wirken auch insofern selektiv, weil sie sich nur an bestimmte Adressaten richten:

○ In-Beziehung setzen von verschiedenen Nutzungen, um funktionale Differenzierungen zu erreichen:

(Z) „Nr. 3.1.3 (6) Die Tourismusedwicklungsräume sollen als Entlastungs- und unter Nutzung ihrer spezifischen Potenziale als Ergänzungsräume für die Tourismusschwerpunkträume entwickelt werden. ...“

○ Bestimmung der Hierarchie von Orten, um die nach dem Bauplanungsrecht prinzipiell für alle Kommunen gleich geltende Planungshoheit in ihrer Wirkung zu differenzieren:

(Z) „Nr. 4.1 (3) Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung sind die Zentralen Orte. Sie sollen sich funktionsgerecht entwickeln. In den übrigen Gemeinden sind die gewerbliche und die Wohnbau-

L

²²³ Die folgenden Beispiele entstammen der Quelle: Regionaler Planungsverband Vorpommern (2007) (Hrsg.): Regionales Raumentwicklungsprogramm Vorpommern. Entwurf 2007 zum 1. Beteiligungsverfahren. – Greifswald.

flächenentwicklung am Eigenbedarf, der sich aus Größe, Struktur und Ausstattung der Orte ergibt, zu orientieren. (Z)“

○ Kopplung von Themen und Bestimmung der Hierarchie von Räumen, um die Wirtschaft lenkende Einflüsse zu gewinnen:

(Z) „Nr. 3.1.1 (3) Zu den ländlichen Räumen mit günstiger wirtschaftlicher Basis zählen die Tourismusschwerpunkträume sowie die Mittelzentren. ...“

(Z) „Nr. 3.1.1 (4) Alle übrigen ländlichen Räume sind strukturschwach.“

(Z) „Nr. 3.1.4 (1) In den Vorbehaltsgebieten Landwirtschaft (Landwirtschaftsräume) soll dem Erhalt und der Entwicklung landwirtschaftlicher Produktionsfaktoren und –stätten, auch in den vor- und nachgelagerten Bereichen, ein besonderes Gewicht beigemessen werden. ...“

○ Hervorhebung von Zentren und Peripherisierung von randständigen Gebieten bzw. Orten, um Aufmerksamkeit zu konzentrieren:

(Z) „Nr. 3.2.1 (1) Zentrale Orte sollen als Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung, der Versorgung, der Siedlungsentwicklung, der sozialen und kulturellen Infrastruktur sowie als Verwaltungszentren vorrangig gesichert und ausgebaut werden.“

○ Sichern von Gebieten, um längerfristige Optionen zu erhalten:

(Z) „Nr. 5.6 (1) Die oberflächennahen Rohstoffe (Sand, Kies, Ton, Kalk bzw. Kreide) sind zur Deckung des langfristigen Bedarfs für die Rohstoffversorgung der Wirtschaft zu sichern.“

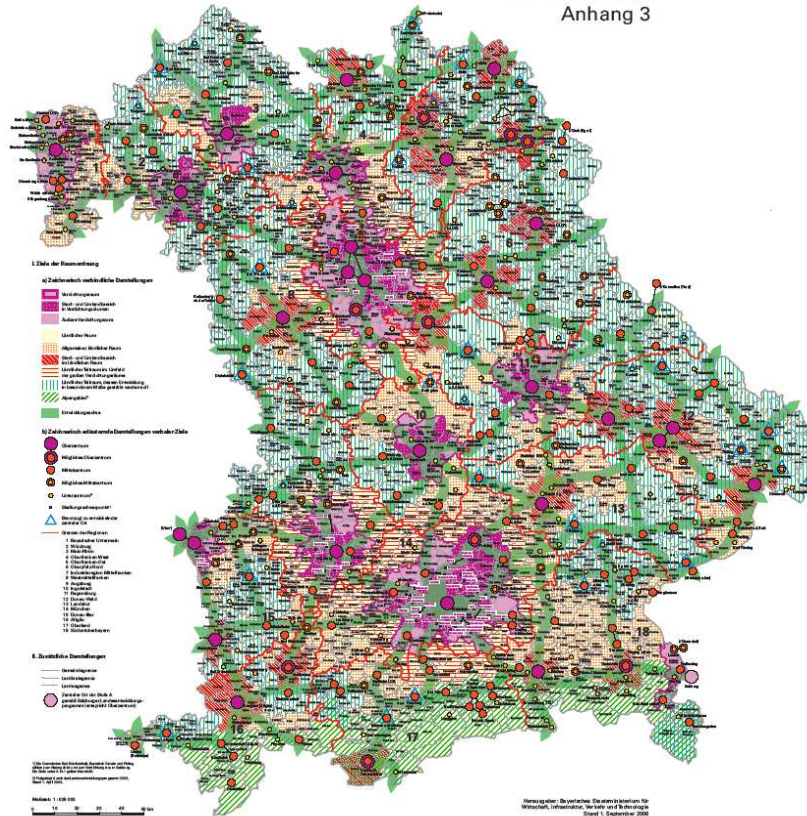
○ Bildfindung und Bildgebung, um die Diskursdominanz anhand räumlicher Vorstellungen zu untermauern und in den beteiligten psychischen Systemen zu befestigen (s. folgende Strukturkarte des Landesentwicklungsprogramms Bayern).

Im Zuge der Programmierung des Kommunikationsmediums wird Raum zunächst ontisch eingesetzt. Dies ist zwar aus raumsoziologischer Sicht nicht notwendig, erleichtert aber nicht nur die Anwendung des Machtcodes in der Kommunikation, sondern ist unbedingt auch machtm medial zu verstehen. Komplizierte Auseinandersetzungen über die Ontologie von Räumen liegen vermutlich eher auf der Seite der Machtunterlegenheit, während die Anerkennung einer Machtüberlegenheit auch die Anerkennung des als existent postulierten Raumes einschließt.

Abbildung 27: Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006, Anhang 3: Strukturkarte



Landesentwicklungsprogramm Bayern
Strukturkarte
Anhang 3



Die Programmierung schließt im Weiteren planungstaktische und planungsmethodische Schritte ein, in denen die angewandten Planungsverfahren und die Planungsergebnisse zu Bestandteilen machtmittel geführter Kommunikationen werden. Die Raumplanung erweist dabei sowohl ihre Passförmigkeit in das Kommunikationsmedium Macht (durch Strukturierung durchsetzungsfähiger Raumkonstrukte, verwendbarer Raumabstraktionen und Planungsziele) als auch ihre Potenz, die Wirkung des Mediums Macht in der Kommunikation durch Erweiterung der Argumentationsbasis um Planungsaspekte und vor allem durch Aufweitung des Möglichkeitshorizontes zu stärken. Planung richtet sich wenigstens in seinen Eingangsphasen ja besonders intensiv auf den Horizont des Möglichen, bevor Auswahlkriterien bestimmt und Selektionen veranlasst werden, um die Planungsziele schärfer zu identifizieren. Überlegungen über den Zeitpunkt der Inangasetzung oder des Abbruchs von Raumplanung, über zeitliche und inhaltliche Reichweiten oder über die rechtliche Folgen bieten dann weitere Anlässe, feste Verkopplungen zwischen politischen Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungen zu erzeugen.

7.4.3 Zur Sinnverwendung im raumordnenden Kommunikationssystem

Der Sinn räumlicher Ordnung entsteht aus der Vorstellung, Raum als Ressource oder Raum als Seinsform der Gesellschaft in Form seiner Nutzungen zu optimieren. Die Historie dieser Vorstellung weist ganz typische Querverbindungen zu anderen Optimierungsversuchen von komplexen Bereichen der Welt auf.

7.4.3.1 Sinn als grundlegender Operationsmodus

Es ist an dieser Stelle weder möglich noch notwendig, den spezifischen Sinn aller durch Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung verwendeten Begriffe hinsichtlich ihrer Kommunikationsfunktion zu sichten. Ein Verweis auf den ständigen Wandel der Begriffe und derjenigen Verhältnisse, welche die Begriffe beschreiben sollen, muss ausreichen. Heute lauten die modernen Begriffe: Regionalplanung, Handlungskonzept, Monitoring, Chancen und Risiken, Flächenmanagement, Modellvorhaben, demographisches Wachsen und Schrumpfen, Standortwettbewerb, integrierte Analyse und Diskursinstrumente, interkommunale Kooperation, Metropolregion, regionale Strukturpolitik, regional governance, Identifikation kollektiver Handlungsbedarfe, Netzwerke – Begriffe, die allesamt ein enormes Potenzial in sich bergen, Möglichkeiten anzudeuten und Verwirrung zu stiften. Es kann hier genügen, im Anschluss an die weiter oben ausgeführten Abhandlungen zum Verhältnis von Theorien untereinander darauf zu reflektieren, dass die beiden wesentlichen Grundbegriffe, sowohl Raum als auch Ordnung, im Verhältnis zu anderen Begriffen als Superbegriffe gekennzeichnet werden können. Daneben erscheinen viele weitere Begriffe der Raumordnungstheorie und –praxis lediglich als aktuelle oder reaktualisierte Formen, die jederzeit wieder verschwinden, gewandelt oder negiert werden können. Für diese Folgerung lässt sich anführen, welcher enormen Anschlusswert beide Begriffe Raum und Ordnung nicht nur an wissenschaftliche Termini, sondern auch an alltagsweltliche Vorstellungen haben. Fast alles lässt sich räumlich vorstellen, wenn man bei dieser Vorstellung auch wieder abziehen muss, dass Raum ein Agens der Realitätskonstruktion psychischer Systeme ist. Fast alles lässt sich ordnen, auch wenn Ordnungen durcheinander geraten, sich schwierig herstellen oder aufrechterhalten lassen oder spezielle Ordnungsvorstellungen sich in sachlichen Zusammenhängen möglicherweise gar nicht nachweisen lassen. Die Verweisungsvielfalt und der Bedeutungsüberschuss beider Begriffe sind zum mindesten im deutschen Sprachraum so enorm, dass psychische Systeme zahllose Anschlussmöglichkeiten finden, um ihre Realitätskonstruktionen zu bestätigen und zu stützen.

Die Superbegriffe Raum und Ordnung erleichtern durch ihr enormes Anschlusspotenzial die Sinnverfassung des Systems. Die Selbstverständlichkeit ihrer Benutzung deutet auf eine geringe Reflexivität bei ihrer Verwendung und auf unterlassene funktionale Analysen. Sowohl Raum als auch Ordnung scheinen sich, im Gegensatz zu vielen anderen Begriffen, nicht abzunutzen. Ihre semantische Konstanz macht sie zu einem beinahe idealen Substrat für Sinnoperationen, so dass der Staat sein Monopol auf ihre Verwendung behaupten wird.

7.4.3.2 Macht und Sinn - die Abscheidung feindlicher Kontingenz

Verweisungsvielfalt und Bedeutungsüberschüsse dieses Ausmaßes sind für die Kommunikation allerdings nicht unproblematisch. Zwar gestatten sie ein der Sinnfunktion entlehntes Bereithalten von Möglichkeiten anderer Begriffsinhalte. Für die Politik ist dies aber nur für die Fälle erwünscht, welche die herrschende Realitätskonstruktion nicht infrage stellen. Für Raumordnungspolitik als soziales System setzt die Selektion von verwendbaren Raumvorstellungen (Sinn) deshalb bereits früher ein: dort, wo die Selektion zwischen systemstabilisierend und systemdestabilisierend differenziert, und als weitere Koordinate: wo sie dies kombiniert mit dem Schema der Machtüberlegenheit bzw. Machtunterlegenheit.

Weiter oben war bereits die Funktion der Raumabstraktion als Mechanismus der Sinnübertragung in der Kommunikation angedeutet worden. Da einzelne Gegenstände die in psychischen Systemen entstehende Vorstellung des Raumes nicht zu tragen vermögen, auch wenn sie von hoher Komplexität und temporaler Konstanz sind, bedarf es einer Gemengelage verschiedener Gegenstände, deren gemeinsam erzeugte Komplexität als Unfassbarkeit durch „Raum“ gleichzeitig sowohl gehalten als dennoch auch dem intellektuellen Zugriff entrückt wird.

Genau dieser Doppelcharakter erlaubt die Nutzung des Raumbegriffs in der politischen Kommunikation. Er fixiert etwas eigentlich Unfassbares und Unhaltbares in einem Begriff, und er fixiert es dadurch, dass er ihm im selben Moment der Nutzung den Versuch einer gedanklichen Rekonstruktion zerstört. Solche Versuche scheitern aufgrund der im auf die materielle und geistige

Wirklichkeit bezogenen Begriff enthaltenen enormen Komplexität an Selektionsproblemen²²⁴. Im Verhältnis dazu weisen mathematisch-physikalische Raummodelle eine hohe operative Verwendbarkeit auf. Die für Operationen notwendigen Anschlussmöglichkeiten werden hier invariant gestellt, so dass sie auch bei fortlaufenden Operationen stabil gehalten werden können. Und sie bestehen aus kontinuierlichen Quantitäten.

7.4.3.3 Sinn und System

Die LUHMANN'sche (1987: 92 f.) Fassung der Verhältnisse von Sinn und sozialem System beruht auf der Funktionszuweisung des Sinns als Operationsmodus des Systems, mit dem sowohl Reduktionsleistungen (Auswahl und Festlegung) vorgenommen werden als auch Anschlüsse für weitere Operationen des Systems bereitgestellt, definiert, gespeichert und ggf. aktualisiert werden. Soziale Systeme können nur auf der Basis von Sinn kommunizieren, und sie tun dies, indem sie fortlaufend neuen Sinn erzeugen, alten ablegen, vernichten oder modifizieren, in neue Wirklichkeitszusammenhänge einbringen usw. Der Operationsmodus, bezeichnet auch als „Universalmedium“ (LUHMANN 1997/1: 51), ist Bedingung der Möglichkeit, beobachten zu können. Sinn, nicht im Sinne von Bedeutung, sondern als Einheit der Differenz von Wirklichkeit und Möglichkeit erlaubt die Unterscheidung von Aktualität und Potentialität, Identität und Differenz (SCHÜTZEICHEL 2003: 41).

Dies wirft Fragen auf wie diejenige nach dem Ort, an dem aktuell nicht benötigter Sinn gespeichert und vorrätig gehalten wird (z.B. in Strukturen der Raumordnungsverwaltung). Da das Kommunikationssystem der Luhmannschen Fassung ausschließlich aus sinnhaften Kommunikationsoperationen sich konstituiert, kann das System selbst den Sinn, mit dessen Hilfe es operiert, nicht enthalten. Er muss gewissermaßen von außen der Kommunikation beigegeben werden, was im Übrigen zwar in anderer Form, im Prinzip aber auch für den technischen Teil von Informationsübermittlungen zutrifft. Als Ort, in dem Sinn aufgefangen und gespeichert wird, muss ein Bereich der Systemumwelt fungieren, und es ist am ehesten anzunehmen, dass er sich in den psychischen Systemen befindet, auf deren elementarer Basis die Emergenz des Kommunikationssystems erzeugt wird. Denn die psychischen Systeme verfügen u. a. über ein Gedächtnis, d. h. über eine Einrichtung, welche in die fortlaufende, aktuelle Evolution Informationen über frühere Zustände, also auch früher entstandenen Sinn wieder einspeisen kann, weil sie als Informationen vorrätig gehalten werden. Allerdings darf dieses Verhältnis nicht als einseitiges betrachtet werden, in dem psychische Systeme zu irgendeinem Zeitpunkt gespeicherte Informationen zu irgendeinem anderen Zeitpunkt wieder aktualisieren. Wie ELIAS (1988) in seiner Untersuchung über die Entwicklung der Zeitvorstellungen der Gesellschaft darlegt, bedarf eine Gesellschaft eines ausgeprägten und hoch synthetisierten Zeitbegriffs, um den chronologischen Zusammenhang weit voneinander entferntere Ereignisse zu erfassen und zu weiteren Operationen zu nutzen.

7.5 Prozesse des Kommunikationssystems und Sinnbildung

Der folgende Abschnitt wird zunächst die Bildung von Sinn behandeln, geht dann über zur speziellen Frage nach dem im System referierten Sinn räumlich wirkender Politik und erläutert anhand von Beispielen den sinnbildenden Vorgang als Prozess des Kommunikationssystems.

L

²²⁴ Die Sprache hat mit dem Raumbegriff eine Möglichkeit zur Beschreibung der Wirklichkeit geschaffen, die es demnach eigentlich nicht geben dürfte. Aus dem Zustand des semantisch eigentlich nicht-erlaubt-seins leitet sich ab, dass es im sozialen Bereich bzw. in der Kommunikation keine zwei vollkommen identischen Raumvorstellungen geben kann. Jedes psychische System kann und muss seine eigenen Selektionen treffen, um eine Raumkonstruktion zu vollbringen, und es gibt keine Möglichkeit, die Raumkonstruktion eines psychischen Systems eins zu eins in ein anderes psychisches System implantieren. Dies funktioniert nur bei technischen Systemen.

Im Kapitel 4.1 war konstatiert worden, dass die Kant'sche Fassung des Raumbegriffes für eine Verwendung in Kommunikationsanalysen nicht mehr ausreichen kann. Ähnliches, wenn auch in anderer Hinsicht, lässt sich für eine Verwendbarkeit der Vorstellung von Vernunft sagen. Zum einen bezieht Kant seine Gedanken weder zu Raum noch zu Vernunft so basal auf Kommunikationsprozesse, wie z.B. Luhmann dies in seinen Ausarbeitungen über soziale Systeme für „Sinn“ vornimmt. Kommunikation, so lässt sich sagen, ist unter Abwesenheit von Vernunft durchaus möglich, nicht jedoch unter Abwesenheit von Sinn. Im letzteren Fall würde die Kommunikation schlicht enden, weil die Realitätskonstruktionen der Kommunikationspartner keine gegenseitigen Anschlüsse mehr zulassen und die von Sinn gewährleisteten Verweisungsüberschüsse abreißen, während man sich andererseits sehr unvernünftig über alles Mögliche unterhalten kann, weil der Sinn einer Kommunikation seine Anschlussfähigkeit für weitere Operationen dann gerade durch das Charakteristikum des Unvernünftigen erhält. Zum anderen lässt sich ausschließen, dass Kants Fassung von "Vernunft" überhaupt Träger einer ähnlichen oder gleichen Funktion sein könnte, wie "Sinn" es für soziale Systeme darstellt. Kant bezieht „Vernunft“ allgemein auf das Handeln des aufgeklärten Menschen, inklusive des Kommunizierens. Es steht demnach bei diesem, Vernunft (bewusst) zu nutzen.

Dasselbe lässt sich über Sinn nicht sagen. Sinnfreie Kommunikation funktioniert selbst dann nicht, wenn sie so beabsichtigt sein sollte. Man kann wohl Vernunft als auch Sinn als Selektionskriterien zur Bewältigung von Kommunikation benutzen. Sie liegen dann jedoch auf anderen Ebenen der Kommunikation - Sinnbezug als grundlegende Voraussetzung jeden kommunizierenden sozialen Systems, Vernunft als Möglichkeit, dieser Kommunikation rationale und ethische Qualitäten zu verleihen.

Die für raumordnende Kommunikation interessante Frage ist nun, in welchen Vorgängen Räume als Träger von Sinn auftreten und was es für Kommunikationszusammenhänge bedeutet, wenn Räume einen Sinn erhalten. In welchen Vorgängen treten Räume als Sinnträger auf? Eine Beantwortung dieser Frage scheint einen Rückfall in die materiell verfasste Ontologie von Räumen vorauszusetzen, also in die Behauptung, Räume würden a priori existieren. Tatsächlich lässt sich ein solcher Rückfall jedoch nicht bestätigen. Kommunikativ vorgenommene Sinnzuschreibungen können Gegenstände der Kommunikation zunächst unabhängig von ihrer Faktizität mit Verweisungsüberschüssen belegen. Ob ein in der Kommunikation behandelter Raum faktisch existiert, kann anhand von Sinn nicht geklärt werden, nicht, weil es Räume a priori nicht gibt, sondern weil alles kommunikative Erleben und Handeln zuerst nach Sinnhaftigkeit verlangt, bevor weitere operative Schritte anschließen können. Um die Faktizität einer räumlichen Vorstellung festzustellen, sind Instrumente der Wahrheitsfindung erforderlich, grundlegend aber keine Kommunikationen.

Raumordnungspolitik verleiht Räumen Sinn, indem sie territoriale Grenzen²²⁵ und Verwaltungseinheiten mit spezifischen Aufgaben oder Funktionen definiert. Für räumliche Wirtschaftspolitik kann das Beispiel eines Kammerbezirks einer Industrie- und Handelskammer herangezogen werden: der Sinn dieses Raumes verweist in die Komplexität des Wirtschaftssystems, die zugleich auf territoriale Einheit und auf einige weitere Aspekte hin selektiert wird. Grundsätzlich bleibt es zwar möglich, dass eine IHK sich auch um Landwirte kümmert oder für militärische Zwecke eingesetzt werden kann. Diese Möglichkeiten werden meistens aber nur im Bereich des Potenziellen gehalten, und nicht ohne weiteres aktualisiert. Sie zeigen dennoch an, wie einmal geschaffene Strukturen den Zugriff auf räumlich relationierte Ressourcen erlauben. Deshalb vor

L

²²⁵ Es muss dabei hier unberücksichtigt bleiben, dass die Territorialität von Menschengruppen und deren räumliche Grenzziehungen auch auf psychodynamische Einflüsse zurückgeführt werden kann. Dieser Aspekt verweist auf den bereits mehrmals angerissenen untrennbaren Zusammenhang psychischer und sozialer Systeme. JÜNGST u. MEDER (1992) unternehmen in einer weit ausgreifenden Studie den Versuch, die im individuellen Handeln erkennbaren psychodynamische Kräfte auf ihre Wirkung im politischen Handeln der Gesellschaft anhand territorialer Indikatoren zu zeigen. Diskussionsbedürftig erscheint daran allerdings die Frage, unter welchen Bedingungen psychische Prozesse, die ja im Grunde auf Einzelpersonen zugerechnet werden müssen, auf soziale Prozesse übertragen werden können.

allem erhält Politik räumliche Orientierungswerte: sie erschließt wirtschaftliche, militärische, politische, ökologische, kulturelle und andere Ressourcen durch die sinnhafte Bildung eines Raumes.

Raumordnungsverwaltung verleiht Räumen einen Sinn, nicht indem sie die Existenz dieses Raumes hinterfragt, sondern seine Existenz stillschweigend vorausgesetzt und hingenommen, immer neue materielle und geistige Artefakte erzeugt, die ein immer dichter geknüpftes Netz von psychisch begründeter Gewissheiten weben, dieser Raum würde tatsächlich so existieren. Vor allem die Exekutive ist es, die neben kulturellen Aspekten wie Sprache oder Kleidung, einem Raum den spezifischen, zeitlich stabilisierten Sinn von „Heimat“ zu geben imstande ist²²⁶. Sie kann dies, weil sie, im Gegensatz zu den Ergebnissen politischer Arbeit, nicht nur auf Aufrufe, Forderungen oder abstrakte Gesetze verweisen kann, sondern tatsächlich Straßen baut, Busfahrten bestellt, Immobilien verwaltet oder Flächen mit Bäumen aufforstet.

Für beide, für Politik und Verwaltung, bedeutet die Sinnhaftigkeit von Räumen in Kommunikationsszusammenhängen, dass die Gesellschaft auf ein räumliches Gebilde zugerechnet werden kann und dass theoretisch endlos viele Möglichkeiten der Veränderung der räumlichen Relationen bestehen. An dieser Stelle allerdings teilt sich das Problem in zwei Richtungen: in diejenige, die auf die Möglichkeiten der Gestaltung mit planerischem Handeln reagiert und in diejenige, welche auf Planung verzichtet und das eigene Tätigsein der Gestaltung ohne Planung erlebt – wobei die Überraschungseffekte bei der zweiten Variante sicherlich größer sein werden.

Es wäre nicht korrekt, wollte man einer Gestaltung ohne Planung die Handlungsaspekte absprechen und in ihr lediglich ein Erleben der Veränderung des Raumes sehen. Auch die Veränderungen können teilweise wenigstens auf Handlungen zurückgeführt werden. Darüber hinaus lässt sich einwenden, dass jeder Handlung ein wie kleines auch immer, dennoch notwendiges Planen vorausgehen muss, weil ihm sonst Ziel und Zweck vollständig abhanden kommen. Je ausgeprägter das Bedürfnis einer Gesellschaft ist, Unvorhergesehenes, aber auch Uneffektives möglichst zu vermeiden, desto eher wird sie deshalb einer Planung zuneigen, die ihr den Eindruck vermittelt, vor den Unwägbarkeiten sich aktualisierender Möglichkeiten der Entwicklung bewahrt werden zu können.

Aus funktionaler Sicht markiert Planung das Ringen um die Aktualisierungsfähigkeit des Sinns eines vom System beobachteten Gegenstandes. Erst eine mögliche Aktualisierung des Sinns sichert die Anschlussfähigkeit für zukünftige Operationen, und zwar so, dass gegenwärtig als auch voraussichtlich zukünftig konsensfähige Operationen möglich werden können²²⁷. Dies schließt den komplizierten Sachverhalt ein, sich zukünftige Konsens- bzw. Dissens-Konstellationen des behandelten Phänomens vorstellen zu sollen.

Andererseits zeigt Planung, wie auf der Basis von gespeicherten und ausgewerteten Beobachtungen der Vergangenheit Selektionen getroffen werden müssen, welche zunächst überhaupt eine ausreichend standfähige Gegenwarts-konstruktion ermöglichen²²⁸. Dieses Spannungsfeld, welches sich zwischen der Gegenwarts-konstruktion und ihrer zukünftigen Aktualisierungsfähigkeit von Sinn auftut, eröffnet der Planung ihren Aktivitäts-zirkel. Er schließt sich sofort, wenn sich die Gegenwarts-konstruktion als obsolet erweist, oder wenn sie keine kommunizierbaren Anschlüsse an zukünftige Sinnoperationen offenbart.

L

²²⁶ Auf diese Weise wird z.B. verständlich, weshalb nach dem Verschwinden der DDR noch lange Zeit erhebliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen zu beobachten sind. Auch wenn viele ehemalige Bürger der DDR dem politischen System ablehnend oder abwartend gegenüberstanden, empfinden sie bis heute die aus den westlichen Bundesländern übernommene Verwaltungskultur und Verwaltungstechnik als fremd und nicht heimatlich. Sie beschwören die Leistungsfähigkeit der früheren Schulverwaltung, der Sozialversicherung oder des Öffentlichen Personennahverkehrs im Sinne eines Heimatverlustes.

²²⁷ Aus diesem Grund ist ein in planenden Gremien der Politik häufig zu hörende Frage: Was fangen wir jetzt damit an? (z.B. mit dem Ergebnis einer Studie, einem Gutachten oder irgendwie aufgetauchten Informationen, die ein Handeln einzufordern scheinen).

²²⁸ Z.B.: eine Bedarfsdeckung an Bauland wurde für zwei benachbarte Städte durch ausreichende Erschließungsmaßnahmen gesichert. Die demographische Entwicklung lässt keinen neuen Bedarf erwarten. Die beiden Städte sind gegenwärtig mit ausreichenden Baulandreserven versehen. (MORO 2006).

Kommunikationssysteme verhalten sich im einfach strukturierten Fall so, dass die Menge ihrer Elemente in zunehmender Zeit kontinuierlich ansteigt. Löst sich das System auf, beispielsweise dadurch, dass keine Informationen mehr eingespeist werden, entstehen „Kommunikationsruinen“, die noch historischen Wert besitzen, in den aktuellen Sinnbezügen jedoch keine Rolle mehr spielen. Ein in das Parlament eingebrachter Gesetzentwurf, der nach einiger Diskussion im Gesetzgebungsverfahren scheitert, erlangt keine rechtliche Verbindlichkeit und damit keine Bedeutung für die Exekutive. Aber wie eine Ruine in der Landschaft kann auch er noch viele Wirkungen im politischen System zeitigen, die aus seinem kommunikativ erzeugten Sinn und den immer wieder möglichen Aktualisierungen erwachsen.

Statt der in der Zeit steigenden Anzahl von Elementen können auch qualitative Kriterien als Bezugsbasis für Bewertungen eines Systems verwendet werden. Die Anzahl der Elemente sagt auch noch nicht viel über die Menge der in den Elementen enthaltenen Informationen aus, erst recht wenig über die kommunikativen Qualitäten der Elemente wie Anschlusswert für weitere Operationen, Neuigkeitswert oder Erwartungswert hinsichtlich weiterer Operationen. Hier zeigt sich dann, dass Kommunikationssysteme nicht nur mehrfach relationiert sein können, was die Anzahl der Teilnehmer betrifft, sondern dass sie daneben auch mehrseitig relationiert sind, da jedes Element wiederum über verschiedene Zustände inhaltlicher und kommunikativer Qualität bestimmt werden kann. Das System muss nicht nur die mehrseitigen Relationen verkräften, sondern nutzt die daraus erwachsende Komplexität zu immer neuen Selektionen sinnhafter Operationen. Fraglich bleibt an dieser Stelle, ob Raumplanung diese Komplexität bewusst erzeugt und die damit eintretenden Folgen bewusst in Kauf nimmt (einplant!), so dass hier eine grundsätzliche Betrachtung zur Funktion der Komplexität angeschlossen werden soll.

7.5.1 Allgemeine Komplexitätsprobleme und Planung

Der Begriff der Komplexität wird häufig verwendet, um ein bestimmtes Verhältnis zwischen einem System und seiner Umwelt oder seiner inneren Struktur anzudeuten. Er ist kein Begriff, der bisher sonderlich viel zu erklären vermag. Mitunter wird er in der Literatur und in Diskussionen sogar so verwendet, dass er mehr zu verdecken als zu erklären scheint, so dass hier für den Zusammenhang mit Planung genauer erfasst werden muss, wie er verwendet werden soll. Die Problematik der Komplexität ist vielschichtig. Sie kennzeichnet zunächst ein Subjekt-Objekt-Verhältnis, bei dem ein System der Schwierigkeit seiner Standortsuche in der Welt gewahr wird. Es geht also um bestimmte Blickrichtungen und Blickweiten, bei denen klar ist, dass sie sehr begrenzt sein müssen – nicht nur deshalb, weil es an Zeit mangelt, den zu untersuchenden Ausschnitt der Welt bis in befriedigende Tiefe zu erfassen, sondern auch, weil dieses Erfassen an intellektuelle und empirische Voraussetzungen gebunden ist, die für jedes System in unterschiedlichem Ausmaß zur Verfügung stehen. Im Resultat ist Komplexität in dieser Hinsicht ein dimensionierter, vektorisierbarer Bestimmungsversuch des Systems auf seine Umwelt, der immer wieder mit der Hoffnung auf Bewältigung begonnen wird, aber dennoch an der Unendlichkeit der Welt scheitert.

Noch komplizierter liegen die Verhältnisse, wenn die Komplexität eines Gegenstandes zum Thema der Kommunikation eines sozialen Systems wird. Hier stößt die Komplexität der (Um-)Welt auf die Komplexität des Systems, was sich eingangs als ein Problem der Sprache erweist, da vor der Informationsübertragung von A nach B eine Transkription des von A untersuchten Sachverhalts in eine Sprache erforderlich wird, die B auch verstehen kann. An dieser Stelle wird deutlich, weshalb Systeme für Weltausschnitte Fachsprachen mit speziellen Zeichenregeln bilden, die von denen, die über diese Weltausschnitte miteinander kommunizieren wollen, erst erlernt werden müssen. Zugleich, und unabhängig von der Frage der Eindeutigkeit, Sinnhaftigkeit und Abbildungskraft der Fachsprache, taucht als paralleles Problem die aufgrund ihrer personalen Divergenz stets abweichende Sicht zweier personaler Systeme auf denselben Sachverhalt auf. Und dieses Problem lässt sich theoretisch nur durch unendliche Iteration bearbeiten, praktisch aber nicht vollständig auflösen. Hier zeigt es sich als mehrdimensionaler Bestimmungsversuch. Die Rede von Komplexität bezeichnet solche Bestimmungsversuche, die durch Hoffnungen getragen werden, die Welt durchdringen zu können und die Ergebnisse der Durchdringungsversuche in Kommunikation einzuspeisen.

Für die Erfassung der Komplexität der Raumordnungspolitik gibt es verschiedene quantitativ-analytische Verfahren, die jedoch alle der grundsätzlichen, von PARSONS (1968: 36 – 37) vorgetragenen Kritik an der empirischen Untersuchung von Systemen nicht entgehen können: (Z) „... Dieser Art der analytischen Behandlung (durch Anwendung der mathematischen Differentialrechnung; R. W.) sind jedoch nur ganz bestimmte Variablen zugänglich – nämlich solche, die nur ihren numerisch quantitativen Wert entlang eines Kontinuums verändern. Diese Forderung schränkt den Bereich der Beobachtungsmöglichkeiten sehr stark ein. Selbst in Fällen, wo sich derartige numerische Kontinua feststellen lassen, sind diese oft nicht notwendig die Variablen, denen die größte empirische Bedeutung zukommt.

Die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreich dynamische Analyse ist die ständige systematische Rückbeziehung jedes Problems auf den Zustand des Systems als Ganzem. Kann dies nicht dadurch sichergestellt werden, dass jede relevante Tatsache explizit als Wert einer der in die dynamische Analyse einbezogenen Variablen erscheint, so muss eine methodische Vereinfachung vorgenommen werden. Logisch ist dies nur in der Form möglich, dass man einigen allgemeinen Kategorien die Rolle der Variablen entzieht und sie als Konstante behandelt. ... Diese Funktion besteht darin, die dynamischen Probleme soweit zu vereinfachen, dass sie auch ohne die Möglichkeiten einer verfeinerten mathematischen Analyse behandelt werden können. Der Verlust ist hierbei zwar sehr groß, wird jedoch teilweise dadurch kompensiert, dass alle Probleme explizit und systematisch auf das Gesamtsystem bezogen werden. ...“

Für die raumordnerische Kommunikation verschärft sich das analytische Problem noch dadurch, dass sie es nicht mit nur einem dynamischen System zu tun hat, welches räumlich relationiert abgebildet werden soll, sondern dass eine Vielzahl solcher Systeme ebenso räumlich relationiert auftreten können: Stahlerzeugung, Großhandel, Landwirtschaft, Territorialverwaltung, Energieerzeugung und Energieverteilung, Naturschutz, Straßen- und Schienenverkehr usw.

Die entscheidenden Fragen sind damit:

1. **Variablen-Konstanz:** Welche Variablen werden in der raumordnerischen Analyse als konstant gesetzt, um prognosefähig, also auch planmäßig zu werden? Mögliche Variablen, die oft nicht mehr in die raumordnerische Betrachtung und Prognose eingehen, sondern als fester Faktor vor die Klammer gezogen werden, können Daten der Wirtschaftsentwicklung, der demographischen Entwicklung, ganz allgemein die Landschaft oder geologische und klimatische Daten sein. Dynamisiert sich eine dieser Variablen, entsteht erhebliche Unschärfe in der Analyse, die sich als Prognoseschwäche äußert.
2. Wie groß sind die durch angenommene Invariabilität einzelner dynamischer Elemente zu verkraftenden **Verluste an analytischer Präzision**? Dies ist nur differenziert und durch genauere Untersuchung der Eigenschaften der Variablen zu erfassen. Hat man zum Beispiel noch vor wenigen Jahren angenommen, dass das mitteleuropäische Klima von so großer Stabilität sei, dass es für die räumliche Ordnung als Kontinuum gesetzt werden könnte, steht dies aufgrund des jetzt prognostizierten Klimawandels (IPCC: 2002) inzwischen in erheblichem Zweifel. Von erheblicher Unsicherheit sind dann Antworten auf Fragen, welche Folgen das für die Gesellschaft haben wird und was noch wie geplant werden kann.
3. Mit welchen **Strategien der Rückbeziehung auf das Gesamtsystem** lassen sich die Präzisionsverluste ausreichend begrenzen? Bei allen neu anzusetzenden Analysen, welche auf die Dynamisierung bisher als konstant gesetzter Variablen reagieren sollen, taucht das Problem einer überwältigenden Komplexität der Welt neu wieder auf. Auf diese kann die raumordnende Kommunikation, wie jedes andere Kommunikationssystem auch, in konstruktiver Weise entweder dadurch reagieren, dass es für die Analyse mehr Zeit aufwendet (d.h. seine Prozessualität verändert) oder neue Selektionen vornimmt.

7.5.2 Planungstaktik angesichts des allgemeinen Komplexitätsproblems

Das Verhältnis, in welchem Planung zu dieser Komplexität erscheint, lässt sich daher nicht nur als das von aktuellen Sinnbildungen zu einer unsicheren Zukunft erkennen. Es wird verständlich,

weshalb die allermeisten Planungen über das Stadium von Träumen und mehr oder weniger vagen Vorstellungen nicht hinauskommen können. Ebenso, weshalb es eine beliebte Planungstaktik ist, sich einem nur sehr unscharf formulierten Oberziel durch möglichst kleine Schritte anzunähern, welche ein großes Reservoir an Möglichkeiten zur Nachjustierung aller Unterziele nach Abschluss früherer Realisierungssequenzen eröffnen. Und ebenso, weshalb soziale Planungen ein so hohes Maß an Standardisierung der Planungssprache entwickeln²²⁹, dass die Standardisierung selbst die für Planungen essentielle Kreativität zu belasten beginnt. Nicht nur die Eigenarten des Gegenstandes der Planung, auch die Planungssprachen erfordern ein ständiges Abstimmen zwischen den Planenden darüber, ob die Absichten überhaupt noch unter den verwendeten Zeichen erkennbar, verständlich und kommunizierbar sind – ob sie also konsensualen Sinn tragen können.

Für die politische Planung kann dabei Raum als grundlegender Selektionsmodus erscheinen, mit dem Handlungsoptionen erstellt und Ordnungsmodelle entwickelt werden. Die als erste einsetzende Differenzierung beträfe somit den Aspekt, einen Gegenstand als räumlich oder unräumlich zu bezeichnen und an die damit getroffene Zuordnung weitere Selektionsschritte anzuschließen. Für als räumlich erfasste Gegenstände können beispielsweise rechtssprachlich codierte Selektionen hinzu treten²³⁰.

Die Selektion ist allerdings in sich nicht unproblematisch. Selbst wenn von komplizierten Selektionsschichtungen oder Selektionskaskaden abgesehen wird, muss beachtet werden, dass Selektionen auf allen Zwischenstufen von einer sehr generalisierten bis zu einer punktförmig spezifizierten Ebene vorgenommen werden können.

So kann die Frage, ob in einem bestimmten Fall gehandelt werden soll, schlicht mit Ja oder Nein beantwortet werden. Die Antwort kann aber auch ein sehr detailliertes, umfangreiches Handlungsprogramm sein, welches sowohl für den positiven als auch den negativen Selektionsfall genauere Vorschriften enthält.

7.5.3 Komplexität und Risiko

Die allgemeine Vorstellung, dass Komplexität zur Selektion zwingt, sagt noch nichts darüber, wie diese Selektion organisiert ist. Ist der Selektionsmodus unwichtig? Kommt es nur auf das Ergebnis des Selektionsvorgangs an, um den Anschlusswert nächster Selektionen zu bestimmen? Dem ist nicht so, weil eine qualitativ hochwertige Selektion Komplexitätsprobleme effektiver (schneller, sicherer, billiger) löst, als ein iterativ voranschreitender oder von Schritt zu Schritt neu selektierender Vorgang, welcher nach jedem Selektionsakt das Ergebnis nachprüft, neu justiert, die nächsten Direktiven erlässt usw. Diese zweite Variante kann flexibler auf Störungen und neue, unerwartete Situationen reagieren, erfordert weniger Übersicht und ebenso weniger Verantwortung, weil der jeweils zu verantwortende Abschnitt des Selektionsvorganges kleiner ist. Der Nachteil dieser Variante liegt auf der Hand: es dauert länger.

Eine weitgehende Programmierung vorgeschriebener Selektionsschritte, deren Wirkungen auch auf längere Zeitabschnitte gerichtet sind, mag im Falle des eintretenden Erfolgs der Planung hocheffektiv sein. Liegen im Programm an wichtigen Entscheidungspunkten Fehler vor (riskante Punkte), oder kann das Programm nur schwer auf neue Situationen reagieren, dann kommt es zu einer Konfrontation zwischen dem Selektionsprogramm und der Evolution. Dies ist, systemtheoretisch erfasst, eines der allgemeinen Probleme von Planung und impliziert die Frage, wie ein soziales System dieses Problem löst.

L

²²⁹ S. dazu die Zeichensysteme der BauNVO; auch §§ 3 u. 7 ROG.

²³⁰ So zum Beispiel mit dem Begriff „raumbedeutsam“, wie er in § 3 Nr. 6 ROG definiert ist.

7.5.4 Sinn und Zeitschichtung

Eingehende Analysen darüber, welche Projektionen sich in der raumordnerischen Vergangenheit und in der Raumplanung bewährt haben, sind selten zu finden²³¹. Gerade weil Raumplanung als angewandte Planungswissenschaft verstanden wird, welche zeitliche Sequenzen als Bedingung beachten muss, ist sie unter den asymmetrischen Verhältnissen der Zeit gezwungen, Sinn zu bilden. Sie verlässt die mit Sinnprodukten gefüllte Vergangenheit durch die Gegenwart in eine Zukunft, deren anschlussfähiger Sinn erst hergestellt werden muss²³². Die ständig ablaufenden Veränderungen aller Verhältnisse löschen auch den in früheren Zeitabschnitten entwickelten Sinn raumordnerischer Ziele und Grundsätze und geben sie dem Vergessen preis, wenn kein funktionierendes Gedächtnis sie aufnimmt und gegebenenfalls dann reproduziert, wenn ehemaliger Sinn unter neuen Verhältnissen wieder günstige Anschlussbedingungen findet. Materiell-ontologisch Verständnis von Raum und Dingen erleichtert die Aufbewahrung ehemaliger Sinn-Implicationen und demzufolge auch die Reproduktion solchen Sinns, weil materiell-ontisch gedachte Gegenstände in der Kommunikation grundsätzlich bedeutender erscheinen, als der kommunikative Modus ihres Sinns. Doch die Aufbewahrung und Speicherung komplexer Bedeutungszusammenhänge stößt naturgemäß schnell an Grenzen der Speicher- und Verarbeitungskapazität des Systems. So wird aus dem Verlust historisch gewordener Sinn-Implicationen durch Ausschalten des aus dem Historischen heraus arbeitenden Gedächtnisses ein direkter Verlust von Sinn. Jemand, der sich an nur wenig noch erinnern kann, kann auch nicht mehr erkennen, ob sich alles nur noch wiederholt. Für ihn findet keine Evolution mehr, oder allenfalls eine abgebremste, statt. Der Selektionen erfordernde Horizont des Möglichen kann nicht mehr unter Bezug auf ehemals anschlussfähigen Sinn bearbeitet werden, woraus ein Haften oder Zirkulieren in der Gegenwart erwächst, und der Anschein von Innovation. Wenn WILLKE (2005: 51) feststellt: - (Z) „Sinn leistet demnach ein Doppeltes: Ein bestimmter Sinnzusammenhang in allen seinen verschiedenen Ausdrucksformen erzeugt eine erste grundlegende Orientierung zwischen Handelnden und zwischen ihnen und der Welt. Das Chaos anfallender Ereignisse und Möglichkeiten wird entlang der >>Magnetlinien<< einer sinnhaft gesteuerten Präferenzordnung strukturiert. Das Sinnvolle wird vom Sinnlosen geschieden nach Dazugehörigem und Nicht-Dazugehörigem“ -, dann bedarf es eben eines Gedächtnisses nicht nur im Hinblick auf die Speicherung chronologischer Sachverhalte, sondern auch im Hinblick auf die allgemeine Komplexität der Welt.

Der Begriff der Komplexität ist hier insofern problematisch, als noch einmal genauer geprüft werden muss, worauf er sich tatsächlich richtet. Auf selbstreferentielle Systeme bezogen kennzeichnet er nicht nur eine Eigenschaft der Umwelt, sondern auch des Systems selbst, so dass sie einen der Aspekte darstellt, welcher die Einheit der Differenz von System und Umwelt übergreifend wiederzugeben vermögen. Für selbstreferentielle Systeme führt Komplexität in den Reduktionszwang und Versuche der Kommunikation in den Sinnzwang. Soweit auch laufen psychische und soziale Systeme in Bezug auf Komplexität parallel. Es lässt sich aber nicht verkennen, dass soziale Systeme weder ein Gedächtnis noch ein Bewusstsein haben, wie es psychischen Systemen eigen ist. Und schließlich ist die Emergenz psychischer Systeme basale Voraussetzung sozialer Systeme. Psychische Systeme können Kommunikation beenden, und das Beenden kann sowohl sinnhaft als auch sinnlos sein. Das heißt, nur psychische Systeme besitzen auch eine sinnbasierte Wirklichkeitskonstruktion, in der Komplexität als eine Eigenschaft dieser Wirklichkeit eine Rolle spielen kann – bekanntlich die Seite der Unentwirrbarkeit, Unentrinnbarkeit und des Labyrinths. Dass der Nachweis über die Entität dieser Wirklichkeit zu erschüttern ist, indem sie als Wirklichkeitskonstruktion psychischer Systeme durch verschiedene Methoden

L

²³¹ Einen der interessanteren, methodisch allerdings wieder auf Raumontologie hinführenden Versuche bietet der Beitrag von HÜBLER (2005: 55 – 62) über die Entwicklung des Konzepts der „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen“.

²³² LUHMANN (1985) bezeichnet Sinn als: 1. Strategie des selektiven Verhaltens unter der Bedingung hoher Komplexität, 2. Zusammenfassung und Zusammenhaltung einer unübersehbaren Fülle von Verweisungen auf andere Erlebnismöglichkeiten und 3. Selektive Orientierung an einzelnen Verweisungszusammenhängen. Damit bleibt die Welt bleibt als Horizont anderer Möglichkeiten erhalten. Sinn Grenzen haben ihm die Eigenschaft von Selektionshilfen.

destruiert wird, ist ein psychologischer Gemeinplatz. Hier ist daran von Interesse, dass die Wirklichkeitskonstruktionen psychischer Systeme von der eingenommenen, jeweils subjektiven Perspektive im Hinblick auf Richtungen, Umfang, Weite oder Stratigraphie abhängen.

Zunächst bedeutet dies, dass soziale Systeme, da sie kein Bewusstsein bilden (dafür aber doppelte Kontingenz, Reduktionsleistungen, Sinnproduktion usw.), auch keine Vorstellung von Komplexität besitzen, jedenfalls nicht in der Weise, wie es psychische Systemen anhand ihres Denkens und ihrer Wirklichkeitskonstruktion hervorbringen. Komplexität muss demnach für beide Systeme eine verschiedene Bedeutung besitzen. Wird angenommen, dass psychische Systeme mit ihren Kommunikationsversuchen soziale Systeme bilden, in die sie die von ihnen antizipierte Komplexität der Welt einspeisen, hat Komplexität an sich für das soziale System selbst keine Bedeutung, da es über die auf Komplexität bezogenen Bewusstseinsinhalte der psychischen Systeme nicht hinaus gelangen kann. Seine Operationen erfolgen zwar auch auf dem Hintergrund seiner eigenen Komplexität und der seiner Umwelt, doch könnten diese selbst einem irgendwie vorhandenen sozialen „Bewusstsein“ nicht so präsent sein, wie es die unendliche Kontingenz appäsentierende Komplexität der Welt für psychische Systeme ist.

Für Komplexität bedeutet dies sicher nicht, dass sie nur eine Einbildung des Bewusstseins wäre. Aber es bedeutet, dass sie Bearbeitungsgegenstand des Bewusstseins sein kann, sie zum Gegenstand seiner sinnhaften Operationen wird. Eben dies können soziale Systeme nicht. Sie können zwar an der Komplexität der Welt nicht vorbei, sofern diese als Entität gesetzt wird, sie können Komplexität auch thematisieren und aufgrund dieser Thematisierung den an die Kommunikation angeschlossenen psychischen Systemen eine erweiterte Vorstellung von Komplexität verschaffen, aber sie kommen dabei über die Bewusstseinsinhalte psychischer Systeme nicht hinaus. Auch dann nicht, wenn sie als soziale Systeme genau die Steigerungsleistungen der Kommunikation in Anspruch nehmen, welche die Koevolution psychischer und sozialer Systeme induziert haben.

Was bedeutet das für Komplexität? Dass sie nur unter der Bedingung ihrer angenommenen Entität in die Theorie eingehen kann. Und dies ist ein problematischer Punkt, weil sie dann als ein Konstrukt behandelt werden muss, welches sich auch aufgrund der Eigenschaften des Bewusstseins und nicht nur der Eigenschaften der Welt konstituiert.

Hinsichtlich zum Beispiel der planerischen Abwägungen von Sachverhalten bedeutet die Auseinandersetzung mit eintreffenden Informationen deshalb, sich mit drei verschiedenen Komplexitäten planerisch befassen zu müssen. Zunächst betrifft dies die Komplexität der Umwelt, die in den verschiedenen eintreffenden Informationen zur Geltung kommt. Dies ist der offensichtliche, am leichtesten wahrzunehmende Teil. Doch ebenso wichtig ist die innere Komplexität des raumordnenden bzw. raumplanenden Kommunikationssystems. Auch diese zwingt nicht nur in ihren formalen Strukturen, sondern auch in ihren komplexen Sinnproduktionen und Sinnverwendungen dazu, Abwägungsvorgänge als Reduktionsmechanismen einzusetzen. Schließlich wäre da noch die Komplexität der psychischen Systeme von Planern selbst. Erst die Ergebnisse dieser drei Bewältigungsversuche können schließlich in das soziale Kommunikationssystem eingespeist und den dort waltenden Prozessen unterzogen werden. Die Frage nach Komplexitätsbewältigung meint demnach zuerst ihre Bewältigung in der Psyche des Planers.

Davon zu unterscheiden sind die Funktionen von raumordnerischen bzw. raumplanerischen Abwägungen als Entscheidungsvorbereitung.

7.5.5 Grenzen des raumordnenden Kommunikationssystems

Thematisch ist Kommunikation an keine Grenzen gebunden²³³. Sie erfordert mit der Erschöpfung eines Themas geradezu den Wechsel, um fortgesetzt werden zu können. Dies bedeutet,

L

²³³ LUHMANN (1985: 11/12): (Z) „Soziale Systeme sind sinnhaft identifizierte Systeme. Ihre Grenzen sind nicht physischer Natur (obgleich natürlich physische Grenzen, etwa solche territorialer Art, Sinn Grenzen symbolisieren können), sondern sind Grenzen dessen, was in Sinnzusammenhängen relevant sein kann.“ Diese Definition sucht HABERMAS (1985: 149, 150) zu relativieren: „Eine operationell befriedigende Abgrenzung sozialer Systeme gelingt nicht deshalb nicht, weil wir dabei auf forschungspragmatische Schwierigkeiten stoßen, sondern weil die Ermittlung von symbolisch konstituierten Sinn Grenzen grund-

dass soziale Systeme nur unter Sonderbedingungen thematisch über längere Zeitintervalle fixierbar sind.

Eine dieser Sonderbedingungen sind Organisationen, die sich auf spezielle Themen ausrichten und diese in ihrer Kommunikation zuvorderst behandeln. Als Organisation soll hier ein soziales System bezeichnet werden, welches über die grundsätzlichen Bedingungen der Systemeigenschaften hinaus seine Strukturen und Prozesse in wesentlichen Teilen formalisiert hat. Der Bezug auf Organisationen, hier hervorgehoben diejenigen, die sich mit räumlicher Ordnung befassen, darf nicht dazu verleiten, die Betrachtungsebene auf die in diesen Organisationen beschäftigten Personen, den Input (politische Ziele, Raumvorstellungen, Daten), den Output (Verknüpfung politischer Ziele mit räumlichen Relationen) oder auf die eingesetzten Instrumente zu ziehen. Nach wie vor geht es um die Funktionen eines mit Informationen arbeitenden, selbstreferentiellen Kommunikationssystems. Die Hinführung zu Organisationen besagt auch nicht, dass es in diesen keine autopoietischen Systeme als Untersysteme geben kann und alle Handlungen in ihnen nur entlang vorgegebene Richtlinien verlaufen. Organisationen, gekennzeichnet durch ein Personalstellengefüge und Strukturen, begrenzen jedoch innerhalb ihres Wirkungsbereiches primär die zu behandelnde Thematik. Unabhängig davon ist es den in Organisationen zusammengefassten Personen zwar möglich, Nebenthemen zu kommunizieren. Diese Nebenthemen stehen dabei aber immer unter dem Primat des eigentlichen Organisationsgrundes, der alle anderen Themen überlagert oder durch seine Funktion als Basis der Selbstreferenz verdrängen kann.

Sowohl das Primär-Thema der Organisation begrenzt die Kommunikation in ihr, aber auch die Organisation selbst setzt Kommunikationsprozessen durch ihre Zweckbestimmung enge Grenzen. Grundlage der Organisationsbildung ist jeweils ein bestimmter, mit dem Wirken der Organisation zu erreichen gesuchter Zweck. Es kommt zwar auch darauf an, dass die Mitglieder der Organisation sich allgemeinen gesellschaftlichen Normen beugen, um ein Miteinander erträglich zu machen. Die Organisation gründet sich aber nicht auf Liebe oder Mitleid, höchstens auf gemeinsame Interessen, auf Versuche des gegenseitigen Verstehens und einer gewissen Loyalität zueinander. Sie grenzt von daher so genannte dienstliche Belange gegen Privates ab, und nur wo ein über die Erfüllung der im Rahmen der Organisation gestellten Erwartungen hinausgehendes Vertrauen entsteht, können einige thematische Begrenzungen der Kommunikation entfallen.

7.5.5.1 Subjektive und personale Einflüsse in Organisationen

Diese allgemein gehaltenen Erläuterungen haben für Organisationen, die sich mit räumlicher Ordnung befassen insofern Bedeutung, als dass sowohl räumliche Vorstellungen als auch Ansichten über Ordnungen trotz der rechtlichen Codifizierungen raumordnerischer Sachverhalte starken subjektiven bzw. personalen Einflüssen unterworfen sind. Es mag Aufgabe einer Organisation sein, diese personalen Einflüsse zu eliminieren und dem Glauben anzuhafte, sowohl zu ihrem Raum als zu der angestrebten Ordnung einer irgendwie begründeten Objektivität möglichst nahe zu kommen. Bei genauerer Betrachtung erweist sich eine solche Objektivität dann als Substitut für eine mehrheits- oder konsensfähige Ansicht von Raum oder Ordnung, wobei der Konsens in Organisationen in der Regel auch noch durch ein verbindliches Diktat der Hierarchiespitze ersetzt werden kann. Mehrheitsansicht, Konsens oder Diktat begrenzen hier nicht nur die Kontingenzen von Raum und Ordnung, sondern auch die Kommunikation innerhalb der Organisation und zwischen der Organisation und der weiteren Gesellschaft.

]

sätzliche hermeneutische Schwierigkeiten mit sich bringt.“ Dazu verweist er auf die bisher unbefriedigende allgemeine Theorie der Sprache und der umgangssprachlichen Kommunikation und setzt fort: (Z) „Bisher ist es nicht gelungen, universale Bestandsvoraussetzungen sozialer Systeme zu ermitteln; und sie können auch nicht ermittelt werden, weil es sie als Invarianten gar nicht gibt. Bestandsvoraussetzungen sozialer Systeme können nämlich als Größen, die von einem historisch veränderlichen kulturellen Selbstverständnis vergesellschafteter Individuen unabhängig sind, nicht einmal sinnvoll konzeptualisiert werden. ... Im Übrigen sind soziale Systeme dadurch ausgezeichnet, dass sie ihre Bestandsvoraussetzungen selber manipulieren können; auch deshalb können diese nicht als unabhängige Daten behandelt werden.“

Für eine Erfassung der internen Bedingungen formaler Organisation ist das charakteristische Verhältnis einer Person als Mitglied der Organisation und dieser selbst ausschlaggebend²³⁴.

7.5.5.2 Kommunikation und Kreativität

Damit erhalten die durch Organisation aufgerichteten Kommunikationsgrenzen Selektionswert. Grundsätzlich mögliche Ausprägungen neuer Anschauungen über Räume und Ordnungen unterliegen einer starken Selektionswirkung, die umso höher ist, je mehr Selektionserfahrung sich in der Organisation angesammelt hat. Von daher kann gut von einer systematischen Unterdrückung kreativer Neuansätze in solchen Organisationen gesprochen werden. Die Experimentierlust sinkt, je stärker die Orientierung auf Konsens mit den herrschenden Anschauungen voran geschritten ist. Neue Einflüsse werden deshalb am ehesten dort zum Zuge kommen, wo es zum Bruch vorhandener Organisation kommt, zur Um- und Neustrukturierung.

7.5.5.3 Grenzen durch Differenzierungs- bzw. Gleichgewichtsprobleme

Die Eigenschaft sozialer Systeme, sich im Innern funktional fortlaufend weiter zu differenzieren, lässt die Frage aufkommen, ob sich auf der Strecke dieses Differenzierungsprozesses Punkte finden lassen, in denen die innere Differenzierung in einen Zerfall des Systems mündet. Natürlich zeigt die Empirie über soziale Systeme täglich, dass diese durch Evolutionen zerfallen können, die als enorme, jedenfalls die Anpassungsfähigkeit des Systems übersteigende Änderung von Funktionen und Funktionszusammenhängen im Innern des Systems auftreten.

Eine theoretische Bestimmung des Punktes, an dem es zum Auseinanderfallen des Systems kommt, ist relativ einfach. Führt eine Ausdifferenzierung dazu, dass ein bisher dem System angehörendes Element fortan als systemfremd erkannt wird, gehört es der Systemumwelt an und wird von den Kommunizierenden nicht mehr als Systembestandteil akzeptiert. Führt eine Ausdifferenzierung zur Auflösung aller systemerhaltenden Funktionszusammenhänge, existiert das System nicht mehr.

Das führt weiter zu der Frage, wie trotz der in sozialen Systemen sich ständig vollziehende Evolution der Funktionen die Autopoiesis gesichert werden kann. Bilden Systeme dazu ein Gleichgewicht aus, welches die durch fortlaufende Differenzierung miterzeugte Zerfallstendenz des Systems rückführt und in selbstreferentielle Elemente verwandelt? Dann ist zu vermuten, dass es sich dabei um Re-Differenzierung handeln könnte. Betrachtet man den Sonderfall von Strukturbildungen als Ergebnis von Differenzierungsprozessen, so sind Re-Differenzierungen als Strukturzerfall zu identifizieren. Für die raumordnenden Strukturen des deutschen Staates ist dieses Operationsmuster von Strukturbildung und Strukturzerfall durch historische Analysen teilweise erschlossen. Neue gesellschaftliche Kräfte führten, so lässt sich aus ihnen schlussfolgern, stets die ihnen gemäßen Strukturen raumordnerischer Kommunikation ein. Die Grenzen des Kommunikationssystems zeigen sich dem entsprechend als Grenzen für das, was politisch und ideologisch kommuniziert werden konnte.

Re-Differenzierung von Strukturen ist somit eine Variante zur Bewahrung des Gleichgewichts kommunizierender Systeme. Sie sind damit in der Lage, einer immer möglichen Spaltung von Struktur und Aufgabe der Struktur zu entgegnen, wie sie in Form von überbordender Bürokratie deutlich werden kann.

7.5.5.4 Grenzen der Differenzierung

Die auch von LUHMANN (1987: 38, 47, 127 f., 217 f., 566) mit benutzte These, dass sich Gesellschaften in ihrer fortgesetzten Evolution ständig weiter differenzieren, kann hinsichtlich der Differenzierungsgrenzen genauer bestimmt werden. Die Differenzierung des Sozialen wurde vor

²³⁴ „Person“ ist dazu im systemtheoretischen Sinne als Komplex undurchschaubarer Eigenschaften anzusehen, welcher als relativ autonomes autopoietisches System Bestandsvoraussetzung eines Kommunikationssystems ist. Ein Rückgriff auf das alte Konzept des „Individuums“ führt, wie z.B. bei FISCHER (2004), zu Empirieproblemen hinsichtlich der Machtwirkungen innerhalb von Organisationen.

Luhmann nicht auf Systeme im Sinne der neueren Theorie sozialer Systeme bezogen, sondern auf den alten Begriff der organischen Gesellschaft, die sich letztlich auf ihren Mitgliedern bzw. auf Personen aufbaut. Diese Vorstellung ist noch insofern relevant, als dass die Differenz psychisch-personaler und sozialer Systeme basal wirkt. Man kann deshalb eine erste Grenze der gesellschaftlichen Differenzierung an Personen finden, von denen schließlich sich jede einzelne für eine nur einmal vorhandene spezifische Funktion entscheiden könnte. Möglich wäre darüber hinaus nur noch die in einer einzelnen Person weiter denkbaren Kombinationen mehrerer, zueinander passender Spezialisierungen. Spätestens hier wären dann aber die auf der personalen Ebene möglichen Differenzierungen an eine Grenze gelangt, weil das psychische System jeder Person nur eine überschaubare Anzahl von Spezialisierungen aushalten kann.

Auf der metapersonalen Ebene lassen sich wesentlich mehr Kombinationsmöglichkeiten finden, in denen sich Personen zu gesellschaftlichen Strukturen vereinigen. In früheren Stadien sozialer Theorien wurden diese Kombinationen als soziale Rolle begriffen, die eine Person auszufüllen in der Lage ist, beispielweise als Vater, als Amtsleiter, als Elter eines schulpflichtigen Kindes, als Rentner, als Mitglied eines Sportvereins, als Käufer eines Artikels usw. Dennoch ist auch hier die Anzahl der möglichen Differenzierungen nicht unendlich, und im Hinblick auf personale Systeme gibt es individuelle Konditionierungen, die aus personalen Eigenschaften wie Intellekt, Willen, Bildung, soziale Herkunft, Vermögen, Nationalität, Geschlecht usw. resultieren.

7.5.5.5 Personale Anforderungen an Systemfunktionen

Im Hinblick auf das soziale System der Raumordnungspolitik bedeutet dies, dass zur Bildung von das System gewährleistenden Strukturen eine Auslese solcher Personen aus der Gesellschaft durchgeführt wird, die sowohl in der Lage sind, den Anforderungen an Ausbildung und Intelligenz zu entsprechen, als auch genügend Loyalität aufbringen, um die Direktiven der Hierarchiespitze umzusetzen. Die Auslese ihrerseits wirkt selbstverstärkend auf die Anhaftung zwischen dem Staat und seinen Raum- und Ordnungsvorstellungen, indem sie ausschließlich entsprechende Personen in die Struktur einsetzt. Diese Personen haben passfähige Raum- und Ordnungsvorstellungen und ein diskursnormales Verhalten. Da es in der Gesellschaft Wechselwirkungen zwischen dem Ausbildungssystem und staatlichen Strukturen gibt (z. B. in Form von Anforderungsprofilen), wirkt dies deshalb hin auf eine Verfestigung und Normalisierung der staatlichen Raum- und Ordnungsideen in der Gesellschaft.

7.5.5.6 Ontologie als Kommunikationsstrategie

Es würde ein Versuch, auch nur die bedeutendsten Raumkonzepte wichtiger Gesellschaftsformationen vorzustellen, den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Deshalb wird hier nur auf die Feststellung rekurriert, dass Gesellschaften, wenn sie Raum als Handlungsdimension einsetzen, das jeweils verwendete Raumkonzept funktional entwickeln und evolutionär anpassen. Da die im Einzelnen verfolgten Zwecke höchst unterschiedlich sind, kann es auch kein allgemeingültiges, universell verwendbares Raumkonzept geben und es wird deutlich, dass Indikatoren für eine Vergleichbarkeit solcher Konzepte schwer zu begründen sind. Indikatoren können nicht unabhängig von den jeweiligen Zielen einer Gesellschaft gedacht werden. Das Interesse am möglichen Vergleich der differierenden Raumkonzepte verschiebt sich deshalb hin auf die Frage, welche Funktionen die Verwendung des Raumes hat. Für ein raumordnendes Kommunikationssystem lässt sich diese Frage anhand des oben erreichten Analysestandes über die Art des überwiegend genutzten Raumkonzepts fortsetzen in die Frage, welche Funktionen der ontologische Ansatz einnimmt, der für Raum heute noch weithin in Anspruch genommen wird. Das in weiten Teilen zu beobachtende, unreflektierte Verharren auf materiell-ontischen Raumvorstellungen legt deshalb nahe, die Kommunikationsfunktion der Ontologie selbst zu untersuchen.

Hinsichtlich der raumordnenden Kommunikation kann dann festgestellt werden, dass die nicht weiter diskutierte und nicht weiter hinterfragte Annahme, Raum sei a priori vorhanden und eine Diskussion darüber gehe an der Realität vorbei, für Kommunikationsoperationen als strategische Handlungsmaxime erscheint. Das kommunizierende System sichert sich mit ihr vor der Hinter-

fragung des Sinnes der eigenen Existenz. Nur wenn der Raum ganz selbstverständlich (naturgegeben) da ist, bedarf es ganz selbstverständlich (natürlich) einer ordnenden Bearbeitung dieses Raumes. Ist der Raum hingegen als solcher nicht vorhanden und begründet sein Entstehen erst in der Kommunikation, dann wird zwischen dem Raum und diesem Kommunikationssystem ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis deutlich. Eines kann ohne das andere nicht existieren. Und verschwindet das eine, dann mit ihm auch das andere. Zwischen raumordnerischem Raum und raumordnendem Kommunikationssystem entsteht ein referentielles Verhältnis, bei der das eine jeweils die Existenzbedingung und die Entfaltungsmöglichkeiten des anderen enthält und begrenzt.

Darüber hinaus versichert sich das System mit dem materiell-ontischen Raum auch gegen Relativierungen und Dekonstruktionen der eigenen Raumkonstruktion. Es lässt innerhalb der für die Raumkonstruktion verwendeten Themen weite Spielräume, aber lässt die grundsätzlichen Prämissen seiner Raumkonstruktion ungern infrage stellen. Freilich könnte es das für sich selbst tun, um beispielsweise die Richtigkeit seiner Annahmen zu prüfen. Doch ohne besondere Anlässe erfolgt eine solche, Zeit und Kräfte erfordernde Prüfung nicht.

7.6 Kommunikationsstrategien

FÜRST (2006: 117 ff.) hebt in Anlehnung an SIEBEL hervor, dass die hauptsächliche Kommunikationsstrategie der Raumordnungspolitik und Raumplanung bis in die 90-er Jahre des 20. Jahrhunderts dadurch geprägt wurde, dass das Steuerungsverständnis auf einem tradierten Staatsverständnis des „Gottvater-Modells“ beruhte. Man redete von der hohen Warte mit den Untergebenen, die sich den Planungsvorstellungen zu fügen hatten. Ging es anfänglich dabei inhaltlich noch darum, die Siedlungsentwicklung in regionalen Zusammenhängen zu kontrollieren und der zunehmenden Verknappung von Siedlungsflächen beizukommen, wurde diese begrenzte Aufgabenstellung bis 1945 erheblich erweitert und ideologisch überdehnt, um nach dem Zweiten Weltkrieg das Aufgabenspektrum anzupassen, teilweise erneut zu erweitern, jedoch die Verbindlichkeit der Raumplanung und die Durchsetzungsfähigkeit einer räumlichen Ordnung gegenüber anderen Planungsträgern einzugrenzen.

Fürsts Beobachtung, die auch bis in die Kommunikationsstrategien hinein zu bemerkenden Probleme der Raumplanung würden in der Inkompatibilität mit der Logik der Politik auf Projekt- und Maßnahmenorientierung und mit den Wahlzyklen der Politiker liegen, erfassen nur einen Teil der Kompatibilitätsprobleme zwischen Raumplanung und Raumordnungspolitik.

Wenn dies die Hauptprobleme wären, ließen sie sich auch durch eine Erstellung geeigneter Kommunikationsstrategien in Form von strengeren Kopplungen zwischen Planung und Umsetzung (beispielsweise durch Direktfinanzierung) oder durch zeitliche Harmonisierung von Planungsleistungen mit Wahlzyklen bewältigen. Offensichtlich liegen die Dinge jedoch nicht so einfach. Programmorientierung (Prozessorientierung), Zeitstrukturen, Organisationsformen, Arbeitstechniken, Legalisierungsbasis, Zielsysteme und Selbstreferenz der einzelnen, in der raumordnerischen Kommunikation beteiligten Systeme unterscheiden sich erheblich, wie in der folgenden Übersicht angedeutet wird. Aber sie stellen nur den Teil der Probleme dar, der sich funktional-analytisch beschreiben lässt:

	Raumordnungsverwaltung	Raumplanung	Raumordnungspolitik
Organisationsform	Behörden, Stabstellen, Zweckverbände	Behörde, Stabstellen, Zweckverbände	Parlament, Ausschüsse, ministerielle Fachressorts
Determinierende Zeitstrukturen	Normalzeit	azyklische Mittel- und Langfristen, Zukunft	zyklische Wahlperioden, Aktualität
Programmatik	statisch (Raum), rechtlich (Ordnung)	Prozessual (Sach- und Sinnevolution)	prozessual (Maßnahmen, Projekte)
Arbeitstechniken	Verwalten durch Steuern	Planen, Beteiligen,	Diskutieren, Beschließen

Zielsysteme	und Entscheiden Selbsterhalt durch Entscheidungsbewältigung	Abwägen Selbsterhalt durch Zukunftsbewältigung; Orientierung auf gesellschaftliche Entwicklung	ßen Selbsterhalt über Machterhalt; politische Wirkungen in anderen Funktionssystemen
Legalisierungsbasis	Auftragsverwaltung	Auftragsverwaltung	Wahl
Strukturelle Basis der Selbstreferenz	behördlich-staatlich orientiert	Evolution der Gesellschaft	Repräsentanz des Wählerwillens
Interpenetration	Recht, Politik	Wissenschaft, Recht, Politik	Recht, Wissenschaft, Verwaltung, Moral

Daneben resultieren weitere Probleme, zwischen Raumplanung und Raumordnungspolitik effektive Kommunikationsstrategien einzusetzen, auch in den ideologischen Lasten vergangener Perioden deutscher Raumplanung. Ignorierung der raumplanerischen Erfahrungen der DDR, Leugnung und Verschweigen nationalsozialistischer Entwicklungsphasen oder das Vergessen (dazu auch WALDHOFF 1994: 215) der eigentlichen gesellschaftlichen Wurzeln von Raumplanung und Raumordnungspolitik erhöhen nicht unbedingt die Vertrauenswürdigkeit in die eingesetzten Kommunikationsstrategien. Für die raumordnerische und raumplanerische Kommunikation dürfte allerdings ein Abschütteln der ideologischen Lasten der Vergangenheit nicht möglich sein, solange auf Raumontologie beharrt wird. Die raumordnungsexekutive Verknüpfung von Raum und Staat führt immer wieder zurück in das „Gott-Vater-Modell“, weil Planungsbeteiligte immer nur individualisierte Aspekte einbringen können, während sich die Raumordnungsverwaltung die Gesamtsicht auf die Ordnung vorbehalten kann.

Auch aus diesem Grund ist die fortdauernde Anhaftung der Raumordnungsverwaltung an die Raumontologie als ihre zweckmäßige Kommunikationsstrategie zu erwarten. Strategische Gründe des Festhaltens an der Raumontologie liegen darin, dass

- die Absender von Informationen (Institutionen, Organisationen) bestrebt sind, aus Gründen des Verstehens denselben Sprachmodus zu benutzen, wie ihre Adressaten;
- Belastungen der Kommunikation mit Abstraktionsproblemen vermieden werden sollen; die Verwendung eines konstruktivistisch verstandenen Raumbegriffs in der Kommunikation setzt voraus, dass dies vorher vereinbart wird und dass annähernd dieselbe Konstruktion benutzt wird;
- raumordnerische Kommunikation sich wesentlich und juristisch definiert auf das Gebiet des Staates bezieht; als staatlich-politisch normierte Größe beansprucht ein Gebiet in der Alltagssprache noch deutlich stärker einen materiell-ontischen Status, als abstrakter Raum;
- Befürchtungen des Realitätsverlustes bei Wechsel eines grundlegenden Teils der Realitätskonstruktion zu Widerständen gegen diesen Wechsel führen werden.

7.7 Raumordnerische Handlungen

Die meisten raumwissenschaftlichen Konzepte kommen derzeit aus dem Ausland: Cluster aus den USA, Wachstumspole aus Frankreich, Handlungstheorie aus der Schweiz und Wahrnehmungsgeographie aus Österreich. Wird auf die aktuellen Normen des bundesdeutschen Raumordnungsgesetzes reflektiert, dann finden sich an zentraler Stelle neben einigen anderen konzeptionell wirkenden Leitvorstellungen zwei besondere, die sich räumlichen Relationierungen nicht fügen wollen. Zum einen ist dies die Vorstellung, eine nachhaltige Raumentwicklung solle die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft gewährleisten²³⁵. Zum anderen ist es die Idee, mit der nachhaltigen Raumentwicklung gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen herzustellen²³⁶. Dass für beide Leitvorstellungen eine Projektion auf räumliche Relatio-

L

²³⁵ § 1 Abs. 2 Nr. 1 ROG.

²³⁶ § 1 Abs. 2 Nr. 6 ROG.

nen nicht schlüssig gelingen kann, ist nur eines von mehreren Problemen, welche auch auf der unbewältigten Raumontologie raumordnerischer Kommunikation beruhen.

Ungeachtet der Erklärungsprobleme über die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen in den Teilräumen oder die beeinflussbaren Bedingungen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit gibt die raumordnerische Leitvorstellung eine Art Glücksversprechen ab. Glück, Gleichwertigkeit oder Persönlichkeitsentfaltung sollen so möglicherweise in den Rang einer Leitdifferenz gebracht werden, anhand dessen dann über das Gelingen oder Nicht-gelingen einer räumlichen Ordnung und die dazu erforderlichen Handlungen verhandelt werden kann.

7.7.1 Steuerung der Aufmerksamkeit

Wenn Handlungen als Kommunikation in den Mittelpunkt der Betrachtung treten sollen, müssen dazu die Systemaspekte mit untersucht werden, welche diese Handlungen mit hinreichendem und rekonstruierbarem Sinn ausstatten. Dieser Vorgang kann als Entscheidungsprozess bezeichnet werden, da er das Kontingenz-Problem des politischen Systems mit Hilfe von mehrstufigen Reduktionen bis hin zur schließlich getroffenen Entscheidung zu lösen trachtet. Zur Einleitung dieses Prozesses bedarf es zunächst eines Anlasses, der die Aufmerksamkeit des beobachtenden Systems an ein Thema bindet. Es führt aber eine mechanistische Auffassung darüber, dass eine Summe von relevanten Faktoren aus demokratischer Legitimation, Nutzen für öffentliche Aufgaben und weiterem den politischen Stellenwert raumordnerischer Arbeit bestimmen²³⁷, nicht besonders weit. Sie berücksichtigt die Schwankungen und thematischen Varianzen von Politik sowie ihr machtbasierendes Kommunizieren nicht hinreichend, differenziert nicht genau genug zwischen Politik und Raumplanung als einer Arbeit von Verwaltungsspezialisten und weist Raumordnungsverwaltung und Raumplanung die Mühen um Aufmerksamkeit zu, ohne ein aus der politischen Logik heraus erfolgversprechendes Instrumentarium zu kanonisieren.

Anlässlich seiner Studie über die funktionalen Beziehungen von Themen und Meinungen zur Gewinnung von Aufmerksamkeit und zum Erreichen von Entscheidungen in politischen Systemen legte LUHMANN (1975: 16 – 17) mehrere Aufmerksamkeitsregeln dar, die hier in ein spezielleres Verhältnis zur Raumordnungspolitik gebracht werden sollen. Die folgende Übersicht nimmt diese Aufmerksamkeitsregeln auf und diskutiert sie anlässlich der spezielleren und praxisbezogenen Untersetzung weiter.

1. Übertreffende Priorität bestimmter Werte

In der raumordnerischen Kommunikation können dies Werte sein, wie sie das Territorium des Staates hinsichtlich seiner exekutiven Stabilität, möglicher Verluste oder Hinzugewinne an Gebieten anzeigt. Grenzverläufe, Grenzöffnungen oder –schließungen werden davon ebenfalls erfasst. Über die eigentliche Territorialität hinaus finden sich Bezüge auf prioritäre gesellschaftliche Werte, die mit räumlichen Relationen verknüpft werden und durch ihre Verknüpfung eine raumpolitische Bedeutung gewinnen. Doch nicht nur territorial können prioritäre Werte bezogen sein. Sie umfassen ebenso auch Teile der Bevölkerung, die durch verschiedenste Entwicklungen verloren oder gewonnen werden können.

Räumlich bezogene Werte sind in der Politik stets kontingent. Für die deutsche Raumordnungspolitik ist heute allerdings entscheidend, dass sie auf die meisten Werte von überragender Priorität für die politische Aufmerksamkeit keinen Zugriff hat, oder wenn, dann begrenzt auf ihre räumliche Komponente, da alle diese prioritären Werte in anderen Politik- und Verwaltungsbereichen dezentralisiert verhandelt²³⁸, bei Bedarf aber auch dem Geschäftsbereich der politischen Führung unmittelbar zugeordnet werden können. Raumordnerische Kommunikation versucht, durch Bezüge auf prioritäre Werte in ihren Plänen und Programmen einen moderaten Aufmerksamkeitsgewinn zu erzielen. Dieser muss jedoch schon deshalb von ihr selbst eng gefasst werden,

L

²³⁷ So zu erkennen bei LENDI (2008: 383 ff.).

²³⁸ So exemplarisch die territoriale Integrität bei der Verteidigungspolitik und der Armee, die legale und illegale Einwanderung bei der Innenpolitik und dem Grenzschutz, der Schutz des menschlichen Lebens vor Naturgewalten und technischen Katastrophen ebenfalls bei der Innenpolitik, die Energieversorgung bei der Wirtschaftspolitik, die Arbeitslosigkeit bei der Sozialpolitik usw.

weil die Raumordnungsverwaltung die Problemlösungsmöglichkeiten der einzelnen Fachpolitiken nicht übernehmen kann. Zu viel Aufmerksamkeit für die räumliche Ordnung könnte bedeuten, von der Raumordnungsverwaltung mehr tatsächliche Beiträge zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zu erwarten, als sie zu leisten in der Lage ist.

Beispiele für räumliche Bezüge auf prioritäre Werte finden sich regelmäßig in raumordnerischen Plänen und Programmen. Das folgende Text- und Kartenbeispiel entstammt dem Entwurf des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein 2009 und greift Werte der Versorgung mit Nahrung, der Gesundheit und des Schutzes des Lebens vor Sturmfluten auf:

(Z)

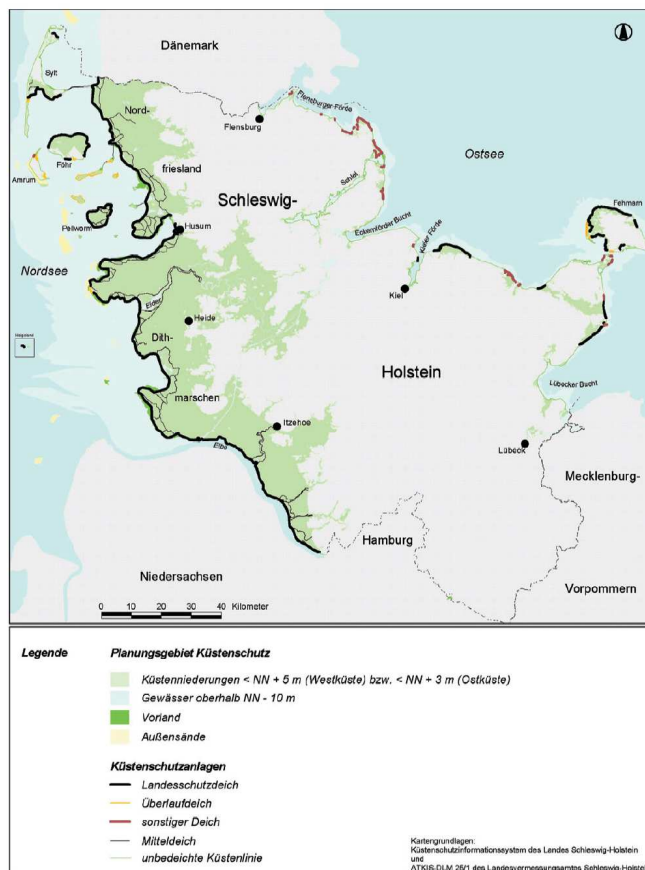
„7.8 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

G (2) Die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln – vorzugsweise aus der jeweiligen Region – soll sichergestellt werden.

8.6 Gesundheit, Pflege, Betreuung und Sport

G (1) In allen Landesteilen soll eine gleichwertige medizinisch leistungsfähige stationäre und ambulante Versorgung sichergestellt werden. Die wohnortnahe ambulante Versorgung durch Hausärzte, Fachärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten und Apotheken sowie das Netz von Krankenhäusern sollen bedarfsgerecht der demographischen Entwicklung Rechnung tragen und sich am Zentralörtlichen System (u 6.2) orientieren. In allen Zentralen Orten sollen Hausärzte und Zahnärzte vorhanden sein. Fachärzte sollen möglichst in Ober-, Mittel- und Unterzentren vorhanden sein. Insbesondere auch in den ländlichen Räumen ist die medizinische Versorgung langfristig sicherzustellen. Krankenhäuser sollen vorrangig in den Ober- und Mittelzentren angesiedelt sein, wobei die Krankenhäuser der Schwerpunkt- oder Zentralversorgung eher in Oberzentren vorgehalten werden sollen. Im Bereich der Palliativmedizin und Hospizversorgung soll die Versorgung der Patientinnen und Patienten in Schleswig-Holstein optimiert werden. Dafür ist eine Verbesserung der Infrastruktur in der flächendeckenden palliativmedizinischen Versorgung durch die Vernetzung vorhandener Angebote und die flächendeckende Einrichtung von interdisziplinär zusammengesetzten Palliativ-Care-Teams im Verbund mit den Akteuren der Hospizversorgung erforderlich.“

Abbildung 28: Hochwassergefährdete Küstenniederungen in Schleswig-Holstein (Abb. 15 des Entwurfs des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein 2009)



2. Krisen oder Krisensymptome

Die raumordnende Kommunikation beurteilt krisenhafte Momente der Gesellschaft wesentlich aus ihrem Blickwinkel der Analyse mittel- und langfristiger Entwicklungsabschnitte. Dies steht zunächst im Widerspruch zur allgemeinen Wahrnehmung von Krisen als plötzlich, jedenfalls ohne vorher deutlich artikuliert erwartende und bedrohlich wirkende Entwicklung. Das raumordnerische Denken in Tendenzen und langfristigen Zeiträumen wäre demnach ein gutes Instrument, um Anzeichen solcher Krisen frühzeitig zu erkennen und mittel- bis langfristig Gegenmaßnahmen zu planen. Hinsichtlich der raumordnerisch kommunizierten Themen werden diese Fähigkeiten jedoch wieder scharf eingegrenzt und auf solche gelenkt, die einer räumlich relationierten Prognose leichter zugänglich sind. Raumplanung befasst sich nicht mit der Bekämpfung von Großbränden oder Überschwemmungen, kann keinen Arbeitskampf beenden oder Spannungen mit Nachbarstaaten beheben.

Raumordnungspolitik eignet sich deshalb nicht für heroische Taten, die in politisches Kapital umgemünzt werden könnten, bleibt im öffentlichen Diskurs unscheinbar und wenig spektakulär. Sie befasst sich mit Krisen und deren Symptomen unter analytischen, einer weiteren Verschlimmerung der Lage möglichst vorbeugenden Aspekten, nicht aber mit der operativen Behebung von Krisen²³⁹. Sie kann damit einen Beitrag leisten, um Entwicklungsprozesse zu verstetigen und krisenhaften Momenten durch vorausschauende Planung die Spitze abzubrechen. So untersucht sie im Sinne ihrer Leitvorstellungen die demographischen Veränderungen des ländlichen Raumes, ethnische Segregationsentwicklungen in Städten, Migrationsverhältnisse zwischen Bundesländern, die Anpassungsbestrebungen von Wirtschaftsbranchen an die Globalisierung, die Auswirkungen des Klimawandels und vieles mehr – dies aber immer abseits der Zustände, die als Krise bezeichnet werden können.

L

²³⁹ S. a. HILPERT, MANNKE, SCHMIDT-THOMÉ (2007: 25, 36 f.) und FLEISCHHAUER u. BORNEFELD (2006: 161 ff.).

3. Status des Absenders der Kommunikation

Der Hinweis auf den Status des Absenders einer Kommunikation scheint für Kommunikationsvorgänge von sehr allgemeiner Bedeutung zu sein. Unabhängig davon, ob eine Kommunikation in politischen Gremien oder behördlichen Institutionen auf derselben Hierarchieebene oder über eine bzw. auch mehrere solcher Ebenen hinweg geführt wird: es lässt sich die Richtigkeit dieser Aussage daneben und auch außerhalb der politischen und exekutiven Kommunikation zeigen. Entscheidend ist demnach der Status des Absenders bzw. die an den Status des Absenders gebundene Macht, den Empfänger auch über weitere Kommunikation und zusätzliche Kommunikationsmedien, nötigenfalls auch durch Weisungen und Befehle zur Behandlung des von ihm erwünschten Themas zu bringen.

Die Themen der höheren Hierarchieebene strukturieren und ordnen so das Kommunikationssystem und legen in der Form von Thematisierungen „weiche“ Grenzen des Systems fest, die deshalb als „weich“ bezeichnet werden können, weil sie sich im Verhältnis zu personalen oder hierarchischen Strukturen relativ schnell ändern, erweitern, reduzieren, umsortieren usw. können. Werden beispielsweise Themen der Windenergienutzung für die politische Führung aktuell, kann ein vormals interessierendes Thema wie die Tertiarisierung der Innenstädte seine Bedeutung fast vollständig verlieren. Es wird gewissermaßen unmodern und kommt (zurück) in den Fundus derjenigen Möglichkeiten, die später unter veränderten Bedingungen wieder genutzt werden können.

4. Symptome politischen Erfolgs

Anzeichen erfolgreichen Handelns lassen sich auf raumordnerische Aspekte beziehen, wenn diese Erfolge auch kaum je so spektakulär sein werden, wie bei einem erfolgreich verlaufenen Krisenmanagement. Sofern sie deutlich in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, ist die politische Wirkung räumlicher Ordnungsprozesse auch eine andere. Erfolgreiche Raumkonzepte zeichnen sich dadurch vor anderen aus, dass ihre auf einer thematisch übergreifenden Konzeptualisierung beruhende Raumkonstruktion ein Sinnbild bzw. Symbol politischer Herrschaft über ein Territorium suggeriert. Sie verleiht den politisch Handelnden also ein psychisch begründetes Macht- und Herrschaftsgefühl angesichts des mit Symbolen erzeugten Bildes eines gestalteten Territoriums ihres Einflussbereiches. Und es lässt sich angesichts der Vermittlungsprobleme von Erfolgen raumordnerischer Arbeit in die politische Kommunikation hinein folgern, dass ein beachtlicher Teil der politischen Motivation für Raumordnung genau hier wurzelt.

5. Neuheit von Ereignissen

Dem Hang zur Thematisierung neu auftauchender Ereignisse liegen mehrere funktionale Eigenschaften sozialer Systeme als Kommunikationssysteme zugrunde. Ein Aspekt lässt sich als eine Art „Hunger“ des Systems nach Informationen beschreiben, da ein Information immer und nur noch dann als solche in der Kommunikation erscheint, wenn ihr Inhalt im System nicht bereits vorliegt. Sobald alle angefallenen Informationen verarbeitet sind, verfällt das System in einen Wartezustand, der auf nächste Informationen gerichtet ist.

Eine eingehende Information über einen dem System bereits bekannten Sachverhalt hat keinen Informationswert. Treffen allerdings dieselben Informationen von verschiedenen Stellen verschiedener Hierarchieebenen, von Personen mit verschiedenem Status ein, kann dieser redundante Zustrom eine Thematisierung beschleunigen oder verstärken, weil die mit der Information versehenen Attributierungen möglicherweise zu Neubewertungen der Information Anlass geben können. Der „Informationshunger“ des Systems resultiert u. a. aus Erfahrungen des Systems darüber, nur durch ständig eingehende Informationen über die Umwelt und sich selbst die größten Unsicherheiten in der permanent laufenden Lagebeurteilung ausmerzen zu können.

Der zweite wichtige Aspekt findet sich in der Stabilisierung der System-Umwelt-Grenze. Eine endlose Hereinnahme und strukturelle Wirkungen der Informationen im System würden diese Grenzen auflösen und die Selbstreferenzialität des Systems unterbrechen. „Alte“ Informationen werden deshalb vom System „vergessen“ und durch diejenigen ersetzt, die ihm eine adäquate Vorstellung der aktuellen Umweltzustände und eigenen Zustände übermitteln können.

So gerät auch raumordnende Kommunikation zu einem Kampf um die Informationsquellen und um die Aktualität der bezogenen Informationen. Beides zwingt zur Bürokratisierung (Speicherung und Verwertung der Informationen, Nutzung als Basis für Entscheidungen) und dazu, ein distinktives und stabiles Netz der Informationsgewinnung über territoriale Einheiten zu werfen.

6. Schmerzen oder zivilisatorische Schmerzsurrogate

Die von LUHMANN (1975) beschriebenen „Schmerzen“ als Aufmerksamkeitsregeln finden ihre funktionelle Resultante grundsätzlich in Ängsten, überwiegend Verlustängsten, daneben auch solchen Ängsten wie vor Krankheit, Tod, Fremdbestimmung, Übervorteilung usw. Sie bilden daher die ins Negative gewendete Kehrseite der prioritären Werte, stärker auf psychische Prozesse bezogen und deshalb für das soziale System als Motive und Handlungsaspekte psychischer Systeme relevant²⁴⁰. Da soziale Systeme weder Psyche noch Bewusstsein besitzen, sondern nur kommunizieren und aus Kommunikationen bestehen, sind wenigstens für das System der Raumordnungspolitik solche Schmerzen lediglich ein Aspekt der Umwelt, der über den Umweg der Wirkung in psychischen Systemen zur Selektion von Handlungen und Verhalten führen kann. Sofern sie bewusst genutzt und eingesetzt werden, wird eine deutliche Disposition zu Aspekten der Verwendung von Macht als Kommunikationsmedium deutlich. Hier wie dort geht es um die Vermeidung als negativ eingeschätzter Folgen von Handlung oder Verhalten.

Für das spezielle Politikfeld räumlicher Ordnung können nicht alle Aufmerksamkeitsregeln von gleichmäßig großer Bedeutung sein und es ist naheliegend, diese Differenzen auch den funktionellen Eigenarten des politischen Gegenstandes „Raum“ zuzuschreiben sowie weitere Regeln zu identifizieren. Die funktionellen Eigenarten der Raumordnungspolitik entwickeln sich aus der sozialen Konstruktion ihrer Räume und ihrer grundsätzlichen Vorstellungen von Raum. Die Konstruktivität bringt evolutionäre bzw. temporale Aspekte ein, die je nach Tempo, der Art des materiell-technischen Wandels und des Bedeutungswandels einzelner Momente für die gesellschaftlichen Seinsbereiche differenziert werden können. Als Raum zusammengefasst enthalten sie eine wesentliche Funktion für politische Machtbegründungen, so dass sich aus der Kombination von Zeit (in Form laufender Veränderungen von Zuständen), politischer Raumkonstruktion, Machtansprüchen und Aufmerksamkeitsanforderungen ein mehrdimensionales Feld bildet, in dem die Vorbereitungen für Entscheidungen sich in ihren komplexen Bedingungen verorten lassen.

Weitere mögliche Aufmerksamkeitsregeln, welche die Thematisierung räumlicher Sachverhalte für Politik und Verwaltung vorbereiten, sind in den folgend aufgelisteten Bereichen zu finden:

● **Konkurrierende Machtansprüche durch andere Raumkonstruktionen**

Die Bedeutung von in der Kommunikation auftauchenden anderen, als den systemeigenen Raumkonstruktionen für die Begrenzung des eigenen Handelns und für die Verhaltenssteuerung in der Systemumwelt ist oft nicht sofort erkennbar und bedarf deshalb einer durch Erfahrungen und Fachwissens geschulten Bearbeitung. Die besondere Problematik fremder Raumkonstruktionen wird auch dadurch geprägt, dass diese nicht unbedingt der Politik entstammen müssen, um eine politische Wirkung zu entfalten. Ebenso können Räume, welche für die Darstellung und Erweiterung des Einflussbereiches wirtschaftlicher Körperschaften hergestellt wurden, die politischen Verhältnisse erheblich beeinflussen²⁴¹. Solche anderen Raumkonstruktionen können Momente enthalten, die als Konkurrenz um politische Macht wahrgenommen werden. Die Herrschaft über den Raum, symbolisiert in der eigenen Raumkonstruktion, wird so der Konkurrenz

L

²⁴⁰ So zum Beispiel zur Überzeugung des Einzelnen und seine Beiträge zum Klimaschutz anhand einer Simulation MILINSKI, SOMMERFELD; KRAMBECK, REED u. MAROTZKE (2008: 105, 2291-2294).

²⁴¹ Dies betrifft nicht nur Unternehmen, die im Auftrage der öffentlichen Hand Dienstleistungen erbringen, wie Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung oder öffentlicher Personennahverkehr. Auch private Unternehmungen entwickeln über ihre Einkaufs- und Lieferbeziehungen, Filialen und Dependancen, technische Strukturen (Rohrleitungen, Kabeltrassen) u. a. eine ausgeprägte räumliche Vorstellung bis hin zu einer eigenen Raumkonstruktion, die ihren Aktionsradius enthält.

anderer symbolisierter Raumkonstruktionen ausgesetzt. Zur Gewinnung öffentlicher Aufmerksamkeit ist es geboten, fremde bzw. andere Raumkonstruktionen als diejenigen der staatlichen Raumordnungspolitik möglichst zu unterdrücken.

● Fremde Reduktionen der Entscheidungsfreiheiten

Beiträge einzelner Fachpolitiken sind für die Erstellung der raumordnerischen Raumkonstruktion unerlässlich, weil unter anderem auf ihrer Basis durch Kollektion verschiedener sozialer und technischer Strukturen das Produkt Raum entsteht²⁴². So unabdingbar solche Fachbeiträge der Energiewirtschaft, der Demographie, der Rohstoffwirtschaft, der Schulpolitik und vieler anderer sind, so enthalten sie jeweils auch starke, auf die Durchsetzung der fachlichen Eigeninteressen gerichtete spezifische Entwicklungsvorstellungen, die nicht nur in Konkurrenz zu anderen Fachpolitiken stehen, sondern auch gegenüber der fachübergreifenden Raumordnungspolitik dieses Eigeninteresse durchzusetzen suchen. Diese Reduktionen, die in Form von fachlichen Definitionen, Begriffsbestimmungen oder rechtlich fixierten Normen auftreten können, schränken die Entscheidungsmöglichkeiten raumordnender Kommunikation ein und werden als hinderliche Reduktionen von ihr ständig thematisiert.

● Finanzielle Wirkungen von Raumordnungspolitik auf den öffentlichen und privaten Bereich

Das Primat der Wirtschaft in der weitgehend säkularisierten Gesellschaft lenkt die Aufmerksamkeit auf die Wirkungen, mit denen sich am schnellsten und eindeutigsten kausale Beziehungen zwischen raumordnerischen Entscheidungen und einem wirtschaftlichen Erfolg oder Schaden herstellen lassen. An das soziale System der Raumordnungspolitik adressierte Vorwürfe, durch bürokratisches Handeln Investitionen und wirtschaftliche Entwicklungen zu behindern sind für dieses von großer Bedeutung, weil in ihnen die Frage nach der Existenzberechtigung des organisierten Teiles des Systems immer enthalten ist. Wenn sich alle staatlichen Bereiche darin beweisen müssen, vor allem im wirtschaftlichen Sinne vernünftig zu handeln, dann bedürfen nicht nur die möglichste Vermeidung wirtschaftlicher Schäden der Aufmerksamkeit, sondern auch die Verbindung des eigenen Handelns mit wirtschaftlichen Erfolgen sowie der Nachweis und die publikumswirksame Darstellung dieser Verbindung. Da die Raumordnungspolitik kein eigenes wirtschaftliches Handeln im Sinne von marktgängigen Aktionen ausübt, bleibt ihr nur der indirekte Weg, die Bedeutung des eigenen Handelns für erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung darzustellen.

Die Versuche, solche Verbindungen schlüssig darzustellen, greifen wie bei den hier gewählten Beispielen aus dem Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (2002: 39 u. 40) gern auf möglichst konkret genannte Branchen, Standorte und Entwicklungserfordernisse zurück:

(Z) S. 6: „Besondere Standortvorteile einzelner Teilräume sollen im Rahmen der angestrebten Gesamtentwicklung strukturpolitisch gestärkt und wirtschaftlich genutzt werden. Dabei sollen insbesondere eigenständige regionale Entwicklungen, die zur Nutzung der besonderen regionalen Potentiale beitragen, wirtschaftsstrukturpolitisch stärker unterstützt werden.

Die gewerbliche Wirtschaft soll insbesondere in solchen Teilräumen gefördert werden, deren Wirtschaftskraft und Infrastrukturausstattung erheblich unter dem Landesdurchschnitt liegen oder darunter abzusinken drohen oder in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die in besonderem Maße vom Strukturwandel betroffen oder bedroht sind.

...

S. 8: Die wichtigsten niedersächsischen Seehäfen sollen zur Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu Mehrzweckhäfen umstrukturiert werden, die sich in Arbeitsteilung untereinander und in

L

²⁴² Eine solche Konstruktion lässt sich beispielsweise aufrichten, wenn eine regionale Hochschullandschaft mit den Siedlungsstrukturen, den landwirtschaftlich genutzten Flächen, einem Netz aus Straßen und Elektrofreileitungen sowie für die Erholung geeigneten Binnengewässern zusammengefasst wird. Bereits mit so wenigen Elementen gelingt die Konstruktion eines komplexen, mit vielfältigen Wechselbeziehungen ausgestatteten Raumes. Dabei muss beachtet werden, dass Fachplanungen auf verschiedenen Ebenen der politischen und exekutiven Hierarchie (Gemeinde, Kreis, Land, Bund, EU) in meist unkoordinierter zeitlicher Abfolge auftauchen.

Kooperation mit den Häfen Bremens und Hamburgs entwickeln sollen. Im Hinterland der Seehäfen sollen die Verkehrswege den steigenden Anforderungen der Häfen angepasst werden. Dies soll vorrangig durch Schienenwege und über Binnenwasserstraßen geschehen.

...

S. 39/40: 3.1 Gewerbliche Wirtschaft und Fremdenverkehr

01 In allen Landesteilen ist darauf hinzuwirken, dass die vorhandenen Arbeitsstätten im produzierenden Gewerbe sowie im privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereich gesichert, weiterentwickelt und durch neue ergänzt werden. ...

02 Auf den Abbau wirtschaftsstruktureller und standortbedingter Schwächen der Wirtschaft ist - insbesondere in den Ländlichen Räumen - hinzuwirken. Wirtschaftsstrukturdefizite sind durch Ansiedlung neuer und ergänzender Betriebe zu mindern. Standortdefizite sind soweit wie möglich durch standortspezifische Bündelung leistungsfähiger, wirtschaftsnaher Infrastruktur, insbesondere der Informations-, Kommunikations-, Transport- und Umwelttechnik, auszugleichen.

03 Regions- und standortspezifische Vorteile, wie

- Lage am seeschifftiefen Fahrwasser
 - Lage an Schnittstellen überregionaler Verkehrssysteme
 - Nähe zu Großbetrieben mit umfangreichem und differenziertem Zulieferbedarf
 - Nähe zu Forschungseinrichtungen,
- sind gezielt zu nutzen und zu sichern.

...

05 Für die Ansiedlung neuer, die Erweiterung, Umstrukturierung und Verlagerung bestehender Arbeitsstätten im produzierenden Bereich sind geeignete Flächen, vorrangig in den Zentralen Orten der in Ziffer B 6.07 LROP I benannten Schwerpunkte bedarfsgerecht zu sichern. ... Im Hinblick auf die wachsende Bedeutung des Dienstleistungsbereichs sind dafür besonders geeignete Standorte und Flächen zu sichern.

06 Vorranggebiete für hafensorientierte industrielle Anlagen werden gesichert in

- Cuxhaven, • Emden, • Stade, • Wilhelmshaven, • Loxstedt bei Bremerhaven (Teile der Luneplate).

... Innerhalb dieser Gebiete sind die erforderlichen Flächen für die Ansiedlung hafensorientierter Industrie in ausreichendem Umfang bereitzustellen; dabei sind die städtebaulichen und fachplanerischen, insbesondere die Erfordernisse des Naturschutzes und des Immissionsschutzes, zu berücksichtigen.

Vorranggebiete für hafensorientierte industrielle Anlagen sind regionalplanerisch ebenfalls zu sichern in

- Nordenham, • Brake, • Leer, • Papenburg, • Oldenburg (Oldenburg).“

● Entwicklung der essentiellen Handlungsgrundlagen der Raumordnungspolitik

Die Verfolgung von Entwicklungen, in denen sich essentielle raumordnerische Handlungsgrundlagen verändern, bedarf ebenfalls einer erhöhten Aufmerksamkeit. Dies betrifft Aspekte der inneren Organisation von Strukturen und Prozessen²⁴³ sowie Wirkungen, die sich aus der Interpenetration mit anderen Systemen ergeben.

Verliert die Kommunikation des raumordnenden Systems die Haftung an die ihr rechtlich vorgegebenen Themen, oder schwächt sich diese ab, bewirkt dies zwangsläufig eine Diskussion über die rechtliche Deckung raumordnerischen Handelns (Legalitätsproblem). Verliert die Kommunikation des Systems die Haftung zu Themen, die in der Gesellschaft als räumlich konnotiert werden, bewirkt dies zwangsläufig eine Diskussion über den Sinn raumordnerischen Handelns (Sinnproblem). Beides steht miteinander in Zusammenhang und kann sich, zumindest theoretisch, sogar konträr zueinander stellen, ist aber weder seiner Wirkung noch in seiner inhaltlichen Struktur nach deckungsgleich. Beide müssen deshalb in ihrer gegenseitigen Beeinflussung beobachtet werden und erfordern politisch motivierte Versuche, eine größtmögliche Harmonisierung zwischen ihnen zu erreichen.

Das folgende Beispiel aus dem Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen zeigt einen solchen Versuch der Harmonisierung. Das ROG des Bundes enthält keine Norm, die auf eine geschlechtsdifferenzierte Behandlung von Lebensbedingungen reflektiert. Die aktuellen gesellschaftlichen Diskurse über die gesellschaftliche Gleichstellung der Geschlechter lassen es dennoch geraten erscheinen, sie im Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (2002) in einen räumlichen Bezug zu bringen, auch wenn differenzierende Anleitungen sehr schwer zu erstellen sein dürften:

L

²⁴³ So erläutern GNEST u. PRIEBIS (2008: 487) Produkte der Raumplanung, „mit denen sie zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beiträgt und Wege zum Ausgleich unterschiedlicher Interessen aufzeigt“.

(Z)

„Der Abbau ungleicher Lebensbedingungen von Frauen soll durch geeignete raumstrukturelle Maßnahmen unterstützt werden. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sollen auf ihre geschlechtsspezifischen Wirkungen überprüft werden.“

● Kompatibilität von raumordnerischen Instrumenten

Differenzen zwischen dem mit quantitativen Werten abbildbaren Zustand der Gesellschaft und den Möglichkeiten der Raumordnungspolitik, auf diesen Zustand mit ihren operativen Planungs- und Managementinstrumenten einzuwirken, standen lange Zeit im Zentrum der systeminternen Aufmerksamkeit und dürfen aus nachvollziehbaren Gründen auch zukünftig nicht vernachlässigt werden. Trotzdem ist ihre Bedeutung im Verhältnis zu den Diskussionen über Werte, Ziele und Richtungen der gesellschaftlichen Entwicklung gesunken, weil die Steuerungsversuche der Raumplanung sich zunehmend auf Rahmensetzungen für andere Planungsträger beziehen²⁴⁴. Die damit verbundene verstärkte funktionale Differenzierung erfolgt sowohl stratigraphisch als auch sektoral. Die fachlich-inhaltliche Selbständigkeit der europäischen, der Bundes-, Landes-, regionalen und kommunalen Ebene raumplanerischer Bearbeitung nimmt zu, erfordert Anpassungen des verwendeten Instrumentariums an die spezifischen Aufgaben und muss durch Rechtsvorschriften ihre weitere Kohärenz gewährleisten. Die verstärkte sektorale Differenzierung macht sich u. a. in einem Vordringen fachlich-spezifischer Belange wie Rohstoffsicherung, Landwirtschaft oder Tourismus in die raumordnerischen Pläne und Programme bemerkbar. Die Wucht dieser Fachplanungen in dem integrativen Ansatz der Raumplanung aufzufangen²⁴⁵, erfordert ebenfalls eine Weiterentwicklung auf Kompatibilität gerichteter Instrumente.

Die generellen Schwierigkeiten dabei, die speziellen Aufmerksamkeitsregeln für Raumordnungspolitik und ihre Rangfolge zu erfassen, weisen auf eine Problematik, welche sich am einfachsten in der Frage ausdrücken lässt, ob es überhaupt eine „reine“ Raumplanung und daran anschließende Raumordnungspolitik gibt, d. h. ob Themen einer räumlichen Ordnung als solche politische Aufmerksamkeit auf sich ziehen können. Die Frage lässt sich variieren hin zu der Überlegung, ob es derzeit in Deutschland eine „reine“ Raumordnungspolitik gibt oder ob es früher einmal eine solche gegeben habe. Zieht man moralische Aspekte vor die Klammer einer Betrachtung, könnte man beispielsweise die Umsetzungsversuche der Annektions- und Gestaltungspläne des „Generalplanes Ost“ als Ausdruck reiner Raumordnungspolitik bezeichnen. Denn offensichtlich wurde hier auf mehreren Maßstabsebenen eine planerische Raumorganisation vorgenommenen, wie sie in dieser Stringenz, Durchgängigkeit und Kohärenz der Planungsebenen gegenüber den heutigen Raumplanungsansätzen deutlich umfassender, ja total bzw. totalitär erscheint. Der Begriff einer „reinen“ Raumplanung zeigt deshalb an, dass sich ideologisiertes Planungsverständnis von demokratischen Ansprüchen seiner Umsetzung gelöst hat.

Eine weitere Auswertung der bisherigen Übersicht zeigt, dass die Aufmerksamkeitsregeln der politischen Sphäre mit denen der Verwaltung nicht deckungsgleich sind. Es empfiehlt sich zur Aufklärung dieser Dissonanzen deshalb, die Aufmerksamkeitsregeln der Raumordnungsverwaltung noch etwas genauer abzugrenzen.

Die Abgrenzung dieser Regeln für die Exekutive hat dabei zwei wesentliche funktionale Sachverhalte zu berücksichtigen. Zum einen verfolgt die Steuerung der Aufmerksamkeit in sich bereits die Vorbereitung von Einzelfallentscheidungen als die ureigene Aufgabe der Verwaltung. Sie richtet sich deshalb vor allem auf Phänomene, die ihrer Entscheidungsfindung und Entscheidungsmacht unterliegen bzw. mit dieser konkurrieren, sie unterlaufen, aushebeln oder unwirksam machen können, d. h. auf zu entscheidende Sachverhalte und auf Entscheidungsmodalitäten. Letztere enthalten einen weiteren funktionellen Zusammenhang. Die Exekutive betreibt

L

²⁴⁴ Gegenwärtig aktuelle Beispiele dafür sind zu finden bei SCHMIDT-THOMÉ (2006).

²⁴⁵ (Z) „Die Raumordnungsbehörden in Mecklenburg-Vorpommern haben sich bereits vor einigen Jahren ihrer Verantwortung für eine nachhaltige Raumnutzung gestellt und im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005) u. a. Vorbehaltsgebiete für Tourismus im Küstenraum ausgewiesen (PS 7.4 (2) LEP M-V: S. 72).“ SCHMIDT (2008).

wie jede andere soziale Organisation zum Zwecke des Eigenerhaltes eine selbstreferentielle Kommunikation. Und hierbei spielen weniger die Strukturen der nach außen gerichteten Entscheidungen oder der Entscheidungsprozesse eine Rolle, als das es Ermächtigungsgrundlagen sind, die möglicherweise bestritten werden, die sachliche, personelle oder zeitliche Reichweite von Entscheidungen, die Innenwirkung von nach außen gerichteten Entscheidungen (Verwaltungsakte im Sinne des Verwaltungsrechts) und die Außenwirkung von nach innen gerichteten Entscheidungen, mögliche ausgelöste Kausalketten oder andere Komplexitätsprobleme.

7.7.2 Entscheidungen und ihre allgemeinen Wirkungen

Im Rahmen funktionaler Analyse werden Entscheidungen als qualifizierte Informationen verstanden²⁴⁶. Die Qualifizierung besagt, dass für alle an der Kommunikation Beteiligten die Information nicht, wie sonst üblich, eine nur allgemeine Kommunikationserwartung enthält, sondern dass die Erwartungen auf eine bestimmte Antwort oder ein bestimmtes Verhalten gerichtet sind. Unter Umständen wird die Erfüllung solcher Erwartungen von Stellen des Systems auch überwacht.

Die Entscheidung kennzeichnet, dass sie nicht unverbindlich ist, nicht ohne weiteres vernichtet oder ignoriert werden und dass sie auf eine verantwortliche Stelle zugerechnet werden kann. Die Verbindlichkeit der Entscheidung enthält eine zeitliche Dimension, insofern keiner der Beteiligten in seinem aktuellen Zustand verbleiben oder wieder in den Zustand zurückfallen kann, der vor der Entscheidung bestand, ohne mit der entscheidenden Stelle einen Konflikt zu riskieren. Grundlegende Voraussetzung jeder Entscheidung ist die Beobachtung darüber, dass Prozesse ablaufen, die verschiedene Zustände erzeugen, und zwar sowohl im System, als auch in seiner Umwelt. Hinzutreten muss ein Erkennen des Systems, dass Alternativen vorhanden sind, um einen Zustand zu erhalten oder zu verändern, einen Prozess in Gang zu setzen, in Gang zu halten oder zu stoppen²⁴⁷.

Zur logischen Ableitung von Entscheidungen bedienen Systeme sich ggf. eines Strukturbaumes, an dessen Verzweigungen jeweils Alternativen untersucht werden. Im Idealfall (unter „Laborbedingungen“) wird jedem Entscheidungsmoment einen zeitlich nachgelagerter Prüfmodus zwischengeschaltet, bevor die nächste Sequenz einsetzt. Die mit einer Entscheidung abgegebenen Begründungen können zwar in der Kommunikation über die Entscheidung behandelt werden. Sie sind unter logischen Gesichtspunkten aber nicht Bestandteil der Entscheidung.

Graphische Schemata können aufgrund ihrer geringen Dimensionalität die den Entscheidungsprozessen innewohnende Komplexität nur unvollständig wiedergeben. Entscheidungsverläufe zeigen nämlich, dass es einem an Entscheidungen arbeitenden System prinzipiell an jedem beliebigen Punkt des Verfahrens möglich ist, zu stoppen und andere oder sogar gegenläufige Richtung einzuschlagen, so dass es sich längere Zeit durch Vorbereitungsphasen und -sequenzen bewegen kann. Prüfergebnisse können bestätigt werden, oder die Bestätigung wird zurück genommen und die Einbeziehung neuer Indikatoren oder die veränderte Bewertung von Indikatoren führen zu einem anderen Prüfergebnis usw.

Die Begründung, dass während des Prüfungsdurchlaufes Zeit vergangen sei, in der Änderungen der verschiedensten Art eingetreten seien, ist deshalb die Standardbegründung eines Systems für unterschiedliche Entscheidungen bei scheinbar gleicher Ausgangslage. Die vergangene Zeit symbolisiert in dieser Begründung kaum mehr als einen Reflex auf Evolution.

Neben dieser Komplexität temporaler Strukturen muss das entscheidende System verkraften, dass selbst in Fällen einer deutlichen Finalität der Entscheidung sich diese auf den Adressaten der Entscheidung bezieht. Eine zustimmende Entscheidung bezieht den angehängten modalen Teil nur auf den Adressaten. Die Entscheidung bestimmt damit nicht abschließend, dass sich auch das System selbst zukünftig und immer an seine einmal getroffene Entscheidung gebun-

L

²⁴⁶ Noch vor ausgearbeiteten systemtheoretischen Ansätzen fasste PARSONS (1975: 37) Entscheidungen: (Z) „Den Prozeß, der zu einer Antwort führt, die in irgendeiner Beziehung zu einem oder mehreren Kommunikations-Inputs steht, können wir als Entscheidung bezeichnen.“

²⁴⁷ In „Die Politik der Gesellschaft“ bringt LUHMANN (XXXX) dies auf die Formel: mit Politik befasste Kommunikationssysteme benutzen Entscheidungen zur Beobachtung der Zeit.

den fühlt bzw. auch, zu welchem Zeitpunkt möglicherweise eine andere Entscheidung möglich wäre. Dieses Unsicherheitsmoment gewinnt zusätzliche Problematik, wenn die Entscheidung nicht an einen Adressaten gerichtet wird, der zur Systemumwelt gehört, sondern eine Stelle des eigenen Systems betrifft. Dann muss das System vor allem bei tiefgreifenden Entscheidungen berücksichtigen, dass die betroffenen Stellen ihrerseits systeminterne Veränderungsmöglichkeiten suchen und nutzen, um die Entscheidung zu unterlaufen, rückgängig zu machen, ihre Wirkungen abschwächen oder neue Entscheidungen provozieren, welche die ursprüngliche zu konterkarieren suchen.

Dieser kurze Einblick zeigt, wie systemeigene und auf Stellen des Systems selbst gerichtete Entscheidungen problematischer sein können, als solche, die sich auf die Systemumwelt richten. Alle nach außen hin wirkenden Entscheidungen führen neben anderen Effekten zu einer stärker leuchtenden Differenz von System und Umwelt. Die aus dieser Differenzierung sich fortsetzende Nutzung von Entscheidungen können dem System Dauer in der Zeit und Konstanz im Verhalten verleihen.

Die für das System wichtigen Funktionen von Entscheidungen liegen in der an die Systemumwelt oder an das System gerichteten Signalisierung von Erwartungen über Veränderungen. Diese Veränderungen können, müssen aber nicht durch Handlungen gesteuert werden. Bei den nach außen gerichteten Entscheidungen wird deutlich, dass es um eine Kompatibilität der Zustände im Innern des Systems mit den Zuständen der Umwelt geht. Das System registriert den Zustand seiner Umwelt und kann entscheiden, ob es seine innere Struktur dahingehend verändert. Der Ausgangspunkt einer Entscheidung ist demzufolge eine vom System erkannte Differenz zwischen einem vorhandenen und einem gewünschten Zustand. Beide Zustände können auch Prognosewerte sein, deren Realisierung zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft erwartet wird. In dieser Weise beruht auch Planung ganz allgemein auf Entscheidungen.

Entscheidung zielt ihrem Kern nach auf Eliminierung oder Erhalt eines vorhandenen Zustandes. Sie kann sich deshalb nicht auf Zustände der Vergangenheit beziehen, weil diese in der Gegenwart nicht mehr veränderbar sind. Aus der Verkopplung von Zustand und Entscheidung erwächst, dass eine einmal getroffene Entscheidung immer wieder neue Entscheidungen erforderlich macht. Zunächst muss vom System erfasst werden, ob die Entscheidung zu dem gewünschten Zielzustand geführt hat. Wird eine deutliche Abweichung zwischen Zustand und Ziel sichtbar, wird dem System eine neue Entscheidung sehr schnell als notwendig erscheinen. Denn eine folgenlose Entscheidung stellt unter Umständen die Funktionsfähigkeit des gesamten Systems infrage. Ist der gewünschte Zustand tatsächlich eingetreten, dann erheben sich Fragen danach

- wie groß ist die graduelle Abweichung von der Zielvorgabe?
- Wie groß kann die Toleranz der Abweichung bemessen werden?
- Wie lange wirkt die Entscheidung auf bzw. für den erwünschten Zustand?

Aus der Struktur dieser Untersuchungsfragen ergibt sich, dass ablehnende, verneinende, kein Konstrukt enthaltende Entscheidungen einfacher zu formatieren sind, als zustimmende, bejahende oder ein konstruktives Ergebnis enthaltende.

Lehnt das System eine Anfrage, einen Antrag, ein Vorhaben, eine in Betracht gezogene Möglichkeit ab, braucht es im Anschluss nur noch binär zu kontrollieren, ob seine Entscheidung beachtet wurde. Dann muss es ggf. seine Macht benutzen, um den Widerstand zu brechen.

Stimmt es hingegen zu, dann muss es gewärtig sein, dass die Realisierung der bejahten Möglichkeit die mit seiner Zustimmung definierten Toleranzgrenzen in die eine oder in die andere oder gar in mehrere Richtungen gleichzeitig überschreitet²⁴⁸.

L

²⁴⁸ Um das an einem Beispiel zu veranschaulichen: durch eine Raumordnungsbehörde wird nach Aktenlage entschieden, dass ein bestimmtes bergbauliches Vorhaben mit den Zielen räumlicher Entwicklung vereinbar sei. U. a. auch daraufhin wird das Vorhaben bergrechtlich zugelassen. Das Vorhaben entwickelt sich jedoch so, dass von der Gemeinde als Siedlungsflächen eingeplante Gebiete devastiert werden. Darüber hinaus erweitert sich das Abbaugelände bis an die Grenzen eines Naturschutzgebietes, das Unter-

Durch Entscheidungen eingeräumte Möglichkeiten entwickeln eine Eigendynamik in Bezug auf das Entstehen immer neuer Möglichkeiten und Ansprüche, jedoch auch in Bezug auf die Reduktion anderer Möglichkeiten und Ansprüche (Verdrängung). Die Hauptfunktion der Entscheidung liegt demnach in der Reduktion von Möglichkeiten hin auf eine bevorzugte. Sie verwickelt im Prozess der Findung einer Vorzugsvariante das System dann aber in Entscheidungskaskaden, die neue Unsicherheiten und neue Entscheidungsmomente enthalten (Vibration).

Durch folgende strukturelle Prämissen gelingt es einem System, sich in dieser Abfolge so zu positionieren, dass eine einmal getroffene Entscheidung keine überbordende, die Leistungsfähigkeit des Systems überfordernde Flut sich aufdrängender weiterer Entscheidungsfälle freisetzt:

- durch Definition von Maßstäblichkeit, so dass über- und untermaßstäbliche Fälle nicht berücksichtigt werden brauchen;
- durch Hierarchisierung von bearbeitenden Stellen für Einzelfallentscheidungen, taktischen Entscheidungen, Strategie- und Grundsatzentscheidungen;
- durch Definition von Toleranzweiten, so dass alle innerhalb der Toleranz liegenden Fälle nicht weiter betrachtet werden müssen;

Die verneinende Entscheidung bedeutet allerdings nicht, dass ihr Entscheidungsgegenstand mit der Entscheidung verschwindet, im Gegenteil. Das System muss ständig beobachten, ob er nicht erneut oder erneut in anderer Form wieder auftaucht, und auch, ob seine einmal herausgearbeiteten Ablehnungsgründe bei einem späteren Auftauchen immer noch tragen. Sowohl die ablehnende als auch die zustimmende Entscheidung entwickeln Folgeprobleme, auf deren Bewältigung das System strategisch vorbereitet sein muss. Die Funktionen von Entscheidungen beschränken sich dabei nicht nur auf die Reduktion von Möglichkeiten im Sinne eines Ausschließens nicht gewollter Möglichkeiten oder einer Festlegung des Systems hinsichtlich seiner Zustände und derjenigen der Umwelt. Da sie typische Produkte der Kommunikation sind, enthalten sie weitere Informationen unterschiedlichen Ausmaßes und unterschiedlicher Bedeutung, wie:

- Machtdemonstration nach innen und außen (im Sinne eines Fähigseins, Entscheidungen überhaupt zu treffen und deren Folgen auszuhalten);
- Existenzbeweis des Systems (im Sinne einer Einfügung in die Realitätskonstruktionen der Systeme in der Umwelt);
- Lieferung von Beiträgen zur Strukturierung von Wirklichkeitskonstruktionen (im Sinne von: dieses existiert tatsächlich, und jenes nur in der Phantasie);

Die Entsprechung zu den von LUHMANN (1975: 29 f.) entwickelten Funktionen der öffentlichen Meinungen als Vorläuferin und Vorbereiterin von politischen Entscheidungen liegt bezüglich der raumordnerischen Kommunikation in der Art ihrer Modifizierung durch die politische und exekutive Kommunikation der Raumordnungspolitik. Soweit sie sich mit der Reaktion auf die gesellschaftliche und naturräumliche Evolution sowie mit Perspektiven und Visionen befasst, wird sie sich selbstverständlich mit den dazu vorhandenen öffentlichen Meinungen auseinandersetzen. Eine ausgreifende Erläuterung der empirisch beschreibbaren Formen dieser Befassung und Auseinandersetzung verlässt den Untersuchungsbereich dieser Arbeit. Es soll hier deshalb nur darauf verwiesen werden, dass diese Formen insofern nicht mehr relativ einfach strukturierten Kommunikationsvorgängen entsprechen. Die Subjektivierung öffentlicher Meinungen ist nicht immer möglich ist, wird aber dennoch versucht²⁴⁹.

J

nehmen baut sich eine Betriebsstraße, um den Rohstofftransport nach Gesichtspunkten der Rentabilität zu optimieren. Die Tourismusplanungen der Nachbargemeinde beginnen zu stocken usw.

²⁴⁹ Eine Subjektivierung, d. h. hier die Bindung der Meinung an ein identifizierbares Subjekt, scheidet dann an der nicht lösbaren Zurechenbarkeit der Meinungsinhalte auf Personen oder personale Strukturen. Gleichwohl versucht Politik über die Nutzung von Massenmedien mit diesem „unsichtbaren“ Partner zu kommunizieren, beispielsweise durch die Abgabe von Statements und die Beobachtung der Reaktion, die sich in der öffentlichen Meinung auf diese Statements hin bildet. Die Grenzen zwischen solcher Art indirekter Kommunikation und Manipulation sind allerdings fließend.

7.7.2.1 Verwaltung und öffentliche Meinung

Die Raumordnungsverwaltung steht sowohl unter dem prägenden Einfluss der Politik als auch der Öffentlichkeit und kann aufgrund der Informationsbeschaffung über ihren Arbeitsgegenstand ständig und gut nachvollziehen, welche sozialen Räume und welche Probleme in diesen Raumkonstruktionen an Aktualität gewinnen oder verlieren. Sie unterliegt aufgrund ihrer Stellung in der staatlichen Gewaltenteilung anderen Bedingungen der Entscheidungsfindung, als die Politik. Sie kann, sie muss mitunter die öffentlichen Meinungen ignorieren, um zu der Entscheidung zu gelangen, welche das im Einzelfall anzuwendende Gesetz vorschreibt. Trotzdem ist sie als Bestandteil der Gesellschaft von Einflüssen natürlich nicht zu isolieren und es ist von erheblichem Interesse, welche Strategien die Verwaltung bereithält, um solche Forderungen der aktuellen Politik abzupuffern, deren Inhalte sich nicht problemlos in den Rahmen der bestehenden Gesetze einordnen lassen, um die Friktion der vom Gesetz geforderten Entscheidung mit der öffentlichen Meinung gering zu halten, um die Reproduktion der eigenen Strukturen und Prozesse trotz der auftretenden Konflikte zu sichern und Leistungsfähigkeit zu demonstrieren, damit sie nicht der allgemeinen Forderung nach Entbürokratisierung des Staates zum Opfer fällt. Die Berufung darauf, „den Raum“ zu verwalten, macht die Ausarbeitung solcher Strategien nicht leichter, da die enthaltene Ontologie des Raumverständnisses bzw. die mit ihr verschleierte soziale Konstruktion von Räumen zur weiteren Verwendung ontologischer Formeln in der Argumentation zwingt. Die Nutzung von Relativierungen, welche in der Argumentation gute Dienste leisten könnten, wird so erheblich eingeschränkt.

Die Spezifik von Entscheidungen der Raumordnungsverwaltung einschließlich der Raumplanung liegt in ihrer Verfügung über Planungsfunktionen, die nicht nur thematisch-fachlicher Natur sind, sondern in die Programmierung politischer Entscheidungen hineinreichen. Dabei verfolgt die Verwaltung folgende Strategien der Einflussnahme auf Entscheidungsgrundlagen und Stärkung ihrer selbstreferentiellen Basis:

- Solche Forderungen der aktuellen Politik, deren Inhalte sich nicht problemlos in den Rahmen bestehender Gesetze einordnen lassen, entweder weil mit der Rechtsvorschrift die gegenwärtigen Entwicklungen nicht mehr adäquat erfasst werden können²⁵⁰, oder weil politisch andere Sachverhalte aktuell opportun erscheinen²⁵¹, werden zwar auch öffentlich kommuniziert. Sie stellen aber gerade die Verwaltung vor erhebliche Herausforderungen, weil sie auf Grundlage des gültigen Rechts eine Entscheidung zu fällen hat, während gerade die politische Diskussion über noch nicht legalisierte Maßnahmen, Programme oder Entscheidungsgrundlagen verhandelt. Die personelle Abhängigkeit der Hierarchiespitze der Verwaltung von der politischen Führung führt bei rechtlich eindeutigen, politisch aber umstrittenen Themen zu einem Dilemma. Dann die Zeit arbeiten zu lassen, denn die politischen Konstellationen könnten sich inzwischen ändern oder auch die Auffassungen über das Thema, ist bekannte Lösungsstrategie jeder Verwaltung und entspringt der Erfahrung, dass der Eingang weiterer Informationen meistens zu Veränderungen der Entscheidungsgrundlagen führt, so dass die schwierige Entscheidungssituation wahrscheinlich leichter aufgelöst werden kann.

- Sie neigt aufgrund des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit zu einer Minimierung des willkürlichen Anteils an Entscheidungen durch einen konsequenten Bezug auf rechtliche Grundlagen. Dies ist allerdings problematisch, weil Entscheidungen über Planungen dann tatsächlich nur auf die rechtlich fixierten Bestimmungen gesetzt werden können. Sie setzt damit voraus, dass die rechtlichen Bestimmungen alle wichtigen, zu planenden Inhalte, Strategien, Methoden, Instrumente u. a. enthalten und verordnet sich somit eine strukturelle Beschränkung, weil sie alle Momente aktueller gesellschaftlicher Relevanz, welche durch das Gesetz nicht abgedeckt werden, ignoriert. Damit ist sie schon aus Prinzip unmodern.

L

²⁵⁰ Ein wenigstens theoretisch möglicher Fall wäre, dass das BauGB keine Regelungen für die Errichtung von Windenergieanlagen im Außenbereich enthält.

²⁵¹ Exemplarisch können dafür die Versuche angeführt werden, in naturschutzrechtlich geschützten Gebieten Rohstoffe wie Kreide oder Kies abzubauen.

- Da sie die strukturelle Beschränkung der Rechtsbindung selbst wahrnimmt, ist sie auch im Bemühen um die Erhaltung der eigenen Selbstreferenz gezwungen, auf die Dynamik der Rechtsentwicklung Einfluss zu nehmen. Sie entscheidet sich in diesen Fällen für eine solche Programmierung der politischen Entscheidungen, die zeitliche und thematische Planungshorizonte zu ändern in der Lage ist. In der Eigenschaft, über die Erweiterung von Planungshorizonten neue, aktuelle, gesellschaftlich bedeutsame Themen in die politische Raumkonstruktion einzubringen, leistet die Verwaltung einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung der politischen Verhältnisse. Eine prinzipielle Inklusion der Gesamtbevölkerung in die politischen Funktionssysteme kann schließlich nur gelingen, wenn auch die wichtigen Probleme aller relevanten Bevölkerungsteile thematisiert werden können²⁵².
- Raumordnungsverwaltung und Raumplanung haben im Verhältnis zu anderen Verwaltungsbereichen relativ wenige Situationen zu verkraften, in denen gebundene Entscheidungen erteilt werden müssen. Das erlaubt häufig ein Ausweichen auf die Moderation eines Problems zwischen den Betroffenen und ermöglicht es, durch Entscheidungsvermeidung auch die möglicherweise wiederum problematischen Lösungen nicht verantworten zu müssen. Überdies lässt sich ein Rückzug auf Moderationsfunktionen als ein Abbau bürokratischer Verfahren und eine Stärkung bürgerschaftlichen Engagements positiv darstellen. Die Leistungsfähigkeit solcher Verfahren zur Lösung von Problemen und Erarbeitung verantwortbarer Entscheidungen muss hingegen kritisch bewertet werden.
- Die Herstellung eines möglichst konsistent erscheinenden Raumbildes durch Text und Karten sowie die Zeichnung einer konstruktiven, dem gesellschaftlichen Fortschritt zugewandten Gesellschaftsidee dient nicht nur der Abwehr konkurrierender Raumkonstruktionen, sondern soll auch die Leistungsfähigkeit der Raumordnungsverwaltung und Raumplanung demonstrieren. Als Auftragsverwaltung der Politik erstellt sie dieser das räumliche Bild ihres politischen Willens und monopolisiert die Bildproduktion als eine unersetzliche Fachinstanz, welche die Übersetzung von Politik in „Raum“ zu leisten vermag. Das Titelbild des Entwurfs des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein 2009 vermittelt mit dem Foto einer Kinderhand, die mit Bauklötzchen in den schleswig-holsteinischen Landesfarben Türme baut, einen demonstrativen Eindruck dieser Absichten:

Abbildung 29: Titelblatt des Entwurfs Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2009

L

²⁵² Doch auch dieses Gelingen bleibt problematisch, wie auch RITTEL (1992: 301) bei seinen Forderungen bemerkt: (Z) „Öffentlichkeit und Politiker werden mit Schemata für zukünftige Handlungen konfrontiert, deren Tragweite sie nicht ermessen können, weil sie an ihrer Entstehung nicht (oder kaum) teilgenommen haben.“ Er empfiehlt u. a. die Aufstellung von Gegenplänen zu jedem Raumordnungsplan und partizipatorische Planung, sieht aber gleichzeitig deren Gegenargumente: Komplexität der Planungsaufgaben, kirchturnpolitische Handlungshorizonte, notwendige Trägheit gegen spontane Willensbildungen. Aber trotzdem fordert er (S. 303): (Z) „Wenn dem Bürger ein Selbst- und Mitbestimmungsrecht über seine Lebensumstände gesichert sein soll, braucht man Planungsformen, welche direktere Mitwirkung ermöglichen als die regelmäßige Wahl von Volksvertretern. Besonders `träge` ist die Einwirkung auf den beamteten, `nichtpolitischen` Teil der gegenwärtigen Planungssysteme.“



7.7.3 Entscheidung und Raum

Im Abschnitt 5.3.3 wurde gezeigt, mit welchen Folgen die versuchte Rückführung des Raumbegriffs auf soziale Institutionen wie z.B. „Markt“ zu rechnen hat. Wenn solche Versuche inzwischen auch von komplexeren Konzepten abgelöst wurden, bleibt das Grundproblem dasselbe – die Notwendigkeit der Herstellung eines Konsenses, was als „Raum“ zu gelten hat und die weitere Arbeit an der Konstruktivität sozialer Raumvorstellungen.

7.7.3.1 Produktion von Mehrdeutigkeiten

Aus diesem Blickwinkel lässt sich die aktuell in den Raum-, Verwaltungs- und Politikwissenschaften diskutierte Entwicklung von governance als ein verwirrendes Konzept deuten²⁵³. Der mehrdeutigen Raummetapher wird eine mehrdeutige governance-Chiffre an die Seite gestellt. KILPER (2007: 1 - 3) bspw. gibt folgende Deutungen zu „governance“:

- Generischer Grundlagenbegriff (alle Formen der Handlungskoordination)
- Steuerungs- oder Regelform, die auf Markt- und Staatsversagen reagiert
- Komplexes Zusammenspiel von politischer Steuerung u. gesellschaftlicher Selbstregulierung unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren
- Analytische Grundlage für anwendungsbezogene Konzepte u. politische Handlungsempfehlungen (normativer Steuerungsanspruch)

L

²⁵³ (Z) „Der *Governance*-Begriff zielt [deshalb auch] nicht auf >intentionale Handlungsbeeinflussung< (traditioneller Steuerungs-begriff), sondern auf Prozesse der Handlungskoordination zwischen Akteuren (vgl. Scharpf 2000). Die neuartigen Steuerungsmuster liegen zwischen den traditionellen Steuerungsformen von Staat (Hierarchie) und Markt (Wettbewerb). Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass Akteure Zugang zu gesellschaftlichen Entscheidungszentren bekommen, die ihnen in der formalen Struktur verwehrt sind, dass sich aber auch Entscheidungszentren verschieben können, weil immer mehr Funktionen vom Staat auf Private und Formen der Selbststeuerung verlagert oder Private an staatlichen Entscheidungen beteiligt oder Funktionen dezentralisiert werden. Generell wird konstatiert, dass die Grenzen zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt verschwimmen, >weil die Regelungsadressaten selber am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mitwirken< (Mayntz, zit. nach Schuppert 2005: 8).“ FÜRST (2006: 39).

Werden diese Deutungen mit den von STEIN (2007: 3 - 4) bezeichneten Deutungen des „Raumes“ (Institutionenraum, physischer Raum, Beziehungsräume der Wirtschaftssubjekte) verschnitten ergibt sich eine Vielzahl von Zuordnungsmöglichkeiten. Spätestens wenn man in Betracht zieht, dass es weitere sinnvolle Deutungsmöglichkeiten für beide Begriffe gibt, wird offensichtlich, wie schwierig eine Orientierung hier fällt²⁵⁴. Die Schwierigkeit resultiert aber weder allein aus der Mehrdeutigkeit der Raummetapher an sich, noch aus der Mehrdeutigkeit der governance-Chiffre an sich, sondern vor allem aus ihren Kombinationsmöglichkeiten. Diese lassen zwei Kommunikationspfade als wahrscheinlich erscheinen: entweder verläuft die Biographie der governance-Debatte wie die einer der vielen Themen, die nach einiger Zeit aus der Diskussion wieder verschwinden, oder ihre Komplexität wird auf ein praktisch handhabbares Maß reduziert. Wenn auch geringer auf Raumbegriffe bezogen, bleiben governance-Konzepte wie beispielsweise IKZM (BMVBS 2006) in politischer Hinsicht und hinsichtlich ihrer Entscheidungsfähigkeit ähnlich problematisch. Die ansteigende Komplexität der unter governance oder IKZM beschriebenen Vorgänge kann nicht verdecken, dass die angeblich zunehmende demokratische Legitimierung aufgrund einer verbreiterten gesellschaftlichen Basis ihrer Diskussion einen strukturellen Mangel nicht aufhebt: die Frage, wem Entscheidungen zugerechnet werden können (dazu WENK 2000). Entscheidungen können in Komplexität versteckt werden, aber dann ist eine Zurechenbarkeit der Entscheidung auf einen Verantwortlichen hinfällig.

Dieses Problem berührt Fragen sogenannter „struktureller Gewalt“ (GALTUNG 1975), die von Entscheidungsbetroffenen wahrgenommen wird, ohne dass sich die Quelle einer belastenden Entscheidung zu erkennen gibt. In einem Dickicht von Zuständigkeiten, Verfahrensabläufen, Informationsflüssen und Verfahrensvorschriften sind keine personalen oder nicht einmal institutionelle Verantwortlichkeiten mehr auszumachen. Der Aufbau von bürokratischen Strukturen dient unter funktionalen Gesichtspunkten dazu, der wachsenden funktionalen Differenzierung der Gesellschaft durch erweiterte Möglichkeiten der Informationsgewinnung, Informationsverarbeitung und Kommunikation zu entsprechen. So sollte der Staat handlungsfähig bleiben. Dieser Vorgang greift dort auf Abstraktion zu, wo es um die Konstruktion und politische Zielbestimmung von Räumen geht, die in integrativen Ansätzen programmiert werden sollen. Insofern diese Räume und ihre Programmierung auf einen Machtdiskurs rekurrieren, kann von struktureller Gewalt oder struktureller Macht jedenfalls nicht gesprochen werden, da sie weder etwas Unerwartetes noch etwas nicht-Legitimiertes in die Kommunikation einbringen. Ihre Prozessführung differenziert in Machtüber- und Machtunterlegenheit, in Anpassungsforderung und Anpassungszwang oder in Übernahme und Verdrängung.

Ihre bürokratische Struktur jedoch neigt zu einer Aufspaltung des Problems struktureller Gewalt. Im Inneren der Behörde erfolgt durch Stellen eine klare Aufgabenverteilung. Daraus resultiert eine prinzipiell klare Verteilung der Verantwortung für Entscheidungen. Auch nach außen erscheint das Handeln der Behörde als Kommunikation im Machtmodus. Aber hier vermeidet sie so weit wie möglich von außen nachvollziehbare Zurechenbarkeiten für belastende Entscheidungen. Für das Verdecken dieser Zurechnung bietet sich „Raum“ als leistungsfähige Metapher an.

7.7.3.2 Entscheidungsbedingungen

Entscheidungen setzen Strukturen voraus, welche von vornherein mit der Absicht geschaffen wurden, diese zu ermöglichen bzw. solche, die im Laufe ihrer Entwicklung Entscheidungsfähigkeit erworben haben. In beiden Fällen entstehen regelmäßig Hierarchien, in denen eine genaue Ordnung der Entscheidungsvorbereitung, der Entscheidung als rechtlich definierter Akt und des Tragens der Verantwortung für die Entscheidung ausdifferenziert sind. Eine bloße Unterteilung

L

²⁵⁴ Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, wenn bei STEIN (2007: 4) so schwer verständliche Formulierungen auftauchen, wie diese: (Z) „Im Wechselspiel zwischen Institutionenraum und physischem Raum ergibt sich eine relational starke Entwicklungsdynamik, die dazu beiträgt, dass sich ein spezifisch wissensökonomisches Städtensystem herausbildet.“ Dass eine solche Aussage politisch codiert werden kann, erscheint eher unwahrscheinlich.

von Struktur in Zentrum und Peripherie reicht dazu nicht aus, weil die nur horizontal strukturierte Peripherie keine Gliederung aufweist, welche eine personale oder stellenmäßige Zuordnung der Aufgabe und der Übernahme der Verantwortung enthält.

Die für Entscheidungen erforderlichen Strukturen bedürfen einer gewissen Elastizität und Anpassungsfähigkeit an Entwicklungen, da davon ausgegangen werden kann, dass keine neu erforderlich werdende Entscheidung einer früher einmal getroffenen in jedem Punkte gleicht. Entscheidungen erfordern deshalb nicht nur aktuell prozessierende, sondern auch in einer weiteren Zukunft noch prozessfähige Strukturen, die an die Entscheidungen der Vergangenheit anchlussfähig bleiben. In dieser Zukunftsfähigkeit der Entscheidungsstrukturen steckt ein stets mitgeführter Überprüfungs-auftrag, der gewährleisten soll, dass temporal unterschiedlich verwendete Entscheidungslogiken den Systemaufbau nicht stören. Entscheidungen müssen rekonstruierbar sein, um keine moralisch implizierte Fragen der Glaubwürdigkeit aufzuwerfen. Wurden in der Vergangenheit Entscheidungen mit „Raum“ oder „Räumlichkeit“ begründet, können spätere Entscheidungen demnach nicht einfach auf diesen Begründungsanteil verzichten, wenn sich das System in ihnen noch selbst referieren will.

Die jeweilige Funktion des mit Entscheidungen arbeitenden Systems kann zur Ausbildung von Entscheidungsregeln, Entscheidungsverfahren und Entscheidungsformen führen, die sich an der Geltung ihres generalisierten Kommunikationsmediums orientieren. So bestimmt zunächst die soziale Funktion des Systems, ob eine Entscheidung unter Prämissen des Machtgewinns bzw. der Machterhaltung, der Wahrheitsfindung oder des Rechts oder weitere gestellt werden muss. Deshalb finden sich Entscheidungen der Politik in Form von Programmen und Gesetzen, Entscheidungen der Verwaltung in Nachweisen der politischen und juristischen Rechtsförmigkeit (Verwaltungsakten) und Entscheidungen des Rechts in Urteilen dokumentiert.

In diesem Zusammenhang taucht erneut die Frage auf, in welchem Steuerungsmedium die Raumordnungsverwaltung eigentlich kommuniziert. Wenn es nicht das der Macht oder das des Rechts als relativ eigenständig ausdifferenzierte Medien sind, und diese können es nicht sein, weil sie dann von der Politik und von der Jurisprudenz nicht mehr zu unterscheiden wäre, könnte im System der von der Politik abhängigen Raumordnungsverwaltung und Raumplanung eine von der Macht einzufordernde politische und ideologische Loyalität gesehen werden, die ihre fachlichen, aber auch persönlichen Grenzen im Recht findet.

Die Raumplanung in der Zeit des deutschen Nationalsozialismus 1933 – 1945 illustriert diesen Sachverhalt sehr gut. Die damals stattfindende Zurückdrängung rechtsstaatlicher Auffassungen mit ihrer noch bürgerlichen Orientierung auf demokratische Verhältnisse und die Würde des Einzelnen bedeutete eine Ausdehnung der Planungs-Macht weit über bis dahin geltende Grenzen des fachlich möglichen und des Personen zumutbaren hinaus. Auch so lässt sich die Euphorie nationalsozialistischer Raumplaner verständlich machen, weil sich durch diese Grenzüberschreitungen Kontingenzen der Planung und Raumordnungsverwaltung öffneten, die vorher noch nie bekannt waren.

Schließlich lässt sich auch Loyalität zur Herrschaft sehr gut binär codieren, so dass ein weiteres Indiz dafür spricht, sie als Steuerungsmedium der Raumordnungsverwaltung anzusehen.

Für Entscheidungen, welche durch Raumordnungspolitik gefällt werden, haben öffentliche Wirkungen eine grundsätzlich größere Bedeutung. Die Wirtschaftsstruktur und die Ziele der Wirtschaft, der öffentliche Haushalt und die Interessen von Privatleuten sind bei allen politischen Entscheidungen über Gesetze, Verordnungen wie die eines Raumordnungsplanes oder anderes von ungleich größerem Einfluss auf die Politik. Die Verwaltung als Kommunikationssystem orientiert sich dagegen soweit als möglich am Grundsatz der Loyalität gegenüber dem politischen System.

7.7.4 Planung als Kommunikation

Vor einer Umstellung der Planungstheorie auf systemtheoretische Ansätze wurde bisher weitgehend auf solche Raum- und Zeitontologien gesetzt, in denen Praxis und Aneignung als Umgestaltungsprozesse der Wirklichkeit begriffen wurden. In diesen Ontologien ist Wirklichkeit ein a priori, wenn auch schließlich genau an dieser Prämisse Zweifel auftauchen. Denn es wurde durchaus registriert, dass die spezifisch menschliche Form ihrer Widerspiegelung gesellschaft-

lich strukturiert ist. In dieser Weise ließ sich Planung bisher als spezifische Form der Aneignung von Wirklichkeit beschreiben.

(Z) „Zusammengefasst kann Planung als Versuch bezeichnet werden, Herrschaft über Dinge, Raum und Zeit, über die Richtung von Bewegungen bzw. Entwicklungen, d.h. `Herrschaft über die Zukunft` zu erringen. Planung – soll sie Relevanz für ihren `Herrschaftsbereich` besitzen – muss nicht nur auf Wissen über ihren Gegenstandsbereich basieren. Sie muss darüber hinaus die Verfügungsgewalt über diesen besitzen. Gerade in diesen beiden Grundvoraussetzungen sind die wesentlichen Grenzen von Planung zu erkennen. ...“ (KONTER 1997: 43) Diese Feststellung ist insofern trivial, weil Zukunft aufgrund ihres noch-nicht-anwesend-seins nicht beherrschbar ist.

(Z) „... Planung kann also faktisch allenfalls ein Versuch der Annäherung von entwickelten Zielvorstellungen und realer Bewegung bzw. Entwicklung, ein Versuch zur Beeinflussung nicht planbarer Entwicklungsdynamik (Beschleunigung oder Verzögerung) und –richtung im begrenzten Gegenstandsbereich sein. Planung produziert i. d. R. selbst unvorhersehbare bzw. nicht erwünschte Effekte; d.h., sie ist selbst Auslöser ungeplanter Entwicklungsprozesse.“ (KONTER 1997: 44).

Hier nun tauchen bei KONTER (1997) als Unvorhersehbarkeit und Unberechenbarkeit von Prozessen, die anscheinend im Innern der Planung stecken, Elemente zur Einbeziehung von Kommunikation auf. Der Eindruck von Subjektivität der Planung gründet in Teilen wenigstens darauf, fremden Regeln der Kommunikation ausgesetzt zu sein, die Anwendung von Macht zu beobachten, und gleichzeitig von Anwendern der Macht beim Planen beobachtet zu werden. Somit rückt die Gesellschaftlichkeit von Planung zunehmend in das Blickfeld.

Was aber ist der Raum für eine nicht objektivierbare, kommunikative Planung? Scheinbar ein unendliches Reservoir, da er im Prinzip in seiner Weite, aber auch in seiner Tiefe unendlich scheint, d. h. unendlich segmentierbar, und weil unendlich segmentierbar ebenso unendlich differenzierbar. Segmentierung setzt Entscheidungen voraus (über den Rahmen, den Maßstab u. a.). Entscheidungen sind an Entscheidungsprogramme gebunden, das heißt an psychische oder soziale, jedenfalls selbstreferentielle Systeme, da Entscheidungen nur in Bezug auf ihr Entstehungssystem auch einen Sinn ergeben. Eine weiterführende Differenzierung als Beschreibung oder Herbeiführung unterschiedlicher Eigenschaften von Segmenten kann sich dann im Anschluss an die Segmentierung entwickeln.

Es scheint, als ob der „Raum an sich“ sich nicht verändert. Dennoch ist er in jedem Augenblick ein neuer Raum, weil Zeit vergeht, das heißt, weil Veränderungen geschehen. Unter der fließenden Zeit scheint es demnach unendlich viele Räume zu geben. Die Statik räumlicher Relationen bei als abwesend unterstellter Zeit ist eine Denkfigur, welche von empirisch erfahrbare Evolution abstrahiert²⁵⁵. Die Summe und Interdependenz aller ständig vor sich gehenden Änderungen werden jedoch ihre Wirkung entfalten, sofern die Evolutionstheorie einen wahren Kern enthält. Das soziale Problem für die Raumordnungspolitik und die Raumplanung besteht dann darin, die Dynamisierung räumlicher Ideen so zu gestalten, dass ein Verständnis der mit den Begriffen erfassten Prozesse möglich wird, mit dem Verständnis dann auch die Möglichkeit, diese Prozesse zu planen und zu steuern. Soll dabei der ontisch-materielle Raumbegriff für die Planung des Staates weiter reserviert und benutzt werden, müssen nicht nur die durch Zeitlichkeit aufgeworfenen Plausibilitätsprobleme in Kauf genommen werden. Schwerwiegend ist auch die Anfälligkeit des Raumbegriffs für ideologische Aufladungen.

L

²⁵⁵ Als Beispiel für planungstheoretische Erklärungsansätze, die einer stringenten Anwendung funktionaler Analyse noch ausweichen und sich stattdessen auf Raum- und Zeitontologie verlegen s. KONTER (1997). Er erläutert die Planungspraxis als Umgestaltungsprozesse von Wirklichkeit, ohne genauer zu klären, woher diese Wirklichkeit stammt bzw. mit einer Wirklichkeit a priori, auch wenn an dieser bereits deutliche Zweifel bestehen, als einer spezifisch menschlichen Form ihrer Widerspiegelung, als gesellschaftlich strukturiert durch zwischenmenschliche Beziehungen und Kommunikation sowie als Ursache von Veränderungen der menschlichen „Natur“. In diesem Sinn versteht er Planung als spezifische Form der Aneignung der Welt. In diesem Aneignungsprozess verweist er auf die Gesellschaftlichkeit und Subjektivität der Planung, ohne dass beide konzeptionell befriedigend ausgedeutet werden.

Dieser Befund führt zu der Frage, was die staatliche Raumordnungsverwaltung und ihre Raumplanung unter Planung verstehen? Der Anlass für ein Nachdenken über diese Frage lässt sich auch in der aktuellen Literatur über Raumplanung immer wieder finden (u. a. SELLE u. ZALAS 2006). Es wird dabei allseits ein überkommenes und nicht mehr zeitgerechtes Planungsverständnis registriert. Neu ist daran eine Perspektivenvielfalt der Betrachtung, die durch eine vereinheitlichende Dogmatik kaum zu bändigen scheint. Ausgehend von einem Grundverständnis räumlicher Entwicklung als eines Resultates vieler Einzelaktivitäten erscheint Planung als ein komplexer Steuerungs-, Entwicklungs- und Relationierungsprozess im politischen Kontext mit Anklängen an ein neueres Verständnis von „Governance“²⁵⁶. Über diesem, mit seiner eigenen Komplexität überforderten Verständnis scheint die Vorstellung, was Planung eigentlich sei, in einen unverbindlichen Diskurs abgerutscht zu sein. Denn bedeutende deutsche Raumplaner wie ALBERS (2006: 43 ff.) und FEHL (2006: 56 ff.) leben nach wie vor vom ontisch-materiellen Raumverständnis, wollen „Raum lenken“, „Raumstrukturen“ erschaffen und „Raum“ gestalten, oder die „Ressource geographischer Raum“ nutzen.

Dazu sieht zum Beispiel ALBERS (2006), die Kernaufgabe der Raumplanung in einer Offenhaltung weiterer Optionen für noch künftige Entwicklungen, die in einen Konflikt mit den Erwartungen auf ein dauerhaftes Konzept zur Lösung räumlicher Probleme geraten. In letzterem werden Traditionen utopischen Denkens über die ingenieurtechnische Steuerung der Gesellschaft wieder sichtbar.

Daneben zeigt sich sehr deutlich, wie das materiell-ontische Raumverständnis die Theoriebildung über Planung blockiert. Man kann, wie ALBERS (2006), Planung als ein Offenhalten künftiger Optionen begreifen, wenn der Raum als von fester, materieller Struktur gedacht wird. Um in diese Festigkeit geordnete Flexibilität einzubauen, bedarf es ableitend dann einer Planung. Im systemtheoretischen Sinne bedeutet Planung, gleich ob auf den „Raum“ oder auf andere Gegenstände gerichtet, das genaue Gegenteil. Die Umwelt eines Systems besteht aus endlos vielen Möglichkeiten der Realisierung, die gar nicht alle offen gehalten werden müssen oder auch sollen. Es lässt sich sogar mit gutem Recht sagen, das System schwimme in einem Meer aus Möglichkeiten, und Planung bedeutet dann, in dieses fließende, frei bewegliche Strömen der Möglichkeiten feste, temporal determinierte Strukturen einzuziehen²⁵⁷. Diese Strukturen sind weder räumlich, noch wirken sie räumlich. Sie bestimmen zukünftige Kommunikationen und in dieser vermittelte Verhaltensanforderungen durch das Aufstellen von Regeln und, im Falle räumlicher Ordnung, die Bezeichnung der Orte, an denen diese Regeln gelten sollen (topographische Adressierung). Topographisch bestimmte Punkte, Linien oder Flächen werden mit diversen Sinnderivaten erfüllt. Für die raumplanerische Kommunikation sind dies Verhaltensregeln, soweit sie sich auf die Umsetzung von Planung beziehen und Handlung sein sollen²⁵⁸. Die auf Topographie projizierten Sinnvorstellungen erzeugen den Raum der raumordnerischen Kommunikation. Der dazugehörige Planungsvorgang erfasst ganz allgemein diesen Projektionsvorgang. Fehlt eines von beiden, Topographie oder Sinn, verschwindet der Raum im Unvorstellbaren oder im Transzendenten.

Temporal determinierte Strukturen in die Systemumwelt einzubauen zeigt sich für Planung als der Prozess des Kommunikationssystems, der Erwartungen an voraussichtliche Entwicklungen bestimmbar und handhabbar macht, d. h. für die Beobachtung und Kommunikation über Zukunft einsetzt. Geschichtsschreibung ist dazu nicht das Gegenteil, sondern das passende Gegenstück, weil sie vorangegangene Änderungen (Entwicklungen) kommunikativ aktualisiert und für gegenwärtige und zukünftige Systembestimmungen als Reflexionsmaterial bereit hält. Planung

²⁵⁶ Governance wird hier (in Anlehnung an government) als das Einwirken öffentlicher Stellen auf das Handeln anderer verstanden, wobei diese Anderen ebenfalls öffentliche, aber auch Private, Verbände usw. sein können.

²⁵⁷ In einem nicht-systemtheoretischen Ansatz bezeichnet RITTEL (1992: 75 ff.) dies als Vorgang der Varietätserzeugung und Varietätseinschränkung durch Planung.

²⁵⁸ Der Sinn des reglementierten Verhaltens erschließt sich politisch über den Machtcode (Stellenbesetzung, Zuständigkeiten, Fähigkeit zur Organisation), juristisch über den Rechtscode (Bindung von Genehmigungen und Zulassungen an Recht und Gesetz), wirtschaftlich über Geld (Subventionen, Zuwendungen u. a.), aber keineswegs über den Wissenschaftscode Wahrheit. Allein schon daran zeigt sich die Kommunikations-Konstruktion des raumplanerischen Raumes.

und Geschichtsschreibung treten für ein soziales System deshalb als siamesische Zwillinge auf, die ohne einander nicht existieren können, am Punkt „Gegenwart“ miteinander verwachsen sind und von ihm aus die Vergangenheit und Zukunft des Systems und dessen Umwelt strukturieren.

(Z) „Im allgemeinen Sinne ist Planung die vorwegnehmende Koordination menschlicher Handlungen und deren Steuerung über längere Zeit (in Anlehnung an den Sozialwissenschaftler Fritz Scharpf). ...“ (BLOTEVOGEL 2003: 6; ganz ähnlich auch SPITZER 1995: 13, 14).

Wenn Planung eine Vorwegnahme ist, wie ist dann ein solches Vorwegnehmen möglich, wenn zukünftige Zustände heute gar nicht bestimmbar sind, sondern nur als Annahme eingeführt werden können? Zukunft, als temporärer Aspekt von Evolution, lässt sich weder Vorwegnehmen (dann wäre sie bereits Gegenwart oder Vergangenheit), noch vorwegnehmend koordinieren. Es lässt sich hingegen eine gedankliche Beschreibung erwünschter oder anzustrebender Zustände erstellen. Diese mögen auch einer Koordinierung bedürfen, ohne dass Ausmaß und Anlässe zukünftiger Koordinierungserfordernisse im Moment der Planaufstellung genau bestimmbar wären.

Die Bestimmung zukünftiger Zustände rückt ihrem Möglich-sein näher, wenn den angestrebten Zuständen auch Handlungsweisen und Handlungsprogramme zugeordnet werden, mit denen die ersteren erreicht werden sollen. Planen bedeutet dann, in der Gegenwart zu entscheiden, welche zukünftigen Zustände angestrebt und welche Handlungen zur Erreichung dieser Zustände notwendig sein sollen. Daraus ergibt sich, dass Planung aufgrund einer mehrfachen Unterstellung möglich wird: sie unterstellt, dass die von ihr ausgewählten Ziele sinnvoll und erreichbar sind; sie unterstellt, dass die angegebenen Handlungen zu diesen Zielen führen werden (und nicht zu anderen Zuständen); und sie unterstellt, dass die Bedingungen, die zur Erreichung der zukünftigen Zustände erforderlich sind, eintreten werden.

Was als vorwegnehmende Koordination gedeutet wird, kann nicht mehr als die empirisch getönte Sicherheit sein, in der Gegenwart Entscheidungen zu treffen, die auch zukünftig eine Bedeutung haben können. Es kann auf diesem Hintergrund angenommen werden, dass eine planerische Entscheidung auch später noch als solche erkennbar bleibt, d. h. unter anderem, dass auch ihre Begründung vermittelbar und verständlich bleibt. Planen bedeutet demnach, unter Unsicherheiten zu entscheiden. Die Unsicherheiten lassen sich verringern, zum Beispiel durch standardisierte Planungsverfahren und die Nutzung empirisch getesteter Indikatoren. Dies ändert grundsätzlich nichts daran, dass Entscheidungen nur in der Gegenwart getroffen werden können bzw. in der Vergangenheit getroffen wurden. Der Versuch, Planung als eine Vorwegnahme zu deuten, muss an der Struktur von Zeit scheitern.

Gerade die Paradoxa der Planungstheorie eignen sich, um die Frage des „Raumes“ noch einmal grundsätzlich zu stellen. Ist es richtig, in dem Dilemma von Planung als einem unentschiedenen Schwanken zwischen deterministischem Kausalschema und den Freiheiten des Willens bzw. der Entscheidungen (WARZECHA 2004) einen Antagonismus zu sehen, der sich im Grunde nicht lösen lässt und deshalb noch vor den Planungstheoretikern die Philosophen seit über zweitausend Jahren herausfordert? Oder lässt sich für die fortgesetzten Versuche von Planung auch rekonstruieren, dass die nicht entscheidbare Grundlage der Lagerung von Planung zwischen streng deterministischem Kausalschema und kreativer Freiheit ihre Produktivität durch pragmatisches Verhalten erzwingt, weil empirisch beides nicht nur nachweisbar ist, sondern Planung erst in der zwischen beiden aufgespannten Polen entstehenden Distanz möglich wird?²⁵⁹ Oder findet sich in den Wechselwirkungen und Rückkopplungen kausaler Beziehungen selbst schon ein Einfallstor für kreative Momente?

Der „Raum“ stellt dabei eine der möglichen diskursiven Betrachtungsebenen nicht nur für Planung dar. Er erweist sich (nicht als ontisch gedachte „Verräumlichung“, aber als Untersuchungs- und Konstruktionsmodus) in viel grundlegenderem Sinne als ein Strukturierungsvorgang für die gesellschaftliche Formatierung von Wissen und Erkenntnis. Dies lässt sich beispielsweise an

L

²⁵⁹ Der im Hinblick auf Komplexität von RATTER u. TREILING (2008: 34) vorgenommene Satz „Planung ist der Versuch, Sicherheit in einer unsicheren Welt zu konstruieren.“ legt damit nahe, dass die planerische Bewältigung von Komplexität auch auf beide Säulen angewiesen ist.

den verschiedenen Funktionen von „Raum“ zeigen, den dieser in theorietechnischer Hinsicht bei Foucault und Luhmann aufnimmt. Während bei LUHMANN (1987: 112 ff.) eine konkrete Verortung oder Verräumlichung sozialer Systeme nicht nur ohne Bedeutung ist, sondern eine Theorie sozialer Systeme gar nicht erlauben würde, welche auf den Sach-, Sinn- und Zeitdimension der Welt aufbaut, haben Begriffe räumlicher Semantik für die Rekonstruktion der naturwissenschaftlicher Wissensentwicklung für Foucault axiomatische Bedeutung (SIMONS 2007).

Während der systemtheoretische Diskurs sich auf Unräumlichkeit beziehen muss, um die Autopoiesis des beobachteten Systems sich entfalten sehen zu können, steht in einer historischen Nachzeichnung der Wissensentwicklung die Wechselwirkung von Raumvorstellungen mit den durch sie ermöglichten Erkenntnissen in einem unbestreitbaren Zusammenhang. Wenn Raum, als durchaus unterschiedlich, d. h. subjektiv, konstruiertes und dynamisches Konzept verstanden, sich in einer historischen Nachzeichnung der Wissensentwicklung als eine erkenntnisschöpfende Kraft erweist, dann kann es nicht richtig sein, seine gesellschaftlichen Funktionen lediglich auf politische Fragen und den Machtdiskurs zu beschränken. Dann gewinnt er als mentales Konzept auch für die Planungspraxis nicht nur die Bedeutung als passives, zu beplanendes Objekt oder als machtfunktional besetztes Desiderat, sondern strukturiert durch seine jeweils aktuelle Erscheinung den Diskurs über Raumplanung auf einer tiefer liegenden Ebene – auf der psychischen Ebene der Planer.

Die Gesellschaft greift über Kommunikation somit von zwei Seiten auf Raumplanung zu: durch den machtmédialen Impuls der Politik, die Raum als Steuer-Thema der Kommunikation über Entwicklung (d. h. ggf. auch für deren Gegenpol Statik) benutzt, und durch die Wissenskonstruktion der Planer²⁶⁰, die sich auf ein mentales Raumkonzept stützen, welches sie sich im Laufe ihrer psychischen Strukturierung durch Kommunikation und Lernen erworben haben. Die damit vorgezeichnete soziale Situation lässt sich als Diskurs beschreiben. Raum erscheint in der Planung nicht nur als Thema, auf das planerisch reagiert wird, weil er (scheinbar) vorhanden ist. Er erscheint auch als thematischer Konstruktionsmodus für die Planung selbst, in dem sie seine realitätskonstruktiven Eigenschaften für kreative Prozesse benutzt. Konstruktion des Raumes und Kreation der Planung müssen in Kommunikation überführt werden, wenn sie gesellschaftlich wirken sollen.

Wird einer theoretischen Begründung von öffentlicher Planung dieses Konzept vorgeschlagen, wird offensichtlich, wie FÜRST und SCHOLLES (2008) mit ihrer Theorieschwäche bei der Erläuterung räumlicher Planung selbst hinter Ansätze der sechziger Jahre zurückfallen. RITTEL's (1992) Schriften aus den 1970-ern zur Ausarbeitung einer Planungstheorie waren bereits deutlich auf dem Weg dahin, systemtheoretische Einflüsse zu assimilieren. Und auch STICHWEH's (2003: 98 ff.) Überlegungen zur sozialen Kontrolle von Raum und Zeit lassen sich bereits in RITTEL's und WEBBER's (1992: 19) idealisiertem Planungssystem²⁶¹ auffinden.

Was RITTEL und WEBBER (1992: 20 ff.) als „böartige“ Probleme von Planung im Verhältnis zu „gutartigen“, weil aufgrund von abgeschlossenen logischen Systemen lösbar, Problemen beschreiben, lässt sich überwiegend auf die Komplexität sozialer Systeme zurückführen, und zwar genauer auf die doppelte Kontingenz von Erwartungen und das re-entry²⁶² der Formen in die

L

²⁶⁰ Dazu einiges auch bei RITTEL (1992: 135 ff.) über die Denkweise von Planern und Entwerfern mit solchen Stichworten wie Phantasie, Logik, Argumentation, Denken, Lebensanschauung.

²⁶¹ Als solches beschrieb RITTEL (1992: 19) einen „fortlaufenden kybernetischer Prozess der Kontrolle“ mit systematischen Prozeduren zur laufenden Zielfindung, der Problemidentifizierung, dem Vorhersehen unkontrollierbarer Kontextänderungen, dem Erfinden alternativer Strategien, Taktiken und Handlungsfolgen, dem Anregen alternativer und plausibler Aktionen, der Bewertung unterschiedlich vorhergesagter Ergebnisse, der statistischen Überwachung von Zuständen der Öffentlichkeit und der Systeme sowie der Rücklieferung von Informationen an die Simulations- und Entscheidungskanäle.

²⁶² Rittel versucht über die Figur eines re-entry der Wissenschaftsform in die Raumplanung diese zu verwissenschaftlichen. Andererseits bemerkt er sehr deutlich, dass Planung aufgrund ihrer immanenten Entscheidungsprobleme Politik mehr ähnelt, als Wissenschaft. Trotzdem versucht er anhaltend, Raumplanung zur Wissenschaftlichkeit zu drängen. Er registriert dies zwar als Widerspruch und spottet gar über die für Politik untauglichen Methoden der Wissenschaft, aber er zieht hieraus keine schlüssigen Konsequenzen, sondern versucht über immer weitere Verfeinerung wissenschaftlicher Modelle Raumplanung zu rationalisieren. Oder anders gesagt: er pendelt zwischen Beobachtungen 1. und 2. Grades, weshalb sich

jeweils benutzte Form der Kommunikation. Wenn es Rittel aufgrund der seinerzeit noch nicht weit genug ausgeformten Theorie sozialer Systeme auch nicht gelang, die „böartigen“ Probleme der Planung analytisch genauer zu erfassen, so weist zum mindesten sein Lösungsversuch in die richtige Richtung: (Z) „Folgerichtig hat Rittel den Diskurs und seine Organisation als die zentrale Vorgehensweise des Planers erkannt und als `argumentatives` Modell von Planung postuliert.“ (RITTEL 1992: 7). Allerdings gelang es Rittel nicht, die Probleme gesellschaftlicher Planung in den Problemen der Kommunikation zu verorten. Er vermutete sie eher in unübersichtlichen Kausalketten. Nachdem er für das Industriezeitalter vor 1960 Effizienz als definierte Aufgabenerledigung mit möglichst geringem Aufwand an Ressourcen als Planungsgrund und –ziel ausgemacht hatte, konstatierte er ab den 60iger Jahren des 20. Jahrhunderts, dass soziale Prozesse als Bindeglieder in Netzwerken von Systemen verstärkt in den Fokus der Planung gerieten. Deren Hauptfrage war: wo und wie soll interveniert werden? Daraus entwickelten sich die noch heute zu beobachtenden Probleme öffentlicher Planung – die der Problemdefinition bezüglich des Unterschiedes zwischen beobachtetem u. gewünschtem Zustand, die der Problemrealisierung hinsichtlich des Ortes der Schwierigkeiten im kausalen Netzwerk und die der Handlungsdefinition zur Verkleinerung der Lücke zwischen beobachtetem und gewünschtem Zustand. Auf das Resümee seiner 10 Dilemmas der Planung: „Der Planer, der mit offenen Systemen arbeitet, ist in der Vieldeutigkeit ihres Kausal-Gewebes verfangen.“ (RITTEL u. WEBBER 1992: 31) müsste man heute jedoch antworten: Sicher auch darin, wenn das Kausalschema ontisch verstanden wird. Aber vor allem verfängt er sich in den Vieldeutigkeiten der Kommunikation, die ihm auch Kausalitäten anbietet. Kausalität aber ist nicht der Grund von Kommunikation²⁶³.

Für den Versuch von FÜRST u. SCHOLLES (2008), Planung zu definieren und theoretische Grundlagen festzulegen, lässt sich ein ausgeprägter Theorieeklektizismus feststellen. FÜRST u. SCHOLLES (2008: 22) bezeichnen zwar Planungsauffassungen wie: (Z) „Planung ist die gedankliche Vorwegnahme des zukünftigen Handelns und geht jeder einigermaßen rationalen Entscheidung voraus.“ als naiv, doch wird nicht deutlich, welche Theoriegrundlagen denn qualitative Verbesserungen bringen könnten. Nicht einmal die Antezipation einer der naiven Planungsvorstellung zugrundeliegende Vorstellung der temporalen Einbettung von Handlungen wird von ihnen kritisiert. In der Zukunft lässt sich weder etwas vornehmen, noch etwas wegnehmen, solange man nicht als Autor von Science fiction erscheinen will, so dass der Topos der Vorwegnahme von Zukunft eine unwissenschaftliche, wenn nicht unsinnige Qualität erhält.

In einem systemtheoretischen Ansatz, Planung als Kommunikationsproblem einzuordnen, fällt gleich zu Beginn auf, dass bei einem sehr eng verstandenen Begriff von Planung ausschließlich als Entwerfen (und ggf. Fixieren) von Vorstellungen, die nicht in der Gegenwart liegen, nicht konstatiert werden kann, sie würden ein Element irgendeines Kommunikationssystems sein. Kommunikationssysteme funktionieren auf der Basis gegenseitiger Erwartungen. Inwieweit diese Erwartungen zu Planungen auswachsen, lässt sich nicht ohne weiteres bestimmen. Kommunikationssysteme „denken“ nicht, sondern kommunizieren. Insofern erfordert die Umstellung einer Planungstheorie auf systemtheoretische Grundlagen einige Umbauten und Neusortierungen. Das Denken, zu dem auch die Entwicklung von Vorstellungen bzw. Ideen sowie die Handlung der Fixierung dieser Ideen in einem Planwerk gehören, leisten psychische Systeme. Wird diese Differenzierung vernachlässigt, entsteht tatsächlich der falsche Eindruck, das Kommunikationssystem, im Weiteren die Gesellschaft, die Behörde, das Unternehmen, würden den planerischen Grundakt des Denkens und Kreativ-seins leisten.

Nun ist es üblich geworden, von öffentlicher Planung zu sprechen und damit den Begriff der Planung um Kommunikationsereignisse und Verfahren der Kommunikation zu erweitern. Möglich ist dies, weil es gesellschaftliche Institutionen gibt, zu deren Aufgaben die Erstellung von Plänen gehört, teilweise unter Einhaltung von vorgegebenen Verfahren (formalisierte, informelle, Beteiligungsvorgaben, Veröffentlichungspflichten u. dergl.). Natürlich kann über Pläne kommuni-

]

auch für ihn selbst in seinen Beobachtungen und den daraus gezogenen Schlussfolgerungen kein gesicherter methodischer Grund erkennen lässt.

²⁶³ In der Theorie sozialer Systeme wird Kausalität als eine Art der Organisation von Selbstreferenz betrachtet (LUHMANN 1987: 26).

ziert werden und die Kommunikation kann dazu führen, dass ein Plan verändert wird. Das ändert prinzipiell nichts daran, dass die Kommunikation nicht die Funktion des Denkens übernehmen kann. Fällt in einem Planungsbüro der einzige wahrhaft kreative Planer aus, dann kann es seine Planungsfunktion nicht mehr ausüben. Daran wird kein Kommunikationsversuch etwas zu ändern vermögen. Ein re-entry der Planung in die Planung kann es deshalb nicht geben, weil Planung im engeren Sinn eben keine Kommunikation ist. Auf BURCKHARDT's (1980) Frage „Wer plant die Planung“ kann deshalb geantwortet werden: Personen. Planung ist in ihrer grundlegenden Funktion eine Reaktion des Bewusstseins auf die Struktur der Zeit. Planen lässt sich die öffentliche Kommunikation, weil der Planer sich dazu wenigstens zeitweise als außerhalb der Kommunikation stehend wahrnehmen kann. Ein Planer kann sich aber niemals außerhalb der Zeitstruktur denken, um von dort aus planerisch zu handeln. Die Zeitstruktur wirkt für ihn basal.

Aus einem weiteren Grund aber liegt es anscheinend sehr nahe, den Planungsbegriff um Kommunikationsereignisse zu erweitern. Dieser findet sich in der Feststellung, die durch Denken einen Plan entwerfenden psychischen Systeme haben ihre Vorstellungen über Zeitstrukturen nur durch Kommunikation bilden können (ELIAS: 1988). Die Akzeptanz dieser Feststellung darf aber wenigstens auf Ebene einer theoretischen Grundlegung von Planung nicht dazu führen, Denken und Kommunizieren miteinander zu verwechseln.

Denken wird nach SCHULTE (1993: 57) als Teil des Bewusstseins durch Wahrnehmen ergänzt: (Z) „Bewusstsein ist Selbstbeobachtung auf mindestens zweierlei Weise: wahrnehmend und denkend.“ Das heißt, wenn Planung keinerlei Wahrnehmung enthält, weil sie sich eben auf einen Zustand richtet, der einer Wahrnehmung (noch) gar nicht zugänglich ist, dann kann Planung nur als Denken verstanden werden, ergänzt durch Hilfsprozesse wie Aufzeichnen, Strukturieren, Modellieren oder Aktualisieren des Gedachten. Der Planer muss von den aktuellen Wahrnehmungen, welche ihm ein Weltkonstrukt empirisch vermitteln könnten, Abstand halten und sich vollständig und ausschließlich auf das Denken stützen. Die vergangene und gegenwärtige Welt dient ihm als Hintergrund, um über Analogien, Homologien oder Exponieren den Sinn seiner Arbeit zu reflektieren. Wahrnehmen kann er die Wirkung seiner Planung erst dann, wenn diese verwirklicht wurde. Wahrnehmen kann er aber ebenso die Wirkung, die eine Planung in der Kommunikation hinterlässt. Sie kann generell den Anlass für Kommunikation bieten, kann diese befördern oder stören, abschneiden oder die Meinungsbildung der Beteiligten fördern usw. Die Unterscheidung von Denken und Kommunizieren ist wichtig, weil die Kommunikation über Planung und über Pläne als Produkte der Planung schnell mit der Komplexität dieses Gegenstandes überfordert sein kann. Sie muss sich dann solchen Fragen stellen wie: was wurde gedacht, als der Plan aufgestellt wurde? An welche Wirkungen des Planes wurde bzw. welche Wirkungen hat der Planer in seinem Denken modelliert? Welche Erfahrungen haben das Denken des Planers beeinflusst? Welche Wahrnehmungen hat ein realisierter Plan einmal ausgelöst, löst er aus oder wird er auslösen?

Die Differenzierung von Planen und Kommunizieren wäre vielleicht ohne Bedeutung, hätte ihre Vernachlässigung nicht deutliche Folgen für eine Planungstheorie²⁶⁴. Wie bei FÜRST u. SCHOLLES (2008) nachvollzogen werden kann, ist eine stringente, verständliche und in sich logische Theorie von Planung nicht möglich, wenn die Differenz von Planen (als Zeit- und Raumstrukturen benutzendes Denken psychischer Systeme) und Kommunizieren (als Erwartungsstrukturen benutzender Informationsaustausch) nicht sorgfältig beachtet wird. Dann entsteht tatsächlich der Eindruck, es bei Planung nicht nur mit einem Paradoxon zu tun zu haben, sondern auch mit einer Angelegenheit, deren Sinn hochgradig gefährdet ist, weil alles was den-

L

²⁶⁴ Wenn MARX (2008: 94) registriert: „Weil das politisch-administrative und planungsrechtliche System in der Regel in einem stabilen konstitutionellen und institutionellen Kontext verankert sind, kann es insgesamt nicht überraschen, dass sie in ihren Grundstrukturen viel weniger intensiv und – wenn überhaupt – mit längerfristigen Anpassungsprozessen statt mit fundamentalen Umbrüchen auf Veränderungen in Gesellschaft und Planungsverständnis reagieren...“, so muss darauf hingewiesen werden, dass auch die stabile, nicht überwindbare Differenzierung öffentlicher Planung in personalisiertes Planen (Denken) und soziales Kommunizieren diesem konstitutionellen Kontext zuzurechnen ist. Beides zwingt sich zu gegenseitiger Akzeptanz, wenn es sich in den laufenden Diskursen nicht substantiell beschädigen will.

kend geplant wird, nicht nur durch die Evolution der Welt, sondern auch durch Kommunikation (d.h. Sinnevolution) destruiert werden kann, wodurch der Planer sich verdoppelt in die Nähe des Sisyphos gerückt sieht: er muss nicht nur mit seinem zum Denken befähigten Leib den Planungs-Stein immer wieder den abschüssigen Zeit-Hang hinaufrollen, er muss dabei auch noch die Kommentare derjenigen ertragen, die ihm dabei zuschauen, ihm helfen, ihm abraten oder ihn daran hindern wollen.

Schließlich verhindert die unscharfe Trennung von Planen und Kommunizieren bei fehlgeschlagenen Plänen eine klare Analyse der Fehlerquellen.

Planen ist also zunächst Denken in seinen unterschiedlichen Facetten. Wird Planen als öffentliches Planen bezeichnet, kann es für die Praxis um Aspekte der Kommunikation erweitert werden. Für die Theorie müssen diese Bereiche jedoch strikt getrennt bleiben, um sich nicht in unfruchtbaren verbalen Konstruktionen zu drehen²⁶⁵. Wenn FÜRST u. SCHOLLES (2008: 21) einleiten: „Wenn wir im Folgenden von >>Planung<< sprechen, so reden wir von der Planung im >>öffentlichen Sektor<<, d.h. bei Bund, Ländern und Gemeinden (und deren nachgeordneten Behörden). Wir sprechen nicht von der Planung einzelner Menschen oder Unternehmen;“ dann fragt sich bereits, ob es einen wesentlichen Unterschied zwischen der Planung eines Unternehmens und der einer Behörde gibt. Des Weiteren fragt es, wenn eine Unterscheidung zwischen der Planung von Menschen (privater Planung) und öffentlicher Planung begründet sein soll, worauf sich diese Unterscheidung bezieht. Soll dies eine strukturelle Unterscheidung sein (Mensch, Person, Behörde, Gemeinde?), soll es eine prozessuale sein (Denkprozesse, Aufstellungsverfahren, Formalien, Sequenzen?), ist es eine Kombination aus beiden, eine methodische Unterscheidung – oder wie immer soll sie begründet sein? FÜRST u. SCHOLLES (2008: 21) weichen einer erforderlichen Bestimmung ihrer Anfangsentscheidung für eine Lagerung der Planung „irgendwo“ in der Öffentlichkeit aus und bestimmen lediglich den Unterschied zwischen räumlicher und fachlicher Planung. Zwar registrieren sie einen Dissens von Politikwissenschaftlern, Raumwissenschaftlern, Betriebswirtschaftlern und Juristen bei der Definition von Planung. Der Versuch einer planungstheoretischen Bestimmung des Planungsbegriffs aber unterbleibt.

Als Fazit lässt sich bestimmen, dass Planungsideen und planerisches Denken Eigenschaften psychischer Systeme sind. Öffentliche Planung wird aus dieser Grundlage erst im anschließenden gesellschaftlichen Diskurs, der in unterschiedlichen Formen und unter verschiedenen Codes (Recht, Geld, Wahrheit, Macht) verlaufen kann. Der Begriff der öffentlichen Planung enthält somit zwei heterogene Grundbausteine, deren Positionen im Planungsdiskurs und deren Differenz bei einer Definition des Planungsbegriffes nicht folgenlos nivelliert werden können.

L

²⁶⁵ So wie bspw. bei WIECHMANN u. HUTTER (2008: 111): (Z) „Die Erkenntnis, dass Planung immer auch Kommunikation ist und Kommunikationsprozesse im Mittelpunkt jeder Planungsaufgabe stehen, ist nicht neu.“ Im systemtheoretischen Verständnis lässt sich zwar auch Kommunikation planen, aber Planung ist eben nicht auch Kommunikation. Als interner personaler Vorgang ist sie überhaupt keine Kommunikation. Einen möglichen Grund für die stattgefundenen Vermengung von Planung und Kommunikation liefern WIECHMANN u. HUTTER (2008: 112) gleich mit: (Z) „Der ‘communicative turn in planning theory’ (...) basiert wesentlich auf den Vorstellungen kommunikativer Rationalität von Habermas und seiner Theorie des kommunikativen Handelns. Gefragt wird nach normativen Prinzipien, wie strategische Konsensbildung in fragmentierten Gesellschaften gelingen kann. Planung soll dabei durch die Macht des besseren Arguments in hierarchiefreien Verhandlungssituationen demokratischer werden, ...“. Die hierzu einsetzende Kritik verweise auf die begrenzte Konfliktregelungskapazität konsensorientierter Gremien, auf deren fehlende Legitimität, auf die nur mit Ergänzungsfunktion ausgestatteten `weichen` Instrumente zu den `harten` rechtlich bindenden Instrumente, auf den zweifelhaften Wert moralische Postulate statt kritischer Analyse usw. Kommunikative Rationalität, gleich ob in der Habermas’schen Fassung als hierarchiereduzierte Verhandlungssituation oder in der Luhmannschen Fassung als gegenseitige Erwartungen benutzendes Kommunikationssystem, ist weder ihrem „Ort“ noch ihrer Struktur nach identisch mit planerischer Rationalität.

7.7.4.1 Planung und Macht

Pläne enthalten Handlungsanleitungen. Auch wenn diese Anleitungen noch so unbedeutend erscheinen oder verklausuliert sein können, so sind doch sie das entscheidende Moment eines Plans. Es muss nicht einmal eine Aufforderung an irgendjemanden sein, etwas zu bestimmtes zu tun. Selbst einfachen und unverbindlichen Empfehlungen darüber, zukünftig in einer bestimmten Art zu denken oder Gegenstände zu betrachten, liegen Anleitungen zugrunde. Die Bestimmung, die Einschränkung und Auswahl aus einem Horizont von Möglichkeiten, seine Festlegung und Vorgabe als Verhaltenssteuerung charakterisieren den Plan.

Eben die aus selektierten Wirkungsketten und Planungszielen resultierenden Anleitungen, die ausgehend von einer Person oder einem Gremium von Personen als Erwartungen an andere Personen gegeben werden, sind nach LUHMANN (1988: 11) auch das zentrale Moment machtmédialer Kommunikation. Der solche Anleitungen enthaltende Plan gewährleistet durch Schriftlichkeit, Aktenkundigkeit oder andere analog materialisierte Formen die dauerhafte Präsenz der Anleitung im Kommunikationssystem. Damit bildet sich eine Voraussetzung für Machtkonstanz. Die Dauer bestimmter Anleitungen kann durch temporale Bestimmungen oder Sequenzierung befristet sein. Dies trifft aber meistens für Pläne zu, welche die Erfüllung oder Erreichung eines mitdefinierten Tatbestandes enthalten (Zweckprogramme). Für die Funktion der Macht in der Gesellschaft sind temporale Bestimmungen in Plänen aufgrund ihrer prinzipiellen Variabilität sekundär. Beinahe alles lässt sich auch aufschieben, ohne dass dies die Machtverhältnisse grundlegend verändert. Dies lässt sich für geplante räumliche Relationierungen nicht konstatieren, weil sie das Moment der Statik abbilden. Diese Abbildung muss die Machtverhältnisse einigermaßen adäquat wiedergeben, wenn es nicht zu einer heftigen Kollision zwischen Planung und Politik kommen soll.

Planung zeigt sich als das Entwerfen von Anleitungen – Macht als die Verwendung von Anleitungen. Da Anleitungen in der Regel komplizierte soziale Konstruktionen sind, ist eine fundierte Planung solcher Anleitungen eine der basalen strukturellen Voraussetzungen für Machtgewinnung und Machterhalt.

In funktionaler Hinsicht wird Planung als Reduktionsform erkennbar, die sich auf zukünftige Kontingenzen richtet. In gewisser Weise ist Planung, wie bereits erwähnt, somit das Gegenstück zur Geschichtsschreibung, die sich auf Vergangenes richtet, dort im Wesentlichen jedoch Sinnkontingenzen erfasst, während Planung zwar auch Sinnkontingenz²⁶⁶, überwiegend aber Handlungskontingenz²⁶⁷ im Blick hat.

Planung steht dabei immer unter zwei zentralen sozialen Instanzen:

- unter der Annahme, dass sich in der Zukunft Verhältnisse bzw. Zustände entwickeln werden, die weitgehend unbekannt und unbestimmbar sind, so dass ihre Hoffnungen, Erwartungen, Ängste oder Unsicherheiten auslösende Unbekanntheit und Unbestimmbarkeit durch Reduktion zu bewältigen gesucht wird. Natürlich enthält die so vorgenommene Reduktion auf personaler Ebene wohl immer auch irrationale Anteile, die sich als Autosuggestion o. a. bezeichnen lassen;
- unter der Erfahrung, dass trotz immens verfeinerter und routinierter Planung Verhältnisse bzw. Zustände sich oft anders entwickeln, als vorgesehen. Planung hält insofern für die Planenden deshalb stets auch ein Frustrationselement bereit²⁶⁸.

Für die raumordnerische Kommunikation relevant ist die Frage, wie es zu verstehen sei, dass eine Gesellschaft plant? Weder die Fragestellung noch die Beantwortung dieser Frage dürfen sich von der scheinbaren Selbstverständlichkeit planerischer Arbeit täuschen lassen. Wie oben erläutert, planen stets Personen. Ein kommunizierendes System als solches hat keine Ideen, so

L

²⁶⁶ Der Grundsatz 1.11 des Leitbildes der räumlichen Entwicklung des Landesentwicklungsplanes Baden-Württemberg enthält zum Beispiel eine solche, auf Zukunft gerichtete Sinnkontingenz, die auch Handlungsaufforderungen enthält: (Z) „1.11 G Die Teilräume des Landes sind als Handlungsebene zu stärken. ...“ Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2002: 14).

²⁶⁷ Der daraus resultierende Vorgang wird häufig als Steuerung und Umsetzung bzw. Umsetzungsprozess bezeichnet. So z.B. im Zusammenhang mit Regionalen Entwicklungskonzepten bei DEHNE (2002: 31).

²⁶⁸ Noch einmal sei dazu an RITTEL's (1992) Planung als „bösesartiges“ Problem erinnert.

dass es zunächst unklar ist, wie Ideen oder Planungen einer Person zu Planungen der Gesellschaft werden können.

Planung ist deshalb vor allem ein Merkmal von Gesellschaften, in denen Personen ein Mindestmaß an Individualisierung, d. h. personaler Integrität und psychosozialer Unabhängigkeit von gesellschaftlichen Prozessen, erreicht haben. Wahrscheinlich gibt es auch einen Zusammenhang zwischen zunehmender Individualisierung der Gesellschaftsmitglieder und anwachsender Planung. Deutlich wird dies in historischen Recherchen, die zeigen, dass es vor allem die gesellschaftlichen Eliten waren und sind, die über private Planungen hinaus auch gesellschaftlich bedeutsame Planungen anstellen und umsetzen. Wie aber werden persönliche Ideen zu gesellschaftlichen Plänen?

7.7.4.2 Kreativität versus Legitimierung

Für Raumordnungspläne gilt, dass rechtlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren²⁶⁹ absolviert werden müssen, um persönliche Vorstellungen der Planaufstellenden allmählich einem größeren Kreis von Personen bekannt zu machen. Fristenregelungen für Beteiligungen versuchen, einen Kompromiss zwischen möglichst weiten Möglichkeiten der Mitsprache und Mitgestaltung und der Knappheit von Zeit zu erzielen, so dass erst nach Beteiligungsverfahren von einer gewissen gesellschaftlichen Akzeptanz und Legitimierung eines Planes gesprochen werden kann²⁷⁰. Der Prozess der Legitimierung eines Raumordnungsplanes startet dabei nicht erst mit der Absolvierung eines formalen Beteiligungsverfahrens, in dem einzelne Planinhalte diskutiert werden, sondern bereits auf zwei grundsätzlichen Ebenen davor. Die erste Ebene bildet die Legitimierung der planenden Legislative und Verwaltungsspitze durch allgemeine Wahlen. Sie wird ergänzt durch eine zweite, die das Zugeständnis für die Legislative und ihre Exekutive beinhaltet, über die Verwaltung und das tägliche politische Geschäft hinaus nicht nur im engeren Sinne die politischen Vorhaben, sondern auch unter Nutzung einer in gesellschaftlicher Verantwortung wurzelnden Begründung im weiteren Sinne den zukünftigen Weg der Gesellschaft umfassend zu planen.

Beide Strategien der Planungs-Legitimierung, **Beteiligung** und **Verantwortungsübernahme**, transportieren Kompromisspotenziale, die sich folgendermaßen nach Intensitätsstufen mit gegenläufigen Tendenzen charakterisieren lassen: je individueller eine Planung ausfällt, desto mehr Möglichkeiten enthält sie, die individuelle Kreativität der Planenden aufzunehmen. Je mehr öffentliche Zustimmung ein Plan für seine Akzeptanz finden muss, desto weniger Chancen bestehen in ihm, kreative Lösungen durchzuhalten. Je ausgiebiger eine öffentliche Beteiligung für eine Planung durchgeführt werden muss, desto allgemeiner gerät der Plan, weil er auf viele Detailinteressen Rücksicht nehmen muss, die zu Kompromissen zwingen²⁷¹. Andererseits bestehen in einer ausgedehnten Beteiligung erhebliche Möglichkeiten der Plankonkretisierung, weil gemeinsam gewollte Lösungen ermittelt werden können. Aber dies ist, wie viele Veröffentlichungen zeigen, sehr aufwändig²⁷².

Als spezielle Kommunikationsform ist öffentliche Planung machtmassal gesteuert. Der Entwurf einer Person (des Raumplaners) oder einer Gruppe (von Raumplanern) wird in eine Diskussion gebracht, teilweise Abschleifungen und Kompromissen unterzogen, teilweise ergänzt und konkretisiert. So erscheint Planung auch als eine Vermittlungsstrategie der Gesellschaft zwischen den beiden Polen Individualisierung ihrer Mitglieder und zunehmender Vergesellschaftung. Sie hebt individuelle Ansprüche auf und überführt sie in öffentlich anerkannte Zielvorstellungen. Aus diesem Grund ist eine integrative gesellschaftliche Planung für Politik unverzichtbar. In diesem

L

²⁶⁹ § 7 Abs. 6 ROG.

²⁷⁰ S. zum Wandel der Legitimationsstrategien durch Governance-Prozesse bei FREY, HAMEDINGER u. DANGSCHAT (2008: 28 ff.).

²⁷¹ Die Wahrnehmung solcher Kompromisse als das „Ende der Raumordnung“, d.h. vor allem das Ende der Raumplanung, betrifft auch Nachbarstaaten Deutschlands, s. SCHRAMM (2003).

²⁷² PRIEBIS (1998: 205 ff.) fordert in diesem Zusammenhang die Ergänzung der formalen Instrumente der Raumordnung durch informelle Kooperations- und Konsensstrategien.

Zusammenhang muss jedoch genauer erfasst werden, wie eine integrative und kooperative Planung durch in Hierarchien eingebundene politische Institutionen möglich ist²⁷³.

7.7.4.3 Raumordnungsverwaltung und Raumplanung

Würde die in der Exekutive beheimatete Raumplanung sich nicht teilweise wenigstens auf wissenschaftliche Arbeitsmethoden stützen, wäre sie den thematischen Schwankungen und Zielwandlungen des politischen Geschäfts hilflos ausgesetzt. Die Herstellung eines einigermaßen konsistenten Raumbildes würde ihr enorm erschwert. Auch deshalb muss die Raumplanung sich von der Raumordnungspolitik separieren, um der theoretisch-wissenschaftlichen Sphäre Einflüsse in der Planung zu ermöglichen, die auf das Moment überprüfbarer Wahrheitsgehalte zielen – und sei es wenigstens bei der Verwendung von Daten.

Raumordnungsverwaltung und Raumplanung scheinen deshalb in einem politischen Verhältnis zu Wissenschaft zu stehen. Genauer betrachtet erweist sich jedoch die Unstimmigkeit dieses Vergleichs. Denn Raumplanung ist keine Wissenschaft, auch wenn sie sich wissenschaftlich gibt und in der Kommunikation ein quasi wissenschaftliches Vokabular pflegt. Möglicherweise verwendet sie Theorien und wissenschaftlich erprobte Methoden. Aber als Planung handelt sie nicht im wissenschaftlichen Wahrheitsmodus, sondern mit Kausalitäten²⁷⁴, Kreativität und Zeitstrukturen. Sie analysiert u. a. vergangene und aktuelle Zustände sowie politische Ziele, sucht Ursachen zu setzen und hofft auf bestimmte, vorher prognostizierte Wirkungen, die wiederum als Ursachen der nächsten Wirkungen eingesetzt werden können. So rational sie sich auch nach außen hin geben muss, in ihrem Inneren setzt sie auch auf die Irrationalität der beteiligten Planer.

Als Planung bewegt sie sich zunächst in dem schwer durchschaubaren Bereich personalisierter Analyse und der Abtastung politischer Ziele²⁷⁵. Erst wenn deren Ergebnisse in den Bereich der Politik Eingang finden, kann ein Teil der Transzendenz in den Machtcode transformiert werden, d. h. die herrschende Politik verwendet diejenigen Bruchstücke der Raumplanungsarbeit, die Machterhaltung und Machterweiterung erwarten lassen, um Realitäten zu konstruieren und in diese Realitätskonstruktionen ihre attraktiven Ziele einzupassen²⁷⁶.

Die Raumplanung braucht Wissenschaft, um mit ihren Arbeitsmethoden Ergebnisse zu erzielen, die durch aktuell geltende Theorien untermauert werden können und zur Wirkungsverstärkung im politischen Bereich auf den Wahrheitsmodus zurückgreifen können. Raumplanung ist aber auch eine Angelegenheit der Verwaltung mit ihrem professionell arbeitenden Personal. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sie auch typische Ziele staatlicher Verwaltung transportiert. Das Eigeninteresse von Behörden richtet sich u. a. darauf, Konflikte mit anderen Behörden und politischen Institutionen sowie Wirtschaftseinheiten zu minimieren. Dies ist für sie einer der wichtigen Aspekte, um die Umwelt des Systems zu kontrollieren und die Wirkung systemfeindlicher Elemente abzuschwächen.

L

²⁷³ MARX (2008: 95): (Z) „Denn ein post-positivistisches Planungsverständnis steht mit dem nach wie vor in formalen Systemen verankerten hoheitlich-regulativen Charakter der Planung bereits potentiell im Widerspruch, mit einem paternalistischen Einsatz hoheitlich-regulativer Instrumente und Verfahren befindet es sich dann spätestens in realem Widerstreit.“

²⁷⁴ RITTEL (1992: 31) zu Kausalität und Planung. Eine Einführung in die wissenschaftstheoretische Problematik von Kausalität mit Hinweisen ihre Verwendung in systemtheoretischen Ansätzen bietet RATHMANN (2008: 55-71)

²⁷⁵ Die Abtastung erfolgt u. a. zur Überprüfung der Einpassung politischer Ziele in das zur Benutzung vorgesehene Kausalschema: welche Ursache muss aktiviert werden, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen (z. B.: welche Ursachen müssen angesprochen werden, um die Arbeitslosenzahl signifikant zu senken?). Es muss weiter geklärt werden, ob dieses Ziel überhaupt als Ergebnis einer bestimmten, bewusst verursachten Wirkung beschrieben werden kann. Und welche Mittel und Instrumente der Raumplanung sind die geeigneten, diese Wirkung herbei zu führen?

²⁷⁶ Beispielsweise in dem Sinn: Zur Vorstellung einer wirtschaftlich prosperierenden Gesellschaft passt das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen aller Mitglieder dieser Gesellschaft; oder: Zur Vorstellung einer demografisch schrumpfenden Gesellschaft passt eine Stadtentwicklung mit dem Ziel der „perforierten Stadt“.

Die bis hier erfolgten Erläuterungen zeigen, dass die exekutiv arbeitende Raumordnungsverwaltung vor allem auf Strukturen der Politik, der Wirtschaft und des Rechts zugreift. Die von ihr zu unterscheidende Raumplanung nutzt vorrangig Strukturen der Politik, des Rechts und der Wissenschaft. Beide Bereiche lassen sich in der strukturfunktionalistischen Perspektive Richard Münchs deshalb als Interpenetrationszonen beschreiben, die eine höhere Integration von gesellschaftlich differenzierten Subsystemen ermöglichen (KONOPKA 2009: 25)

7.7.4.4 Planung und Zeit

Planung steht, wie bereits erwähnt, nicht nur in einem bestimmten Verhältnis zum Kausalschema, sondern auch zu zeitlichen Asymmetrien. Betrachtet man Vergangenheit, so bedarf es dazu einer bestimmten Zeitkonzeption, um diese begrifflich erfassen zu können. Welche Wirkungen die Disposition einer solchen Zeitkonzeption auslöst, lässt sich beispielhaft an der Untersuchung von KOSELLEK's (2003: 10 ff.) „Zeitschichten“ verfolgen. Koselleks Problem besteht offensichtlich in einer inkonsequenten Durchführung seiner Kritik an verwendeten Zeitkonzeptionen, und daran anschließend bzw. daraus folgend, auch der Raumkonzeptionen. Er impliziert zwischen Raum und Zeit eine semantische, tatsächliche oder anders strukturierte Äquivalenz. Möglicherweise existiert diese aber nicht, und wenn doch, dann in einer anderen Form. Wenn Raum als Synthese von Sach- und Sinndimension beschrieben werden kann, dann wird Zeit als Synthese von Veränderungsdimension und Sinndimension beschrieben werden. Und dies mag auch stimmen: Ereignisse, denen im Diskurs (der Historiker) kein Stellenwert, kein Sinn zuerkannt wird, verschwinden im Dunkel der Zeit, liegen außerhalb der Geschichte, als hätte es sie nie gegeben. Deshalb beleuchtet „historische“ Zeit den Abschnitt menschlicher Geschichte, d. h. den sozialen Teil der Geschichte. Soweit ist die Äquivalenz zu Raum herstellbar. Was aber ist mit der zweiten, „naturhaften“, „naturbedingten“, jedenfalls ontischen Zeitschicht Koselleks? Gibt es ihr räumliches Äquivalent auch als „Raum“, als Nebenraum, als Keller unter dem Boden der Gesellschaft, als Naturraum? Kosellek verweigert eine radikale Beseitigung des ontischen Raumes und der ontischen Zeit und ihre Rückholung in den sozialen Zusammenhang. Bei einem solchen Ansatz wird die Spur verwischt, auf welcher Raum sowohl als Zeit die kommunikative Zusammenhänge des Welt-Erlebens ermöglichen. Das Insistieren auf ontischen Zeit- und Raumvorstellungen muss jedoch an dem Widerspruch brechen, in den sowohl Geschichtsforscher und -schreiber als auch Raumplaner geraten, wenn sie die betrachteten vergangenen und zukünftigen Räume ihren Temporaldeutungen unterwerfen²⁷⁷. Das Moment der Deutung (der Sinnzuschreibung) enthält, dass es „objektive“ Geschichte und Zukunft nicht geben kann, weil es schließlich auch keine objektiven Zeiten und Räume gibt. Eben deshalb aber gibt es u. a. eine Geschichte der Raumplanung. Als Prozess befindet sich Raumplanung stets in der Gegenwart.

7.7.4.5 Zur Mikrophysik öffentlicher Planung

Was bisher sehr undeutlich geblieben ist, umfasst die engere Schnittstelle zwischen Planen (Denken) und Kommunikation sowie die Prozesse, die sich sozusagen im Mikro-Bereich an der Grenze zwischen diesen vollziehen. Wird vorausgesetzt, dass die dreistellige Einheit aus Mitteilen, Information und Verstehen aus der Kommunikation über Planung auf eine planende Person trifft, dann besteht nicht nur die Möglichkeit, in jeder dieser Stellen auch Missverständnisse und Missdeutungen auszulösen, es muss unter der Bedingung der doppelten Kontingenz auch damit gerechnet werden, dass an jeder der Stellen taktische Modifikationen ansetzen, und zwar auf beiden Seiten der Kommunikation, auf Seiten des Planers und auf Seiten des bzw. der Beteiligten. So kann der Planer Wissen, Nähe zur politischen Hierarchiespitze oder Zeit nutzen, um neben der Form der Mitteilung und der Auswahl der mitzuteilenden Information auch diese Ressourcen machtförmig einzusetzen. Er kann dem eigentlichen Plan fremde Elemente in der

L

²⁷⁷ Eben deshalb betont BURCKHARDT (1980: 96): (Z) „Unsere Planer haben Übung darin, Probleme räumlich zu sehen und sie, nötigenfalls auch räumlich zu verschieben. Eine solche räumliche Verschiebung ist die Dezentralisation. Weniger Übung haben sie aber in Bezug auf Zeit. Ihre Beschlussfassung neigt dazu, Zeit zu annullieren, zu antizipieren, alles heute tun zu wollen, was je getan werden muss.“

Kommunikation handhaben, ohne dabei deren machtdispositiven Charakter offenzulegen. Anders formuliert: er kann aus taktischen Gründen bei den Beteiligten für Verwirrung darüber sorgen, welche Machtressourcen ihm verfügbar sind – und muss dies unter Umständen sogar, um seinen Plan vor den gegenläufigen Ambitionen Beteiligter zu retten. Aus Sicht eines kooperativen Planungsverständnisses bedeutet dies für den Planer, die Umformung seiner Planungs-ideen im Zuge der Kommunikation nicht als persönlichen Affront zu bewerten.

Die Beteiligten hingegen können versuchen, ebenso wie auch der Planer, sich kooperativ zu verhalten, ihre konstruktive Mitwirkung zu signalisieren und Kompromissbereitschaft zu zeigen. Doch können sie den Planer aus taktischen Erwägungen auch auf Felder locken, in denen sich verschiedenste Fallen des Wissens, der Moral, des Rechts oder andere öffnen. Auf diese Weise soll der Planer beeinflusst werden, den Bedürfnissen der Beteiligten mehr als bisher zu entsprechen²⁷⁸. Diese wenigen Andeutungen verweisen darauf, dass öffentliche Planung an der Schnittstelle von Planung und Kommunikation den Platz eröffnet, auf dem durch Kommunikation der Kampf um Macht geführt wird.

Allerdings wird auch ersichtlich, dass der Begriff „öffentliche Planung“ in diesem Zusammenhang keinen klaren Sinn ergibt, weil sich zwar Kommunikation als Öffentlichkeit verstehen lässt, die Planung aber ausschließlich in der Person des Planers liegt. Als „öffentliches Planen“ lässt sich der Vorgang bezeichnen, bei dem personales Planungsdenken und öffentlicher Diskurs über den Plan zusammengefasst wird. Für analytische Zwecke muss dabei mitgeführt werden, dass der Begriff des „öffentlichen Planes“ eine verbale Synthese ist, hinter der sich komplizierte Interpenetrationsverhältnisse verbergen.

7.7.4.6 Planung und Politik

Wie erfolgt in der Raumplanung die Überführung von wissenschaftsmedial gehaltenen Erkenntnissen über Räume, Zeiten und Evolution in die Politik²⁷⁹? Die Raumplanung nutzt wissenschaftliche Theorieergebnisse für eine erste Konfrontation ihrer Ideen mit den Bedingungen des politischen und rechtlichen Systems (1. Selektionsschritt/interne Selektion):

L

²⁷⁸ Die Abwägungsdokumentation zum RREP VP (2009) enthält hierfür u. a. diese Beispiele: (Z) „... Zum anderen planen Sie die nachträgliche Legalisierung einer Windfarm weiter östlich der Gemeinde X und zwar in Y. Diese Anlagen stehen bereits und zwar wohlgernekt ohne bisher Eignungsgebiet gewesen zu sein!! Die Errichtung dieser Windfarmen in Y mit 165 Meter Gesamthöhe war demnach nicht nur illegal, sondern man nahm und nimmt Ihre Raumordnungspläne ohnehin nicht ernst - wie erklären Sie sich denn, dass diese riesige Windfarm gegen die eindeutigen Aussagen der bisherigen Raumordnung gleichwohl gebaut werden konnten? Sie sollten daher nicht den (illegalen) Bau einer Windfarm im Nachhinein legalisieren. Streichen Sie also dieses Eignungsgebiet - wenn Sie Ihre eigene Planung ernst nehmen. ...“

(Z) „... Die Reihe scheinwissenschaftlicher Darstellungen zieht sich durch den gesamten Entwurf. Beispielhaft nur etwa S. 63 mit dem Waldmehrpotential: Die Darstellung erscheint völlig willkürlich gewählt, zumal sie seit Bekanntwerden der Klimaänderung veraltet ist. Wieso soll das Vermehrungspotenzial im Bereich A. bei 12 - 18% liegen, etwas nördlich davon aber nur bei 0 - 5%? Jedweder Zusammenhang zwischen grafischer Darstellung und Text fehlt hier. Selbst wenn die Behauptungen des Schaubildes zutreffen sollten: was wurde zur Waldmehrung unternommen und welche Anregungen gibt der Plan dazu? Wußten die Planverfasser nicht, dass gerade in M-V die Förderungen zur Erstaufforstung so drastisch gekürzt wurden, dass seit 2008 praktisch keine Waldmehrung mehr stattfindet? ...“

(Z) „... Der Plan ist insgesamt erst gar nicht einwendungsfähig, weil er unbrauchbar ist. Der Plan muss komplett neu aufgearbeitet werden. Allerdings nicht von den bisherigen Verfassern. Auf alle falsch abgewogenen Punkte einzugehen, ist daher misslich, da der Plan von einem nur in der Fiktion bestehenden Leitbild ausgeht, die Entwicklungen nicht erkennt und überwiegend von staatlichen Stellen und Lobbyisten, statt von den Bürgern beeinflusst wurde. Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Plan außer immensen Plankosten die Region Vorpommern nicht weiterbringt. Der Plan ist also im günstigsten Fall nutzlos. Bereits die Einführung spiegelt mangelnden Realitätssinn wieder ...“ (Einwendungen einer Privatperson, anonymisiert; R. W.).

²⁷⁹ In LENDI's (1997: 7) rechtlich-strukturalistischer Auffassung wird daraus eine Unterscheidung von Planung und rechtlicher Verbindlichkeit (des Plans): (Z) „Die räumliche Planung führt ... nicht von sich aus zu einer verbindlichen Ordnung, sondern nur zur Vorstellung einer Ordnung und zu Vorschlägen, wie dieses Ordnung erreicht werden kann.“

- Ermittlung der Passfähigkeit zu herrschenden Ideologien; Bestimmung der Abweichung und der Toleranzgrenzen
- Ermittlung der Passfähigkeit zu den Programmen der führenden Parteien
- Ermittlung der Passfähigkeit zu den wesentlichen Rechtsbereichen

Sicheres Theoriewissen und Kenntnisse über die Funktionsweise des politischen Systems gewährleisten das Gelingen des nächsten Schrittes (2. Selektionsschritt/externe Selektion), bei dem die erwünschten Kausalbeziehungen und andere Planungsziele selbstreferentiell in das politische System eingefügt werden: sie erzeugen auf planerischen Kausalkonstruktionen neue politische Ziele – und die Umsetzung politischer Ziele erzeugt neue Kausalkonstruktionen und neue Planungsziele²⁸⁰.

In diesem Prozess werden die Konsequenzen nicht sofort sichtbar, die sich aus der politischen Implementierung von Raumplanung ergeben. Sofern von Raumplanern politisierte Ideologie oder ideologisch aufgeladene Politik so behandelt werden, als wären sie im Medium wissenschaftlicher Wahrheit verfasst, kommt es zu einem zirkulären Kurzschluss, dessen schlimmstes Beispiel sich in der planerischen Umsetzung faschistischer „Raumtheorie“ findet. Raumplanung muss deshalb sowohl zur Wissenschaft als auch zur Politik eine auf relative Unabhängigkeit einzurichtende Distanz halten können, nicht aber mit utopischen Gesellschaftsvorstellungen gegen bestehende Verhältnisse anrennen. Eine Verwechslung der Raumplanung mit der Theoriearbeit der Wissenschaft ist zwar von gesellschaftlich geringerer Folgewirkung, als die Verwechslung von Raumplanung mit Politik. Sie trägt aber mit einem nicht zu erfüllenden, dennoch erhobenen Wahrheitsanspruch dazu bei, die Differenz von Wahrheit und Macht zu verdecken. Raumplanung kann mit solchen Versuchen der Einebnung von Kommunikationsmedien die Grenzen von Rationalität nicht definieren. Die in die Planung eines zukünftigen Zustandes eingehenden Überzeugungen und Positionen sind wissenschaftlich nicht verifizierbar. Insofern sind Planungstheorien, die sich auf die von Max Weber zurückgehende Zweckrationalität zurückführen lassen, nicht mehr leistungsfähig genug, um Planung als Kommunikation sinnvoll zu beschreiben. Die scheinbare Rationalität eines Zweck-Mittel-Konzeptes, mit seinem Anspruch, systematisch, objektiv und wissenschaftlich zu sein, scheitert an vier, von RITTEL (1992: 19 ff.) herausgearbeiteten „Paradoxien“ der Planung:

1. Die unendliche Wirkungsketten auslösenden Maßnahmen bzw. Handlungen ermöglichen keine rational begründbare Einsetzung eines Anfangs- und Endpunktes von Planung.
2. Die Konsequenz der Betrachtung von ausgelösten bzw. auszulösenden Konsequenzen verweist auf eine unmögliche Objektivität von Planung.
3. Ansteigende Wissensmengen, die während eines Planungsprozesses durch Informationssammlung und –verarbeitung auftreten, führen zu ansteigenden Entscheidungsproblemen.
4. Die Abbildung von Wirkungspfaden und –netzen ist nur mithilfe eines Modells möglich. Aber das verwendete Modell beeinflusst selbst die Bestimmung von Kausalbeziehungen, weil es vorstrukturierte Beziehungen in sich trägt, deren Realisierungswahrscheinlichkeiten den Wert 1 nicht erreichen können.

Eine Lösung dieser „Paradoxien“ innerhalb der Planung sei nicht möglich. Um sie dennoch nicht als Planungshindernis wahrzunehmen, erfolge die Verknüpfung von planerisch avisierten Problemlösungen mit einem gesellschaftlichen Wertesystem. Die Werte verdeckten die durch Planung erzeugten „Paradoxien“. Dieses ermögliche zum Teil ihre Ausblendung aus dem Alltag der Planenden, zum Teil verspricht die Orientierung der Planung an gesellschaftlich akzeptierten

L

²⁸⁰ Möglicherweise sind es diese selbstreferentiellen Zirkel, die schon SCHÄFERS (1973: 12) feststellen ließen: (Z) „Diese (die uneindeutigen Ergebnisse von Versuchen, `rechte` und `linke` Politik anhand eines Kriteriums `Planung` zu differenzieren; R. W.) vermeintliche `Systemneutralität` von Planung bringt Claus A. Lutz zum Ausdruck, wenn er schreibt, dass Planung `den Verkaufswert politischer Programme gegenüber den Wählern und potentiellen Geldgebern entscheidend hebt`. (Fußnote: Claus A. Lutz, Organisationsprobleme politischer Planung, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Oktober 1971, S. 3 [mit umfangreichen Literaturhinweisen].)

Werten eine auf die Planungsinhalte bzw. Planungsziele hin ausgedehnte Akzeptanz, ohne dass es weiterer Nachweise und Nachprüfungen bedarf. So orientiere sich im Wesentlichen auch die Raumplanung weitgehend als Konsensplanung, bei der gesellschaftlich allgemein oder mehrheitlich akzeptierte Werte die Rationalität der gefundenen Lösung ersetzen müssen.

Des Weiteren arbeitete RITTEL (1992: 29) zehn allgemeine Probleme der Planung heraus, die sich aus funktional-analytischer Sicht überwiegend als diejenigen Schwierigkeiten von Kommunikationsprozessen zeigen, welche in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durch die Situation doppelter Kontingenz von Erwartungen, den Folgen moralisch und politisch codierter Kommunikation, dem Operieren im Sinn-Modus und Komplexität eintreten. Eine geschlossene methodische Basis bietet Rittel für die Problembewältigung nicht an, folgt aber einer pragmatischen Idee zu ihrer Minimierung und empfiehlt neben der Transparenz des zu führenden Diskurses und dem Zweifel als einer planerischen Grundtugend vor allem die Entwicklung eines Urteilsbewusstseins der Beteiligten darüber, die de-ontischen Prämissen aus ihren personalen Wertesystemen zur Disposition zu stellen.

Auf diesem Wege scheint ihm auch eine Demokratisierung der Raumplanung möglich zu sein. Seine Empfehlungen laufen dabei auf drei wesentliche Aspekte hinaus.

1. Raumplanung solle stärker als argumentativer Prozess betrieben werden, d. h. er soll seine quantitativen und qualitativen Ansprüche an Kommunikation steigern. Planung soll mehr und besser kommuniziert werden. – Die dieser Forderung widersprechenden Hindernisse stellt Rittel selbst dar.

2. Raumplanung solle ihre Ansprüche an Wissenschaftlichkeit steigern. – Auch dieses Problem macht ihm selbst zu schaffen, weil es keine Kongruenz der Ansprüche von Planung und Wissenschaft gibt.

3. Das Bewusstsein über die de-ontischen Prämissen der Planung solle gesteigert werden. D.h. die politischen Entscheidungsmöglichkeiten sollen stärker hervortreten, und zwar auf beiden Seiten der politischen Leitdifferenz. – Dies ist ein verständlicher Wunsch, u. a. deshalb, weil seine Umsetzung die Macht der Mächtigen zu begrenzen und zu relativieren helfen würde.

Dem in den Diskursen laufenden Austausch von Argumenten als operativer Basis des öffentlichen Planens sind jedoch weitere Grenzen gesetzt, nicht nur hinsichtlich der Bewusstheit de-ontischer Prämissen. Eine dieser Grenzen findet sich in der hierarchischen Ordnung staatlicher Raumplanung. Eine einigermaßen reibungsarme Verarbeitung kontroverser Informationen kann dort erfolgreich vonstatten gehen, wo zwischen den Planenden keine hierarchischen Hürden stehen, welche die Geltung von Argumenten an die Hierarchiestufe des Argumentierenden binden²⁸¹. Hinzu kommt, dass aufgrund der personell segmentierenden Wirkung von Hierarchien der Zugang zu Informationen auf höheren Stufen der Pyramide zwar einfacher ist, mit ansteigender Ebene allerdings auch den Gefahren der Manipulation immer schwerer ausweichen kann.

L

²⁸¹ Aus diesem Grunde wurde als ein wesentliches Moment des Funktionierens von Planungszellen auch die Gleichberechtigung bzw. eine Form von Hierarchielosigkeit der in eine Planungszelle Einbezogenen als Alternativmodell zu den staatlich-hierarchischen Planungsstrukturen statuiert. S. dazu DIENEL (1992). Die, wenn man so sagen kann, soziale Künstlichkeit der Planungszelle zeigt sich in weiteren Momenten ihrer Konstituierung. So kann sie aufgrund ihrer Konstruktionsprinzipien gruppendynamische Prozesse schwer auffangen und muss weitgehend mit der Illusion leben, alle Zellenmitglieder hätten prinzipiell die gleichen Funktionen. Als schwierig sind auch die Herauslösung der Beteiligten aus ihrer Alltagswelt und die Hineinstellung in einen ungewohnten sozialen Zusammenhang zu erkennen. Gerade die klare Funktion der Planungszelle kann zu Identifikationsproblemen des Einzelnen mit der Gruppe führen, weil offensichtlich ist, dass sie prinzipiell auch aus anderen Mitgliedern bestehen kann und es damit auf niemanden persönlich ankommt. Damit ist das Problem der Motivation und des Erhalts der Motivation über die Dauer des Planungsprozesses angesprochen. Aus systemtheoretischer Sicht ist dem anzufügen, dass die Schaffung eines sich nicht primär „organisch“ durch Kommunikation, sondern aufgrund eines Willensaktes gebildeten Systems zu sehr unklaren Interpenetrationsverhältnissen mit anderen Systemen führen muss. Die Aufnahme wissenschaftlicher, rechtlicher, politischer oder moralischer Elemente wird in einer so konstituierten Planungsstruktur wohl immer prekär bleiben.

Den von Rittel beschriebenen fünf Wissenskategorien²⁸², welcher Planer bedürfen, kann eine sechste beigelegt werden: kommunikatives Wissen, welches ein grundlegendes Verständnis kommunikativer Zusammenhänge umfasst.

Für eine Erklärung von Raumplanung ist es weiterhin erforderlich, zwischen Planung und Politik genau zu unterscheiden. Erfolgt diese Unterscheidung hinsichtlich sozialer Funktionen unzureichend, entstehen unklare Begriffe und unklare Zuordnungen dieser Begriffe zu ihren funktionalen Kontexten, insgesamt also eine Einschränkung der Reichweite der mit ihnen versuchten Erklärungen.

So versuchte FRANCK (2006), Raumplanung auf ein „Abstimmungssystem Demokratie“ zu setzen. Demokratie ist im systemtheoretischen Verständnis jedoch kein Kommunikationssystem, sondern eine der möglichen politisch-historischen Gesellschaftsformen. Weder ist Kommunikation aber an demokratische Verhältnisse gebunden, noch ist Demokratie zwingende Bedingung funktionierender Kommunikation. Deshalb lässt Demokratie sich phänomenologisch als Kommunikations- und Abstimmungssystem beschreiben, klärt damit aber keine funktionalen Zusammenhänge von Kommunikation.²⁸³ Die Verwechslung einer Staatsform mit einem Kommunikationssystem führt dann zu Erklärungsausfällen. Sie vermag beispielsweise nicht zu begründen, weshalb es erfolgreiche Raumplanung auch unter nicht-demokratischer Politik gibt.

Planung kann im funktionalen Sinne als personalisierte Vorleistung beschrieben werden, deren Ergebnisse erst als Elemente der Kommunikation auftreten können²⁸⁴. Der eigentliche Vorgang des Planens, die Kreation, Ideenfindung, Konstruktion, dies kann kein Element der Kommunikation sein. Diese sind sozusagen unkommunikativ im psychischen System der Person angelegt, bedürfen dort einer stabilisierenden „Reifung“, bevor sie als Thema in Kommunikation eingebracht werden können.

Eine der Fragen für Raumplanung ist dabei, wie das Kausalschema der Planung in den politischen Machtcode überführt werden kann. Die Forderung an die Raumplanung, Raumentwicklungsoptionen möglichst weit offen zu halten, ist deshalb systemfunktional nicht zu erschließen, sondern meint schlicht die Erfahrung, dass einmal eingerichtete langlebige Strukturen neue Entwicklungen behindern, sofern die Umsetzung auf radikale Momente verzichten muss oder soll, wie dies in demokratischen Traditionen vorgesehen ist. Die moderne Raumplanung ist flexibel genug, ihre Entwicklungsvorstellungen zu formulieren, ohne dabei demokratische Abstimmungsverfahren infrage zu stellen. Tendenziell wird sie aus Gründen höherer Effektivität ihrer Umsetzung aber direktivistischen und doktrinären Verfahren den Vorzug geben müssen. Dieser Hang resultiert aus dem grundsätzlichen Gegensatz des Ausgangspunktes von Planung und Ideenfindung in Personen (im psychischen System) und dem Vorgang der gesellschaftlichen Antezipation von Planungsansätzen.

Die Forderung nach Berücksichtigung der de-ontischen Prämissen von Planung hingegen verweist auf das generelle Dilemma öffentlicher Raumplanung. Sie zeigt das schwierige Beziehungsdreieck von Raum, Planung und Kommunikation in aller Deutlichkeit.

Wird Raum in der Planung als materiell-ontisch behandelt, führt die Lagerung des Raumbegriffs auf dieser Ontologie zu einer Kippbewegung zwischen (vermeintlich) zunehmender Verständlichkeit (bei einer Verwendung in der Alltagssprache) und abnehmender Erklärungsleistung (Verdeckung des Machtcodes im Zuge der Raumkonstruktion bei Klärung der Frage: woher kommt dieser Raum, wie ist er entstanden?). Eine Verlagerung des Raumbegriffs in die Konstruktivität psychischer Systeme (rationale Transzendenz und empirische Wahrnehmung)

²⁸² Als die fünf Kategorien planerischen Wissens erfasste RITTEL (1992: 19 ff.): faktisches Wissen – das Wissen um naturwissenschaftlich nachprüfbare Fakten der Welt; deontisches Wissen – nicht ableitbare Überzeugungen davon, was sein bzw. werden sollte; explanatorisches Wissen – Wissen von der gerichteten Dynamik von Prozessen; instrumentelles Wissen – Wissen um die Mittel und Wege zur Umsetzung von Problemlösungen; konzeptionelles Wissen – Wissen um die Kluft zwischen Faktizität und Semantik.

²⁸³ So ist die Kommunikationsfunktion bspw. des Steuerungsmediums Macht unabhängig von der Form politischer Herrschaft.

²⁸⁴ LIPPUNER (2008: 110) beschreibt einen solchen Zusammenhang als strukturelle Kopplung von Kommunikation und Bewusstsein.

führt jedoch nicht zu einer Aufhebung oder gegenläufigen Art der oben bezeichneten Kippbewegung. Ob nicht sogar viele oder gar die meisten psychischen Systeme sehr wohl eine mehr oder weniger unbewusste Vorstellung über die Relativität der von ihnen benutzten Raumbegriffe haben, kann hier nicht untersucht, allenfalls gemutmaßt werden. Möglicherweise wird die ontologische Lagerung des Raumbegriffs durch die Politik und die Raumplanung wenigstens teilweise aus Bequemlichkeit, aus Rücksichtnahme oder Anpassung nicht in Frage gestellt. Die Offenlegung des Machtcodes bei der Konstruktion politisch verwendbarer Räume mag dann zwar die Konstruktivität und Relativität politischer Raummetaphern erklärend zu öffnen. Das allein wird aber nicht ausreichen, um den Umgang mit planerischen Raumbegriffen zu demokratisieren, weil (wissenschaftliche) Erklärungen nicht zwangsläufig politische Änderungen bewirken können.

Wird mit dem materiell-ontischen Raumbegriff in der öffentlichen Planung auch noch fortgefahren, ohne für diese auf wenigstens theoretischer Ebene deutlich in Planung (als Denken) und Kommunikation (als dreistellige Einheit von Mitteilen, Information und Verstehen) zu differenzieren, ist die Konfusion über das, was öffentliche Planung dem Grunde nach sein soll, eingetreten. Soll ein tieferes Verständnis öffentlicher Planung erreicht werden, muss Rittels „argumentativer Prozess“ aufgetrennt werden in den Bereich der Planung, den Bereich der Kommunikation und schließlich in die Teile, mit denen eine produktive Verbindung zwischen beiden hergestellt werden kann. Letzteres betrifft im Wesentlichen Prozesse, die durch Verfahrensvorschriften regeln, wie Planungsergebnisse in Kommunikation eingespeist werden sollen²⁸⁵. Es geht dabei um solche Fragen wie: in welcher Form soll mitgeteilt werden (verbal-mündlich, schriftlich, über das Internet oder andere Medien; wen werden welche Mitteilungspfade erreichen?); welche Informationen sollen mitgeteilt werden (nur Sachverhalte, oder auch Begründungen? auch Sichtweisen über die Sachverhalte? auch Begründungen für die Sichtweisen? auch strategische Überlegungen zur Verfahrensgestaltung? In welchem Verhältnis steht die Menge der mitzuteilenden Informationen zu der zur Verfügung stehenden Zeit?); welche Rückmeldungen der Beteiligten signalisieren ein Verständnis bzw. Unverständnis?

7.7.4.7 Planung oder Programmierung?

Die in den letzten Jahren immer wieder schwankende Begriffsverwendung zwischen Plan (zur Ordnung oder Entwicklung eines Landes, einer Region, eines Raumes) und Programm (zur Ordnung oder Entwicklung ...) sollte zu einer tiefer gehenden Analyse der Ursachen dieser Schwankungen berechtigen.

Wenn sich allgemein konstatieren lässt, dass ein Plan die anleitenden Ziele von Handlungen umreißt und ggf. die dazu notwendigen Mittel beschreibt, erscheint ein Programm überwiegend als Beschreibung von Handlungsvorgaben, die (auch) zu bestimmten Zielen führen sollen. Damit ist das Programm jedoch nicht das Gegenteil oder die methodische Umkehrung eines Planes. Markanteste Differenz zwischen Plan und Programm ist die unterschiedliche Lagerung von Entscheidungsmomenten.

Ein Programm lässt sich durch eine „weichere“, zurückhaltende Zeichnung der Ziele und Absichten leichter in Moderationsfunktionen einbinden. Wenn vor allem die Konditionierung von Handlungen und Verhalten programmatisch vorgesehen werden, lassen sich Ziele immer noch anpassen, verändern oder sogar beseitigen. Denkbar ist sogar eine Programmierung gleichartiger oder ähnlicher Handlungen, deren Ziele dennoch konträr liegen. Die geringere finale Definitionskraft von Programmen erlaubt es, die Verbindungen zwischen Zielen und ihren gesellschaftlichen Werten relativ unverbindlich zu halten. Die Konzentration auf Verfahrensvorschriften, Anleitungen oder Algorithmen führt zu einer Formulierung derjenigen Bedingungen, in denen Entscheidungskapazitäten genutzt werden sollen. Hierin liegt auch die stärkere Kommunikativität von Programmierung: sie kann in Entscheidungssequenzen kommunikative Phasen einbauen und somit schon in ihrem Entwicklungsverfahren berücksichtigen, dass Ziele sich verändern (weil sich möglicherweise politische Werte verändert haben).

L

²⁸⁵ Diese Einschätzung stützt RITTEL (1992: 285), wenn er bei Überlegungen zu einer zukunftsorientierten Raumordnung vor allem auf prozedurale Aspekte blickt.

Einer Programmierung (u. a. durch Steuerung der Aufmerksamkeit mit dem Stärken – Schwächen – Schema²⁸⁶) sind dabei insbesondere solche Zustände zugänglich, die sich mit beeinflussbaren Kriterien darstellen lassen, also beispielsweise die Stabilität der Einwohnerzahl einer Region, die wirtschaftliche Attraktivität einer Region oder die Anzahl und der Entwicklungsstand von Bildungseinrichtungen in einer solchen. Zeigen die regionalen Zustandsdaten einen guten Wert für das Kriterium an, wird dies als regionale Stärke interpretiert und für solche Entscheidungen verwendet, welche die für die Erreichung des Zustandes verantwortlichen Entwicklungen weiter zu diversifizieren helfen. Ein Ausbau von Stärken durch Programmierung erweist sich allerdings als schwierig, weil nicht ohne weiteres klar ist, auf welchen Entwicklungen die bisher erfolgreichen Programmierungen beruhen bzw. in welchem kausalen Zusammenhang Zustand und Programmierungswirkung stehen. Sich nicht zu entscheiden bedeutet, den Dingen ihren Lauf zu lassen. Aber Entscheidungen zu treffen steht unter dem Aspekt der Unsicherheit ihrer zukünftigen Wirkungen.

Die anhand solcher Kriterien ermittelte Schwäche einer Region hingegen veranlasst andere Entscheidungsbedingungen für Programmierungsschritte. Schwächen werden programmatisch mit Aktivierung und Unterstützungen verkoppelt, so dass identifizierte Schwächen aktivierende Handlungsmodelle fördern und den Zugriff auf Unterstützungsleistungen lenken.

Damit können prosperierende Regionen aufgrund der inhärenten Logik einer auf Stärken-Schwächen-Gradienten ausgerichteten Programmierung tendenziell eher auf eine räumliche Politik verzichten und dabei hoffen, dass ihnen die „natürlichen“ Standortfaktoren in die Hände spielen, um ihre Stärken zu erhalten. „Strukturschwache“, arme Regionen sollten dagegen auf keinen Fall auf die Programmatik räumlich-regionaler Politik verzichten, weil allein die arithmetische Trefferquote für die positiven Zufallswirkungen von Entscheidungen bei 50 % liegt – also recht wahrscheinlich positiv wirken kann. Außerdem kann man aus negativen Erfahrungen lernen.

Im Gegensatz zum Plan mit seinem Hang zur strengen Durchführung des Kausalschemas erleichtert Programmierung die Beachtung doppelter Kontingenz der gegenseitigen Erwartungen in der Kommunikation. Die Programmform enthält immer Zugriffsmöglichkeiten für die Erwartungen der Programmanwender, das Stärke-Ziel zu erreichen, um daraus weiteres Zentralisierungskapital zu schlagen. Und ebenso können Schwächen argumentativ genutzt werden, um Solidaritätsadressen zu formulieren und Unterstützung einzufordern.

In der geringeren finalen Definitionskraft hinsichtlich ihrer Ziele liegt allerdings auch das politische Problem von Programmen. Die Linien der Politik verwischen und werden unklar, widersprechen sich und hindern sich gegenseitig an der Realisierung, wenn sich die politischen Ziele und die hinter den Zielen stehenden Werte zu weit in Handlungsanleitungen auflösen, welche das Prozesshafte des Programms betonen. Wenn nur noch darüber kommuniziert wird, wie die Umweltbelange bei dem Bau eines Hafens berücksichtigt werden sollen und in welchen Verfahrensschritten das geschehen soll, geraten die politischen Ziele für oder gegen den Hafen, für oder gegen die Umweltbelange aus dem Blickfeld. Vor einer kommunikativen Auflösung der programmierten Ziele bewahren deshalb die planerischen Elemente, die nach politischer Bestätigung unabhängig von Verfahrensfragen Bestand haben.

Kausalbeziehungen, auf denen Planungsziele formuliert werden können, erscheinen im Sortierungsschema der Politik als nicht eindeutig. Es kann zwar stets behauptet, aber ebenso gut bestritten werden, ob oder dass eine bestimmte Ursache gesetzt wurde, oder ob eine bestimmte Wirkung absichtlich oder unabsichtlich verursacht wurde. Es ist nie ganz klar, wer Ursachen zu verantworten hat, und wer Wirkungen und Folgewirkungen. Und unklar ist häufig ebenso, ob Wirkungen als positiv oder negativ einzuschätzen sind, weil objektive Wertmaßstäbe nicht existieren. Daraus resultiert eine regelmäßige Instrumentalisierung des Kausalschemas für politische Verdienst- und Schuldzurechnungen, mit der Machthaber und Opposition ihre Ansprüche, Forderungen, Entscheidungsvorbereitungen und Begründungen strukturieren. Aber Handlungsanleitungen lassen sich nicht unmittelbar daraus ablesen.

Programmierungen sind dagegen direkt machtkompatibel, weil die Nutzung von Möglichkeiten politischer Macht immer auf die praktische Verhaltenssteuerung der Machtunterlegenen hinaus-

L

²⁸⁶ Als Beispiel ZETTWITZ (2003: 107).

läuft²⁸⁷. Raumordnungs- oder Raumentwicklungsprogramme sind insofern typische Machtinstrumente, in denen auch Vorteils-Nachteils-Muster für die Befolgung bzw. Verweigerung des erwünschten Verhaltens zum mindesten angedeutet werden. Sie halten für den Programmzeitraum Entscheidungskapazitäten vor, indem sie mögliche Regelungsfälle und Konfliktfälle vorsortieren und ihnen Entscheidungstypen, Entscheidungsregeln oder andere Vorstrukturierungen zuweisen.

7.7.5 Zum strategischen Konzept der Raumordnungspolitik

Die grundlegende Differenzierung der raumordnerischen Kommunikation stützt sich auf die übliche funktionale Aufteilung in Legislative, Exekutive und Judikative. Das strategische Konzept der Raumordnungspolitik steht auf zwei Säulen, die sich strukturell ergänzen: die Raumplanung entwirft überwiegend im Kausalschema gehaltene Ziele und Grundsätze²⁸⁸ und implementiert diese als politisches Programm. Die Raumordnungsverwaltung gewährleistet durch geregelte Verwaltungsverfahren²⁸⁹ die exekutive Rechtsanwendung und Verhaltenssteuerung der Normunterworfenen, indem sie die Einhaltung der Ziele und Grundsätze zum Maßstab der Verhaltenssteuerung erhebt.

Die zwischen Politik und Verwaltung zu beobachtenden Differenzen öffnen sich

- in einer interpenetrativen Differenz des Zugangs zum Recht, indem in idealisierter Vorstellung die Politik rechtssetzend wirkt, die Verwaltung rechtsanwendend,
- in einer medialen Differenz des Zugangs zu Macht, indem Politik Macht als symbolisch generalisiertes Medium benutzt, während die Verwaltung an diesem Medium zwar partizipiert (und es teilweise mit begründen hilft), aber es nicht aus sich heraus erzeugen kann und
- in einer informationellen Differenz des Zugangs zu Informationen, indem Politik Informationen überwiegend im Machtmodus handhabt, während Verwaltung diese überwiegend entscheidungslogisch verwendet.

Unterhalb dieser groben Differenzierung in Politik und Verwaltung unterscheiden sich Raumplanung und Raumordnungsverwaltung. Beide Bereiche kommunizieren überwiegend in ihrem jeweils verbindlichen Medium, woraus sich gegenseitige Verständigungs- und Übersetzungsprobleme von einem Bereich in einen anderen ableiten, die sich regelmäßig in Schwierigkeiten der Definition und der Erkennung von Definitionsfolgen im jeweils anderen Bereich zeigen. Auch aus diesem Grund neigen erfahrene Raumplaner zu deutlicher Vorsicht bei der Formulierung ihrer Programme und Pläne. Sie wissen, dass sie weder in der Politik noch in der Wissenschaft auf ein unmittelbares Verständnis ihrer Problemlage hoffen können. Sie müssen auch beachten, dass die politische Programmierung ihrer entworfenen Kausalstrukturen zur Formung des Machtcodes substanzielle Veränderungen der Planinhalte bewirken kann. Und sie muss darüber hinaus beachten, dass die entworfenen Kausalstrukturen einer verwaltungstechnischen Verfahrenslogik zugänglich gehalten werden müssen. Diese Zusammenhänge enthalten erhebliche Kollisionspotenziale.

Die Raumplanungsverwaltung weiß selbstverständlich in der Umsetzbarkeit ihrer Zielvorstellungen ein wichtiges Handlungsmoment begründet, muss aber die Aufgabe einer Überwachung der Umsetzung oder Anwendung ihrer als Ziele und Grundsätze ausgeformten Kausalstrukturen an

L

²⁸⁷ Dies steht nicht im Widerspruch zu WIECHMANN u. HUTTER (2008: 102), die strategische Planung als sozialen Prozess zur Erarbeitung von Inhalten und Strategien für das Management räumlichen Wandels bezeichnen, dessen Ziel es sei, den lokalen und regionalen Akteuren Orientierung zu verschaffen und Schlüsselakteure zu aktivieren. Auch wenn aktuelle strategische Pläne weniger formale Dokumente sind als frühere Pläne und den Rahmen für künftige Entscheidungen abgeben, eine Aufbruchstimmung anstreben, über eine klare Zielorientierung z.B. in Form eines Leitbildes verfügen und eine enge Verbindung von Vision und Handlung zeigen – dies alles durchbricht nicht die Machtform der Programmierung, sondern macht sie allenfalls flexibler, geschmeidiger.

²⁸⁸ § 3 Nr. 2 u. 3 ROG.

²⁸⁹ § 11 bis § 16 und § 18a ROG.

die gesonderte Raumordnungsexekutive abgeben. Das bedeutet für sie schlechthin, Verhaltensanforderungen für staatliche, halbstaatliche und private Planungsträger zu stellen und bei den Vorstellungen zur Umsetzung restriktiver Bestimmungen den Überwachungsmodus der Exekutive einzurechnen. Entsprechend unklar sind dann textliche Zielgestaltungen in verbalen Formeln, die eher deklaratorisch erscheinen, als dass sie erkennen lassen, wie im Einzelfall zu verfahren ist²⁹⁰. Deutlich ausgeprägt zeigt sich dieses Verhältnis auch bei den raumordnerischen Grundsätzen.

Neben dem problematischen Verhältnis von Raumplanung und raumordnerischer Exekutive stehen die allgemeinen Forderungen der Politik, durch Planung konstruktive Entwicklungsmomente in die gesellschaftliche Entwicklung einzubringen und über die Steuerungsversuche hinaus auch „gesellschaftlichen Fortschritt“ selbst zu induzieren. Inwieweit dies zu einer Überlastung von Raumplanung führt, wurde bereits an anderer Stelle diskutiert. Der Raumbegriff offenbart bei Versuchen, sich begründend auf ihn zu beziehen, eine problematische Tragfähigkeit. Einerseits fordert er zu einer Überschätzung heraus, buchstäblich fast alles enthalten und ihm damit alles zuweisen zu können. Andererseits enthält er nichts, was nicht erst durch Kommunikation entwickelt werden müsste, und das heißt, auch anders entwickelt werden könnte. In der Exekutive kommt es hingegen prinzipiell weder auf Umsetzbarkeit und Klarheit an, sondern auf Entscheidbarkeit und Vollziehbarkeit. Da hilft es auch nicht weiter, wie ZLOTNY (2006: 75) eine Projektorientierung zu fordern, welche die Planung „vom Kopf auf die Füße stellen“ soll, um die festen Hierarchien zu durchbrechen. Ein Ausbrechen aus den staatlichen Hierarchien kann durchaus als politischer Funktionsverlust enden. Angesichts dieses Dilemmas gewinnt noch einmal die Frage nach dem Kommunikationsmedium der Raumplanung und der raumordnerischen Exekutive Bedeutung und lässt sich aufgrund politischer Funktionen auf eine flexible Mischform aus Macht, Wahrheit und Neuigkeit²⁹¹ einengen, deren Anteilsgehalte in der Mischung je nach Situation zugeschnitten werden können. Werkstattcharakter von Planungen, kreatives Milieu oder informelle Kooperationsformen erscheinen in diesem Licht als nur elegantere Formen einer weiter ausgreifenden Machtkommunikation, die jederzeit auch wieder zurückgenommen und geschärft werden können.

Zlotnys Versuch, durch projektbezogenes bzw. projektbasiertes Planen die räumliche Planung vom Kopf auf die Füße stellen zu wollen, gleicht dabei eher einer suchenden Kreisbewegung. Da er die Entscheidungsprämissen räumlich-staatlicher Planung nicht verlassen kann, ist ihm nur der Positionswechsel auf einen anderen Ausgangspunkt in der Planungsarbeit möglich. Der politischen Hierarchie und ihren Organisationsansprüchen kann er dabei ebenso wenig entkommen, so dass nach einer Weile projektbasierter Planung und ihrem problematischen Harmoniebedürfnis die alten Fragen wieder auftauchen: wer plant für wen? Wer hat die Macht, Ziele und Intentionen zu bestimmen? Welche politische Funktion hat räumliche Planung? Wer verantwortet die Planung und die Folgen ihrer Umsetzung?

Strategisch lässt Planung sich als eine Form der Kommunikation einschließlich der Dokumentierung ihrer Ergebnisse beschreiben. Ihre strategische Besonderheit liegt in der Art, sich verbindlich auf die Zukunft zu richten und durch Bindungsinstrumente zukünftiges Verhalten zu steuern zu suchen²⁹². Alle raumordnerischen und raumplanerischen Instrumente und Kooperationsverfahren zeigen sich deshalb als Bindungsinstrumente, um Teile der Gesellschaft an mehr oder weniger bestimmtes Verhalten oder Vorgaben zu binden oder auf bevorzugte Entwicklungspfade zu drängen.

L

²⁹⁰ „Die Landeshauptstadt Schwerin, die Hansestadt Wismar als UNESCO Welterbe und die Stadt Ludwigslust sind als **Kulturstädte von überregionaler Bedeutung** zu sichern und zu entwickeln. (Z)“ Regionales Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg (2007: 63). (Z) bedeutet: Ziel der Raumordnung.

²⁹¹ Zlotny gab zu bedenken, dass der Beitrag von Architekten und Stadtplanern im Entwerfen von „Bildern“ bestünde, in denen die Akteure räumlicher Entwicklung ihre Interessen auf einer gemeinsamen Ebene wiederfinden können. Neben der eingebrachten künstlerischen Qualität finden sich in dieser Auffassung auch utopische Elemente einer harmonischen Gesellschaft wieder (Bildharmonie, Farbharmonie, harmonische Gestaltung usw.), a. a. O.

²⁹² FREY, HAMEDINGER u. DANGSCHAT (2008: 27) führen folgende Instrumente strategieorientierter Planung auf: Offenheit für neue Faktoren, Projektumsetzungen, die in Leitbilder und Strategien eingebettet sind, Einbeziehung und Mitwirkung von Akteuren (Partizipation).

In einer säkularen, freiheitlich orientierten Gesellschaft führen Bindungsversuche zwangsläufig zu Gegenbewegungen, die sich in politisch formulierten Interessenslagen bekunden. Bis auf wenige Grundwerte besteht über die meisten Zielvorstellungen kein allgemeiner Konsens, sondern höchstens Mehrheitsmeinungen. Die zum Beispiel von RITTER (2006: 129 ff.) eingeführte kulturelle Vorstellung von Konsens und Vertrauen als fundamentaler Bestandteil strategischer Planung ist in diesem Zusammenhang nicht nur nicht durchzuhalten. Konsens und Vertrauen haben für Kommunikation in funktionaler Hinsicht taktische Qualitäten. Als solche verursachen sie paradoxerweise auch Misstrauen, weil den Beteiligten ihre taktische Funktion deutlich wird. Insofern bedarf auch seine Fundamentierung strategischer Planung einer kritischen Überprüfung. Die von ihm vorgeschlagenen drei Bausteine aus Konzept (dokumentiertes und legalisiertes Planwerk als Stand der Willensbildung); Struktur (Institutionen und Zuständigkeiten) sowie Planungs-Kultur (Konsens, Vertrauen, Verlässlichkeit hinsichtlich des Planungsstils und der Autoritätsbegründung) lassen sich auf funktionaler Grundlage folgendermaßen modifizieren: Fundamentale Bestandteile strategischer Planung:

1. **Die Leitidee** als nach außen gerichteter Anspruch des planenden Systems markiert die System-Umweltgrenzen, sortiert damit alle Elemente nach binären Schemata wie: zugehörig – nicht zugehörig, zustimmend – ablehnend, freundlich – feindlich, kompatibel – nicht kompatibel usw. und ist Basis der Selbstreferenz. Geht die Leitidee verloren, ist nicht nur das Konzept enthaupet, sondern der tragende Grund der Systembildung entfällt.

2. **Das Konzept** als interne Ratio des Systems ist nicht nur ein Plandokument, welches wenig mehr als die Willensbildung abbildet. Das Konzept umfasst darüber hinaus den Modus der Aufstellung des Plans, Sortierungsregeln für die Ziele, Fragen der Umsetzung der programmierten Ziele, Überwachungsinstanzen, Legalisierungsoptionen, Prognosemodule, Kommunikationsregeln für die Beteiligten und Partner, Arbeitsinstrumente u. a. mehr.

3. **Die Strukturen** müssen lediglich die geeigneten Organisationsformen und Informationswege entwickeln, um dem Konzept kommunikative Zugänge zu ermöglichen. Das bedeutet nicht, dass sie weniger wichtig wären²⁹³. Doch im Gegensatz zu den vielfältigen und variantenreichen Gestaltungsmöglichkeiten der internen Ratio ist relativ schnell und leicht ermittelbar, ob Organisationsformen und Informationshaushalt eine strategische Planung tragen und entwickeln können.

4. **Die Kommunikation** ist nicht generell das Herzstück strategischer Planung, weil psychische Systeme auch ohne Kommunikation strategisch planen, so dass es in der Gesellschaft von nicht kommunizierten strategischen (und nicht dokumentierten) Planungen nur so wimmelt. Für auf Öffentlichkeit gerichtete Planung ist sie hingegen essentiell, um die Leitidee und das Konzept überhaupt an eine Mehrheitsmeinung der Gesellschaft heranführen zu können. Vertrauen, Verlässlichkeit oder Konsens sind in dieser Hinsicht Kommunikationsmedien, die aus dem System gesellschaftlicher Moral in die strategische Planung einfließen und dort spezielle Funktionen der Bindung übernehmen sollen. Bindungsfunktionen enthalten allerdings auch andere Kommunikationsmedien aus den Systemen Recht, Wirtschaft oder Politik, so dass die Heraushebung moralischer Maßstäbe möglicherweise auf einer verzerrten subjektiven Wahrnehmung beruht.

Es lässt sich zusammenfassen, dass RITTER's (2006) fundamentale Bestandteile strategischer Planung insofern einen Fortschritt darstellen, als ihnen die problematische Verkopplung mit Raumrelationen entzogen wurde. Dennoch scheinen sie die sozialen Funktionen von Politik nicht ausreichend zu berücksichtigen, welche im Anschluss an die sozial differenzierende Wirkung der Machtverwendung die Überführung von politischen Interessen in politische Werte steuert. Öffentliche Planung bringt beliebig artikulierbare Interessen mit verbindlichen politischen Werten in einen produktiven Kontext, indem sie die fundamentalen Bestandteile strategischer Planung als Handlungsmodus nutzt. Öffentliche Planung als strategische Planung dient somit dem Auffangen der unterschiedlichen, politisch formulierbaren Interessen durch Dokumentation,

L

²⁹³ DREPPER (2003) führt aus, dass Organisationen für die strukturellen Kopplungen von differenzierten Systemen dann interessant werden, wenn kein symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium vorliegt, welches von beiden Systemen gleichermaßen verwendet werden kann. Damit bleiben auch trotz verschiedener Interaktionen die beteiligten Funktionssysteme getrennt. Organisationen oder organisierte Interaktionen dienen so als funktionale Äquivalente von Kommunikationsmedien, die nicht in die angeschlossenen Systeme übertragen werden können.

Herstellung von Diskussions-, Abstimmungs- und Entscheidungsgrundlagen, Beteiligungsverfahren usw. Als Artikulation von Werten stellt sie eine strukturierte Form des Gedächtnisses des politischen Systems dar, welches nach Interessensanhörung, Wertprüfungen, Werthierarchisierung und Dokumentationsfunktionen für gewisse Zeitsequenzen (Planungshorizonte) aktualisierbare Wertmuster bildet und damit dem politischen System ein Vorstellungsbild der eigenen Prozessualität verschafft. Strategische Planung kann erst gedacht und geführt werden, wenn sie als Überführungsmodus von Interessen in verbindliche Werte unter den Bedingungen politischer Macht verstanden wird.

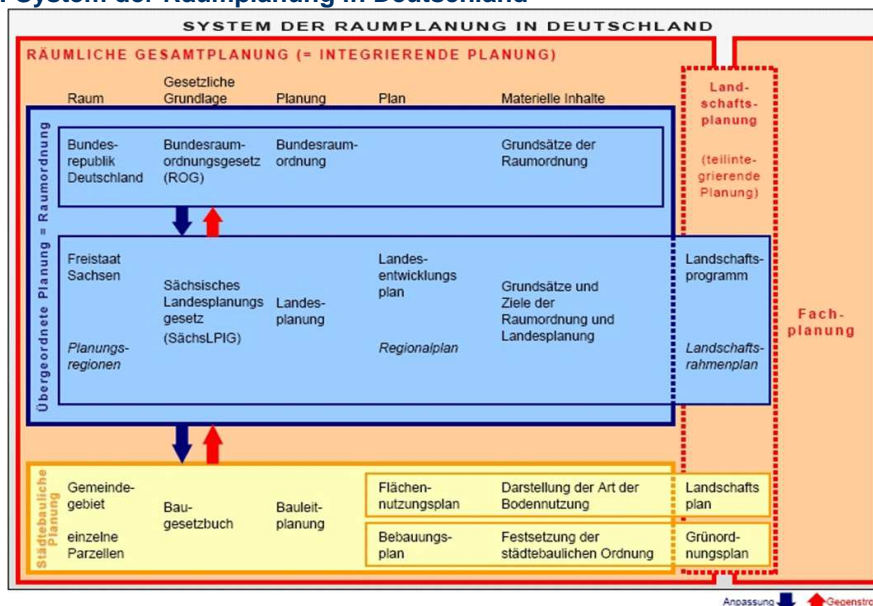
7.8 Behördliche Organisation und neuere Strukturen

Die deutsche Raumordnungsverwaltung scheint, wenn sie über die Strukturen ihrer Verankerung in der Gesellschaft nachdenkt, zunächst auf den materiell-ontischen Raum als einen physisch-materiellen Raum zu reflektieren. Sie hat deshalb ausgiebig physische bzw. materielle Momente im Blick, die sie als argumentative Grundlage ihrer Strukturbildung in Betracht zieht. Es gibt Raumplaner und Verwaltungsangestellte, die sich mit Tourismus, mit Energiepolitik, Rohstoffsicherung, Siedlungsentwicklung usw. unter raumplanerischen oder raumordnerischen Vorzeichen befassen. Dies steht im Zusammenhang mit einer Definition von Raumordnungspolitik als eines politischen Maßnahmebündels des Staates, das auf die Erhaltung oder eine bestimmte Veränderung räumlicher Relationen gerichtet ist.

Die Internetseite der Landesregierung Sachsens versucht eine Beschreibung des „Systems der Raumplanung“ mit folgender textlicher und graphischer Darstellung:

(Z) „Die räumliche Gesamtplanung umfasst die Raumordnung des Bundes, die Landes- und die Regionalplanung und die kommunale Planung. Sie steht als überfachliche und zusammenfassende Planung den Fachplanungen gegenüber.“

Abbildung 30: System der Raumplanung in Deutschland



(Quelle: http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/system_rp_dtl.gif)

Dazu wird weiter ausgeführt:

(Z) „Die Raumordnung ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich organisiert. In Sachsen regelt das Landesplanungsgesetz den zweistufigen Organisationsaufbau der Raumordnungsbehörden und die Zuständigkeiten für die Aufstellung und den Vollzug der Raumordnungspläne.“

Abbildung 31: Organisationsaufbau der sächsischen Raumordnungsbehörden



(Quelle: http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/system_rp_dtl.gif)

Allerdings macht sich in diesen Beschreibungen bereits bemerkbar, dass soziale Aspekte mitunter nur teilweise räumlich relationiert werden können bzw. als raumkonstruierende Komponente nicht eingewöhnt sind. So führt die Landesregierung Sachsen unter dem Stichwort „Raumstruktur“ hinsichtlich des politischen Ziels einer positiven Wirtschaftsentwicklung und der Versorgung mit Arbeitsplätzen aus:

(Z) „Raumstruktur

Die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Freistaates Sachsen und seiner Teilräume haben sich in den letzten Jahren weiter grundlegend verändert. Die mit dem demographischen Wandel einhergehenden Veränderungen von Anzahl und Struktur der Bevölkerung, der soziale und wirtschaftliche Strukturwandel unter dem Einfluss einer zunehmenden Globalisierung, die Erweiterung der EU, aber auch die veränderten finanz- und förderpolitischen Bedingungen innerhalb der EU und der Bundesrepublik zwingen zu tief greifenden strukturellen Anpassungen. Auch die Raumstruktur im Freistaat Sachsen muss diesen veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. In diesem Prozess erfolgte im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes bei der Ausweisung Zentraler Orte eine stärkere Konzentration auf Leistungsträger, vor allem auf Zentren mit einer hohen Arbeitsplatzzentralität.

Die Raumstruktur soll sich insgesamt durch leistungsfähige und zukunftsorientierte Strukturen auszeichnen. Damit werden die räumlichen Voraussetzungen geschaffen, um sich in einer europa- und weltweit verschärfenden Standortkonkurrenz zu behaupten, lage- und wirtschaftsbedingte Nachteile zu überwinden und Sachsen zu einer führenden Region in der Mitte Europas zu entwickeln.

➤ [Räume mit besonderem landesplanerischem Handlungsbedarf](#)

➤ [Raumkategorien](#)

➤ [Überregionale Achsen](#)

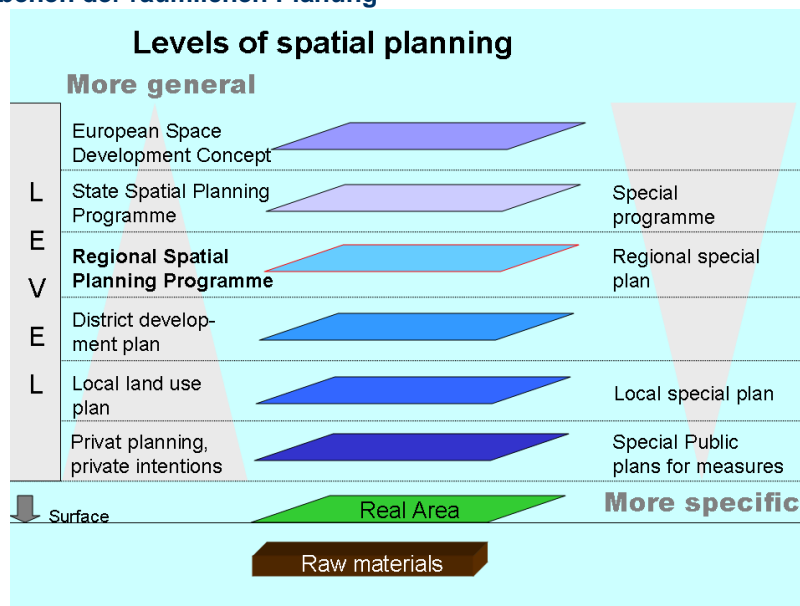
➤ [Zentrale Orte“](#)

(Quelle: http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/system_rp_dtl.gif)

Strukturen, die durch politisch intendierte Raumanalyse und Raumplanung konstruiert werden, bilden die Grundlage der Organisation. In einem historischen Differenzierungsprozess ineinandergreifender Sinnfindungen, Sinnentwicklung und Funktionalisierung wurden Räume konstruiert und Organisationsstrukturen aufgebaut, deren Hauptzweck in der Erhaltung und Entwicklung politischer Raumabstraktionen gründet.

In anderer Darstellungsweise, doch ebenso basierend auf einem physisch-materiellen Raumverständnis erscheinen Schichtenmodelle wie das folgende eigene Beispiel, in das auch sozial-räumliche Elemente eingegangen sind:

Abbildung 32: Ebenen der räumlichen Planung



Die zu beobachtende Effektivität des selbstreferentiellen Ineinandergreifens solcher Sinnfindungen und der fortlaufende Strukturaufbau von Organisationen ist gleichzeitig das Problem: ihre Einordnung in die staatliche Behördenhierarchie.

Bereits in den siebziger Jahren beschreibt MENKE-GLÜCKERT (1972: 141 – 149) die bürokratischen Strukturen der staatlichen Verwaltung als problematisch vor allem in ihrem Verhältnis zum sonstigen gesellschaftlichen Wandel²⁹⁴. Demnach wird von den Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes bis heute verlangt, dass sie überholten, teils jahrhundertealten Subordinations- und Arbeitszuordnungsregeln folgen. Für die Raumordnungsverwaltung gilt aufgrund ihrer im Verhältnis zu anderen Verwaltungsarbeiten stärkeren Nähe zur Politik folgendes ganz besonders: (Z) „Das Vermeiden von internen Reibungsverlusten ist nach Feststellung der empirischen Sozialwissenschaften oft wichtiger im bürokratischen Betrieb als sachgerechtes Erreichen der erstrebten und dringlich gestellten Arbeitsziele.“ MENKE-GLÜCKERT (1972: 143)

Im Verhältnis zum Beispiel zu Verwaltungstätigkeiten, die das Exekutieren von teilweise sogar automatisiert zu erstellenden Bescheiden betreiben, ist in solchen Bereichen wie Raumplanung und Raumordnungsverwaltung generell mit höheren internen Reibungsverlusten der Bürokratie zu rechnen. Die Ursache liegt jedoch nicht nur in veralteten Strukturen, sondern auch in der hohen sachlichen und temporalen Komplexität der Systemumwelt begründet, die dem Kommunikationssystem einen schwer zu leistenden Abstimmungsaufwand beschert. Diesen könnte das System intern zwar am ehesten dadurch minimieren, dass die Planung nur noch weitgehend reflexiv auf Ereignisse reagiert, die kreative Planungsarbeit ganz einstellt oder den Anschein von

L

²⁹⁴ (Z) „... Wir haben immer noch die Organisationsformen, wie sie durch die Französische Revolution, zum Teil in noch älterer Zeit, entworfen wurden. Unsere Kabinette, Parlamente, Ministerien, arbeitsteiligen aktenführenden und hierarchisch geordneten Verwaltungsstäbe sind im Kern die gleichen wie vor zweihundert Jahren. Ringsum hat sich aber die Welt gewandelt. ...“ MENKE-GLÜCKERT (1972: 143).

planerischer, aber politisch möglichst folgenloser Aktivität erweckt. Doch muss man wohl einräumen, dass eine solche Taktik die Gefahr der Auflösung des Systems heraufbeschwört. MENKE-GLÜCKERT (1972) schlägt deshalb vor, den von Max Weber herausgearbeiteten drei Herrschaftstypen als vierten den Typ der kommunikativen Herrschaft an die Seite zu stellen, um eine Öffnung der Strukturen von bürokratischen Systemen anzuregen. In diesem Sinne meint er, die Überführung des geschlossenen Systems „Bürokratie“ in ein offenes System kommunikativer Herrschaft könne zu einer stärkeren Rückkopplung zwischen Bevölkerung und Regierung führen. Jeder Bürger könne so über wichtige Grundtatsachen informiert sein und mit der politischen Bürokratie die Konsequenzen erfahren und lernen, die aus bestimmten Grundtatsachen und Planungskonzepten zu ziehen sind.

In dieser auf Harmonie ausgelegten Beziehungs-Konstruktion verstecken sich allerdings Unzulänglichkeiten, die auf eine schwache Durchdringung des betrachteten Kommunikationssystems verweisen. Diese sind im Einzelnen:

- die Annahme, dass sich die Mehrheit der Bürger und die Regierung grundsätzlich in dieselben Sinnvorstellungen (z.B. über Räume) teilen, so dass ein „herrschaftsfreier“ Dialog bzw. ein Austausch über und gegenseitige Annäherung an diese Vorstellungen immer oder wenigstens regelmäßig möglich wäre;
- die Annahme, die in ihrer Alltagswelt lebenden Bürger könnten nebenbei die Komplexität eines Gegenstandes bewältigen, zu dem die Administration eigene, spezialisierte und hochprofessionelle Organisationen ausbildet;
- die Annahme, bürokratische Systeme wären per se geschlossene, d.h. umweltunabhängige Systeme; Geschlossenheit meinte hier wohl nur den Eindruck der strukturellen Starre der Organisation, nicht aber die Unabhängigkeit des Systems von Informationen aus der Umwelt;
- die Annahme, die politische Bürokratie würde in kommunikativen Handlungen auf das Medium der Macht verzichten, und sei es auch nur in winzigen Abschnitten;

Keine dieser Annahmen lässt sich bei genauer Untersuchung von politisch gesteuerten Kommunikationsprozessen halten. Es lässt sich hingegen folgern, dass die Langlebigkeit politisch-bürokratischer Strukturen nicht nur dem Willen Einzelner oder bestimmter Gruppen entspringt, sondern dass sie bewährte Selektionen der Systemstruktur darstellen, die nicht ohne weiteres abgelöst werden können. Der Einsatz moderner Nachrichten- und Informationsverarbeitungstechnik führt dabei nicht nur zu einer Verbesserung der Kommunikationsverhältnisse zwischen politischer Bürokratie und Bürgern, sondern möglicherweise auch zu deutlicheren Strukturen in den Machtbeziehungen²⁹⁵.

Der erwünschten Harmonie kommunikativer Herrschaft kann ebenso auch eine einfache systemtheoretische Vorstellung zugrunde liegen, die in der Kybernetik als Regelkreis oder als Rückkopplungsmodelle beschrieben wurde. Ein Analogieschluss von diesen Modellen auf die Verhältnisse in sozialen Systemen ist dagegen nicht ohne weiteres möglich, nicht nur, weil in sozialen Systemen eine schwer zu überschauende Anzahl von Regelgrößen auftaucht, sondern vor allem weil, wie LUHMANN (1987: 166 f.) gezeigt hat, in sozialen Systemen das Prinzip der doppelten Kontingenz so wirkt, dass kein voraussetzungsfreier Impuls in das System eingebracht werden kann. Jedes Kommunikationsereignis bewegt sich hier in der Zirkularität gegenseitiger Erwartungen und speist mit jedem Kommunikationsversuch diese als doppelte Kontingenz wieder ein. Harmonie in dem Sinne, dass einer auf den anderen höre, dessen Entscheidungen abwarte und diese voraussetzungslos wieder in seine Handlungen übernehme, ist unter solchen Prämissen nicht möglich.

Die Möglichkeiten, mit Hilfe funktionaler Analysen auch den Strukturprinzipien von Organisationen nachzugehen, sind seit längerem bekannt (u. a. MORGAN 1990: 13 ff., LUHMANN 1994). Die Struktur von Organisationen reduziert in ihnen die prinzipiell unbegrenzten Handlungsmöglichkeiten einer stellenbesetzenden Person in ihr auf ein überschaubares und berechenbares Maß. Diese Reduktion ist zwar im Verhältnis zum prinzipiellen Handlungshorizont der Person nur relativ, weil ihr Horizont als solcher erhalten bleibt, doch führt die Einnahme der Stelle in einer Struk-

L

²⁹⁵ Zu den Resultaten zählt möglicherweise auch eine zunehmende Regionalisierung (MAI 2008: 118).

tur zu einem ambivalenten Set von Vor- und Nachteilen bei der Überschreitung vorgegebener Verhaltensmuster. Die Einschränkung ist deshalb keine Folge der Struktur, also nicht nur eine sogenannte „strukturelle Gewalt“, welche den Stelleninhaber (auch) zu Verhaltensanpassungen zwingt, sondern zunächst eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Struktur.

Die offensichtlichen Widersprüche zwischen der Funktion einer sozialen Organisationsstruktur und dem zu beobachtenden Verhalten der Organisation hat Sozialwissenschaftler wie Luhmann und Foucault lange und intensiv beschäftigt. Doch während Luhmann wie ein Ingenieur der Gesellschaft versuchte, die Logik des Geschehens durch eine systemtheoretische Analyse der Kommunikation zu entschlüsseln, ging FOUCAULT (1991) einen philosophisch-historischen Weg, um die Wirkungen von machtgesteuerten Wissensformatierungen in diesen Kommunikationen nachzuzeichnen. Beide betrachten denselben Gegenstand mit Hilfe ihres speziellen Instrumentariums. Und während der erste fragt: was ist Kommunikation und wie sind ihre Funktionen aufeinander bezogen, fragt der zweite: wie wirkt die Kommunikation auf den Einzelnen bzw. wie wirkt der Einzelne auf sie zurück. So gelingt Foucault auch die Frage, zu welcher Luhmann bei aller logischen Eleganz seines Ansatzes nicht dringt: welche Funktionalität zeigt der Umstand an, dass die sozialen Funktionen des Kommunikationssystems analysierbar sind? Beider Zusammenhang kann nicht in einer geschlossenen Zirkularität gedacht werden, solange er nicht auf die Position des Kreationismus fallen will, sondern muss für die Einspeisung dieser Funktionalitäten evolutionäre Möglichkeiten, Mutationen zulassen, um die Vorstellung eines fatalistischen Determinismus der Gesellschaft zu eliminieren.

Die Antwort Foucaults auf die Funktionalität der funktionalen Analyse kommunizierender Systeme ist jedoch nicht eindeutig. Sie führt einerseits zurück in die von Luhmann beobachtete Selbstreferenz autopoietischer Systeme, weil jedes selbstreferentielle System seine eigenen funktionalen Zusammenhänge durch Selbstbeobachtung untersuchen und bestimmen kann, um die daraus gewonnenen Erkenntnisse nach dem System-Umwelt-Schema in die Sinnproduktion, in neue Entscheidungen einzubauen oder für die Entwicklung von Strukturen, eigenen oder solchen der Umwelt, zu benutzen. Damit ist aber die Frage danach, welche Funktionalität darin erkennbar wird, dass nicht nur isolierbare Momente kommunizierender Systeme beschreibbare Funktionen aufweisen, sondern dass auch in der funktionalen Analyse selbst eine weiter ausgreifende Funktionalität sichtbar wird, noch nicht erschöpft. Hinsichtlich der von Foucault entworfenen Diskursordnungen der Kommunikation lässt sich neben einer allgemeinen Speisung der Selbstreferenz auch erkennen, dass Richtungen in der Kommunikation fixiert werden, die über die von Luhmann beschriebene zunehmende Differenzierung und ihre gegenläufige Reduktion qualitativ hinausreichen, indem sie nicht nur Aufschichtungen gleichartiger Substrate vornimmt, sondern wenigstens zeit- oder epochenweise ein qualitatives Wachstum der auf Wahrheit sich beziehenden Kommunikation konstruiert.

Die darin enthaltene Verunsicherung lässt sich im Kern darauf zurückführen, dass es bisher noch niemals zur vollkommenen Klarheit darüber kommen konnte, wer oder was das kommunizierende Ich als Subjekt eigentlich sei. Es lässt sich nicht vollständig auf das psychische Bewusstsein, erst recht nicht auf den Leib²⁹⁶ und auch nicht auf einen wissenschaftlich nicht verifizierbaren Begriff der Seele bringen. Diese Verunsicherung lässt sich verringern, indem als logische Prämisse der miteinander kommunizierenden psychischen Systeme für diese jeweils prinzipiell gleiche Werteinheiten eingesetzt werden, so dass auch die funktionalen Zusammenhänge der sich darauf entwickelnden Emergenz systemlogisch konstruiert werden können. Für die Wirkung der systemlogischen Regeln auf die psychischen Systeme und umgekehrt gilt dies jedoch nicht uneingeschränkt. Für eine Aussage darüber, auf wessen Veranlassung die verwendeten Diskursregeln entstanden, oder wessen Intentionen sich mit wenigstens einiger Vorläufigkeit darin bestimmen lassen, kann immer nur auf die Historie eines zu einem bestimmten Zeitpunkt aufzufindenden, aus den bisherigen Entwicklungen vielleicht erklärbaren Standes von Denkgewohnheiten, Betrachtungsweisen oder Beobachtungsmustern zurück gegangen werden. Dass

L

²⁹⁶ Behörden bestehen eben nicht aus Leibern. Sofern eine Behörde als eine „Bestand von Personen“ gedacht wird, muss darauf verwiesen werden, dass der Begriff der Person im systemtheoretischen Sinne einen Komplex von Eigenschaften erfasst, deren Haupteigenschaft Komplexität ist, welche alle aus ihr erwachsenden Unsicherheiten und Unbestimmtheiten ausmacht.

sie eine Funktion haben in dem Sinne, für die Erledigung einer Aufgabe oder die Bewältigung einer Abhängigkeit von Faktoren untereinander entwickelt worden zu sein oder sich dazu entwickelt zu haben, gelingt aufgrund von in Organisationen überall bemerkbaren Partialinteressen nicht vollständig. So erscheinen sie als Regeln, die aus der Kommunikation in das Bewusstsein transportiert werden und dieses so programmieren, dass es sich bei weiteren Kommunikationsvorgängen nicht nur an diese Regeln hält, ohne dass ihm ihre Künstlichkeit und ihre Funktionalität sich unbedingt preisgeben, sondern dass es die Einhaltung der Regeln ggf. auch fordert und durchzusetzen hilft.

Es akzeptiert so die entwickelten Organisationsstrukturen und ihre Raumabstraktionen unabhängig von der Feststellung, ob diese mehr als Produkte machtmédialer Kommunikation sind. Die Variationsbreite der raumordnerischen Organisationsstrukturen in Deutschland zeigt sich deshalb als Produkt politisch-historischer Prozesse in den einzelnen Bundesländern, nicht als Ergebnis einer Logik objektiver „Raumstrukturen“.

Als (behördliche) Organisation verkörpern sie eine der Beziehungs-Konstruktionen zwischen Menschen, die im Zuge gesellschaftlicher Differenzierungsprozesse zur Bewältigung von Aufgaben entstanden sind. Ihr Vorteil liegt in der Einengung der Kommunikation auf Entscheidungsfähigkeit und Entscheidungen. Um diese herzustellen, unterschied die „klassische“ Organisationstheorie (u. a. TAYLOR 1919) zwischen

- Zielbestimmung,
- Strategiebildung und
- Kontrollfunktionen.

Diese zusammen bewirkten jedoch keinen ausreichenden Erklärungsansatz für das Funktionieren von Organisationen. Für den organisationsinternen Widerspruch von Partialinteressen zu Allgemeininteressen (zum Organisationszweck) haben hingegen die Eigenschaften psychischer Systeme grundlegende Bedeutung, so dass organisationstheoretische Arbeiten sich über fruchtbare Jahrzehnte hinweg mit der Motivationsforschung und dem Einfluss von bewußtseinsbildenden Prozessen befasst haben. Eine Aufhebung und Weiterführung dieser Erkenntnisse zu einer tragfähigeren Organisationstheorie gelang LUHMANN (1964, 1966 u. 2000) mit der Anwendung systemtheoretischer Überlegungen auf formale Organisationen. Motivation als auch individualpsychischer Weltzugang steuern als Umwelteigenschaften jede Kommunikation mit. Die Organisation reduziert solche Einflüsse durch formalisierte Verhaltenserwartungen an ihre (stellenbesetzenden) Mitglieder. Neben den in Organisationen wirksamen formalen Regeln für die Bestimmung von Bedeutsamkeit systeminterner und umweltbezogener Zusammenhänge (aufzufinden in Zieldefinition, Strategie, Kontrolle), kennzeichnet sich die Organisation durch formalisierte und generalisierte²⁹⁷ Verhaltenserwartungen. Strukturierte Erwartungen führen deshalb zu Grenzbildungen zwischen System und Umwelt und zur Systembildung. Die zentrale Kopplung psychischer Systeme an die Organisation erfolgt über formalisierte Mitgliedschaftsbedingungen, die einem Inklusions- bzw. Exklusionsmanagement unterliegen. In diesem spielen zwar auch Qualifikationen, persönliche Ab- oder Zuneigungen oder körperliche Eigenschaften der Personen eine Rolle. Die grundlegende Verkopplung aber erfolgt über die Erfüllung formalisierter und generalisierter Erwartungen an das Verhalten der Mitglieder. Diese spiegeln sich insbesondere in einer Anerkennung des Zwecks der Organisation und seiner Hierarchien und erlauben es, von den Einzelmotivationen der Mitglieder abzusehen. Erst deshalb können sich in der Organisation abstrakte Sinnmuster bilden, die unabhängig von Einzelereignissen temporal stabil bleiben. Moderne Organisationen trifft die zunehmende Differenzierung der Gesellschaft insofern in ihrem Zweck, als dass streng auf gesellschaftliche Teilbereiche orientierte Organisationszwecke leichter akzeptiert werden, als generell auf die gesamte Gesellschaft oder umfassende Teilbereiche gerichtete. Letztere Ansätze werden zunehmend als totalitär, ideologisch oder rückständig diskreditiert, d. h. als solche, welche die Individualisierung und die Verfolgung von Partialinteressen behindern. Bei den aktuellen Diskussionen über Governance und public-private-partnership ist dennoch unverkennbar, dass komplexe Organisationen nicht auf Hierarchie ver-

²⁹⁷ Solche Generalisierungen können bspw. als zeitliche (hinsichtlich der Geltungsdauer oder Geltungsform), sachlich (hinsichtlich der Zuordnung von Aufgaben zu Stellen) und sozial (hinsichtlich der Akzeptanz der organisationalen Erwartungsstruktur) beschrieben werden.

zichten können, wenn sie weiter entscheidungsfähig bleiben wollen. Bisher sind nur hierarchisch gebaute Organisationen in der Lage, die wesentlichen gesellschaftlichen Entscheidungsprämissen autonom zu steuern:

- Programme,
- Kommunikationswege und
- Personen (LUHMANN 2000).

Die Entscheidungsfähigkeit kann insofern als „interner“ Vorteil von Organisationen gegenüber nicht organisierter Kommunikation verstanden werden. Darüber hinaus gibt es „externe“ Vorteile von Organisationen. So werden Organisationen für strukturelle Kopplungen differenzierter Systeme interessant, wenn kein symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium vorliegt, welches von beiden bzw. mehreren Systemen gleichermaßen verwendet werden kann (DREPPER 2003/1: 240 ff.). Damit bleiben dann trotz ähnlicher Interaktionen die einzelnen Funktionssysteme scharf voneinander getrennt²⁹⁸. Organisationen oder organisierte Interaktionen dienen unter diesen Umständen als funktionale Äquivalente für die erfolgreiche Nutzung von „ausgeliehenen“ symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien. In einer solchen Funktionsverteilung lassen sich u. a. die indirekte Verwendung von Macht durch die organisierte Verwaltung analysieren, aber auch funktionale Äquivalente zwischen Verwaltung und Politik, welche die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit beider Systeme ausreichend weit voneinander entkoppeln hilft, um gegenseitige Überlastungen zu vermeiden.

Die Aufgabe des im früheren Planungsverständnis vorherrschenden Dualismus von Planungssubjekt und Planungsobjekt ist nach FREY (2008: 227) eine der wichtigen Quellen für neuere strategische Planungsmodelle, wie sie Governance-Prozessen zugrunde liegen soll, in denen Selbststeuerung und Selbstorganisation eine größere Rolle zukommt. So definiert FREY (2008: 230): (Z) „Von Selbstorganisation spricht man, wenn es sich um überwiegend autonome Entitäten handelt, die sich selbst erzeugen und erhalten.“ Auf dem Hintergrund des bisher in der Planungstheorie herausgearbeiteten Verständnis über Governance erschließt sich jedoch nicht, um welches System es sich eigentlich handelt, dass sich unter dem Titel von Governance angeblich selbst erzeugt, selbst erhält und selbst organisiert. FREY (2008: 232) schließt sich der Auffassung an, Governance als eine neue, interaktive Form der Steuerung sehen zu wollen, in der sich private Akteure, öffentliche Organisationen, Bürgergemeinschaften oder andere Arten von Akteuren an der Verarbeitung von Politik beteiligen. Eine Form von Steuerung kann man jedoch kaum als ein autopoietisches System ansehen, weshalb aus dieser Unstimmigkeit nicht nur neue Probleme resultieren, welche Frey zu erfassen sucht, indem er die als Governance-Prozess organisierte „Raumplanung jenseits von Eindeutigkeiten“ verortet. Es treten vor allem die bekannten Probleme von instabilen Kommunikationssystemen auf. Eine Flucht in die „Kunst des Planens vom Nicht-Planen“ (FREY 2008: 242 ff.) kann aus Sicht des politischen Kommunikationssystems als organisierter Machtverlust und planerische Degeneration erscheinen. Insofern ist davon auszugehen, dass behördliche Organisationen in Governance-Prozesse ein basale Stabilität einbringen, die nicht einfach durch andere Strukturen ersetzt werden kann, wenn ein politischer Machterhalt gewährleistet werden soll. Für solche Organisationen gilt in gesteigertem Maße der Satz LUHMANN's (1994: 27): (Z) „Menschen schließen sich wohl in den meisten Fällen aus bewusst erlebten Gründen oder gar zu bestimmten Zwecken zusammen: um Bedürfnisse zu befriedigen, Probleme zu lösen.“

Die Formalität der behördlichen Organisation sichert die Identität des Systems für sich selbst und für andere. Die determinierte Systemstruktur `Behörde` ist in dem Maße organisiert, als seine wechselseitigen Verhaltenserwartungen formalisiert sind. (Z) „Formale Organisation ist der Komplex dieser formalen Erwartungen. Sie besteht aus den Mitgliedsrollen, die das Verhalten definieren, das von einem Mitglied als solchem erwartet wird.“ LUHMANN (1994: 38).

Eine Umsetzung dieser allgemeinen Feststellungen auf die Raumordnungsorganisation fehlt bislang. Es muss noch untersucht werden, welche spezifischen Formalien (Verhaltenserwartungen) die Raumordnungsorganisation kennzeichnet und welche informalen Ordnungen als Spezi-

L

²⁹⁸ Auch wenn für Außenstehende diese Trennung mitunter nicht deutlich hervortritt und sie deshalb staatlich organisierte Behördenaufgaben und politische Vorgänge nicht als differenzierte Funktionen erkennen.

fik in ihnen existieren. Dies muss über die allgemeine Akzeptanz der verwendeten Raumabstraktionen hinaus reichen, auf dessen Genese sich die Organisation bezieht. Und wahrscheinlich taucht hier wieder das Problem der regionalen Identität personaler Systeme wieder auf, da eine personale Akzeptanz von „Heimat“ oder ähnlichen Konstruktionen an intellektuelle und psychische Vorleistungen gebunden ist.

Untersuchungen zur formalen Organisation der Raumordnungsadministration müssten sich tiefer auf die Beziehungen zwischen Personen und Organisation einlassen, d. h. eine ausgeformte Organisationstheorie zum Ansatz bringen, als dies hier leistbar ist.

Hier kann bisher lediglich festgestellt werden, dass die formale Organisation eine Programmatik erzeugt, welche die eigene Systemgrenze strategisch nutzt. Der nach außen gerichtete Organisationszweck veranlasst die Erzeugung eines outputs in Form von Raumordnungsanweisungen (verklausuliert in Plänen und Programmen). Interne Basis dieser output-Produktion ist die Übersetzung administrativer Vorstellungen in räumliches Denken, so dass Raumabstraktionen zu einem Programm-Raum werden können, der als Entität anderen Kommunikationsteilnehmern zugemutet wird. Die aufgrund der Handlungsorientierung erforderliche zeitliche Sequenzierung der Raumordnungsanweisungen führt dann „automatisch“ zu Widersprüchen, die seitens der Exekutive produktiv gemacht werden können. Die rechtlich normierte Festlegung bspw. der grundsätzlichen Geltungsdauer von Raumordnungsplänen mit ca. 10 Jahren kollidiert mit dem Selbstverständnis von kommunalen Gebietskörperschaften als ewig. Alle 10 Jahre müssen „schwache“ Gebietskörperschaften so um ihren zentralörtlichen Status kämpfen, der ihr womöglich von der Raumordnungsadministration streitig gemacht wird und bei einem möglichen Verlust darauf hinweist, dass auch die Vorstellung der eigenen „kommunalen Ewigkeit“ ein Trugbild sein könnte.

7.9 Raumordnerische Denkmodelle

Die Denkmodelle oder Schemata, mit denen räumliche Ordnungen begrifflich zu erfassen gesucht werden, basieren nicht nur schlechthin auf Erkenntnis und Realität erschaffenden Abstrakta, Modellen politischer Konstrukte, Verwaltungsstrukturen oder anderen Modellen räumlicher Strukturen und Prozesse. Ihre komplizierte Grundform erhalten sie dadurch, dass sie fortlaufend sachliche und soziale Aspekte zu räumlichen Begriffen synthetisieren müssen und diese in Kontakt mit ideologischen Ladungsmomenten bringen – um sie hernach zu ontologisieren und erneut in die Kommunikation einzuspeisen. Diese Konstruktionsform erschwert es, ihre Morphologie zu analysieren und aus einer solchen Zerlegung zu erkennen, warum sie einerseits zum Einfallstor politisch-demagogischer Absichten werden können, andererseits aber bisher weder zu befriedigenden Ergebnissen der raumordnerischen und raumplanerischen Theoriebildung noch zu befriedigenden Ergebnissen in der praktischen Umsetzung raumplanerischer Vorstellungen führen konnten²⁹⁹.

Deshalb ist es wichtig, die im Raumbegriff zusammengeschlossenen Kompartimente immer wieder zu differenzieren. Zwar ließe sich auch mit dem materiell-ontischen Raumbegriff so weiter operieren, wie es das raumordnende Kommunikationssystem im Wesentlichen bis heute betreibt. Da es andauernden Aufwand und Anstrengung erfordert, sich den wieder in Sach- und Sinndimension zerlegten Raum präsent zu halten, kann das Annehmen und Beibehalten eines synthetischen Raumbegriffs auch als Strategie der Energieeinsparung und Effizienzsteigerung verstanden werden, weil er unter Voraussetzung einer konsensualen Begriffsantezipation langwierige Erörterungen umgeht. Diese beibehaltene Antezipation des materiell-ontischen Raumbegriffs verdeckt aber die Funktionalisierung der stattgefundenen Synthese in der Raumordnungspolitik. Sie verstellt eine Einsicht dahin, ob eine aktuelle Auseinandersetzung über die Sachdimension, die Sinndimension oder beide zugleich oder über ihren jeweiligen ideologischen Kontext erfolgt. Im Verhältnis zum angestrebten Machtpotenzial können deshalb erhebliche Un-

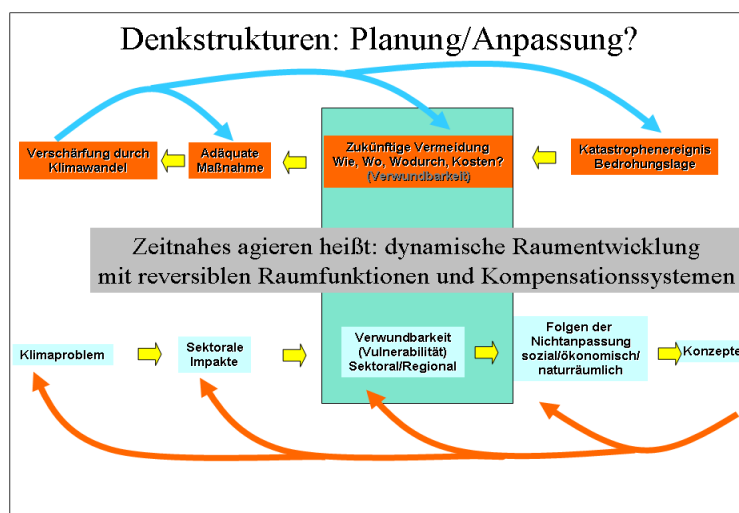
²⁹⁹ Das von BURCKHARDT (1980: 11 ff.) eingeführte dreiseitige Verhältnis von Politik – Umwelt – Mensch, in dem sich Planung und Gestaltung vollziehen würden, verzichtet deshalb absichtsvoll auf „Raum“.

terschiede bei der Thematisierung einzelner Sachgüter auftreten, und erst recht dann Unklarheiten verursachen, wenn die behandelten Themen Bestandteile konkurrierender ideologischer Konstruktionen sind.

So ist es beispielsweise für die Gesellschaft Norddeutschlands von existenzieller Bedeutung, dass sie auf mächtigen geologischen Sediment- und Geschiebformationen siedelt, die seismisch weitgehend inaktiv sind, aber über eine hohe Bodenfruchtbarkeit verfügen. Dieser Sachverhalt, so wichtig er für die ansässige Gesellschaft sein mag, liegt heute weitgehend außerhalb politischer Sinnzuweisungen – und damit außerhalb des raumordnerischen Raummodells. Allenfalls als positive Diskriminierung wird er im Kontext der europäischen Regionalpolitik in das politische Betrachtungsfeld gerückt, da dieses Gebiet nicht zu den Inseln, Berggebieten oder sonstigen benachteiligten Gebieten gehört, die im Rahmen der europäischen Gemeinschaftspolitik finanziell unterstützt werden sollen.

Zu welchen Unklarheiten die in der Diskussion verwendete Raummetapher führen kann, zeigt sich beispielhaft an der folgenden Grafik von KROPP (2007), die von ihm anlässlich einer Tagung über Klimawandel und Raumentwicklungsstrategien entworfen wurde³⁰⁰. Aus der Graphik lässt sich entnehmen, dass Informationen über Katastrophenereignisse und Bedrohungslagen über mehrere Stufen schließlich zu räumlich differenzierten Konzepten führen sollen, mit denen die Folgen der Vulnerabilität und Nichtanpassung aufgefangen werden sollen. Aus wissenschaftlicher Sicht ist eine solche Darstellung und Denkweise logisch. Aber sie berücksichtigt weder, dass Informationen für eine Verwendbarkeit in der Politik in den Machtcode transformiert werden müssen, noch erfasst sie die Veränderung ideologischer Konzepte durch die kommunizierende Reflektion eines so mächtigen Themas wie Klimawandel, noch kann sie angeben, wie aus Klimawandelprognosen „Räume“ werden sollen, die als administrative Operationsbasis funktionieren können. Die Graphik kann deshalb auch keine Aussage darüber enthalten, wer und in wessen Auftrag solche Räume mit Konzepten versehen soll, weil dies eine Frage politischer Macht und ideologischer Entwicklung ist. Darüber hinaus lässt die generelle Offenheit gesellschaftlicher Entwicklungen keine Einschätzung darüber zu, in welcher Rangfolge zukünftig solche Werte wie staatliche oder private Kosten, Lebensrettung, Erhaltung von Landwirtschaftsfläche oder Trinkwasserschutz auftreten werden, noch wie solche Werthierarchien räumlich differenziert werden können.

Abbildung 33: Information und räumliche Konzeption



(Quelle: Kropp, Jürgen (2007): Vulnerabilität, Coping, Anpassung.)

L

³⁰⁰ Eine abgewandelte Fassung der Grafik findet sich in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung u. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel.

Ein weiteres typisches Beispiel für raumordnerische Denkmodelle ist die Politik der Konvergenz und des Ausgleichs räumlicher Disparitäten. Die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und das wohlfahrtsstaatliche Partizipationsversprechen sollten dazu nach Maßgabe des Raumordnungsgesetzes in allen Landesteilen der Bundesrepublik verwirklicht werden (HÜBLER 2005: 55 ff.). Maßgeblich sollte die dezentrale Konzentration über das Konzept der Zentralen Orte dazu beitragen, deren Verflechtungsbereiche alle wichtigen Elemente einer zunächst nicht näher bestimmten Daseinsvorsorge abdecken.

Das in ihm steckende, ursprüngliche sachliche Element resultiert aus dem Vermögen der arbeitsteiligen Industriegesellschaft, Waren und Dienstleistungen in bis dato unvorstellbarem Ausmaß zu produzieren. Einen gemeinschaftsfähigen Sinn erhält dieses Potenzial erst, wenn es der Gesellschaft insgesamt zugänglich gemacht werden kann, wenn die Gesellschaft sich an der Frage der Zugänglichkeit zu den Ergebnissen industrieller Arbeit reibt und dafür nach geeigneten Lösungen sucht. Raumordnerische Kommunikation macht in dieser Situation das Angebot, die Zugänglichkeit zu den verteilbaren Gütern in ein Problem der Räumlichkeit zu verwandeln. Sie bezieht sich auf die von der Industrie hergestellten Güter und behauptet, diese müssten (prinzipiell jedenfalls) so verteilt werden, dass sie unabhängig von geographischen Standorten erreichbar und nutzbar sind. Da dies zu logistischen und damit wirtschaftlichen Problemen führt, welche sich aufgrund der ungleichen Beschaffenheit der Erdoberfläche und der ungleichen Verteilung der Bevölkerung auf ihr stochastisch darstellen lassen, muss dieses Angebot eine tragfähige ideologische Basis haben, wenn es trotz der bei der Lösung des Problems zu erwartenden Widerstände und Kosten zu einer gesellschaftlichen Akzeptanz kommen soll, welche diesen Aufwand toleriert. Sie findet ihren begründenden Hintergrund zum Beispiel in der Verfassung der Bundesrepublik, die mit Artikel 20 Abs. 1 GG einen Sozialstaat proklamiert und dessen Funktion auf die Daseinsvorsorge für seine Bürger ausdehnt³⁰¹. Die politische Programmierung dieses Angebots in Handlungen fällt dagegen nicht leicht. Generationen von Raumordnungsprogrammen befassen sich in der Bundesrepublik Deutschland mit der räumlichen Rahmenplanung und politischen Koordinierung von Fachplanungen, ohne dass über den Koordinierungsbeitrag hinaus belegbar würde, wie die in den Plänen und Programmen dargestellte räumliche Ordnung die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages leistet, d. h. ob sich zwischen ihnen eine Kausalität nachweisen lässt. Für die Planung technischer Infrastrukturen ist noch erkennbar, dass lokale und regionale Politik über die Einflussnahme auf Raumordnungspläne politische Mitwirkungspotenziale aktivieren kann, die im Wettbewerb um infrastrukturelle und finanzielle Ausstattungen zu Erfolgen führt. Bei sozialen und kulturellen Einrichtungen ist ein Wirkungspfad über raumordnerische Programme dagegen fast gänzlich von der Einflussnahme ausgeschlossen, weil die Sachinteressen ein unmittelbares Bündnis mit der Fachpolitik eingehen, ohne sich auf einen Umweg über die Raumsynthese einzulassen. Erst wenn ein nennenswertes Koordinierungserfordernis zwischen diversen staatlichen Aufgaben eintritt, beispielsweise der Standort eines regional bedeutsamen Klinikums nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar ist, erst dann wird das Problem als ein räumliches wahrgenommen.

Sporadisch, weil an sehr viele Einzelbedingungen geknüpft, gelingen Regionen auch Projekte, die auf raumordnerische Pläne und Programme als Umsetzung raumordnerischer Entwicklungsvorstellungen Bezug nehmen, in diesen ihre Begründung finden und sich dabei in Wettbewerbssituationen mit anderen Regionen um personelle, finanzielle, standörtliche oder andere Ressourcen wiederfinden. Projekte, die in Wettbewerben kreierte werden, sind in der Regel aber für größere Verwaltungseinheiten wie Bundesländer oder die gesamte Bundesrepublik nicht durchzuhalten. Ausnahmen finden sich dort, wo durchgängig staatlich organisierte Raumordnungsbehörden oder Behörden mit politischer und exekutiver Konzentrationswirkung Projektierungsinstrumente gleichförmig anwenden können³⁰². Der Logik der Wettbewerbssituation hingegen immanent ist das Prinzip, dass „der Stärkste“ gewinnt, so dass Wettbewerbsmomente Konzentration

L

³⁰¹ Die der „Daseinsvorsorge“ zugrunde liegenden konzeptionellen Vorstellungen werden im Kapitel über die Interpenetrationen eingehender diskutiert.

³⁰² So sieht das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005: 19, 20) im Kapitel 3.1.2 vor, dass die unteren Landesplanungsbehörden verbindliche Abstimmungsverfahren in den Stadt-Umland-Räumen der Oberzentren durchführen sollen.

onsbewegungen auslösen³⁰³. Der Widerspruch zwischen zunehmender, und teilweise geförderter Konzentration von Ressourcen und dem Anspruch, an jedem Ort der Bundesrepublik Deutschland gleichwertige Lebensbedingungen zu verwirklichen, ist aber als räumliches Problem nicht auflösbar.

Die grundlegende, von weitreichenden Folgen für die Kommunikation begleitete Begriffsdisposition für „Raum“ aus Sachdimension und Sinndimension hält für die an ihn anschließende Konstruktion des Begriffs „Raumordnung“ spezielle Momente bereit, welche die Entstehung der raumordnerischen Denkmodelle erklären helfen. Die beteiligte Sinndimension basiert auf Reduktions- und Verweisungsoperationen des Systems und setzt die geordnete, regel- oder musterhafte Kombination mehrerer Sinnelemente in die Raumkonstruktion mit ein. Genau hier beginnen die Unschärfen, an denen Ideologien mit den ihrerseits vorgefertigten Ordnungselementen einströmen und die Raumkonstruktion ideologisch aufladen können. Sinn ist selbst zwar keine Ordnung, als Operationsmodus kommunizierender Systemen enthält er aber bereits Ordnungsverweise. Er setzt mit sich selbst bereits Regeln und Muster ein, um für andere Operationen des Systems überhaupt auffindbar zu werden, erkennbar und wieder verwendbar zu sein. Die Bildung eines mehr oder weniger willkürlich zusammengesetzten sinnhaften Arrangements von Regeln und Mustern, welche auf die Differenzierung von wesentlich persönlichen Lebensfragen gerichtet sind, lässt sich als Ideologie bezeichnen, ohne dass dieser Begriffsfassung sofort pejorative Aspekte untergeschoben werden müssen³⁰⁴. Der Sinn dieser ideologisch entwickelten Regeln und Muster findet sich in personalen und sozialen Raumkonstruktionen und schließlich in der Planung räumlicher Ordnungen wieder (z.B. in der Form raumordnerischer Ziele und Grundsätze).

Die Konstruktion und Verlegung einer Trinkwasserleitung setzt genaue, sinnhafte Überlegungen über den Verlauf, Anschlüsse, Verbindungen, Hindernisse, Transportmengen usw. voraus. Nur wenn alle erforderlichen Distanz- und Mengenmaße in die Planung eingehen, ergibt sich der technische Sinn der Leitung – und damit eine mögliche raumstrukturierende und raumkonstruierende Wirkung. Die Zusatzoperation von Raumordnungsideologie ist es, über die der technischen Sinndimension schon immanenten Ordnung hinaus eine zusätzliche soziale Ordnung aufzusetzen. Diese kann beispielsweise enthalten, dass alle Haushalte ständig über Trinkwasser verfügen können und dafür einen Einheitspreis zu zahlen haben, in den weder die topographisch bestimmbare Lage der Wohnung, die Höhenverhältnisse, die sozialen Verhältnisse der Wohngegend oder andere Indikatoren eingehen. Aus dieser schwer vermittelbaren Ordnungsdoppelung rühren viele Missverständnisse über das raumordnerische Arbeiten her, weil die ideologischen Anteile nicht offensichtlich sind. Es ist jedenfalls keine evident logische Argumentation, dass eine auf zwei verschiedenen Füßen stehende Ordnung tatsächlich auch zu einer Steigerung von Ordnung führen wird.

Die Modellierung der Diskrepanz von sachlich, technisch oder wirtschaftlich segmentierten Sinnfindungen und ideologisch aufgeladenen Raumabstraktionen lässt sich an vielen Beispielen, wie zentralen Orten, Eignungsgebieten für Windenergieanlagen oder Rohstoffsicherungsgebieten nachvollziehen. Die Auffindung dieser Diskrepanz erfordert eine Beantwortung der Frage, wie sie vom raumordnerischen System operativ überwunden wird, um politisch und planerisch trotzdem handlungsfähig zu bleiben. Eine der möglichen Antworten dazu verweist auf die zeitliche Brückenfunktion von Plänen und Programmen. Raumordnerische Pläne und Programme sind in

L

³⁰³ Diese Aussage trifft auch in der Situation zu, bei der Regionen mit einer ausgeprägten Entwicklungsschwäche als Wettbewerbssieger auftreten. In diesem Fall ist die Stärke: sich als möglichst schwach darzustellen.

³⁰⁴ Die Komplexität der Welt bedingt, dass nur die wenigsten der im persönlichen Leben auftauchenden Fragen mit einer rationalen, logischen oder empirischen Tiefgründigkeit beantwortet werden können, die alle wichtigen Aspekte abdeckt. Meistens müssen Vorurteile, mehr oder weniger ausführliche Analysen, Glauben oder Erziehungsinhalte u. a. ein ideologisches Gerüst, eine Orientierung bieten.

der Regel für bestimmte zeitliche Sequenzen gültig³⁰⁵. Während der Dauer ihrer Gültigkeit verändern sich die in ihnen enthaltenen Informationen nicht³⁰⁶, so dass von einer zeitlichen Statik gesprochen werden kann. Der Plan bzw. das Programm entziehen mit den dargestellten entzeitlichen Informationen weiteren möglichen Sinnoperationen den Zeithorizont. Sachliche Sinnfindung, soziale Sinnfindung und ideologischer Hintergrund werden im Plan auf Statik, auf Nicht-Evolution gestellt, so dass ein Auseinanderfallen nur bemerkbar wird, wenn die Entwicklung der vom Plan oder Programm beanspruchten Sinnfindungen in der Systemumwelt weiter beobachtet wird.

Solche Beobachtungen haben u. a. dazu geführt, erkannte Funktionsveränderungen des Staates raumordnerisch zu deuten und zu begleiten. Der derzeitige Übergang des bundesdeutschen Versorgungsstaates als eines Staates mit bis dahin wesentlichen Funktionen der Daseinsvorsorge, wurde als Ablösung eines als kooperativ empfundenen Staates mit einforderbaren Leistungsansprüchen beschrieben. Der neu sich entwickelnde Gewährleistungsstaat (KERSTEN 2006: 252) mit nur noch flächendeckender Grundversorgung von Daseinsvorsorgeleistungen führte zuvor staatliche Aufgaben an private oder von ihrer Beteiligungsform her halbstaatliche Unternehmen ab. Als parallele Tendenz zeigt sich die Entdeckung von ihrer Struktur her staatlichen „Geschäfts“feldern durch Private. Diese können technologische Entwicklungssprünge in der Informationsverarbeitung schneller als Behörden nutzen, gewinnen durch Informationsmacht aber ausgeprägt behördenähnliche Eigenschaften³⁰⁷.

Natürlich muss auch die staatliche Raumplanung bei ihrer Beobachtung des Übergangs vom Versorgungsstaat zum Gewährleistungsstaat einen Aufgabenwandel vollziehen, da sie sich nunmehr nicht nur der Gesamtheit nach Ressorts parzellierter staatlicher Versorgungsstrukturen gegenüber sieht, die durch private Wirtschaftsunternehmen dort ergänzt werden, wo diese sich einen Markt eröffnen konnten. Der Gewährleistungsstaat wandelt die Aufgaben der raumordnerischen Kommunikation, indem das Argument einer Wirtschaftlichkeit der Versorgung, und das heißt der Profitabilität, gegenüber den wohlfahrtsstaatlichen Partizipationsversprechen an Bedeutung gewinnt. Das bedeutet hinsichtlich der Territorialität von Strukturentwicklungen, dass unwirtschaftlichere Gebiete tendenziell unterversorgt werden. Hinsichtlich sich neu entwickelnder Raumvorstellungen bedeutet es einen Zug zur Differenzierung in wirtschaftlich attraktive und weniger attraktive Räume. Alle Maßnahmen und Projekte, die der Staat unter raumordnerischen Gesichtspunkten zur Nivellierung dieser Tendenz finanziert, sind nichts anderes als Subventionen, um das zu gewährleisten, was zwar nicht profitabel ist, aber als gesellschaftlicher Wert immer noch Aufmerksamkeit an sich zieht. Argumente der Wirtschaft rücken damit zunehmend in die Form einer Ideologie. Sie lösen sich von der sozialen Funktion der Bereitstellung marktfähiger Güter und entwickeln eine argumentative Eigendynamik, die sich auf rational fassliche ökonomische Quantitäten gründen lässt. Danach ist nur noch positiv, was sich als profitabel erweist. Wenn es profitabel ist, ein Gebiet von der Wasserversorgung aus dem privat betriebenen Versorgungsnetz abzuschneiden, wird ein solches Unternehmen nicht zögern (dürfen). Die Ideologie kapitalistischer Betriebswirtschaft wird den raumordnerischen Raum ebenso verändern, wie zuvor die Ideologie staatlicher Versorgung.

Eine Prognose des Verhaltens von Raumplanung und raumordnerischer Kommunikation anhand der erläuterten Denkmodelle weist in die Richtung einer elitären, in das Grundsätzliche zielenden, unsystematischen (da der ständige Themenwechsel der politischen Agenden kein standardisiertes Arbeitsprogramm oder daran angepasstes Methodenspektrum zulassen), eklektischen

³⁰⁵ § 7 (1) Satz 1 ROG: (Z) „Die Grundsätze der Raumordnung sind nach Maßgabe der Leitvorstellung und des Gegenstromprinzips des § 1 Abs. 2 und 3 für den jeweiligen Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum durch Raumordnungspläne zu konkretisieren.“

³⁰⁶ Zur Sicherung und Gleichzeitigkeit zur Entschärfung dieser Konstanz enthält das ROG Vorschriften über die Planerhaltung bei möglichen Verletzungen von Verfahrens- und Formvorschriften im Zuge der Planerstellung sowie bei Abwägungsmängeln (§ 10 ROG) und Vorschriften, die eine Abweichung von verbindlichen Zielen ermöglichen sollen (§ 11 ROG).

³⁰⁷ Auf nur drei Beispiele sei hier verwiesen: 1) die flächendeckende Sammlung der Daten von Kunden, die elektronische Bezahlsysteme nutzen; 2) die Einstellung von Bilddaten in den Internetdienst Google Street View, gegen den Betroffene sich wie gegen einen behördlichen Verwaltungsakt zur Wehr setzen können; 3) die Sammlung personenbezogener Bankdaten durch die SCHUFA Holding AG

(weil nur auf die Daten zugreifend, welche die aktuell politisch fokussierten Themen abbilden), opportunistischen (weil sie kein Themenfeld besitzt, welches per se vor der Politik da sein kann), aber doch dynamischen Entwicklung. Die spannenden Fragen sind dabei, welche Ideologie als nächste am Horizont der Sinnfindungen raumplanerischer Arbeit auftauchen wird, ob sie noch auf Verräumlichung als politische Operationsbasis zugreifen wird und welche räumlichen Konstrukte sie durchsetzen kann.

7.10 Denktraditionen in der Raumordnungspolitik

Die grundlegende Aussage, dass keine gesellschaftliche Raumvorstellung ohne ideologische Beimengungen vorkommt, gilt wenigstens im europäischen Kulturkreis auch für die Geistesgeschichte raumordnerischer Ideen.

Ebenso deutlich ist, dass die Herstellung einer räumlichen Ordnung als Verwaltungsdisziplin des Staates die jeweils vorherrschenden, von der politischen Führungselite³⁰⁸ vertretenen philosophischen Strömungen und ideologischen Konzepte übernahm, wenn es um ihre Handlungsbeleggründungen, Ziele und Absichten sowie Instrumente der Umsetzungen gesellschaftlicher Perspektiven ging. Es würde zu weit führen, im Rahmen dieser Arbeit einen Nachweis über die im Einzelnen anzutreffenden ideengeschichtlichen Grundlagen für die sich in der Zeit verändernden Begründungen, Ziele und Absichten zu führen, da diese stets im Zusammenhang mit allgemeinen Ideen und Vorstellungen von der Entstehung, dem Zweck und den Grundlagen von Staaten stehen müsste³⁰⁹. Sie muss hier deshalb zwar auf wenige Beispiele beschränkt bleiben, dennoch aber deutlich zeigen, dass raumordnerische Kommunikation nicht nur schlechthin ein Produkt des Staates ist, sondern bei all ihrer immanent wohlfahrtsstaatlichen Tendenz auch eng an die Staatsräson gebunden blieb.

Ideologie als Kompilation geordneter Wertvorstellungen errichtet ein Ideengebäude, welches mannigfaltige Begründungen für Handlungen und Weltanschauungen bereit hält. Ein Sprung in die Zeit der Französischen Revolution eröffnet, dass die Ablösung der mittelalterlichen Gesellschaftsverfassung mit ihren Ständen und Zünften hin zur Vorstellung einer Nation den kräftigen Keim einer räumlich-staatlichen Orientierung in sich trug. (Z) „Wer ist die Nation? Sieyès antwortet: alle Einzelpersonen in den vierzigtausend Gemeinden Frankreichs.“ (TALMON 1961: 68). Natürlich stellten auch die nach den Herrschaftsansprüchen des Adels gegliederten Territorien in Form von Fürsten- und Herzogtümern oder Königreichen nach heutigem Verständnis räumliche Organisationen dar. Das Interesse des Adels galt jedoch, zum mindesten im Grundsatz, keiner räumlichen Entwicklung des Territoriums, um über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Effekte von Strukturevolutionen auch die Gesellschaft insgesamt weiter zu entwickeln. Auch wenn es in Deutschland Beispiele dafür gibt, dass der Adel solche Strukturentwicklung ausdrücklich im Interesse gesellschaftlichen Fortschritts betrieb, fallen diese in die Zeit nach der Revolution in Frankreich 1789³¹⁰. Erst die Freisetzung eines Individuums von überkommenen sozialen Bindungen und die nunmehr veränderte Zusammenfassung der Individuen als staatlich organisierte Nation prinzipiell Gleichberechtigter konnte deutlich machen, dass die Verfolgung bestimmter Ordnungsvorstellungen auf territorialen Bezügen basiert, weil sie alle in diesem Territorium Anwesenden unabhängig von deren Einzelinteressen erfasst und mit dem Segen oder

L

³⁰⁸ Vor Bourdieu hat auch bereits JAEGLI (1969: 19 ff.; auch: Die gesellschaftliche Elite, 1961) das Wirken der politischen Eliten einer deutlichen Kritik unterzogen.

³⁰⁹ Sie würde deshalb bereits mit Platons Politeia einsetzen und über Thomas Morus (Utopia), Thomas Hobbes (Leviathan), Campanella (Der Sonnenstaat), Francis Bacon (Neu Atlantis), J. J. Rousseau und andere bis in die Neuzeit führen. S. dazu auch GRASSI u. HESS (1960). Zur Wirkung Hobbes in den Niederlanden zur Zeit der Renaissance s. a. WITTMANN (1975: 219).

³¹⁰ Eines der eindrucklichsten Beispiele dieser Entwicklung ist der 1810 begonnene Aufbau der Residenz Putbus auf der Insel Rügen aus einem Dorf, welches durch planmäßige Ansiedlung von Handwerkern, Aufbau der Verwaltung, Einrichtung von Bildungsinstituten (Pädagogium), Kulturinstituten (Theater), Kirche, und überregionaler Wirtschaft (Fremdenverkehr) durch den rügenschon Fürsten Malte zu Putbus zu einiger Berühmtheit gelangte; s. dazu auch <http://www.putbus.de/>.

den nachteiligen Auswirkungen dieser Ordnung bedenkt. Der Abschied von dem Einzelinteresse eines absolutistischen Herrschers könnte kaum deutlicher sein. Allerdings wurde diese crux der deutschen Raumordnungspolitik später beinahe zum Verhängnis. Denn die Verdeutlichung jener sozialen Territorialität gelingt besonders wirksam, wenn sie mit der Frage der Nationalität verknüpft wird. Über die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Hintergründe dieser bedeutungsschweren Allianz ist viel bekannt. Die Gründe für ihre außerordentlichen historischen Wirkungen liegen nach wie vor weithin im Dunkeln, und es helfen Feststellungen darüber, dass biologistische, rassistische, religiöse, massen- und individualpsychologische Aspekte die Komplexität des Problems erhöhen, nicht besonders viel über die Tatsache hinweg, dass Nationalität ein Selektionskriterium ist, welches in bürokratisch verwalteten Systemen durchaus verschieden konstruiert wird, immer aber eine Differenzierung in „Zugehörige“ und „Fremde“ vermittelt. Deutlich ist, dass der Begriff der Nation die Erschaffung eines mächtigen sozialen Bindeglieds ermöglichte, welche eine schematische, das heißt für alle Individuen prinzipiell gleichermaßen bedeutsame Rückbindung und Versicherung ihres Status in der Gesellschaft erlaubt, weil die Zugehörigkeit zur Nation vorrangig an die Akzeptanz der gesellschaftlichen Regeln durch den Einzelnen gebunden ist. Erst darüber hinaus, und geschichtlich in unterschiedlichem Ausmaß ihrer Bedeutung, spielt auch die Territorialität als Kriterium der Nationalität ihre Rolle. Im Prinzip derselbe Wirkmechanismus soll in Gang gesetzt werden, wenn heute über Heimatverbundenheit und regionale Identität verhandelt und damit auf die Verbindung von Individuum mit Territorium gezielt wird. Die Gefahren dieser Verbindung, so hat die Geschichte des Faschismus mit ihrem in Rassismus übersteigerten Nationalismus gezeigt, liegen in einer Abweisung alles Fremdländischen und der Feindesstilisierung desjenigen, der auf fremdem Territorium wohnt, oder auch wohnte und von dort her auf das eigene Territorium eingewandert ist.

Die Heraufbeschwörung der nationalen Territorialität als eines wesentlichen Ordnungsprinzips moderner Gesellschaften lässt sich auf die Zeit des Übergangs von der feudalen zur bürgerlichen Gesellschaft eingrenzen. Deshalb ist es auch von besonderem Interesse, welche Ideen sozialer Gestaltung sich auf die nationale Territorialität begründen.

Die von J. J. Rousseau und einigen seiner Zeitgenossen vermutete natürliche Ordnung der Dinge³¹¹, die sich ihrem Verständnis nach auch auf die Gesellschaft erstreckte, insofern es auch für die Gesellschaft einen „natürlichen“ Ordnungszustand gebe, bezog sich wesentlich auf zwei Aspekte. Zum ersten erfasste sie die politischen Verhältnisse bzw. die politische Struktur der Gesellschaft, ging also von bestimmten, „natürlichen“ und damit richtigen Organisationsformen für Parteilichkeit, Parteienherrschaft, einem bestimmten Verhältnis zwischen Staat und Einzelnen, bestimmten Legalisierungsformen exekutiver Akte, Einheitlichkeit der staatlichen Gewalt usw. aus. Der zweite Aspekt enthielt Auffassungen über die Stellung des Eigentums, und changierten diese auch in weitem Ausmaß zwischen völliger Autonomie des Bürgers über sein Eigentum und der völligen Aufhebung privater Eigentumsverhältnisse (der Lösung des privaten Zugriffs auf Eigentum durch Enteignung), so war die Stellung des Eigentums an sich doch stets einer der zentralen Punkte, wenn es um die Frage ging, wie elementare materielle Bedürfnisse der Gesellschaft befriedigt werden konnten und die Entwicklung der Gesellschaft gesteuert werden könnte. Auseinandersetzungen über das Ausmaß der Privatheit bzw. Gesellschaftlichkeit des Eigentums bestimmten denn auch bis heute die Entwicklung von Staaten auf allen Kontinenten mit und haben ihren Anteil an der Herausbildung der heutigen global-politischen Konstellationen.

L

³¹¹ (Z) „Morelly dachte in Begriffen bewusster Planung; gleichzeitig jedoch behauptete er, nur eine objektive Ordnung der Dinge aufzudecken. Diese Ordnung fasste er als sozialen Mechanismus auf, als eine >>wunderbare automatische Maschine<<, die er beschreibt als >>tout intelligent qui s'arrangeât lui-même par un mécanisme aussi simple que merveilleux; ses parties étaient préparées et pour ainsi dire taillées pour former le plus bel assemblage<<. Wie jedes Wesen in der Natur habe die Menschheit >>un point fixe d'intégrité<<, zu dem sie schrittweise vordringe. Und diese letzte Erfüllung der Menschheit sei die >>Natürliche Ordnung<<.“ (TALMON 1961: 15).

In die Zeit der Französischen Revolution, und von dort zurück über neuzeitliche³¹² bis zu einigen antiken Philosophen reicht schließlich die Wurzel von der Vorstellung eines Versorgungsstaates, der sich bisher im Mittelpunkt der neueren raumordnerischen Dogmatik über ihre Aufgaben und Ziele befand. KERSTEN (2006: 247) stellte in seiner Abhandlung über die aktuellen Wandlungen des Staatsverständnisses fest, die Idee von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wäre durch die Planungsideale der 1950er bis 1970er Jahre geprägt worden. Im Hinblick auf Rousseau's Gesellschaftsvertrag ist aber erkennbar, dass die Planungsideale der Raumordnungspolitik in den 50er Jahren keine neuen Erfindungen waren, sondern ohne viele Neuerungen die überlieferten Gleichheitsvorstellungen in einen räumlichen Kontext übernahmen.

(Z) „Diese Menschenrechte, die aus dem naturrechtlichen Prinzip der Gleichheit herrühren, seien die Grundlage des Gesellschaftsvertrages. Der Vertrag beabsichtigte, ein System von Einrichtungen zu schaffen, um die natürliche Gleichheit zu erhalten und zu verhindern, dass unbestreitbare – körperliche oder geistige – Ungleichheiten die Oberhand gewinnen. Das Wesentliche, das >>Elixier<< des Rousseauschen Vertrages sei, dass alle genug haben und niemand mehr als genug. Es sei die Aufgabe des Staates, die notwendigen Einrichtungen für die gleichmäßige Verteilung zu schaffen. ...“ TALMON (1961: 163 – 164).

Die deutsche Raumordnungspolitik fügte dem Axiom der als natürlich angenommenen körperlichen und geistigen Ungleichheit der Menschen das Axiom der räumlichen Disparitäten hinzu und übernahm in den 50er Jahren als eine staatliche Institution Aufgaben, um die Gleichheit der Bürger zu erhalten oder (wieder) herzustellen, wo sie in Gefahr geriete. Da sachliche Ungleichheiten, die sich aus geographischen Bedingungen ergeben, nur in begrenztem Umfang beeinflusst werden können, war schon die Postulierung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Bürger ein sehr weit greifender Topos. Alles darüber hinaus Gehende würde sogleich und erst recht als Utopie abgetan.

In Bezug auf utopische Vorstellungen zur Entwicklung der zukünftigen Gesellschaft gibt es auch Berührungspunkte zwischen der raumordnerischen Kommunikation unter den Bedingungen der sozialen Marktwirtschaft und einer sozialistisch-kommunistischen Raumordnungspolitik in der DDR bis 1989. Die Theorie des sozialistischen Weges der Gesellschaftsentwicklung beruhte nicht nur auf Zukunftsgläubigkeit und einer Überschätzung von sozialen Steuerungsleistungen der Wissenschaften. Das Ideengebäude des historischen und dialektischen Materialismus geriet auch deshalb mit den ablaufenden Gesellschaftsprozessen in Konflikte, weil seine ideologisch bedingte Reduktion der Weltsicht den Weg zu kreativen Auseinandersetzungen mit der Komplexität der Wirtschaft, der Gesellschaft oder überhaupt der Welt versperrte³¹³. Waren die Anfangsjahre des sozialistischen Aufbaus in der Sowjetunion jeweils nach dem Ende der beiden Weltkriege und in der sowjetischen Besatzungszone nach 1945, in der späteren DDR, dadurch geprägt, dass die Reduktion der Weltsicht auf ideologisch präparierte Ziele zur Voraussetzung der Propagierung euphorisierender Entwicklungsziele wurde, so musste eine prinzipielle Aufrechter-

L

³¹² Thomas Hobbes (HOBBS 1936: 206) ging von dem Gleichgewichtsproblem des „jeder gegen jeden, aller gegen alle“ aus und setzte Synthese divergierender Partikularinteressen als Grund und Definition des Staates ein: (Z) „Staat ist eine Person, deren Handlungen eine große Menge Menschen, kraft der gegenseitigen Verträge eines jeden mit einem jeden, als ihre eigenen ansehen, damit dieselbe nach ihrem Gutdünken die Macht aller zum Frieden und zur gemeinschaftlichen Verteidigung anwende.“ Zur Ernährung und Fruchtbarkeit des Staates: (Z) „Die Ernährung des Staates hängt ab von der hinreichenden Menge und gehörigen Verteilung der Bedürfnisse des Lebens, ...“ HOBBS (1936: 206 u. 270).

³¹³ Ein bemerkenswertes Beispiel für die aus diesen Reduktionen resultierende Naivität enthält MODRSHINSKAJA (1975: 312): (Z) „Das Programm der KPdSU sieht vor, dass die Städte und Siedlungen der Sowjetunion als eine rationelle komplexe Organisation von Produktionszonen, Wohnvierteln, des Netzes sozialer und kultureller Einrichtungen, der Dienstleistungsbetriebe, des Verkehrs, der technischen Einrichtungen und der Energiewirtschaft entwickelt werden, die den Menschen die allerbesten Bedingungen für die Arbeit, die Lebensweise und die Erholung gewährleisten.“ Im Weiteren legen die Autoren ihre Vorstellungen über die „Rekonstruktion der Erdkugel“ dar. Dazu sollte das Klima Sibiriens verändert werden, die Beringstraße sollte abgesperrt werden, um Meeresströmungen zu regulieren, riesige Kanal- und Dammbauten sollten der Bewässerung von Wüsten und Steppen nachhelfen, Millionen Hektar Sumpf sollten urbar gemacht, die vulkanische Tätigkeit, Wetter und Klima gesteuert werden. Soziale Prognostizierungen sollten u. a. die „Umverteilung der Menschenressourcen“ im Blick haben.

haltung dieser Ideologie zwangsläufig zu einer zunehmenden Entkopplung von der gesellschaftlichen Entwicklung führen. Die westdeutsche Raumplanung entging dieser Entkopplung, weil ihr theoretisches Fundament lange genug flexibel blieb, um auf die zunehmenden gesellschaftlichen Differenzierungen und Wandlungen zu reagieren.

Sie hingegen fand die Einschränkungen ihrer Wirkungen durch genau den Sektor, der im Nachkriegsdeutschland den stärksten gesellschaftlichen Entwicklungsimpuls einbrachte: durch die soziale Marktwirtschaft mit ihren Regeln der Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum und ihren Demokratisierungswirkungen. Die Raumplanung in der Bundesrepublik stand unter eben diesem Spannungsverhältnis: die soziale Marktwirtschaft als den maßgeblichen Entwicklungsmotor der Gesellschaft anerkennen zu müssen, auf die funktionalen Bereiche dieses Sektors aber schwindende Zugriffsmöglichkeiten zu konstatieren. Ihr schwindender Einfluss auf den Markt konnte nur durch den Versuch einer stärkeren Verklammerung staatlicher Planungsziele mit dem Raum kompensiert werden. Auch deshalb musste sich der Staat schließlich „in den Raum drängen“ und gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen als Planungsziel arrangieren. Das dieses Planungsziel angesichts der Fortentwicklung der Wirtschaft hin zu einem globalen Wettbewerbssystem allmählich inadäquat wird, ist offensichtlich.

Genau genommen sind auch die negativen Gesellschaftsutopien von HUXLEY (1993) oder ORWELL (1990) erweiterte und ausdifferenzierte Umkehrungen einer versuchten Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen der Raumplanung. Sie lehnten nicht nur das schon von Platon oder Thomas Morus entworfene Ideal des „besten“ Gemeinwesens ab, sondern zeigten nach Ausreifung des „Technischen Staates“ der industriellen Revolution die Schattenseiten des Staates als Unterdrückungsmaschinerie (SAAGE 1991). Der Positivität der utopischen Tradition über das befriedete Zusammenleben von Individuen in einem konfliktfreien Gemeinwesen endete in einer Abkehr vom Glauben an die Einsichtsfähigkeit (Rationalität) des Menschen, weshalb der Einsatz behavioristischer Sozialtechniken als politische Option erwogen wurde. Durch Konditionierung und Erziehung sollte eine „sinnvolle“, „rationale“ Steuerung der Verhaltensweisen erreicht werden. Auch die Kommunikation über räumliche Ordnung zielt auf die Steuerung solchen Verhaltens. Eine der Voraussetzungen sollte sich im „Frieden mit der Natur“ finden, also im verstärkten Berücksichtigen der Ökologie.

Für die gesellschaftliche Rolle der Raumordnungspolitik findet sich ein bedeutendes Indiz im Hinweis auf ihre sozialen Stellung, die Eigentumsverhältnisse besonders an Grund und Boden sowie an Produktionsmitteln beeinflussen zu können – oder in dieser Hinsicht machtlos zu sein³¹⁴. Wenn die Ordnungsverhältnisse des Eigentums einer der bestimmenden Faktoren für die wirtschaftliche und kulturelle Prosperität einer Gesellschaft sind, erhebt sich die Frage, wie Raumordnungspolitik ihr Oberziel erreichen will, wenn es ihr mit Verweis auf die Grundrechte und die Wirtschaftsordnung verwehrt wird, auf diese Eigentumsverhältnisse Einfluss nehmen zu können. Nun lässt sich sicher sagen, dass raumordnende Politik eine Klammer um ihr Oberziel setzen könnte, um die Eigentumsverhältnisse vor diese Klammer zu ziehen, im Innern aber ihre Steuerungs- und Zielwirkung zu entfalten. Weitere wichtige Faktoren müssen aber ebenfalls vor diese Klammer gesetzt werden. Denn auch auf die politischen Verhältnisse, und insbesondere auf die Wirtschaftsordnung, hat die Raumordnungspolitik ebenso keinen (unmittelbaren) Einfluss. Dies sind aber die drei wesentlichen Faktoren, mit denen die Gesellschaft die Verteilung von Reichtum und Armut regelt: Eigentumsverhältnisse, politische Ordnung und Wirtschaftsordnung. Ob mit dem verbleibenden „Rest“ überhaupt etwas Wesentliches im Sinne des postulierten raumordnerischen Oberziels geregelt werden kann, wird immer wieder bezweifelt. Hinzu

L

³¹⁴ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Bestimmung von regionalen Fördergebieten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, sowie auch die Festlegung der entsprechenden Fördersätze keine Aufgabe der Raumordnung ist, sondern durch die Wirtschaftsressorts der Fachministerien erledigt wird. Die Gewährung von Investitionszuschüssen bedeutet jedoch nichts anderes als die Verlagerung staatlichen Vermögens in private Unternehmen. Hier ist also ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen staatlichem Handeln und den Eigentumsverhältnissen erkennbar. Die Regionalisierung des Vorgangs hat in Begriffen der Raumordnung zwar eine „räumliche Wirkung“, unterliegt aber nicht den Regelungen der Raumordnung.

kommen seit Jahrzehnten Forderungen ökologischer Politiklinien, die mit Verweis auf die negativen Folgen von Umweltwirkungen gesellschaftlichen Handelns davor warnen, dass die Entwicklungen der natürlichen Umwelt zu gravierenden Einflüssen für die Lebensverhältnisse führen können. In diesem Sinne könnte auch die „Naturordnung“ vor die Klammer geholt werden. Damit ist nicht insgesamt gesagt, dass die Regelungssachverhalte des Raumordnungsrechts unbedeutend wären und abgewertet werden sollten – ganz im Gegenteil bedürfen moderne Staatsgebilde wie die Bundesrepublik Deutschland zwingend der staatlichen Binnenkoordination und ausgeprägter politischer Planungen, um den gesellschaftlichen Entwicklungen Richtungen und Ziele zu geben. Eben die Binnenkoordination als auch die Planungen der Exekutive sind trotz der ihr innewohnenden antidemokratischen Tendenzen ein wichtiger Baustein der Sozialordnung, weil ein geregelter Zustand der Verwaltung des Gemeinwesens eine der wesentlichen Prämissen für das Funktionieren demokratischer Prozesse überhaupt darstellt. Aber die im ROG postulierten, anzustrebenden gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen erweisen sich vor diesem Hintergrund als ein Beglückungsanspruch ohne operativ verwendbare Grundlage. Das wäre nicht weiter von praktischer Bedeutung, wenn eine die Gesellschaft auf ihrem gesamten Territorium beeinflussende staatliche Planung nicht permanent auch in der Gefahr schweben würde, totalitäre Züge auszuprägen, die sich neben den rechtlich fixierten, umfassenden Aufgaben auch aus den elitären Ansprüchen des politischen und exekutiven Raumordnungskorps ergeben, die Zukunft und Entwicklung von Ländern und Regionen planerisch vorwegzunehmen. Der Widerspruch zwischen raumpolitischen Ansprüchen der gesellschaftlichen Zukunftsgestaltung und den rechtlichen, ökonomischen und ökologischen Schranken ist offensichtlich.

Vor allem sind es deshalb Zugeständnisse an die ökonomische Entwicklung, Konzentration auf einen Kernbestand sozialen Zusammenhalts und ökologische Probleme, welche sich in den aktuellen Dokumenten der deutschen Raumordnungspolitik niederschlagen³¹⁵. Ihren Weg haben diese Themen aber inzwischen auch bis auf die Ebene der Europäischen Union gefunden und tauchen dort in Formen wieder auf, die sowohl auf den anderen Verteilungsmodus gesellschaftlichen Reichtums der Mitglieder reagieren als auch einem pragmatischeren Verständnis von räumlicher Politik näher stehen³¹⁶. Der Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa schließlich enthält als Leitbild der europäischen Raumentwicklung drei Konkretisierungen: bezüglich des Zugangsrechts zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge, bezüglich der Regional- und Strukturförderung und bezüglich der transeuropäischen Netzpolitik (KERSTEN 2006: 249). Raum ist hier nur noch die Hülle, welche verschiedene politische Themen transportieren kann, aber selbst einen geringer werdenden Eigenwert hinnehmen muss. Er findet sich nur noch, weil in ihm Elemente der sogenannten Daseinsvorsorge auffindbar sein müssen, als Differenzierungsapparat von Regionen und Strukturen sowie verkörpert durch transnational aufgespannte Politiknetze.

Damit reagiert europäische Raumordnungspolitik darauf, dass ein staatlich-planerischer Reflex auf die selbst induzierte Zentralitätsfunktion von Orten, auf technische Infrastrukturen und Flächennutzungen die Gesellschaft nur partiell repräsentieren kann, sie aber nicht qualifizierbar im Sinne von „pathologisch“ oder „gesund“ macht. Als Vehikel politischer Ambitionen tritt der Raum deshalb zurück in den Hintergrund politisch zu verantwortender Synthesen von Sach- und Sinn-dimension. Stattdessen greifen stärker funktional orientierte Konzepte auf die Sachthemen zu. Eine Verlagerung der Schwerpunkte von „räumlichen Strukturen“ hin zu technischen Netzen und wirtschaftlichen Sachverhalten, demographischen Prozessen, Versorgung, Pflege und Betreuung bedürftiger Personen, medizinischer Versorgung, allgemeiner, beruflicher und Hochschulbildung, kulturelle Institutionen wird so erforderlich, um die Funktionalisierung auch zu rationalisieren, also beispielsweise aufeinander abzustimmen und Binnenkonflikte zu reduzieren.

L

³¹⁵ So fasst die MKRO ihre Entwicklungsstrategie in die drei Leitbilder „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“. BMVBS (2006).

³¹⁶ So durch die Einführung des Artikels 16 in den EG-Vertrag durch den Vertrag von Amsterdam (1999): Zur Verantwortung der Mitgliedstaaten für das Funktionieren von Diensten des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses als Bestandteil der Europäischen Raumentwicklungspolitik. LÄUFER (1998).

Aus den Vorstellungen über eine Ordnung des Raumes wird sich eine Ordnungsvorstellung für staatliche Vorsorgefunktionen, Leistungsverwaltung und Wirtschaftssteuerung entwickeln müssen, wenn die deutsche Raumordnungspolitik als Handlungsfeld staatlicher Politik über symbolische Funktionen hinaus noch Machtfunktionen behalten soll. Inwieweit dies mit dem Begriff der Daseinsvorsorge erfasst werden kann, ist noch zu klären.

Neben rechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Aspekten werden es dabei zunächst weitere Fragen nach den Inhalten einer Daseinsvorsorge sein, die im Widerstreit von Interessen politisiert bzw. politisch thematisiert werden können, das heißt nach ökonomisch und ökologisch tragfähigen Konzepten³¹⁷. Eine rechtswissenschaftliche Analyse der Begriffsgenese liegt vor (SCHEIDEMANN 1991). Daneben gibt es hinsichtlich der staatlichen Möglichkeiten, aufgrund einer ausgearbeiteten Konzeption regionaler und kommunaler Daseinsvorsorge planerisch und leistungsverwaltend zu steuern, erhebliche Unschärfen. Die Exegese eines Umrisses regionaler Daseinsvorsorge, die eine Katalogisierung und Thematisierung der einzelnen Netze und Leistungen enthält, um das politische Geschäft Rationalisierungen zu unterwerfen, muss dabei auf den Begriffshorizont Rücksicht nehmen, in dem die ersten konzeptionellen Vorstellung der Daseinsvorsorge aufkam.

Für einen möglichen Wechsel der Begriffe von Raumordnung hin zu Daseinsvorsorge lassen sich folgende Konsequenzen hervorheben:

- eine stärkere exekutive Auftrennung von Regionalpolitik und einzelthematischer Fachpolitik, weil die Lösung von der Raummetaphorik zu einer stärkeren und voraussichtlich auch systematisierenden Konzentration auf diejenigen Belange der Gesellschaft führen kann, in denen räumliche Strukturentwicklungen der politischen Steuerung ausgesetzt werden sollen (stärkere Nutzen-Orientierung statt Raum-Orientierung)
- eine deutlich umrissene Ebene regionaler Daseinsvorsorge stärkt die politische Subjektivierung der Regionen, d. h. ihr politisches Selbstverständnis und ihre inner- sowie interregionalen Zusammenhänge; die politischen, wirtschaftlichen und anderen sozialen sowie ökologischen Grundlagen der Regionen werden damit voraussichtlich in ihrer Funktionalität für die Gesellschaft deutlicher hervortreten und besser thematisierbar;
- eine Subjektivierung der Regionen wird in eine Aufgabenkritik der Raumordnungspolitik münden, in deren Fokus sich zwangsläufig „Entwicklung“, „Anpassung“, „Steuerung“ und „Management“ schieben werden; pauschal lässt sich daraus schlussfolgern, dass damit neue Chancen entstehen, die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen zu beeinflussen;
- der Bezug auf eine inhaltlich ausgeformte regionale Daseinsvorsorge bietet eine stärkere Legitimation raumplanerischer Arbeit nicht nur deshalb an, weil sie nicht mehr im grenzenlosen Raum verortet werden müsste oder sich bei Bedarf dorthin verflüchtigen könnte. Er kann das bisher unter Raumordnung verstandene planungspolitische Handlungsfeld aufgrund einer klaren Nutzen-Orientierung auch deshalb stärker legalisieren, weil die zu steuernden und zu koordinierenden Netze und Leistungen genau bestimmt werden könnten. Dabei ist bisher noch unklar, ob die der Steuerung und Koordination zugrundeliegenden politischen Ziele deutlicher hervortreten können.

Dem Sinn eines Wechsels der Begriffe ließe sich entgegenhalten, dass die Raumordnungspolitik auch unter der Flagge des „Raumes“ Erfolge vorzuweisen hätte. Ebenso kann kritisch einzuschätzen sein, dass eine stärkere benefit-Orientierung als eine zu einseitige Wirtschaftsorientierung die Nachhaltigkeit regionaler Entwicklung aus der Balance bringen könnte. Nicht zuletzt weist der Begriff der Daseinsvorsorge eine Reihe von genetischen Problemen auf, die im Abschnitt Interpenetration/Recht noch näher beleuchtet werden sollen.

Zu einer fortgesetzten Verwendung des Raum-Begriffs ist hingegen festzustellen, dass die erreichten Erfolge der staatlichen Raumordnungspolitik aus ihrer Betrachtung als politischer

L

³¹⁷ Zur Diskussion um „Mindeststandards“ und „Ausstattungskataloge“ s. a. GAWRON (2008: 12 ff.).

Machtfaktor nicht entlassen werden können. Der Wert einer räumlichen Ordnung wird nur sekundär durch das bestimmt, was mit ihr an Nützlichkeiten und Vorteilen für die gesamte Gesellschaft (die Allgemeinheit) erreicht werden kann. Aufgrund ihrer machtbasierten Kommunikation ist sie für die territoriale Herrschaftssymbolik der politischen Elite und ihren begründeten Herrschaftsanspruch mindestens ebenso bedeutsam, wie die Sachverhalte, die mit ihr als erfolgreich abgerechnet werden können. Allerdings erschwert eben der Rückzug in einen ungreifbaren Raum die Zurechenbarkeit von Erfolg und Misserfolg politischen Handelns, so dass hier ein erheblicher Anteil an der Unbestimmbarkeit des Erfolgs raumordnerischen Handelns als politisches Kalkül gesehen werden kann. Für Politik mag dies ein wichtiger Operationspunkt sein, dessen ambivalente Möglichkeiten der Instrumentalisierung einer klaren, und dann möglicherweise nachteiligen Entscheidung vorzuziehen sind. Erfolgsindikatoren sind hingegen gut und scharf operationalisierbar, wenn sie auf die Analyse partieller Gesellschaftsbereiche gerichtet werden, anstatt auf Oberziele, deren ideologischer Wert unbestritten ist, die aber sich eindeutigen Indikationen aus verschiedenen Gründen entziehen³¹⁸.

Zur vorrangigen Orientierung einer Regionalentwicklung auf Wirtschaftsentwicklung ist auszuführen, dass eine Transformation ökologischer und kultureller Belange in wirtschaftliche (Geld-) Bewertungen zwar möglich ist, aber immer problematisch bleibt, weil hier mediale Maßeinheiten verwendet werden, die sich nicht rest- und komplikationslos auf ökologische und kulturelle Sachverhalte projizieren lassen (HAMPICKE 1992). Grundsätzlich lassen sich aber ökologische und kulturelle Sachverhalte auch als Verhältnisse abbilden, aus deren Vorhandensein und Gestaltbarkeit die Gesellschaft im weitesten Sinne Nutzen ziehen kann. Insofern muss eine benefit-Orientierung nicht im Widerspruch zur Nachhaltigkeit stehen.

Die in den letzten ca. 120 Jahren abgelaufene Entwicklungen von Vorstellungen des raumordnenden Kommunikationssystems über den Zusammenhang von Raum und Gesellschaft lassen sich aus systemtheoretischer Sicht folgendermaßen grob skizzieren und in drei Phasen unterteilen. Sie zeigen die zunehmende Herausbildung einer Rekonstruktion von System-Umwelt-Beziehungen, mit denen die ebenfalls zunehmenden Erfahrungen geordnet und nutzbar gemacht werden können.

Phase 1: Die Raumplaner des beginnenden 20. Jahrhunderts noch hielten, ausgehend von einer aus dem 19. Jahrhundert tradierten ontologischen Welt- und Raumvorstellung, die Existenz einer tatsächlich vorhandenen (a priori) Welt für ausgemacht. Diese im Dingschema gedachte Welt, teilweise auch als „Raum“ vorgestellt, erschien ihnen unter Beachtung des Kausalschemas für Planungen generell zugänglich (WALDHOFF, FÜRST u. BÖCKER 1994: 12).

Phase 2: Die erste Phase reichte in der Bundesrepublik Deutschland bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts, bis zum Ende der sogenannten Planungseuphorie der Nachkriegszeit und dem Einsetzen des perspektivischen Inkrementalismus. Letzterer speiste sich unter anderem aus einer Erkenntnis der Differenz zwischen einer als wirklich angenommenen Welt und ihrer Abbildung im (planenden) Individuum. Wirkungen zeigten jedoch auch die in den Natur- und Gesellschaftswissenschaften erreichten Erkenntnisse und Theoriefortschritte, die mit relativierenden, kritischen, konstruktivistischen und dekonstruktivistischen Konzepten die Differenz von Individuen und Welt bzw. System und Umwelt stärker hervorhoben.

Das Raumplanungssystem der DDR verharrte hingegen bis zum Ende des Staates DDR im Jahre 1989 in einem vulgär-materialistischen Verständnis von planbaren Weltzusammenhängen (WERNER 1985). Obwohl diese sozialistische Planung immer stärker auch an wirtschaftliche und politische Grenzen stieß, konnte sie ihrer Erstarrung auch deshalb nicht entgehen, weil eine Ablösung von materiell-ontischen Weltvorstellungen einen Bruch mit der herrschenden Ideologie des dialektischen und historischen Materialismus bedeutet hätte.

In der Phase 2, während der Verinnerlichung des perspektivischen Inkrementalismus in den staatlichen Planungsinstanzen, rückte die Differenz von Welt und ihrem individuell rekonstruierten Abbild stärker in das Blickfeld der Planungstheorie, wobei die Bedeutung unterschiedlicher philosophischer Konzepte und konträrer Ideologien für das grundlegende Weltverständnis der

³¹⁸ Zu den Schwierigkeiten der Erfolgsmessung in der Raumentwicklung s. a. BEIER (2007).

Planer tendenziell abnahm. Zu nahm hingegen vor allem auch durch Fortschritte in der Psychologie die Erkenntnis darüber, dass es deutliche Unterschiede in den individuellen Weltkonstruktionen gibt. Versuche zur Hierarchisierung dieser individuellen Weltkonstruktionen erreichen allerdings sofort das politische System der Gesellschaft, weil es dann um Verdrängung und Durchsetzung bestimmter Konstruktionen geht.

Phase 3: Bewusste Hierarchisierung und Politisierung von Welt- bzw. Raumkonstruktionen führen zu Auseinandersetzungen über die Frage, welche politischen Formen eine gesellschaftlich hinreichend akzeptierte Welt- oder Raumkonstruktion gewährleisten. Die Versuche, über eine stärkere Beteiligung der Planungsbetroffenen wie bottom up-Verfahren oder ähnliches hier Fortschritte zu erreichen, sind gegenwärtig alle noch als Experimente zu sehen. Sie bewirken eine stärkere Öffnung hierarchischer Festlegungen, können aber von Hierarchie grundsätzlich nicht absehen, so dass die Folgen unklarer hierarchischer Stratifizierungen in Form einer erschwerten Zurechenbarkeit für Entscheidungen auftreten.

Es wird zukünftig mehr darauf ankommen, die Kommunikationsbeiträge der an Raumplanung und Raumordnungspolitik Beteiligten als ein soziales System wahrzunehmen, in dem durch Hierarchisierung individueller Welt- und Raumvorstellungen eine leistungsfähige politische Arbeitsgrundlage entsteht. Das Augenmerk wird sich deshalb voraussichtlich noch weiter von Versuchen der „Welterklärung“ entfernen und solchen Fragen zuwenden, wie: welche Weltkonstruktionen sind hierarchieadäquat? Welche Weltkonstruktion ist politisch leistungsfähig und reagiert hinreichend gut auf den Zugriff des Kausalschemas? Ist der im Einzelnen konkrete Vorgang bzw. die Sequenz von Hierarchisierung sozial akzeptabel zu gestalten, oder welchen politischen, rechtlichen oder moralischen Disponierungen müssen sie unterworfen werden? Welche Weltkonstruktionen werden bei der politischen Hierarchisierung verdrängt, und sind sie möglicherweise für Planungsaufgaben besser geeignet, als diejenigen, welche von (nur) hoher politischer Durchsetzungskraft sind? Bei letzterem geht es zum Beispiel um die Differenz von politischer Akzeptanz und planerischer Leistungskraft eines Konzepts.

Die Verfolgung solcher Fragen wird allerdings vorerst schwierig bleiben. Die Erklärungslasten des in der Raumplanung nach wie vor dominierenden ontisch-materiellen Raumverständnisses drücken schwer auf einen systemtheoretischen Ansatz für raumordnende Kommunikation. Sie müssen erst noch beiseite geräumt, d. h. in ihrer Funktionalität durchschaut werden, um ein besseres Verständnis der Zusammenhänge von planungsaktiviertem Kausalschema und der temporalisierten Flexibilität der Welt zu ermöglichen. Denn der „Raum“ steht immer noch im Wege, um die Evolutionszusammenhänge von faktischer Welt und planerischer Weltkonstruktion zu begreifen.

7.11 Instrumente zur räumlichen Ordnung

Der Hang zur Ausbreitung der Instrumente entspricht ungefähr dem, was WIENER (1952: 191) als das Erfreuen am „Know how“ bezeichnete. Mindestens genauso wichtig, und darauf verwies er ebenfalls, ist aber das „Know what“, das Wissen um die Ziele des Handelns, ohne das die Instrumente hilflos und nicht anwendbar bleiben. Viele Raumordner und Raumplaner haben sich deshalb früher und heute damit befasst, Ziele der Raumordnung aufzustellen. Aber nicht diese speziellen raumordnerischen Ziele sind es, die hier als Instrumente in Betracht genommen werden müssen und die genau genommen entweder politische oder planerische Ziele sind, sondern die tieferen, auf einer grundsätzlich angelegten gesellschaftlichen Ebene sich bildenden Werte. Um deren Einfluss zu erfassen, muss auf die Ebene der Selbstreferenz des raumordnerischen Kommunikationssystems zurück gegangen werden. Erst von da aus ist zu erkennen, wie das System sich auf die allgemeinen Werte der Gesellschaft stützt und wie es sich davon abgrenzt, welche Probleme der Abgrenzung entstehen, sie immer wieder als neue System-Umwelt-Differenz in die Kommunikation einzubringen. Dies ist eine der Folgen ihrer unklaren, politisch verwendeten Raumtheorie. Da alles Materielle räumlich sein kann, lässt sich eine Grenze schwer bestimmen für das, was nicht mehr zur räumlichen Ordnung gehören soll. Schnell leidet

sie so an Hypertrophie. Alles Soziale kann sich dadurch in eine räumliche Fassung drängen, und da es geordnet sein will, wenn es Zielförmigkeit erlangen soll, droht es Versuche zur räumlichen Ordnung immer durch Abgrenzungsprobleme zu sprengen.

Eine einheitliche und in der Literatur präsenste Auffassung darüber, welche Gegenstände als Instrumente zur Ordnung des Raumes zu gelten haben, existiert nicht (BIEKER, FROMMER, OTHENGRAFEN u. WILSKE 2007). Die Begriffsverwirrung beginnt damit, bei der Erläuterung von Instrumenten zunächst auf solche der Raumplanung auszuweichen. Dabei wird nicht immer klar unterschieden, ob der Begriff der Raumplanung nur synonym zu Raumordnung verwendet wird, oder ob er tatsächlich einen anderen Inhalt transportiert.

So bezeichnet LENDI (1998: 33) als Instrumente der Raumplanung Gesetze und Pläne, wobei gerade diese Form von Instrumenten die Nähe eines exekutiv-ordnenden Staates vermuten lässt, der zwar auch plant, das Ordnen zweifellos aber nicht lassen will. Wenn LENDI (1998: 24) hervorhebt: (Z) „Immerhin kann für den deutschen Raum ausgeführt werden, dass – nach der gesetzlichen Zweckvorgabe – die `Raumplanung` auf die Bodennutzung zielt, während die `Raumordnung` alle raumwirksamen Tätigkeiten anvisiert“, so muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass wenigstens das bundesdeutsche Rahmengesetz für die Raumordnung (ROG) den Begriff der Raumplanung weder verwendet noch definiert. Eine vollständige Klarheit lässt sich im Weiteren auch darüber nicht gewinnen, wo die Unterscheidung von `Bodennutzung` und `raumwirksamer Tätigkeit` liegen soll. Es mag zwar raumwirksame Tätigkeiten geben, die keine Bodennutzung sind, aber Bodennutzung kann in einigen Fällen raumwirksame Tätigkeit sein, so dass sich die Bedeutungen beider Begriffsinhalte teilweise überlappen.

Aus dieser Verwirrung heraus, die sich im Übrigen an vielen weiteren Beispielen zeigen ließe, soll hier die in der Einleitung erfolgte Abgrenzung der Begriffe Raumordnung und Raumplanung geschärft werden, um eine stringente logische Zuordnung der Instrumente zu dem einen oder dem anderen Begriff greifen zu lassen.

Raumordnung umfasst, neben den notwendigen Theorien, als Kommunikationssystem den Teil des politischen und exekutiven Handelns, welches es selbst unter sein räumlicher Ordnung bringt. Aus dieser Modellierung folgt, dass auch die unübersichtliche Vielzahl der entwickelten Instrumente den Theorien, der Politik, dem Recht und der Verwaltung zugeordnet werden können. Das heißt, es gibt Theorieinstrumente, politische, rechtliche und exekutive Instrumente. „Kommunikationsinstrumente“ sind sie alle, weshalb allgemeine Aufrufe zur Stärkung der Kommunikativität keinen Sinn ergeben, sofern sie sich nur auf ein Mehr an Kommunikationselementen oder auf Kopplungen solcher Instrumente beziehen. Instrumente bezeichnen generelle Möglichkeiten der qualitativen Strukturierung von Kommunikationselementen.

Raumplanung bezeichnet im institutionellen Sinne den vorbereitenden Teil des politischen und exekutiven Handelns, welcher die planerischen Aufgaben für zukünftige Handlungen umfasst. Das bedeutet eine noch nicht abgeschlossene politische und exekutive Sinnfindung für die erstellten Planinhalte. Diese befinden sich in einer Art „Keimstadium“ aus analysierten, prognostizierten oder anders erfassten Kausalketten und Planungsstadien. Insofern stellt die Raumplanung einen untergeordneten Teil des raumordnerischen Handlungssystems dar.

Gleichzeitig zeigt sich darüber hinaus, dass Raumordnungspolitik und Raumplanung in einem produktiven Spannungsverhältnis stehen, welches gerade aus der Funktion der Raumplanung erwächst, Instrument der raumordnenden Verwaltung zu sein. Die Wahl dieses Instruments führt selbst zu einer der typischen Planungsparadoxien. Indem die raumordnende Verwaltung Raumplanung anwendet, holt sie sich sowohl den „ungreifbaren“ Raum in ihre Argumentation hinein (mit den beschriebenen mehrseitigen Folgen), als auch die gleichzeitige Bindung an das planerische Kausalschema, welches kausale Verknüpfungen der verschiedensten Sachzusammenhänge anwendet, aber nicht auf politische Zusammenhänge abstellt – schon, um nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu werden, als Verwaltungsdisziplin „heimlich“ Politik zu machen.

Die räumliche Relationierung zur Errichtung einer Ordnung ist sowohl Tätigkeit als auch Methode. Soweit sie räumliche Relation definiert, diese Definition in Pläne und Programme einbaut, Verhaltensänderungen bewirkt, soziale Räume konfiguriert und abgrenzt, mit Sinn erfüllt usw. ist

sie zweifellos als Handlung erkennbar. Soweit sie sich auf Beschreibung und Erstellung von Schemata für Verfahren, Algorithmen, Analyse- und Prognosetechniken oder Synthesen beschränkt, erscheint sie als Methode.

Die Unterscheidung zwischen beiden Begriffen ist für kommunikationstheoretische Untersuchungen notwendig, weil Handlungen im Unterschied zu Methoden als Elemente des Kommunikationssystems auftreten und somit am Systemaufbau mitwirken können.

Das bedeutet zunächst, dass Methoden an sich ausdauernd und sozial zunächst folgenlos als Theorie bearbeitet werden können, während jede Handlung, die als Kommunikationselement auftritt, strukturell und prozesshaft wirkt. Damit ist nicht gesagt, dass Methoden lediglich von theoretischem Wert seien. Doch lässt sich das Verhältnis von Methode und Handlung teilweise als eines von Theorie und Praxis umreißen, denn auch Methoden lassen sich in einer Kommunikation thematisieren, um das Selbstverständnis des Systems zu bearbeiten. Eine klare Differenzierung ist erforderlich, um mit einem undifferenzierten Begriff der „Instrumente“ nicht die funktionale Analyse des Systems zu unterlaufen.

Erst durch die Regelmäßigkeit, unter der bestimmte Handlungen durchgeführt werden, entsteht der Umriss dessen, was als angewendete Methode bezeichnet werden kann. Eine Methode konditioniert Handlungen, indem sie für die Durchführung dieser Handlungen Regeln aufstellt für deren Orte, Zeiten, die Reihenfolge von Teilhandlungen, kausale Bedingungen, Anschlüsse, Alternierungen, Entscheidungsregeln oder logische Regeln. Eine Methode ist also keine Handlung. Die Ausarbeitung einer Methode selbst lässt sich als eine Handlung verstehen, die Anwendung einer Methode auf eine Handlung ist ebenfalls eine Handlung. Die Methode selbst ist jedoch keine.

Diese Feststellung ist von Bedeutung, weil schon viel über Instrumente zur Herstellung einer räumlichen Ordnung geschrieben wurde (u. a. ARL 1998, 1998). Bei all den Instrumenten, welche die Raumordnungspolitik verwendet, besteht deshalb von vornherein die Frage, ob diese den Methoden zuzurechnen sind („Methoden-Instrumente“), weshalb sie dann nicht Bestandteil der Handlung bzw. der räumlich wirkenden Tätigkeit des raumordnerischen Handlungssystems sein können. Das Handlungssystem muss deshalb über eigene, charakteristische Instrumente verfügen („Handlungs-Instrumente“).

Die Untersuchung der praktischen Wirkung der Instrumente hinsichtlich des ihnen zugrunde liegenden Wirkmechanismus muss von der Handlungsorientierung der Instrumente ausgehen, da diese Instrumente darauf gerichtet sind, in Prozessen gestaltend eingesetzt zu werden. Um in der Vielfalt der entwickelten Handlungs-Instrumente den Überblick zu wahren, empfiehlt sich deshalb ihre Einteilung nach ihrem Wirkmechanismus auf der Handlungsebene. Hierbei lassen sich die folgenden unterscheiden:

- Legalitätsstatus:

Die einfachste Form der Differenzierung nach dem Legalitätsstatus ist diejenige in formelle³¹⁹ und informelle (z.B. ECKARDT u. HARTZ 2006) Instrumente. Daneben bzw. dazwischen gibt es Formen, die weder einem formalen noch einem informellen Status eindeutig zugeordnet werden können, insofern sie z.B. zwar vom Gesetzgeber zugelassen werden, jedoch keinen rechtlich verbindlichen Status für irgendjemanden erlangen. (Beispiel: regionale Entwicklungskonzepte gemäß § 12 Abs. 4 LPIG MV, S. 503).

Der Wechsel des Legalitätsstatus eines Instrumentes zeigt an, dass beispielsweise ein Instrument aus der Phase der Unverbindlichkeit herausgetreten (so ein Plan aus der internen Planungsphase) und in eine Phase ansteigender Legitimierung eingetreten ist (in diesem Fall durch eine beginnende Beteiligung der Öffentlichkeit).

- Methodologischer Status:

L

³¹⁹ Zu diesen gehören alle Arten von Raumordnungs- oder Raumentwicklungsprogrammen, die vom ROG erfasst werden.

Der methodologische Status eines Instruments führt zunächst den Legalitätsstatus fort, ergänzt ihn aber um die angewendeten methodische Aspekte, indem er den Gehalt des Instruments an Erarbeitungsmethoden, das Arbeitsergebnis und seinen bevorzugten Wirkungspfad in den Fokus der Betrachtung nimmt. Für die formellen Instrumente können hier der gesetzlich vorgeschriebene Plan stehen, Programme oder auch formalisierte Verwaltungsverfahren. Zu den informellen Instrumenten lassen sich mathematische oder statistische Modelle zählen, Szenarien, Analysen, Strategien (z.B. DAMKOWSKI 2006), Fallstudien, Mediationsverfahren und weiteres. Empfehlenswert ist eine Unterscheidung in naturwissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Methoden. Denn für die gelingende Überführung eines planerischen Kausalschemas in politische Verwendbarkeit bedarf es beispielsweise einer schlüssigen politisch-kommunikativen Methodik.

- Technischer Status:

Der technische Status von Instrumenten bezieht sich nur mehr auf deren technische oder technologische Eigenschaften, fragt nach der bevorzugten Weise der technischen Unterstützung der Raumordnungspolitik (z.B. in Form von topographischen oder thematischen Karten³²⁰, Luftbildern, Datenbanken, Statistiken) oder der Art der Datenhaltung und Datenverarbeitung (z.B. mittels rechnergestütztem geografischen Informationssystem oder Kalkulationsprogramm).

- Temporale Qualitäten:

Das Zeitverhalten der Instrumente klassifiziert diese nach ihrer zeitlichen Aktivität in andauernde, wie z.B. ein Raumordnungskataster, welches über Jahre und Jahrzehnte unabhängig von den verwendeten technischen Mitteln geführt wird. Zeitlich in ihrer Wirkung begrenzte Instrumente sind der Raumordnungsplan mit einem rechtlich definierten Zeithorizont oder Analysen, die nur solange Gültigkeit beanspruchen können, wie sich die Grundlagen der Analyse nicht wesentlich geändert haben. Am anderen Ende der Skala stehen kurzfristig bzw. zeitlich sehr eng begrenzt oder auch nur punktuell wirkende Instrumente, wie zum Beispiel die Analyse des Ist-Zustand bestimmter räumlicher Relationen oder Einzelprojekte.

Die Verschneidung dieser Wirkmechanismen untereinander bringt eine große Anzahl von Variationen hervor, deren Darstellung eine umfangreiche Fachliteratur füllt. Was sich mit diesen vielen Instrumenten noch nicht erklärt, ist die Frage nach der Entstehung der Vorstellungen, welche die Instrumente erst umsetzen sollen. Auch die Art der Anwendung der Instrumente zeigt nur bedingt etwas von der Entwicklung der umzusetzenden Vorstellungen. Es muss also anlässlich der Instrumentenvielfalt auf die Thematik zurückverwiesen werden, die im Kapitel 7.4.4.3 Sinn und System behandelt wurde.

Wird grundsätzliche Kritik an der Verwendung von Instrumenten zum räumlichen Ordnen, i. e. auch der Raumplanung geübt, wie dies von SCHRETZENMAYR (1996: 397) anhand der von ihr festgestellten Abkopplung der Konzeptebene von der Projektebene beschrieben wurde, ist es natürlich möglich, diese Kritik auf die unzureichende Beachtung der Komplexität des Raumgefüges oder des Verhaltens selbstreferentieller Systeme, der unzureichenden theoretischen Durchdringung der Netzwerktheorie oder der Entscheidungstheorie zurückzuführen. Eine solche Kritik selbst setzt jedoch nicht tief genug an, wenn sie sich nur auf die raumordnerische bzw. raumplanerische Arbeit bezieht und dabei auf wissenschaftliche Vorleistungen verweist, welche die oben aufgezählten Theoriebereiche zwar bearbeitet haben, von den Raumordnern und Raumplanern aber negiert werden. Insbesondere wird dann übersehen, dass sich nicht nur allgemein die Gesellschaft, sondern dass auch Raumordnungspolitik und Raumplanung kommunizierende Systeme sind, deren Bearbeitungsgegenstand zwar „Räumlichkeit“ ist, ansonsten aber den Funktionen selbstreferentieller Systeme unterliegen. SCHRETZENMAYR`s (1996: 409) Kritik mag ihre Berechtigung haben, wenn es um die zu schwach ausgeprägte Aneignung der Erkenntnisse anderer Wissenschaften durch die Raumordner und Raumplaner geht. Ein Appell an

L

³²⁰ Zum machtorientierten Zusammenspiel von Kartographie und Verwaltung s. BRANCO (2008: 201).

die mit räumlichem Ordnen und Raumplanung Befassten, (Z) „künftig nicht nur lernen (zu müssen), raumplanerische Konzepte im Rahmen des Planungssystems wieder als Grundlage für die vorwegnehmende Koordination raumbedeutsamer Tätigkeiten zu betrachten, sondern vielmehr zu diesem Zweck auch umsetzbare und für eine künftige räumliche Entwicklung taugliche Konzepte zu erarbeiten. Die Raumplanung als gesellschaftlich relevante Aufgabe muss sich dieser Herausforderung verantwortungsbewusst stellen...“ ist sicher gut gemeint. Aus funktional-analytischer Sicht ist sie nicht haltbar, weil sie dem Vorwurf, den sie an „die Raumordnung“ adressiert, selbst nicht ausweichen kann. Wenn sich das raumordnende bzw. raumplanende Kommunikationssystem nicht der vorhandenen theoretisch begründeten und anwendbaren Modelle bedient, um eigenen Sinn und an diesen Sinn anschließende Handlungen zu produzieren, so muss es dafür Gründe geben,

- die aus den sozialen Situationen resultieren, unter denen Raumordner und Raumplaner arbeiten,
- die aus Eigenschaften des raumordnenden Kommunikationssystem rühren und als funktionale Hemmnisse auftreten, oder
- die sich aus der Komplexität des von diesem Kommunikationssystem zu bearbeitenden Gegenstandes ergeben und sich z.B. als nicht zu bewältigende Reduktions- oder Entscheidungsprobleme äußern.

Dies kann einzeln oder in Kombination miteinander die bezeichneten Diskrepanzen verursachen und muss näher untersucht werden, wenn deren Gründe aufgedeckt werden sollen. Es gibt systeminterne Gründe, die eine Aufnahme „moderner“ wissenschaftlicher Modelle in die raumordnerische Kommunikation verhindern. Wenn diese Modelle für die Erarbeitung von Konzepten nicht herangezogen werden, besteht die Möglichkeit, dass für ihre Nutzung kein ausreichender Bedarf besteht. Ein Grund für diesen Bedarfsmangel kann, wie SCHRETZENMAYR (1996) anmerkt, die schwierige bzw. ganz ausbleibende politische Erfolgskontrolle über die raumordnerischen Konzepte sein. Das diese ausbleibt ist im Übrigen auch gar nicht verwunderlich, denn nicht die Raumordner als Angestellte der öffentlichen Verwaltung oder öffentlich beauftragte Gutachter, sondern Politiker sind für den Beschluss über die Umsetzung und schließlich auch die Umsetzung eines solchen Konzeptes verantwortlich. Und nur sie können ein eigenständig politisches Interesse an der Umsetzung haben. Sofern Politik sich selbst kontrollieren soll, dürfen an das Ergebnis einer solchen Kontrolle keine hohen Erwartungen geknüpft werden. Andererseits erschwert es die Kompliziertheit von Konzepten in aller Regel für die davon Betroffenen, zwischen der Umsetzung eines Konzeptes und der Verantwortung der Politiker einen überschaubaren Zusammenhang herzustellen. Bereits die in der Planung verwendeten komplizierten und temporalisierten Kausalketten sorgen für unübersehbare Zuordnungsprobleme zwischen Umsetzungsfolgen und Verantwortung dieser Folgen.

Ein weiterer Grund für den festgestellten Mangel an der theoretischen Unterfütterung von Konzepten kann sein, dass die Erstellung zukunftsweisender Konzepte über die Entwicklung räumlicher Relationen von vornherein auf eine Überforderung der Raumordner bzw. Raumplaner hinausläuft. Dies wird für die daran Arbeitenden um so eher deutlich, je mehr Erfahrungen über den Erfolg oder Misserfolg von Konzepten sie gemacht haben. Die Komplexität der Gesellschaft und ihrer materiellen Umwelt lässt es selbst bei ausgefeilten Modellen und ständig aktualisierten Daten nicht zu, die Entwicklung sicher zu prognostizieren. Zu dieser Komplexität tritt diejenige hinzu, welche die beteiligten Raumordner und Raumplaner in die Kommunikation selbst mit einbringen und an eigener Dynamik verkraften müssen. Gleichzeitig ist das raumordnerische Kommunikationssystem aber Bestandteil des gesamten sozialen Systems. Es kann dieses Gesamtsystem nicht von außen beobachten und seine Bewegungen wie ein Unbeteiligter analysieren, weil es sich mit den Bewegungen der Gesellschaft mitbewegen muss bzw. mitbewegt wird. Die Bewegung einer raumordnerisch verantwortlichen Arbeit hin zu einer Personalisierung durch Bewusstseinsfragen, wie sie Schretzenmayr empfiehlt, greift angesichts dieser Problemlage deutlich zu kurz.

7.11.1 Orientierungs-Instrumente

Beinahe so zahlreich wie die verschiedenen Ordnungsinstrumente sind die Versuche, diese nach unterschiedlichen Gesichtspunkten zu klassifizieren³²¹. Hier soll nur der Versuch unternommen werden, die grundsätzliche Orientierungsfunktion der Instrumente für das Kommunikationssystem zu beschreiben.

Als solche sind Orientierungsinstrumente an der Herstellung einer schlüssigen Wirklichkeitskonstruktion des Systems beteiligt, das heißt an der Umweltkonstruktion und der Autokonstruktion des Kommunikationssystems sowie an der Konstruktion von Wirklichkeitszusammenhängen durch die Nutzung des Kausalschemas, durch Verwendung von Erwartungsmodulen, Sprachlogik und Zeitkonstruktionen wie „Geschichte“ oder „Zukunft“.

In den Kommunikationsvorgängen des Systems erscheinen die Instrumente als transitive Elemente für Sinn, die spezifisch bzw. einer Situation entsprechend eingesetzt werden sollen, um die Programmierung der politisch erarbeiteten Verhaltensanleitungen praktikabel zu gestalten und umsetzbar zu halten. Allein diese Charakteristik enthält die Feststellung, dass es eine fortlaufende Entwicklung der Instrumente geben muss, weil die gesellschaftliche Umwelt sich laufend verändert und neue Anforderungen an Wirkmechanismen stellt. Ob diese Anforderungen auch höher werden, weil die Komplexität der Gesellschaft und die des raumordnerischen Kommunikationssystems ansteigen, oder ob die zunehmende Kompliziertheit der Instrumente zur Steuerung gesellschaftlicher Vorgänge sich auch aus anderen Quellen speist, ist daran noch nicht feststellbar. Möglicherweise besteht nämlich eine Diskrepanz zwischen den gesellschaftlich notwendigen Steuerungen und solchen internen Differenzierungen des raumordnerischen Kommunikationssystems, die es zu einer überschäumenden Entwicklung von Instrumenten treibt, deren Bedarf und Nutzen immer wieder deshalb zur Diskussion anregen, weil zwischen beidem nicht klar getrennt werden kann. Begriffe, die in diesem Zusammenhang auftauchen, sind zum Beispiel „Verwissenschaftlichung“, „Internet-basierte Instrumente“, „Regional Governance“, „Clusterpotenziale“, „Optimierung“, „Regionale Entwicklungskonzepte“, „Regionalmanagement“, „formal“ und „informell“ (als Gegensatzpaar), „Monitoring-Instrumente“ und weitere. Die Anzahl solcher Begriffe ist so groß, dass die sinnvolle Auswahl eines Instruments für ein bestimmtes Wirkungsspektrum oder eine Art der Wirkung schon deshalb schwierig wird, weil für zeitaufwändige Analysen zur Suche des geeigneten Instruments in der Planungspraxis kaum Gelegenheit ist. Außerdem besteht ein „Zwang“ zur Modernität, d. h. schon um den Anschein der Aktualität zu wahren, müssen die modernen Begriffe verwendet werden. Ob das mit dem Begriff bezeichnete Instrument modern, also im Sinne von aktuell an die Aufgabenerfüllung des Systems angepasst ist, steht dahin.

Sieht man einmal vom Formenreichtum der Instrumente³²² und der Begriffe ab, öffnet sich dem beobachtenden Blick die kommunikative Funktion der Instrumente selbst und der mit ihnen veranlassten Handlungen. Sie richten sich wesentlich auf folgende Weltzusammenhänge:

Orientierungsinstrumente zur Erforschung der sozialen Strukturen und der Sachstrukturen der Umwelt

Soziale und Sachstrukturen können hier als eine Form zusammengezogen werden, weil es lediglich um den inneren Bau des Instruments geht. Dabei muss zunächst nicht notwendig unterschieden werden, ob es um soziale, ökologische, physische oder technische Sachverhalte geht. Die Erforschung der Sachstrukturen des Systemumwelt richtet sich auf die Analyse der Passfähigkeit von sozialen Strukturen und thematischen Sachverhalten, denen diese sich widmen – sind diese adäquat, dann bieten sie sich zur Interpenetration an, d. h. die Wirklichkeitskonstruktionen von Systemen der Umwelt kann (unter Modifizierungen) in das raumordnende Kommunikationssystem übernommen und zum eigenen Aufbau verwendet werden. In dieser Weise erfolgt die weitgehende Assimilierung thematischer Substanz für die Koordinationsfunktion rau-

³²¹ Zum Beispiel nach rechtlichen Gesichtspunkten bei HÖHNBERG (1999: 259 – 271) und SINZ (2002).

³²² Mögliche Instrumente, ungeordnet: Parlamentarische Arbeit, Gesetzgebung, Massenmedien, Raumplanung, Finanzsteuerung, Truppeneinsatz, Diplomatie, Investorengespräch, Raumordnungsverfahren, Projekte, Mitwirkung in behördlichen Steuergremien, Analyseinstrumente, Konzepte, Pläne, Programme, Strukturpolitik, Regionalisierung, ...

mordnerischer Kommunikation. Weitere Voraussetzung einer Interpenetration ist eine grundsätzliche ideologische Konsensfähigkeit beider sich interpenetrierender Systeme, so dass auch Erkenntnisse, oder wenigstens hinreichend gedeckte Vermutungen über die ideologischen Ziele des anderen Systems beigetragen werden müssen, um in ein produktives Verhältnis zu gelangen. (Beispiel: die ideologische Bewertung der demographischen Situation einer Region)

Orientierungsinstrumente zur Erforschung der Sinnstrukturen der Umwelt

Die Erforschung der Bildung von Sinnstrukturen ist für das Kommunikationssystem vorrangig deshalb von Bedeutung, weil es aufgrund seiner überwiegend im Machtcode abgewickelten Kommunikation die Quellen kennen muss, welche sinnhafte Formen in die Kommunikation einbringen. Zunächst ist möglich, diese Quellen unter machtmédialen Aspekten zu befragen, also zu prüfen, ob ein neuer Begriff (Sinnträger) ein- oder mitgeführt wird, um ein bestimmtes politisches Terrain zu besetzen, einer politischen Strömung zu folgen, sich ihr anzupassen oder sie abzuwehren³²³.

Auch die Konstruktionsweise des Sinns von Begriffen verweist auf deren Quelle. Neben dieser ist von Interesse, welche tradierende Linie die Sinnbildung nachzeichnet. Erfolgt diese als Fortschreibung, als Bruch, als Antipode eines bestimmten vergangenen oder noch aktuellen Sinns? Es fragt also nach der Stellung eines Sinnstadiums in der Sinngeschichte der Begriffe und versucht diese anhand von Erfahrungen über die Adäquanz von Sinnstrukturen mit Sozial- und Sachstrukturen zu deuten (als modern, revolutionär, veraltet, ungeeignet ...).

Sinnstrukturen der Umwelt sind für das System insofern von Bedeutung, als dass bereits seine Wirklichkeitskonstruktion nicht unabhängig von interpenetrierenden Systemen entwickelt wurde. Deshalb sind auch die Sinnevolutionen interpenetrierender Systeme mit zu beobachten. Auf deren Strukturaufbau muss reagiert werden, wenn Interpenetrationsverhältnisse weiter konstruktiv gehalten werden sollen. Eine Abkopplung vom Rechtssystem führte zu Legalitätsproblemen, eine Abkopplung vom Wissenschaftssystem zu Vorwürfen der Unwahrheit usw. (Beispiel: die politische Interpretation demographischer Situationen)

Orientierungsinstrumente zur Erforschung der Zeitstrukturen der Umwelt

Als Grundform der Orientierung sozialer Systeme sind Zeitstrukturen von Bedeutung, um Abgrenzung sowohl als Zusammenhang mit der Systemumwelt zu gewährleisten als auch interne Isochronen durchzusetzen. Die Abgrenzung nach außen bewirkt eine relative Unabhängigkeit von der Chronologie anderer Systeme, so dass interne Prozesse organisiert werden können. Ein nach außen hin bestehender Zusammenhang muss notwendig dennoch gehalten werden, weil auch Zeitstrukturen nur als Sinnstrukturen gehandhabt werden können. Und solch Sinn, der ausschließlich nur noch systemintern rekonstruiert werden kann, bewirkt voraussichtlich so starke Störungen der für die raumordnerische Kommunikation unabdingbaren Interpenetrationsverhältnisse, dass dies zu einer Zerstörung des Systems selbst führen müsste. Denn die Orientierung an den Zeitstrukturen der Umwelt enthält wichtige Teilaspekte des Systemaufbaus aus den Bereichen Politik, Recht, Wirtschaft und Wissenschaft sowie deren Reflektion in den Planungszusammenhängen psychischer Systeme, so dass zeitstrukturelle Zusammenhänge, so selbstverständlich sie an sich erscheinen mögen, ein Verständnis der Abhängigkeit des raumordnenden Kommunikationssystems von Interpenetrationsverhältnissen verschaffen können.

Orientierungsinstrumente zur Erforschung der eigenen Systemstrukturen

Die Erforschung von Eigenschaften des eigenen Kommunikationssystems kann nur durch Kommunikationselemente vorgenommen werden, die selbstbezügliche Informationen in das System einspeisen. Jedoch reicht dies weit über die typische Frage nach dem Selbstverständnis des Systems hinaus. Die Kommunikation von Beobachtung über die eigene Beobachtung von Sach-, Sinn- und Zeitstrukturen der Umwelt führt überhaupt erst zur Abgrenzung des Systems von seiner Umwelt, weil doch anhand dieser Beobachtungsergebnisse festgelegt wird, für welche dieser Strukturen eine weitere Kommunikation sinnvoll ist. Die Außenorientierung des Sys-

L

³²³ So kann man beispielsweise von „demographischer Entwicklung“ sprechen – oder von „Entvölkerung“, von „Metropolregion“ – oder vom „Moloch der Giga-Städte“.

tems wird durch eine Innenorientierung ergänzt, damit den in der Umwelt gebildeten Erwartungen die adäquaten Erwartungen des Systems zugeordnet werden können, damit die in der Umwelt benutzten Kommunikationscodes im System identifiziert und auch dort verwendbar gehalten werden können (z.B. in Form einer Ordnungsvorstellung der verwendeten Codes: ist Macht wichtiger als Recht?), damit der Beitrag interpenetrierender Systeme am Systemaufbau qualifiziert werden kann und damit der intern gebildete Sinn an externen Sinn anschlussfähig gehalten wird. Das System gewährleistet damit, dass seine Autopoiesis von der Umwelt abheben kann, ohne in ein solches Nirwana zu verschwinden, wie es Raumordnungspolitik und Raumplanung mitunter schon vorgehalten wurde³²⁴.

Zur Beobachtung spaltet sich das raumordnende Kommunikationssystem dazu thematisch auf in dasjenige für die Planung (Raumplanung), welches sich selbst auch bestimmte moralische Qualitäten unterstellt (unter dem Stichwort Planungsethos), und die Raumordnungsverwaltung mit ihren Verwaltungsvorgängen, bei denen es überwiegend nur auf Gesetzestreue und Loyalität ankommt.

7.12 Interpenetrationsverhältnisse

Interpenetrationen sind das gegenseitige Versorgen von Kommunikationssystemen mit System-Umwelt-Differenzen zur Steigerung ihrer Reduktionsleistung in Bezug auf handhabbare und nutzbare Sinnbezüge. Die beteiligten Systeme stellen sich gegenseitig ihre Komplexität³²⁵ zur Verfügung, um eine Steigerung ihrer Reduktionsleistungen zu ermöglichen. Interpenetration bezieht sich auf andere Systeme, die zur Umwelt eines Systems gehören. KUHM (2003a: 25) bezeichnet für dieses Verhältnis zwei Funktionen: weitreichende Abhängigkeit des einen von der Existenz desjenigen anderen Systems, dessen Komplexität durch strukturelle Kopplung nachvollzogen wird. Gleichzeitig besteht eine vollständige Unabhängigkeit bei der systeminternen Erfassung der Komplexität des jeweils anderen Systems.

Die Leistungen des raumordnenden Kommunikationssystems sind nicht nur zu erheblichen Anteilen Ergebnisse von Interpenetrationsverhältnissen mit anderen Systemen. Sie sind ohne diese überhaupt auch nicht möglich. Die durch Kommunikationszusammenhänge zwischen dem Rechts-, dem Wirtschafts-, dem Politik- und dem Wissenschaftssystem, den Verwaltungs- und personalen Systemen geschaffenen Interpenetrationsverhältnisse erlauben es, die Leistungen dieser Systeme für den Aufbau einer eigenen Komplexität und Struktur so zu verwenden, dass deren Selektionen für spezielle, systemeigene Selektionen genutzt werden können.

Das Liefern dieser wechselseitigen Beiträge zur selektiven Konstitution der System-Elemente (Einheiten: Kommunikationsvorgänge, Handlungen) ist grundlegender Bestandteil von Interpenetrationsverhältnissen. Eine raumordnerische Begriffsbestimmung kann deshalb viele Momente umfassen. Sie kann einen rechtlich fixierten Status anstreben, kann politisch verwendet werden, kann monetäre Wirkungen haben oder Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung sein usw. Obwohl die verschiedenen Systeme sich ihre Komplexität gegenseitig zur Verfügung stellen, kann die modale Abgrenzung zwischen ihnen im Wesentlichen erhalten bleiben. Ein Grund hierfür ist in dem jeweils verwendeten typischen Kommunikationsmedium zu suchen, in dem Informationen formatiert werden. Das Kommunikationsmedium schränkt die Verwendbarkeit (die Kontingenz) der Information in den angeschlossenen interpenetrierenden Systemen ein, und zwar dadurch, dass seine Wirkung an genau bestimmbare und nicht austauschbare strukturelle Voraussetzungen gebunden bleibt.

Deshalb auch können Politik und Verwaltung beispielsweise mit wissenschaftlichem Erkenntnis- oder Wahrheitsstreben nur begrenzt umgehen. Informationen im Wahrheitsmodus der Wissenschaft können nicht ohne Einschränkungen in der Politik und Verwaltung zur Anwendung gelangen. Ein solcher, fortgesetzter und stringent gehaltener Versuch würde zu einer Hypertrophie

³²⁴ (Z) „Kein Zweifel kann darüber bestehen, dass der gesamte `Überbau` der deutschen Raumplanung einer Modifizierung bedarf.“ HÜBLER (2005: 61).

³²⁵ Komplexität meint hier Unbestimmtheit, Kontingenz und Selektionszwang; vgl. dazu LUHMANN (1987: 290).

der einen oder anderen Handlungsrichtung führen. Es würde entweder zu einer Entmachtung der politischen Führung kommen, weil die Legitimitätsgrundlagen politischen Handelns trotz des immer wieder beklagten ausufernden Gutachterwesens nicht auf wissenschaftlicher Wahrheitsfindung aufbauen können. Oder es könnte sich, als eine andere Möglichkeit der Entwicklung, eine Tendenz der Totalisierung politischen Handelns durchsetzen, erkennbar in einer zunehmenden Abhebung der politischen Entscheidungen vom Willen einer Mehrheit³²⁶. Im Strukturprinzip ähnlich, allerdings mit je spezifischen Folgen, sind die Verhältnisse zwischen Politik und Recht, Recht und Wirtschaft usw. zu sehen.

Zur Verdeutlichung der Verhältnisse lässt sich eine Matrix erstellen, in dessen Feldern mögliche Bezüge erscheinen, welche für Raum- und Ordnungsvorstellungen sowie Handlungen durch verschiedene Kommunikationssysteme funktional genutzt werden, um bei ihren Subsystemen sowie den Systemen in ihrer Umwelt Handlungserwartungen und Verhalten zu stabilisieren:

	Politik	Wissenschaft	Ideologie	Recht	Wirtschaft	Religion	Kunst	Erziehung	Moral
Raum	Territorialität	Erkenntnis	Grenzen u. Fronten	Souveränität	Distribution	Sakralität	Agnostizität	Zentralität	Sauberkeit
Ordnung	Zentralität	Strukturalität	Idealität	Recht	Akkumulation	Theoziee	Perfektion	Unterwerfung	Wertschätzung
Handeln	Macht	Wahrheit	Dualität	Legalität	Geld	Mission	Kreativität	Transitivität	Güte

Die Übersicht zeigt u. a., wie in verschiedenen Kommunikationssystemen Raum- und Ordnungskonstruktionen medial formatiert werden können. In den einzelnen Systemen werden spezifische Steuerungsmedien benutzt, die zwar funktional äquivalent, aber von ihrer Wirkung weder kongruent noch austauschbar sind. Deshalb werden Versuche, diverse Raumkonstrukte durch mediale Reduktion handhabbar zu machen, durch ansteigende Komplexität gekontert. Jedes System benutzt Raum und Ordnung als Beschreibungsmöglichkeiten für Umweltzustände, ohne ausreichend die Differenzen zu den Raumabstraktionen und Ordnungen der anderen Systeme wahrnehmen oder beschreiben zu können. Die Konstruktion von Raum im einzelnen System trifft auf die Komplexität der Raumabstraktionen anderer Systeme. Als Ergebnis zeigt sich, das beispielsweise der Raum und die Ordnung des raumordnenden Kommunikationssystems deshalb stabil bleiben, weil sie gleichzeitig in mehreren Medien präsent gehalten werden: für den politischen Bereich als territorial organisierte und präsentierte Macht, durch legalisierende Akte für das Recht, und durch eine gewisse Plausibilität als Substitut eines Wahrheitsanspruchs, wie er sich in wissenschaftlichen Abhandlungen äußert.

Interpenetrationsverhältnisse sind nach LUHMANN's (1987: 286 ff.) Charakterisierung dadurch gekennzeichnet, dass ein der Umwelt des Systems angehörendes System seine Komplexität zur Verfügung stellt, um neue Kombinationsmöglichkeiten des Strukturaufbaus zu gewinnen. Luhmann veranschaulichte dieses Verhältnis am Beispiel von sozialem System und psychischen Systemen, stellte bei dieser Betrachtung jedoch fest, dass beide sich im Wege einer Koevolution nur entwickeln konnten.

L

³²⁶ Die totalitäre Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) der DDR prägte beispielsweise den Spruch, dass die Partei (d. h. sie selbst) immer Recht habe (sogar in Liedform: „Die Partei, die Partei, die hat immer Recht, Genossen, es bleibt dabei...“). Damit war allerdings nicht der juristische Rechtsbegriff gemeint, sondern ein eher unspezifischer Begriff von Wahrheit, die von ihr erkannt und zur Grundlage ihres Handelns gemacht würde. Im Grunde war dies nicht viel mehr, als die mehr oder weniger absichtliche Vermischung von Kommunikationsmedien zur begründenden Kopplung eines totalitären Allmachts- und Allwissensanspruchs.

Sollen Interpenetrationsverhältnisse, wie Luhmann sie für soziale und psychische Systeme beschrieben hat, auch zwischen anderen autopoietischen Systemen aufzufinden sein, muss für diese deshalb erfasst werden, wie sich ein „zur Verfügung stellen“ von Komplexität gestaltet und welche zeitliche bzw. historische Komponente darin enthalten ist. Denn bei dem Verhältnis von sozialen und psychischen Systemen ist offenbar, dass es kein irgendwie freiwilliges Verhältnis ist, welches beide Systemarten vor die Wahlmöglichkeit gestellt hätte, sich auf das gegenseitige Penetrationsverhältnis einzulassen bzw. dies nicht zu tun. Ohne psychische Systeme als „biotechnische Infrastruktur“ gäbe es weder heute noch irgendwann früher soziale Systeme. Und ohne soziale Systeme gäbe es keine psychischen Systeme, weil das Vorhandensein ersterer Voraussetzung dafür ist, dass biologisch fundierte Systeme miteinander existieren können. Wäre dem nicht so, dann könnten Träger biologischer Erbsubstanz sich nicht gegenseitig erkennen und Informationen austauschen.

Die Kopplung zwischen diesen Systemen ist eine existentielle und es wird deutlich, weshalb sich das eine nicht beschreiben lässt, wenn zu dem anderen nichts gesagt wird. Die sich daraus stellende Frage ist hier jetzt, ob Interpenetrationsverhältnisse immer diesen starken Verkopplungen unterliegen, oder ob es auch weitmaschiger geknüpfte Interpenetrationsverhältnisse gibt, deren Koevolutionszwang weniger stark ausgeprägt bzw. grundsätzlich anders strukturiert ist, zum Beispiel im Sinne von zunehmender Differenzierung statt chronologischer Parallelisierung. Die Frage gewinnt an Brisanz, weil Zwang wenigstens für soziale Systeme bedeutet, unter solchen Vorselektionen operieren zu müssen, die ein Ausprobieren, Verwerfen, Überprüfen oder Starten von Neuversuchen von vornherein beschränken oder in bestimmte Richtungen lenken. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass die Differenzierung sozialer Systeme in der gesellschaftlichen Evolution nicht nur zu einer funktionalen Diversifizierung geführt hat, bei der zwischen den Systemen gleich starke oder gleich schwache Interpenetrationen aufzufinden wären. Die z.B. in säkularen Gesellschaften weitgehende Lösung des Systems der Politik von dem der Religion induziert, dass die Dynamik von Interpenetrationen zu sehr unterschiedlichen Qualitäten führen kann.

Für die raumordnerische Kommunikation ist hier von Interesse, welche sozialen Systeme mit ihren bevorzugten Kommunikationsmedien einwirken. Eine Untersuchung der Interpenetrationsverhältnisse mit anderen sozialen Systemen muss einen Erklärungsansatz dafür bieten, wie insbesondere Recht und Wirtschaft mit dem politischen System zur Ordnung von Räumen kommunikativ verbunden sind. Religion als soziales System scheint für die raumordnerische Kommunikation zwar von geringer Bedeutung zu sein, da ihre ehemaligen sozialen Funktionen ausdifferenziert und abgespaltene Teile in andere Systeme wie Recht, Ethik oder Wissenschaft überführt wurden. Die Problematik von Werten, z.B. in Form von gleichwertigen Lebensverhältnissen, weist allerdings unterschwellig auch religiöse Bezüge auf, deren Genese interessante Aspekte enthält.

Als funktionales Verhältnis des Systems zu selbstreferentiellen Systemen seiner Umwelt ermöglichen Interpenetrationen Komplexitätssteigerungen, die auf (typische) Reduktionsverfahren³²⁷ zurückgreifen, um die gewonnene Komplexität nutzbar zu machen bzw. zu erhalten. Für das Verhältnis des Systems raumordnerischer Kommunikation mit seinen Interpenetrationen lässt sich zunächst unterscheiden in intransitäre und extrinsitäre Interpenetrationen. Als **intransitäre Interpenetration** lässt sich das Verhältnis umreißen, in welchem das soziale System Raumordnungspolitik zu den psychischen Systemen derjenigen Personen steht, deren raumordnerische Kommunikation emergente Qualitäten hervorbringt und trägt. Dieses Verhältnis ist oben bereits erwähnt worden. Hier soll nur noch ein Hinweis darauf folgen, dass das bevorzugte Kommunikationsmedium psychischer Systeme – Moral, die Frage, ob jemandem Beziehungseigenschaften zu- oder aberkannt werden bzw. welche Qualität der Beziehung untereinander gestaltet werden kann – mit seinem binären Differenzschema auch bestimmte moralische und ethische Strukturen bis in die Ergebnisse raumordnerischer Arbeit durchsetzen kann. Dies bedürfte noch einer genaueren Untersuchung, wie die bisher angeführten Beispiele raumordnerischer Planungen

L

³²⁷ Als typische Reduktionsverfahren noch einmal der Hinweis darauf, dass Kommunikation das Ergebnis dreier zusammenfallender Selektionen ist: Information, Mitteilung und Erfolgserwartung; s. dazu LUHMANN (1987: 294).

des Dritten Reiches und neuerer Raumordnungspläne bereits andeuteten. Solche Untersuchungen gewinnen ihre Aktualität nicht nur aus einer möglichen Allgemeingültigkeit moralischer Einflüsse auf Planungs- und politische Prozesse oder einer Übertragbarkeit ethisch-moralischer Anforderungen in Planungs- und Steuerungsverhalten. Besonders interessant und wissenschaftlich lohnenswert dürften Untersuchungen über die Flexibilität moralisch begründeter Anschauungen und Verhaltensweisen gegenüber gesellschaftlichen mittel- und langfristigen Entwicklungsplänen sein.

Die **extransitäre Interpenetration** soll hier dagegen weiter ausgeführt werden, da sie sich auf das Verhältnis des raumordnenden Kommunikationssystems zu anderen sozialen Systemen bezieht, namentlich denen von Politik, Recht, Wirtschaft, Kunst und Wissenschaft.

7.12.1 Politik und Verwaltung

Räumliche Politik lässt sich als ein zeitlich sowohl als thematisch diskontinuierliches System beschreiben, welches sporadisch auch auf die Leistungen der Verwaltung zugreift, um seinen sich stets wandelnden Bedarf an Begründungen, Planungsverfahren, Zielen usw. zu decken. Die Unterscheidung politischer und exekutiver Aufgaben weist der Politik den Bereich der Legitimationsbeschaffung³²⁸ zu, während die Verwaltung die legitimierte Politik zur Herstellung bindender Entscheidungen nutzt. Als Problem taucht dabei auf, (Z) „ob die oft normativ behauptete Aufgabenteilung zwischen politischen und administrativen Institutionen auch in Wirklichkeit besteht, oder ob nicht vielmehr die Verwaltung als soziales Gebilde z. T. auch eine politische Funktion erfüllt.“ (MAYNTZ 1985: 43). Unvollständige Aufgabenteilung führt die Verwaltung auf den Weg zur Eigenmacht, u. a. durch selbstselektive Tendenzen bei der Personalbestandsentwicklung und zur Eigenermächtigung.

Die staatlich organisierte Raumordnungsverwaltung erscheint aufgrund ihrer Strukturen als perennierendes System, welches ständig Informationen erfasst, auswertet, bereithält und benutzt, um sie räumlich zu relationieren und in dieser Form unter anderem in Planung zu überführen. Aber erst die strukturelle Kopplung der Kommunikation beider Systeme sichert die Erzeugung von gesellschaftlich akzeptierten „Raumbildern“ mit ihren Planungsinhalten. Sie enthält die Frage, inwieweit die Interpenetration des politischen und des verwaltenden Systems dazu führt, dass die Verwaltung politisch tätig wird, und die Politik exekutiv wirkt³²⁹. Dazu muss der „**Mechanismus**“ dieser Kopplung beschrieben werden.

Die „innere“ Struktur raumordnerischer Kommunikation erscheint als ein Doppelwesen aus Politik und Verwaltung. Insofern ist genauer zu klären, welche Art von Interpenetration hier vorliegt. Für den Bereich der raumordnende Kommunikation, der sich als ein machtmmediales System konstituiert, ist sie Politik. Die Kopplung zwischen diesem machterzeugenden und machtwendenden Kommunikationssystem und der staatlichen Raumordnungsverwaltung beruht auf der Rechtsbindung der Verwaltung an das politisch gesetzte Recht. Die Einhaltung der Rechtsnormen durch die Verwaltung resultiert aus der personellen Abhängigkeit der Verwaltungsspitze von der politischen Steuerung. Diese Zirkularität von politischer Steuerung, Legalisierung und Rechtssetzung sowie Rechtsanwendung und personaler Verantwortlichkeit schließt das System nach außen ab und ermöglicht einen relativ unabhängigen Strukturaufbau. Die Verwaltung darf hinsichtlich ihrer Außenwirkung nur das tun, was durch die Politik im Zuge der Rechtssetzung als Recht festgelegt wurde. Dabei ist die politische Rechtssetzung im Prinzip in ihrer Rechtsgestaltung frei, das heißt, sie braucht lediglich die inneren Bedingungen von Rechtssetzungen zu beachten, die sich auf eine Vermeidung deutlicher Widersprüchlichkeit zu anderen Rechtssetzungen beziehen, auf die Vermeidung von Unbegründetheiten, auf die Herstellung von Plausibilität, auf Formtraditionen, auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, Haushaltsgrundsätze u. a.

L

³²⁸ (Z) „Weber versteht unter Legitimität den Glauben an `Verbindlichkeit`, `Vorbildlichkeit` und `Geltensollen` einer Herrschaftsordnung.“ NEUENHAUS (1993: 19).

³²⁹ MAYNTZ (1985: 66) verweist dazu auf funktionale Aspekte der Funktionserfüllung bzw. Leistung und politische Aspekte außengerichteter Machtbeziehungen. Daraus resultierten Spannungen zwischen der geforderten politischen Neutralität der Verwaltung und der Legitimität politischer Herrschaft.

Hinsichtlich ihrer Rechtsgestaltung von Räumlichkeit und räumlicher Ordnung wird sie darüber hinaus deutlich durch Machimpulse gesteuert.

Die Verwaltung mit ihrer anwendenden Modalisierung der Rechtsvorschriften, insbesondere bei ungebundenen Entscheidungen, entwickelt ihre eigene „Form“ von Politik. Sie braucht kein Interesse an einer politischen Wählbarkeit als Machtbasis entwickeln, sondern kann dafür den Strukturhalt ihrer Organisation einführen. Trotz der operativen Schließung des Systems aufgrund der Kopplung entsteht ein „schiefes“ Konstrukt. Die Politik mit ihrer prinzipiell unbeschränkten Rechtssetzungsmacht verfügt über keine direkte Ausführungs-, sondern nur indirekte Anleitungskompetenz. Die Verwaltung mit ihrer prinzipiell unbeschränkten Planungsmacht und Exekutionszuständigkeit verfügt über keine formale Rechtssetzungskompetenz³³⁰. Es gibt demnach Berührungspunkte und frei hängende Enden, bei denen es auf das System ankommt, ob sie aufgenommen und für neue Verknüpfungen verwendet werden, oder nicht. Mit dieser Konstruktion sichert sich das raumordnende System Anschlussfähigkeit an die gesellschaftliche Evolution.

In der Umwelt dieses raumordnenden Kommunikationssystems gibt es andere Kommunikationssysteme, die gleichfalls machtmächtig kommunizieren, wie beispielsweise die der Umweltpolitik, Sozialpolitik oder Wirtschaftspolitik. Es lässt sich zeigen, wie Raumordnungspolitik die speziellen fachlichen Inhalte, Strukturen und Prozesse dieser Politiken nutzt, um eigene Komplexität zu gewinnen³³¹. Die Differenz zwischen diesen Fachpolitiken und Raumordnungspolitik liegt zunächst im Bearbeitungsgrad fachlicher Intensität, im Grad der Integration diverser Themen (im Ausmaß ihrer Plurithematik), dann aber auch in stärkerer Rückbindung auf Territorialität und in klarer Temporalisierung aufgrund der eingebrachten Planungsqualität. Raumordnungspolitik ist trotz dieser Differenzen Politik, also Bestandteil des Gesamtsystems Politik. Raumordnungspolitik nutzt nicht nur dieselben Verfahren und Prinzipien politischer Arbeit, wie jede andere Politik (Legalisierungsverfahren, Beachtung der Gewaltenteilung, Entscheidungsprozesse oder Publizität), sondern kommuniziert vor allem machtmächtig.

Anders hingegen liegen die Verhältnisse interpenetrierender Emergenz beim System der Wissenschaften, und auch hieraus ergeben sich erhebliche Folgewirkungen. Raumordnungspolitik und Raumordnungsverwaltung unter Einschluss der Raumplanung sind kein Teil eines Gesamtsystems Wissenschaft. Deshalb können Ergebnisse von systeminternen Prozessen der Wissenschaft auch nicht vorbehaltlos in die Politik und Verwaltung übertragen werden, da sie anderen Ansprüchen an die Kommunizierbarkeit genügen müssen und in einem anderen Kommunikationscode verfasst sind. Die Wissenschaften haben sich zwar (auch) damit beschäftigt, das raumordnende Verhalten des Staates oder anderer Akteure detailliert zu analysieren und insoweit weitläufige Bilder bzw. Theorien darüber zu entwerfen. Die Wissenschaft vom Raum und von der staatlichen Raumordnungspolitik kann sich deshalb auch stets als die „bessere“, moralisch überlegene räumliche Planung und raumordnende Kommunikation verstehen. Denn aufgrund ihres Zielsystems gehört zu ihren Aufgaben, von der staatlichen Raumordnungspolitik eine möglichst wahre, möglichst genaue theoretische Entsprechung zu erstellen³³². Raumord-

L

³³⁰ (Z) „Münch zufolge können die ausdifferenzierten Funktionssysteme ihre spezifischen Leistungen in dem Maße aufeinander übertragen, in dem sich in ihren Interpenetrationszonen *institutionelle Brücken* herausbilden. In den Interpenetrationszonen der Funktionssysteme entstehen also Institutionen, die als Brücken der Übertragung der Leistungen anderer Funktionssysteme in ein bestimmtes Funktionssystem hinein dienen, auf die Erfüllung der Funktion des Teilsystems bezogen, jedoch nicht seinem Code allein unterworfen sind. Diese Institutionen bilden damit doppelt konstituierte Interpenetrationszonen zwischen den Teilsystemen und stellen wechselseitige Überlappungen von Teilsystemen dar.“ KONOPKA (1999: 30)

³³¹ Als Beispiel folgender Plansatz: „In den Regionalen Raumordnungsprogrammen können die Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft (Landwirtschaftsräume) den regionalen Besonderheiten angepasst und ergänzt werden sowie aus den Landwirtschaftsräumen Vorranggebiete Landwirtschaft entwickelt werden. Grundlage hierfür sind die Aussagen der Agrarentwicklungsplanung.“ Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005: 25).

³³² BLOTEVOGEL u. DANIELZYK (2006: 59 ff.) schreiben aber über die lange Tradition der Gleichwertigkeits- und Ausgleichspolitik in Deutschland und die Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulats, als wären sie (auch) Politiker, die sich wegen des Um- und Rückbaus strukturschwacher ländlicher Räume,

nende Kommunikation verfolgt weder diese Ansprüche, noch wird in ihr der wissenschaftliche Wahrheitscode verwendet. Aber sie nutzt nach spezifischen Reduktionen die Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeit, was allenthalben zum Klagen der Wissenschaftler führt, ihre Arbeit werde missverstanden, missdeutet oder zu wenig differenziert eingesetzt, wenn nicht gar missbraucht für niedere politische Zwecke. Andererseits entsteht gerade deshalb, weil „Wahrheiten“ oder „Gesetze“ der Wissenschaft nur fragmentarisch in die Sprache von Politik und Verwaltung übertragen werden können, auch ständig neuer Forschungsbedarf, nämlich sowohl hinsichtlich der Prognosefrage, zu welchen Ergebnissen eine vollständige Theorieübertragung wohl führen könnte, als auch darüber, was mit den erreichten Ergebnissen unvollständiger Übertragung nun zu beginnen sei – ein durchaus symbiotisches Verhältnis also.

Ein typisches Beispiel für diese Vorgänge liefern Ansätze, die über wissenschaftliche Arbeit in die Politik und Verwaltung, insbesondere auch in die Raumplanung, implantiert werden sollen, wie sie in Umweltverträglichkeitsprüfungen oder einer allgemein zunehmenden Orientierung auf Nachhaltigkeit erkennbar werden, beispielsweise unter dem Stichwort „nachhaltige Raumordnung“. Der ursprünglich wissenschaftlich gemeinte Nachweis der Umweltverträglichkeit von Maßnahmen oder Projekten lässt sich trotz aller Versuche, ihn rechtlich zu manifestieren, nicht durchhalten. Er wird sich immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt sehen, Parteilichkeit zu erzeugen, und sei es nur deshalb, weil sich auf Seiten desjenigen, für dessen Vorhaben die Umweltverträglichkeit nachzuweisen ist, wohlmeinendes Expertenwissen ansammelt. Von Wissenschaft kann dann schon deshalb keine Rede sein, weil die Frage der Umweltverträglichkeit sich in einem Raster von -wahr- bis -nicht wahr- nicht verorten lässt, sondern in der Regel auf rechtlich definierte Indikatoren oder Schwellenwerte abhebt, also letztlich auf politisch erzeugte Kriterien. Infolge dessen erhält auch die Frage nach einer bestätigten oder verweigerten Anerkennung von Umweltverträglichkeit eine politische Antwort. Die so erzeugten Aussagen bilden eine institutionelle Brücke (KONOPKA 1999: 30) zwischen Wissenschaft und Politik.

Hinsichtlich der neuerdings geforderten Nachhaltigkeit von Raumordnungspolitik³³³ liegen die Instrumente noch näher an der Politik und noch ferner der Wissenschaftlichkeit. Unter Verweis auf den integrierenden Ansatz einer plurithematischen Raumplanung gleicht die Haltung hier einer Okkupation des Begriffs mit Nachweisversuchen einer qualitativ oder quantitativ ausgeglichenen Berücksichtigung verschiedener Aspekte aus Natur und Gesellschaft³³⁴. Sie modernisiert sich nicht nur durch Diversifizierung ihrer Ziele, Ansätze und Strategien, sondern auch durch Adaption des verwendeten Vokabulars. Dadurch gelingt es relativ einfach, das Prinzip der Nachhaltigkeit verbal zu flexibilisieren, um es auf den jeweils opportunen Politikbereich zu fokussieren. So kann vieles gleichzeitig auch nachhaltig werden, ohne dass deshalb Folgen für das politische Handeln verantwortet werden müssen. Der Begriff der Nachhaltigkeit wird zu einem Gemeinplatz, dessen Gültigkeit weder bewiesen werden kann, noch bewiesen werden muss. Sein Schicksal als wissenschaftlicher und politischer Begriff ist damit ungewiss und es muss sein in die Zukunft transportabler Inhalt reformuliert werden.

7.12.2 Politische Raumordnung – Raumordnungspolitik – regionale Daseinsvorsorge

Das raumordnende Kommunikationssystem beobachtet den handelnden Staat, der neuerdings seine bisher übernommenen Funktionen in Teilen auf private oder halböffentliche Institutionen überträgt³³⁵. Dieser Staat ist in rechtlichem Sinne ein Subjekt. Er beruht auf einem kommunizier-

der Konzentration auf wenige mittelgroße Zentren, Zielvereinbarungen zwischen Kommunen, Regionen und Privaten, der Vernetzung mit Metropolregionen, der Funktionsfähigkeit von Infrastrukturen oder der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte Sorgen machen müssten.

³³³ So in BMVBS (2006: 5): (Z) „Sie (die drei Leitbilder „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“; R. W.) sind dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verpflichtet, umfassen die raumbedeutsamen Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips und stehen gleichrangig nebeneinander.“

³³⁴ So jedenfalls erkennbar in: Raumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2004: 76 - 79).

³³⁵ Zu den ökonomischen Wirkungen, wirtschaftliche Aufgaben des Staates in marktwirtschaftliche Mechanismen zu überführen, s. a. KAPP (1979). Es lässt sich zwar einwenden, dass staatseigene Wirtschaften ebenfalls die Umweltkosten in ihren betriebswirtschaftlichen Kalkulationen unberücksichtigt lassen.

renden sozialen System, welches u. a. Rechtstexte, Forschungsergebnisse und politische Vorstellungen mit Sinninhalten produziert. Diese speziellen, auch räumlich relationierbaren Sinninhalte konfigurieren das Handeln von Menschen und können zu einem Bestandteil psychosozialer Raumkonstruktionen werden. Die Rechtsvorschriften benennen und ermächtigen die Schaffung von untergeordneten sozialen Einheiten, die sich durch Kommunikation an der weiteren Sinnbildung beteiligen. Eine territoriale Abgrenzung ist in diesem Prozess wenig sinnvoll, weil Kommunikation sich nicht dauerhaft von territorialen Grenzen einengen lässt. Dies ist einer der Gründe dafür, dass „fließende“ Grenzen, „flexible Räume“ und „virtuelle Räume“ an Bedeutung zunehmen³³⁶.

Die legislativ gesteuerte Aufstellung von Plänen und Programmen über territoriale Einheiten erscheint damit als eine besondere Zwischenform staatlichen Handelns, da sie weder singulärer Verwaltungsakt, der sich auf die Entscheidung über einen Einzelfall richtet, noch ein Gesetzgebungs- oder Verordnungsakt ist, der Modalitäten weitgehend gelöst von räumlich und zeitlich spezifizierbaren Quantitäten regelt. Die räumlich relationierten Festlegungen raumordnerischer Pläne und Programme fördern deshalb beide, für Entscheidungen typische Attraktoren: die Ängste, sich politisch verantwortlich festzulegen und über diesen Festlegungen möglicherweise zu scheitern ebenso wie die Hoffnungen, mit den räumlich-relationalen Festlegungen aus den abstrakten Ebenen der Politik auf eine sachliche Konkretisierung zu kommen, die im positiven Falle persönlich zurechenbar ist und genau deshalb als machtstabilisierend eingeschätzt wird. Die Entscheidungssituation generiert ebenso die Freude darüber, errungene politische Macht durch Konkretisierungen zu symbolisieren sowie Macht nicht nur zur abstrakten, detailfernen Regulierung großer Gruppen gleicher oder ähnlicher Sachverhalte zu nutzen (in Form von Gesetzen), sondern auch die politisch opportun erscheinenden Entwicklungspfade zu bestimmen, einzugrenzen und festzulegen, womit gleichzeitig alle anderen, insbesondere die von der politischen Opposition verfolgten, ausgeschaltet werden können.

Die Kommunikationsleistungen des raumordnenden Systems sind nicht nur politische Machterzeugung und Verkräften ihrer Anwendung. Zu ihnen rechnen auch Erörterungen raumrelevanter Theorien und Selbstbewertungsvorgänge, in denen die Strukturen und Prozesse des Systems behandelt werden. Darüber hinaus Bewertungsvorgänge derjenigen Entwicklungen und Handlungen, die unter Raumordnungspolitik subsumiert werden³³⁷, sowie die Eigenbeobachtung und Reproduktionsthemen des Systems selbst³³⁸.

Raumordnungspolitik besteht sowohl aus den politischen Sinnfindungen als aus Handlungen, mit denen der Sinn praktische Relevanz erhält. In beiden Ebenen laufen Vorgänge, die zur Erzeugung immer neuer Sinnvorstellungen raumordnerischer Politik beitragen. Übertragen in den Rechtsmodus, erscheinen sie im Text des GeROG als Aufgaben, Leitvorstellungen, Grundsätze, Ziele und Erfordernisse der Raumordnung. Anwendungen bzw. Verwendungen dieser rechtlich verfassten Begriffe sind als konkretisierbare Machtformen an Legalität gebunden und können in diesem Rahmen eine politische Wirkung entfalten, solange die Rechtsstaatlichkeit gewahrt bleibt.

Abbildung 34: Abgrenzung räumlicher Politik

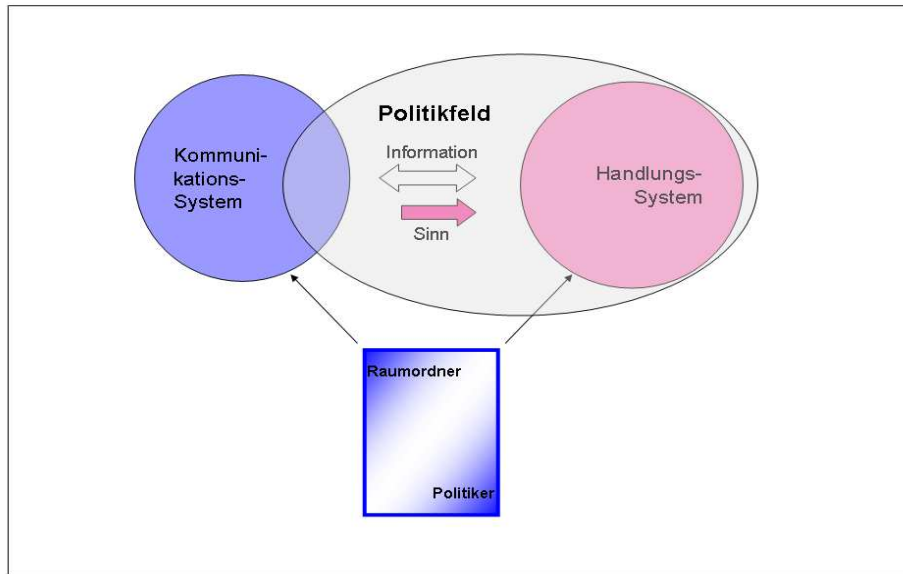
]

Wie Kapp nachweist, ist die marktwirtschaftliche Organisation von Aufgaben gegenüber einer Einrechnung der durch sie verursachten Umweltschäden strukturell verschlossen. Die wirtschaftliche Gemeinwohl-Orientierung wird bei zunehmender Privatisierung deshalb zwangsläufig abnehmen müssen.

³³⁶ S. dazu beispielsweise die 2004 bekannt gemachte Vorstellung des deutschen Innenministers Otto Schily, in Nordafrika Auffanglager für afrikanische Migranten einzurichten, um sie aus Europa und Deutschland fern zu halten: <http://www.dradio.de/aktuell/312688/> sowie den von BODE hergestellten Zusammenhang von Nachhaltigkeitspolitik und Armutsentwicklung: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Challenger_Report_Bode_01-10-03_01.pdf.

³³⁷ Exemplarisch dazu: MONSTADT (2000).

³³⁸ Dies erfolgt am häufigsten in einer indirekten Form, bei der proklamiert wird, verschiedene Sachverhalte (den Raum, die Umwelt, die Entwicklung, die Regionen, die Raumplanung usw.) zu beobachten, wobei Aussagen über die Struktur der Beobachtung und über die beobachtenden Strukturen, ihre Organisation, Effektivität u. a. Merkmale allenfalls indirekte Ergebnisse der Untersuchungen sind. So z. B. in WEICK, JACOBY u. GERMER (2007).



Obenstehende Abbildung zeigt, dass ein öffentlich angestellter Raumordner, Raumentwickler oder Raumplaner stets ein Politiker ist, mag er sich auch noch so sehr als Angehöriger der staatlichen Verwaltung empfinden, die ausschließlich den Anweisungen aus der Politik folgt³³⁹. Diese können das der Ordnungs- und Entwicklungsplanung zugrunde liegende Kausalschema nicht außer Kraft setzen, ohne Plausibilitätsprobleme hervorzurufen oder grober Unwissenschaftlichkeit bezichtigt zu werden. Vor allem können sie sich auch kaum gegen die professionelle Raumkonstruktion der Planer behaupten. Soweit Beteiligungen am Kommunikationsprozess des Systems auf die Schaffung raumordnender Sinnvorstellungen gerichtet sind, wird deshalb die räumliche Politik durch die planende Verwaltung mit konditioniert und durch sie die Inhalte und Richtungen politischen Handelns mitbestimmt³⁴⁰. Die Kommunikation der in der Raumordnungsverwaltung beheimateten Raumordner bzw. Raumplaner ist somit in Teilen ein politisches Handeln, in dem ihre Sinnfindungen zu einer Grundlage politischen Handelns werden (müssen). Diese Wirkung ist von außen nicht ohne weiteres erkennbar. Sie ergibt sich aus der Macht des über den Raum und seine Ordnung geführten Diskurses der Experten, aus der Forderung nach Beachtung des Kausalschemas³⁴¹, der professionellen Sinnproduktion und der professionellen Kommunikationsführung z. B. durch Moderation und organisierte Kooperation (dazu HOPPE u. VOELZKOW 2000: 16 - 30). Der staatlich-behördlich bestellte Raumordner, Raumentwickler oder Raumplaner muss keine offen politischen Handlungen praktizieren, um seine Anleitungen zu erstellen und wirksam werden zu lassen. Er kann aufgrund seiner strukturellen Verankerung in den Institutionen und seiner Professionalität die politischen Stellen instrumentalisieren.

L

³³⁹ (Z) „Daß wir dabei nicht trennen können zwischen dem Planer im engeren Sinne und dem ihm scheinbar übergeordneten Machsträger, haben wir dargelegt. Insofern ist die Planung nicht autonom, sondern einem sozialen System zugehörig und wirksam durch ein Personenkollektiv, eine Organisation.“ BURCKHARDT (1980: 87).

³⁴⁰ MAYNTZ (1985) untersuchte funktionale (Funktionserfüllung bzw. Leistung) und politische Aspekte außengerichteter Machtbeziehungen der öffentlichen Verwaltung und verweist dabei auf unvermeidliche Spannungen zwischen der geforderten politischen Neutralität der Verwaltung und der Legitimität politischer Herrschaft.

³⁴¹ Was aufgrund einiger Ähnlichkeit mit dem wissenschaftlichen Wahrheitsmodus inzwischen als selbstverständlich erscheint.

Die staatliche Raumordnungsverwaltung widmet sich bestimmten räumlichen Relationen³⁴². Die Abgrenzung darüber, welche sozialen und ökologischen, physischen und metaphysischen, biotischen und abiotischen, monetären oder anderen Relationen dieser Verwaltung unterliegen, orientiert sich weniger an der Ausprägung einer räumlichen Metrisierbarkeit der Relationen, sondern an historischen Entwicklungen des gesellschaftlichen Diskurses über die Frage, welche Aspekte vorrangig als „räumlich“ und „räumlich verwaltbar“ verstanden werden (Größe, Fläche, Gebietsvorstellungen, Distanzen, Distanzüberwindung, Bevölkerungsverteilung usw.). Damit einher geht die Vorstellung, über großmaßstäbliche Pläne mit flächenhaften Darstellungen, Untersuchungen über die Zusammenhänge von räumlichen Relationen mit anderen Kennziffern oder die Führung von Flächenkatastern Basismaterial für erfolgreiche Kommunikationen zu gewinnen.

Der dabei zu beobachtende Pragmatismus zur Umgrenzung des Arbeitsfeldes ist kein Ergebnis einer vorher durchgeführten systematischen Analyse, um die für die Gesellschaft wesentlichen räumlichen Relationen einer einheitlichen Verwaltung zu unterstellen. Da prinzipiell jede Politik auch in räumlichen Relationen beschrieben werden kann, muss es aus anderen Gründen zu einer Ausdifferenzierung derjenigen raumordnungspolitischen Instanzen gekommen sein, welche eine staatliche räumliche Ordnung herstellen sollen. Neben einem Kernbestand, immer Gebiete bzw. Territorien zu betrachten, die aufgrund ihrer Größe nicht mehr durch eine einzelne Gemeinde allein planerisch und in einer Flächennutzungsordnung bewältigt werden können, sind es vor allem Restgrößen, denen die monothematisch orientierten Fachverwaltungen durch ihre Festlegung auf einen überschaubaren und gesellschaftlich akzeptierten Handlungsbereich ausweichen. Es ist wesentlich einfacher, sich mit Gewässerreinigung und Trinkwasserreserven zu befassen, als mit demographischen Daten. Es ist wesentlich einfacher, Arbeitslose zu zählen und ihnen vermittelnd eine Arbeit anzutragen, als Migrationen zu steuern zu suchen. Es sind einzelfachverwaltende Aufgaben nicht deshalb einfacher, weil eine Informationsbearbeitung über die notwendigen Daten einfacher wäre oder mathematische Methoden zur Erfassung und Bewertung komplizierter zu steuernder Vorgänge nicht zur Verfügung stünden. Prinzipiell lassen sich für jede Form von Verwaltung mathematische Methoden, Organisationsstrukturen und finanzielle Mittel einsetzen. Der entscheidende Unterschied zwischen den Einzelfachpolitiken und der Raumordnungspolitik ist, dass es in der demokratischen Kultur der aktuellen deutschen Politik nicht möglich ist, in direkter und unmittelbarer Weise auf die räumlichen Relationen demographischer Prozesse wie Geburtenziffern und Migrationsverhältnisse, auf die Eigentumsverhältnisse oder die großräumige Verteilung gesellschaftlicher Güter überhaupt einzuwirken. Nicht die Unfähigkeit der Politik, sondern eine vorher zu leistende räumliche Relationierung der wichtigsten Prozesse, die nötige Kommunikation über diese Relationierung sowie die historischen Erfahrungen mit planerischen und ordnenden Eingriffen des Staates in diese gesellschaftlichen Bereiche erschweren ein Verständnis der ablaufenden Kommunikationsprozesse. Diese Komplexität erschwert auch eine allgemeine Akzeptanz räumlicher Abstraktionen und an diese Abstraktionen gebundene politische Ziele. Sie setzt der Raumordnungspolitik enge Grenzen für Möglichkeiten, Raumabstraktionen zu bilden und aus ihnen Handlungsvorschläge abzuleiten.

Eine weitere wesentliche Begrenzung dafür, nicht alles was auch räumlich relationierbar ist, der Raumordnungspolitik zuzurechnen, resultiert aus dem gegenseitigen Verhältnis der differenzierten Funktionen von Politik und Verwaltung. Die Prämisse der Politik, das Handeln der Verwaltung legislativ zu bestimmen, ist ohnehin stets in Gefahr, aus Gründen beispielsweise der Professionalität der Behörden oder der Abhängigkeit der politischen Ambitionen von rechtlichen Codizes, ausgehöhlt zu werden. Die Handlungsfähigkeit der Politik, d.h. hier vor allem die Diskursfähigkeit der Politik, fordert deshalb geradezu ein gewisses Offenhalten bzw. Freihalten von Verwaltung, ein immer auch mögliches Variieren in Sachfragen, ohne dass Verwaltungshandeln zwanghaft anschließen muss.

Das Spannungsfeld der Raumordnungsverwaltung hingegen besteht in ihrem Eingeklemt-Sein zwischen dem exakt und wissenschaftlich-physikalisch, metrisch bestimmbar Territorium des Staates, den Sinn-Evolutionen räumlicher Relationen dieses Gebietes sowie den Irrationalitäten

L

³⁴² Die Abteilung Kriminalgeographie der Polizei als eine andere staatliche Institution übernimmt es beispielsweise, „kriminelle Räume“ darzustellen. BELINA (2000).

der Raumordnungspolitik. So wie in jede Politik durch die beteiligten Personen nicht nur machtmale, sondern tatsächlich auch irrationale Momente getragen werden, so trifft dies auch die Raumordnungspolitik. Die staatliche Raumordnungsverwaltung und ihr wissenschaftsnaher Zweig Raumforschung stehen in dem ständigen Versuch, zwischen den Polen dieses Spannungsfeldes zu vermitteln. Eben dies hindert sie daran, die eigenen Raumvorstellungen allzu weit auszuformen und als allzu sicher zu bewerten. Und es drängt sie dazu, das Verwalten der ihr von der Politik zugesprochenen Restgrößen mit dem Mächtigkeit andeutenden Begriff des Raumes einzukleiden.

Aus differenzierter und umfassender werdenden Raum-, System- und Staatstheorien ergibt sich die Frage nach der Konstruktion von Anschlussfähigkeit selektierter Handlungsanleitungen bzw. nach dem Entstehungsvorgang einfacher, pragmatischer Lösungsansätze räumlicher Politik. Die Beobachtung politischer Vorgänge zeigt, dass aus der Gesellschaft heraus Bedürfnisse nach Handlungsanleitungen gebildet, formuliert und an die Spitze der Machthierarchie transportiert werden. Man könnte deshalb meinen, es würde auf diesem Weg hin zu einer Reduktion der politischen Handlungsoptionen und Zuspitzung auf eine Lösung kommen. Typische Schlagworte in diesem Zusammenhang sind „Machbarkeit“ und „Alternativlosigkeit“. Sie bedeuten allerdings nicht, dass tatsächlich eine Analyse stattgefunden hätte, welche das komplexe Geflecht des Zusammenhangs sozialer Phänomene unter z.B. dem Kriterium wirtschaftlicher Effizienz der geplanten Maßnahme beleuchtet, sondern nur wenig mehr, als dass es zu (irgendwelchen) Selektionen gekommen ist.

Die vermuteten Reduktionen liegen auf anderen Ebenen. Sie liegen u. a. darin, die Komplexität der räumlichen Relationen bei der Planung politischer Handlungen vorab möglichst weit aus der Betrachtung zu eliminieren (Simplifizierung der Raumkonstruktion) und in dem Versuch, einfache kausale Bezüge zwischen Maßnahme und erhofftem Ergebnis der Maßnahme herzustellen (prognostische Zurechenbarkeit von Erfolgen). Dies sind Gründe dafür, dass politisch motivierte Maßnahmen und Planungen sich nicht selten widersprechen und gegenseitig zunichte machen. Die Reduktion politischer Handlungsplanung auf möglichst einfache Zusammenhänge kann vor allem wohl vor dem Hintergrund der komplizierten Eigenschaften sozialräumlicher Relationen gesehen werden. Zur Beschreibung der Evolution solcher Relationen können u. a. Modelle chaotischer Dynamik benutzt werden. Aus der nicht vollständig abzubildenden Komplexität der sozialräumlichen Relationen jedoch erwächst eine stete Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen. Diese Unsicherheit ist zwar essentielle Voraussetzung weiterer Entwicklungen, für Politik aber problematisch, da sie zu Selektionen zwingt, welche eine unbekanntere Zukunft betreffen. Insbesondere mittel- und langfristig ist deshalb auch weder die Evolution räumlicher Relationen noch die Evolution ihrer Bedeutungen planbar. Nicht nur die allen selbstreferentiellen Systemen innewohnende Potenz der Selbstdestruktion oder auch nur der nicht optimalen Reaktion auf Entwicklungen in der Umwelt lässt einen kaum mehr als kurzfristigen Planungshorizont zu, sondern auch die innere Unruhe des Systems selbst, die einen fortlaufende Wechsel von Sinnfindungen dadurch erzwingt, dass laufend Informationen aufgenommen und verarbeitet werden, welche auf Veränderungen der Umwelt Bezug nehmen.

Raumordnungspolitik von oben oder von unten?

Mehrfach wurde bereits darauf verwiesen, dass sich wenigsten zwei deutlich unterscheidbare Konzepte raumordnenden Handelns daran differenzieren lassen, ob die Initiative dafür bei der politischen Spitze liegt, oder an einer sogenannten Basis – was letztlich nichts anderes meint als die Bevölkerung, private Unternehmen, Verbände und untere Verwaltungseinheiten, die im Zusammenhang mit Regionalmanagement oft als Akteure bezeichnet werden.

Zunächst widerspiegelt die Grundlegung einer solchen Einteilung, zu der auch die Betrachtungen von Prozessen unter bottom-up-Prinzipien oder Elemente der informellen räumlichen Planung (GORSLER 2002) gehören, ein die bestehende Hierarchie stabilisierendes Element, insofern die Basis ihre untergeordnete Stellung in der Hierarchie akzeptiert oder zu deren Akzeptanz gedrängt wird, indem ihr die Aussichtslosigkeit eines Handelns bewusst gemacht wird, welches sich nicht an den Zielen der herrschenden Schicht orientiert. Diese Akzeptanz der Basis hinsichtlich ihrer Stellung enthält eine latente Unterwerfung unter den Anspruch der Hierarchiespitze.

ze, die von der Basis gewählten Projektansätze zu akzeptieren, zu modifizieren, politisch zu instrumentalisieren (in weiteren Zusammenhängen zu verwenden) oder zu verwerfen. Die Projekte, solange sie nicht erkennbar einem politisch langfristig stabilen Ziel adäquat sind, unterliegen damit einer höheren Gefährdung, je mehr sie solchen basiseigenen Vorstellungen oder Zielen angehören, die nicht mit den führenden politischen Zielen überein gehen.

Der bottom-up-Ansatz ist deshalb ein besonders regierungsfreundliches Instrument. Er erlaubt nicht nur ein Regieren unter stabilisierten Hierarchiebedingungen, welchem ein regierendes Schöpfen aus der Masse der von der Basis kreierten und ihr angetragenen Projektideen korrespondiert. Zugleich schaltet er die Raumordnungsverwaltung in weit höherem Maße von der Verantwortung für die Erreichung von Projektzielen frei, sicher nicht absolut, aber doch erheblich stärker, als würde die Hierarchiespitze der Verwaltung Projekte in eigener Verantwortung durchführen. Diese Feststellungen beinhalten Aussagen, die dazu geeignet sind, den bottom-up-Ansatz zu diskreditieren. Die im bottom-up-Ansatz enthalten Verschiebungen zugunsten der Hierarchiespitze müssen deshalb durch Äquivalente ausgeglichen werden, welche die sonst eintretenden Frustrationen an der Basis aufzuwiegen in der Lage sind.

Durch eine Einbeziehung der basisgenerierten Projektgruppen bzw. ihre kommunikative Verkopplung mit der Raumordnungspolitik durch solche Instrumente wie Regionalmanagement, Regionalmarketing, Wettbewerbe oder public-private-partnership gelingt es dieser, die Komplexität ihres Kommunikationssystems enorm zu erweitern. Ehemalige Elemente ihrer Systemumwelt werden durch den Einsatz von Kommunikationsstrategien und Kommunikationsmedien zu systemeigenen Elementen. Sie reduziert auf diese Weise die Umweltkomplexität zugunsten einer Steigerung der eigenen Komplexität. Durch die dabei unangetastete Konstanz ihrer hierarchischen Struktur erreicht sie eine Vergrößerung der beherrschten und beherrschbaren Peripherie. Sie erweitert also ihre Kontingenz, jedoch nicht durch ungeordnetes Anhäufen von mehr Systemelementen, sondern formatiert sie durch Einpassung in ihre funktionierende Hierarchie. Natürlich geht dies nur, wenn auch die Basis hinreichend viele Möglichkeiten der Anknüpfung ihrer eigenen Ziele und Ordnungen findet. Die Erfüllung dieser Prämisse erscheint einerseits nicht besonders schwierig, da die meisten politischen Ziele ohnehin mehrheitsfähig oder wenigstens vermittelbar sein müssen, wenn sie die Akzeptanz der Majorität finden sollen. Andererseits ist zu beobachten, wie in diesem erweiterten Kommunikationssystem die doppelte Kontingenz gegenseitiger Erwartungen zu einer Regression der ursprünglich vorhandenen Kreativität auf Mimikry entsteht: die Basis passt sich scheinbar den Zielen der Spitze an, um wenigstens teilweise eigene Ziele zu erreichen³⁴³. Auch ist trotz stringenter Hierarchisierung der Verhältnisse nicht vermeidbar, dass die durch Wettbewerbe oder andere Entwicklungsinstrumente in das

³⁴³ Ein typisches Beispiel für diese Verhältnisse zeigt PREIBISCH (2003: 129 – 132): (Z) „Mit den Mitteln des Regionalmanagement konnten eine Reihe von Projekten vorangetrieben werden, für die sich vorher die Finanzierung schwierig gestaltete. Bei der Projektauswahl wurde insbesondere Wert darauf gelegt, dass diese den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung gerecht wurden. Bei der Projektauswahl wurden insbesondere Aspekte einer ökologisch verträglichen wirtschaftlichen Entwicklung zu Grunde gelegt, z.B. gemeindeübergreifende Entwicklung eines Chemiealtstandortes, umweltverträglicher Verkehr auf der Elbe oder Ausbau der Radwege im Landkreis Bernburg, Schaffung neuer Erwerbsquellen in der Landwirtschaft und der Weiterentwicklung eines schonenden Tourismus. Zur Realisierung der meisten Vorhaben sind Arbeitsförderungsmaßnahmen vorgesehen worden, insoweit wurde auch sozialen Gesichtspunkten Rechnung getragen. ...Die Durchführung des Regionalmanagements wurde vom wissenschaftlichen Beirat der Region kritisch begleitet. In seinem vorläufigen Abschlussbericht vom 10.11.01 hat der wissenschaftliche Beirat kritisiert, dass `lokal wichtige bzw. interessant erscheinende Projekte` zum Gegenstand des Regionalmanagements gemacht wurden. Diese seien lediglich `mit regionalen Argumenten bemäntelt worden`. Auch deshalb fordert der Beirat eine Einrichtung, `die die regionalen Bezüge der Projekte herausarbeitet, prüft und im Falle des Fehlens noch deutlicher macht`. FÜRST hat hierin ein allgemeines Praxisproblem der regionalen Strukturpolitik in Sachsen-Anhalt ausgemacht. Er stellt fest, dass `viele regionale Zusammenschlüsse von Akteuren eher als Antragskartelle` denn als wirkliche Netzwerke funktionierten und von Verwaltungen der Landkreise und kreisfreien Städte dominiert würden. ...Der Regierungspräsident hat im bisherigen Regionalisierungsprozess und damit auch bei der Umsetzung des Regionalmanagements eine zentrale Rolle eingenommen. Er ist seit 1994 Vorsitzender des Lenkungsausschusses, er ist Vorsitzender des Aufsichtsrates der WFA und des Fremdenverkehrsverbandes Anhalt-Wittenberg und er war Vorsitzender des Projektbeirates zum Regionalmanagement. Er beförderte Initiativen wie ...“

System hereinbrechende Komplexität zu erheblichen Steuerungsproblemen führt, weil trotz aller Anpassungsleistungen der Basis an die Vorstellungen der Hierarchiespitze divergierende Interessen bestehen bleiben. Da es letztlich um die Macht geht, bestimmte Ziele umzusetzen und das dafür erforderlich Geld zu akquirieren, besteht natürlich auch immer die Möglichkeit, dass die Basis taktische Mittel benutzt, um der Hierarchiespitze ihre partikularen Ziele als deren eigene zu vermitteln. Begriffe wie Netzwerke, Kooperation, partizipative Planung, Dezentralisierung, Deregulierung, Privatisierung, lean production, lean management oder new public management zeigen dabei eine anwachsende Komplexität an. Sieht man die ansteigende Komplexität solcher Entwicklungen aus funktionaler Sicht, dann wird nicht verständlich, wie diese Kommunikationsstrukturen effektiver sein sollen, als klare und stringente Hierarchisierungen mit eindeutig verteilten Verantwortungsbereichen. Für selbstreferentielle Systeme ist klar, dass sie die Geschwindigkeit für Entscheidungen und andere Handlungen mit Reduktionen herbeiführen, deren Schlüssigkeit darauf beruht, dass sie problemlos auf vorhandenen Sinn Bezug nehmen können. Ansteigende Komplexität führt nicht nur zu Zeitverlusten bei der Erarbeitung, Begründung und Abstimmung von Entscheidungen. Sie führt über eine erschwerte Sinnorientierung auch zu einer diffusen Verantwortungslage. Möglicherweise wird dies alles dadurch aufgewogen, dass solche Planungsformen, wie GORSLER (2002: 11) feststellt, eine wesentliche größere Außenwirkung erreichen. Ebenso möglich ist jedoch, dass diese größere Außenwirkung auf einer freundlichen Imagination beruht. Denn wie sollte sie konkret gemessen und zu einer geringeren Außenwirkung in ein Verhältnis gesetzt, d.h. nachprüfbar werden?

Eine erweiterte Komplexität des Systems kann unter hierarchischer Struktur zur Machtstabilisierung des Systems führen. Finanzielle Zuwendungen bedeuten dabei in mehrfacher Hinsicht eine Abhängigkeit der Basis von der Spitze mindestens bis zu dem Zeitpunkt, an dem ein Projekt von staatlichen Zuwendungen unabhängig agieren kann. Bis dahin fordern gewährte finanzielle Zuwendungen von der Basis verschiedene Tauschwerte ab: Loyalität und Dankbarkeit gegenüber der Spitze (moralischer Abhängigkeitsfaktor), Anerkennung des hierarchischen status quo und Akzeptanz der eigenen Unterlegenheit (Machtfaktor), politisches Wohlverhalten und Rücksichtnahme auf Interessen der Spitze (Erziehungsfaktor), sowie Gesetzestreue (Rechtsfaktor) und Verwendungs- und Wirtschaftlichkeitsnachweise (monetärer Faktor). Jeder dieser Faktoren für sich stabilisiert das System. Als Setting bewirken sie den Eindruck des Selbstverständlichen, wenn nicht Unentrinnbaren. Funktional-analytisch lässt sich nicht entscheiden, ob eine hierarchisch oder eher basisgesteuerte Raumordnungspolitik mehr Vorteile verspricht. Beide Formen weisen spezifische Vor- und Nachteilsprofile auf, deren Gradienten von Bewertungsmaßstäben abhängt. Ob der Wechsel ihrer Nutzung lediglich zyklisch verläuft, lässt sich aufgrund der kurzen Historie von Raumordnungspolitik noch nicht belegen.

7.12.3 Wirtschaft und Geld

In Bezug auf die Verflechtungen von Raumordnungspolitik mit Themen der Wirtschaft lässt sich am Beispiel der Landwirtschaft zeigen, wie die staatliche Binnenkoordination der Raumordnungspolitik vor allem Bezug auf Konkurrenzplanungen, Flächenanteilsgeichtung und Bildung von Netzstrukturen nimmt.

Da ein unmittelbarer Einfluss auf unternehmerische Entscheidungen über die staatliche Raumplanung prinzipiell nicht, durch die Raumordnungsverwaltung über die Mitgestaltung von Zulassungs- und Genehmigungsverfahren nur in einigen Bereichen möglich ist, bleiben Steuerungsversuche im Wesentlichen auf die Zuweisung von politischer und genehmigungsrechtlicher Bedeutung, die Abwehr von konkurrierenden Planungen und Dienstleistungen für den Immobilienmarkt (ARL 2008: 15 ff.) und andere Märkte beschränkt.

Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 besagt über die raumordnerische Stellung der Landwirtschaft u. a.:

(Z) „9.1. Landwirtschaft - Grundsätze

Der Agrarstandort Hessen ist im Hinblick auf die gesellschaftspolitischen Aufgaben der Landwirtschaft, sowie des Wein-, Obst- und Gartenbaues zu sichern.

Die Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln und Rohstoffen - vorzugsweise aus der jeweiligen Region - ist sicherzustellen. Dabei ist eine marktgerechte Erzeugung und Verteilung anzustreben.

Für die Landwirtschaft besonders geeignete Flächen sind in ausreichendem Umfang zu erhalten und durch die Regionalplanung zu sichern. Zur verbrauchernahen Versorgung sollen im näheren Umfeld der Städte ausreichend Flächen gesichert werden.

...

Zur Erhaltung und Weiterentwicklung einer flächendeckenden, ökonomisch sinnvollen, innovativen und umweltgerechten Landwirtschaft sind geeignete Agrarstrukturen aufrecht zu erhalten und zu fördern, sowie dort anzustreben, wo sie noch nicht oder nicht mehr vorhanden sind.

Grundsätzlich von Sukzessionen und Wald freizuhalten sind Flächen mit nicht nur unerheblicher Bedeutung für ressourcenschonende Nahrungsmittelproduktion, das örtliche oder regionale Klima, den Erholungswert sowie den Biotop- und Artenschutz.

Auf den landwirtschaftlichen Betriebsflächen wird eine umweltgerechte Produktion nach guter fachlicher Praxis angestrebt. Zur Wiederherstellung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen werden Betriebe mit extensiven Landbewirtschaftungsformen und der ökologische Landbau besonders gefördert.

...

Für die Schwerpunkt- und Problembereiche der Landwirtschaft sind Landnutzungskonzeptionen zu entwickeln.

Die landwirtschaftliche Wirtschaftsweise hat umweltschonend und standortangepasst zu erfolgen.

...

Die Produktion, Verarbeitung und Anwendung von nachwachsenden Rohstoffen soll gefördert werden, wenn dies bei einer ökologischen Gesamtbetrachtung aus umwelttechnischen Gründen sinnvoll ist und sich wirtschaftlich trägt. Zusätzlich muss mit dem Anbau nachwachsender Rohstoffe eine Steigerung der Wertschöpfung in den landwirtschaftlichen Betrieben verbunden sein. U. a. auch wegen der landschaftsprägenden Bedeutung sollen auch der Wein-, Obst- und Gartenbau erhalten und gefördert werden.

Die zunehmende Notwendigkeit einer flächendeckenden umweltgerechten Landbewirtschaftung sowie der Erzeugung hochwertiger Lebensmittel und Rohstoffe gebietet besondere Rücksichtnahme bei Inanspruchnahme und Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen.“

Neben einer Vielzahl von Bedingungen und Einschränkungen, unter denen die Landwirtschaft innerhalb einer räumlichen Ordnung zum Sinnträger der weiteren Landesentwicklung werden kann, ist der entscheidende Punkt die Sicherung einer landwirtschaftlichen Flächenkulisse durch die der Landesplanung folgenden Regionalplanung. Der perspektivische und politische Inkrementalismus der Raumplanung Ende des 20. Jahrhunderts (ZLOTNY 2006) wird hier von einem formellen Inkrementalismus abgelöst, welcher zwar versucht, durch die Aufnahme einer Reihe modern anmutender Begriffe wie „Agrarstandort“, „marktgerecht“, „verbrauchernahe Versorgung“ oder „innovative Landwirtschaft“ den Entwicklungsstand der Branche zu reflektieren, im Kern aber nur auf die Flächensicherung als Koordinationsaufgabe zugreifen kann. Dadurch können Konkurrenzplanungen verdrängt werden, Flächenanteile an der Gesamtfläche verteidigt und Netzstrukturen von Unternehmen, Branchen oder Verbänden einbezogen werden. Je nach politischer Schwerpunktsetzung ermöglichen die Flächenansprüche der Wirtschaft, ihr politischer Stellenwert und die politische Kraft ihrer Kommunikation das Ausmaß der Mitgestaltung an der staatlichen Raumkonstruktion durch Raumplanung. Voraussetzung dafür ist natürlich, dass die politischen Verhältnisse des Staates stabil genug sind, um die Einhaltung der Verhaltensforderungen räumlicher Ordnung und die Akzeptanz der staatlich verordneten räumlichen Struktur erwartbar zu machen. In diesem Sinne lässt sich sagen, dass instabile politische Verhältnisse zu instabilen Räumen führen, das hieße für die Wirtschaft, auf die nur begrenzte Tragfähigkeit eigener Raumkonstruktionen zu setzen und den staatlichen Einfluss darauf zu beobachten. Seitens der Interessenvertretungen der Wirtschaft besteht daher ein starkes Interesse an kontinuierlichen und belastbaren Interpenetrationsverhältnissen mit dem raumordnenden Kommunikationssystem. Über die darin liegenden Kommunikationspfade können in die staatliche Raum-

konstruktion eigene Intentionen eingebracht werden. Sie machen gegenläufige Interessen erkennbar und erlauben es, auf die im Prozess der Raumplanung bekannt gewordenen Ziele zu reagieren.

Der Vorteil einer Interpenetration zwischen beiden Systemen liegt daher auf Seiten der Wirtschaft in einer verlässlichen räumlichen Orientierung der Politik und der Erkennbarkeit von Konkurrenzen, die wiederum als Stimulanz eigener Reaktionen oder Anpassungen der Wirtschaft benutzt werden können³⁴⁴. Für das raumordnende System ist es vorteilhaft, dass ein spürbares Interesse von wirtschaftlicher Seite an der staatlichen Raumplanung besteht. Das Einbringen räumlicher Elemente der Wirtschaft in die staatliche Raumkonstruktion erweitert die Basis der Selbstreferenz durch Diversifizierung und stabilisiert sie durch die Ausdehnung ihrer thematischen Basis. Dies ist nicht nur schlechthin eine Möglichkeit, mehr Sinn als ein Mehr an Quantität zu bilden, sondern enthält insofern qualitative Aspekte, als das wirtschaftliche Angelegenheiten gesellschaftlich als fundamentale Werte begriffen werden, deren Sinnbildungen wenigstens soweit sehr weitgehende Akzeptanz finden, wie in ihnen die Quelle materiellen Wohlstandes und gesellschaftlicher Wohlfahrt begriffen wird. Raumordnungspolitische Macht enthält insofern als wichtiges Element auch ihre Ausdehnung auf Angelegenheiten der Wirtschaft, und nicht nur der Siedlungspolitik, der Ökologie oder der Bevölkerungsentwicklung, obwohl bereits diese allein schon starke Ordnungsimpulse des Staates wecken können. Die nachfolgende Abbildung symbolisiert mit Hilfe einer kartographischen Übersicht die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 2007 bis 2013 der EU-Kommission. Ergänzend existiert dazu eine Nationale Fördergebietskarte 1.1.2007 – 31.12.2013 mit der Neuabgrenzung der Regionalfördergebiete auf Grundlage der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung (Abgrenzung laut Beschluss des Bund-Länder-Planungsausschusses GA vom 20.2.2006, von der EU-Kommission genehmigt am 8.11.2006). Eine Umsetzung in deutsches Recht erfolgte durch das Investitionszulagengesetz.

Abbildung 35: Fördergebiete der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland

L

³⁴⁴ Herausragendes Beispiel der letzten Jahre für diese Wirkungen sind die Einrichtungen von Eignungsgebieten für Windenergieanlagen in Raumentwicklungsprogrammen.

GRW-Fördergebiete 2007 - 2013



Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" 2007 - 2013 in gemeindescharfer Abgrenzung

Gemeinden, Stand 31.12.2003

- | | |
|--|--|
| A - Fördergebiet | D - Fördergebiet |
| A - Fördergebiet ("statistische-Effekt-Region") | D - Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise) |
| C - Fördergebiet | Teilweise C - Fördergebiet, teilweise E - Gebiet |
| C - Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise) | Teilweise C - Fördergebiet (nur KMU-Zuschläge) |
| Teilweise C -, teilweise D - Fördergebiet | Teilweise C - Fördergebiet (nur KMU-Zuschläge), teilweise D - Fördergebiet |
| E-Gebiet (Schutzklausel/Einvernehmensregel) | Nicht-Fördergebiet |

(Quelle: http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22038/DE/ForschenBeraten/Fachpolitiken/WirtschaftFinanzen/GRWStrukturpolitik/FoerdergebieteMittelaufteilung/03_DatenKartenGraphiken.html)

7.12.3.1 Regionale Daseinsvorsorge

Einer Betrachtung von Interpenetrationen zwischen Raumordnungspolitik und Wirtschaft relativ leicht zugänglich sind daneben die Handlungen der Exekutive. Unter diesen hebt sich ein Bereich heraus, für den auch in dieser Arbeit bereits mehrfach der Begriff der Daseinsvorsorge verwendet wurde. Aufgrund seiner Ambivalenz zu räumlich beschreibbaren Prozesse soll hier deshalb nachgezeichnet werden, wie seine Entwicklung auch in der Raumordnungspolitik zu ansteigender Komplexität und zu erweiterten Möglichkeiten der Selbstreferenz genutzt wird. Eine erste Erwähnung und konzeptionelle Grundlegung des Begriffs geht auf den Staats- und Verwaltungsrechtler Ernst FORSTHOFF (1938) zurück, der mit ihm einen Regulationsersatz für die seiner Ansicht nach durch Technisierung zunehmend gefährdete gesellschaftliche Ordnung anregen wollte. Seine Befürchtungen richteten sich auf eine ökonomische Macht und partikulare Interessen, welche die Staatsautorität bedrohen würden. Dieser Bedrohung könne mit einem staatlichen Primat über die Wirtschaft und einer reduzierten Verfügungsgewalt des privaten Eigentums entgegengewirkt werden, in der eine Daseinsvorsorge mit autoritärer staatlicher Lenkung und Führung eingerichtet wird (SCHEIDEMANN 1991). In dieser Form sollte Daseinsvor-

sorge als Residuum staatlicher Autorität Aufgaben einer Leistungsverwaltung integrieren, um Parteien und Verbänden nicht die Gestaltung des Gemeinwesens allzu sehr zu überlassen (BADURA 1963: 188). Als Träger der Daseinsvorsorge wurde nach 1945 zunächst die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden erfasst, während sich zum Ende des Jahrhunderts auch Vorstellungen zu Landes- und Bundes- und europapolitischer Daseinsvorsorge entwickelten (BERSCHIN 2000: 6 – 10). Allerdings führte die dem Begriff innewohnende Unbestimmtheit hinsichtlich einer Trennung der fiskalischen Tätigkeit von der Leistungsverwaltung teilweise zu einer Ablehnung des Begriffs durch die Rechtswissenschaft (SCHEIDEMANN 1991), auch wenn er Eingang in Rechtstexte gefunden hat.

Die von FORSTHOFF (1971) ausgehende Kritik des Verhältnisses von staatlicher Leistungsträgerschaft und seiner Bedrängung durch die organisierten Kräfte der Industrie und Wirtschaft mündete in Forderungen nach einer staatlichen Planung, die sich auf die technischen Prozesse der industriellen Entwicklung erstrecken sollte. Hier findet sich auch der Berührungspunkt zwischen einer Daseinsvorsorge des Staates und seiner Raumplanung, wobei gerade der mit der neueren Betonung von Daseinsvorsorge aufkommende Paradigmenwechsel von Leistungsverwaltung zu Gewährleistungsstaat neue Aspekte enthält.

So lässt sich der u. a. von KLÜTER (2000: 599) eingebrachte Begriff der „kooperativen Gewalt“ in diesem Zusammenhang mehrseitig verwenden. Zum einen kann er sich auf die Wirtschaftsverbände und deren Lobbyarbeit beziehen, deren externe Steuerungsversuche des politischen Systems durch kooperatives Verhalten der Wirtschaftseinheiten untereinander an Bedeutung gewinnen können. Zum anderen und wichtigeren aber können mit ihm auch Mischformen staatlich-privater Aufgabenerledigung der Daseinsvorsorge bezeichnet werden. Hierbei kommt es zu einer gegenseitigen Durchdringung politischer und wirtschaftlicher Interessen, die von einer typischen Asymmetrie der Kommunikation geprägt ist. Während die Wirtschaftsunternehmen durch standardisierte Quantitäten in Form von Geld grundsätzlich wirtschaftsrational (rentabel) handeln müssen, um sich temporal zu stabilisieren, lassen sich diese Quantitäten nicht auf Macht-„einheiten“ in der Politik umrechnen. Machtrationalität kann nur ggf. mit Wirtschaftsrationalität kompatibel sein. Zwar lassen sich auch für die Politik Quantitäten auffinden, z. B. in der Form der Stimmenzahl von Wählern. Einer Umrechnung auf oder in Geldeinheiten immanent ist aber der Verdacht auf Korruption.

Raumordnungspolitik hält sich von diesem Verdacht möglichst frei, indem sie klare Grenzen zwischen den räumlichen Ordnungszielen und den Zielen der Unternehmen zu ziehen sucht. Je größer allerdings die Anteile des Staates an solchen Unternehmen sind, die ihr Wirkungsfeld auch räumlich beschreiben, desto leichter und geradezu selbstverständlich eröffnen sich ihnen Möglichkeiten einer Einflussnahme auf die strategischen Entwicklungsplanungen des Staates. Unternehmen werden das Angebot, ihre Produkte als Inhalte staatlicher Daseinsvorsorge anzubieten, nicht ungenutzt lassen, da eine Legierung unternehmerischer mit staatlichen Zielen zu politischen Einflussmöglichkeiten führt – damit zu einem Marktvorteil.

Dies zeigt eine Umkehrung der ursprünglichen Begriffsbedeutung an, die anfänglich auf eine stärkere staatliche Autonomie von den Kräften des Marktes gerichtet war. Daseinsvorsorge als rechtlich formulierter Anspruch des Staates und als Titel eines weiterentwickelten, umfassenderen Konzepts staatlicher Gewährleistung von wichtigen Versorgungsfunktionen enthält dann zwar nach wie vor das regulative Moment des Eingriffs in die Wirtschaft aufgrund von Rechtsakten. Fraglich ist dabei jedoch, ob es noch eine deutlich wahrnehmbare Differenz zwischen politischen und wirtschaftlichen Zielen gibt, da in den neueren Überlegungen zur konzeptionellen Entwicklung der Daseinsvorsorge Ziele wirtschaftlicher Effizienz sehr deutlich betont werden³⁴⁵.

Die zunehmende Differenzierung der Gesellschaft und die Erweiterung der Kommunikationsbasis der Raumordnungspolitik durch Um- oder Restrukturierung sozialer Hierarchien enthalten sowohl die Möglichkeit einer verstärkten räumlichen Relationierung als auch einen zunehmenden Verzicht auf „Raum“ als Bezugsbasis. Generell lässt sich feststellen, dass ein Rückzug der Politik aus räumlichen Relationen sich dort abzeichnet, wo andere als unmittelbar staatliche In-

L

³⁴⁵ So u. a. die Ausführungen über die Finanzierung und Kosten der Daseinsvorsorge bei WINKEL, GREIVING, KLINGE u. PIETSCHMANN (2008: 4).

stitutionen Aufgabenanteile übernehmen, die bislang zur politischen Raumkonstruktion gehörten. Die so vorgenommene Vereinfachung der staatlich-politischen Raumkonstruktion dient natürlich einer Entlastung des Staates von Leistungsaufgaben, bei der jedoch aus politischen Gründen nicht sichtbar werden soll, dass anderen Akteuren Entscheidungsspielräume überlassen werden, die vorher ausschließlich staatliches Terrain waren. Grundsätzlich bedeutet dieser Vorgang ja ohnehin keine vollständige Aufgabe staatlicher Souveränität, sondern möglicherweise nur ein Ausprobieren neuer Wirkungsformen politischen Handelns, und ggf. ein anschließendes Verwerfen und Zurückkehren zu bewährten staatlichen Handlungsmodellen. Diese Tendenz, die sich an einer abnehmenden Verwendung der Raummetapher zeigt, hat zu einer verstärkten Thematisierung staatlicher Funktionen geführt, die unter den Begriff der gesellschaftlichen Daseinsvorsorge gebracht wird, ohne den Bedeutungshintergrund des Begriffs ausreichend zu erhellen.

Mit der Zukunft der Daseinsvorsorge hat sich inzwischen auch die Europäische Union eingehender befasst³⁴⁶, zitiert diese allerdings unter dem Begriff der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschließung der Sozialdienstleistungen“. Diese Dienstleistungen von allgemeinem Interesse decken ein breites Spektrum von Tätigkeiten ab, das nach Auffassung der EU von den Leistungen großer netzgebundener Branchen wie Energiewirtschaft, Telekommunikation, Verkehr, Hörfunk und Fernsehen sowie Postdiensten bis hin zu den Leistungen des Bildungssektors, der Wasser- und Abfallwirtschaft und des Gesundheits- und Sozialwesens reicht. Aus europäischer Sicht variieren Umfang und Organisation dieser Dienstleistungen von allgemeinem Interesse entsprechend den unterschiedlichen Traditionen und Gepflogenheiten in den einzelnen Staaten, sollen aber alle wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen umfassen, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden. Das Interesse der EU richtet sich entsprechend ihrer selbstverstandenen Aufgaben auf die Abstimmung des Binnenmarktes und die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns. Eine territoriale Untersetzung und Zuordnung der einzelnen Dienstleistungen obliegt somit weiterhin den Mitgliedstaaten und Regionen und es ist klar, dass die anwachsende Differenzierung der Gesellschaft eine zunehmend sorgfältigere Abstimmung der einzelnen Leistungen untereinander und nebeneinander verlangt.

In den Aufgaben der staatlichen Binnenkoordination lassen sich zwei verschiedene Bereiche abgrenzen. Soweit es um die Abstimmung von technischen, ökologischen oder sozialen Entwicklungen unabhängig vom Träger dieser Entwicklung geht, kann auf Koordinationsfunktionen eingeschränkt werden, welche gegenläufige Interessen ausgleichen und Konkurrenzsituationen entschärfen. Soll darüber hinaus eine aktive staatliche Beförderung des Angebotes, der Anlage, Organisation, Finanzierung und Ausführung von Leistungen erfolgen, mit denen die Wirkung marktwirtschaftlicher Prinzipien der Wirtschaftsführung zum mindesten anteilsweise ausgesetzt wird, dann befasst sich der Staat mit Infrastrukturentwicklung bzw., mit einem scheinbar moderneren Begriff bezeichnet, mit regionaler Daseinsvorsorge. Regionale Daseinsvorsorge soll deshalb über die staatliche Binnenkoordination hinaus eine Grundversorgung mit technischen und sozialen Leistungen umfassen, deren Inhalte und Ausmaß schnell zum Kampfplatz rechtlicher und politischer Auseinandersetzungen werden können (BERSCHIN 2000).

Ob darüber hinaus auch noch ein exekutives Beteiligungsmanagement zur Einbeziehung regionaler Akteure in die staatlichen Planungsprozesse, die Bildung politischer und exekutiver Strukturen (z.B. in Form von Zweckverbänden oder Planungsverbänden) und Regionalmanagement zur Führung eines interregionalen Wettbewerbs dazu zu rechnen sind, ist gegenwärtig noch unklar.

Für einen vorgenommenen Wechsel der Begriffe von Raumordnung hin zu öffentlicher Daseinsvorsorge lassen sich folgende Konsequenzen hervorheben:

- eine zunehmende Differenzierung von Regionalpolitik und einzelthematischer Fachpolitik, weil die Lösung von der Raummetaphorik zu einer stärkeren Konzentration auf diejenigen Belange der Gesellschaft führen kann, die sie für ihre zukunftsfähige Entwicklung benötigt (benefit: Nutzen-Orientierung); möglicherweise wird eine solche

L

³⁴⁶ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0725de01.doc .

- Differenzierung wieder Tendenzen zur Vereinheitlichung (Komplexitätsreduktion) erfordern, die dann wieder auf Raum rekurriert;
- eine deutlich umrissene Ebene der regionalen Daseinsvorsorge stärkt die Subjektivierung der Regionen, d. h. ihr politisches Selbstverständnis und ihre inner- sowie interregionalen Zusammenhänge; die mehr oder weniger deutlich ausgeprägten politischen, wirtschaftlichen und anderen sozialen sowie ökologischen Grundlagen der Regionen werden damit voraussichtlich in ihrer Funktionalität für die Gesellschaft deutlicher hervortreten und besser thematisierbar;
 - die Subjektivierung der Regionen wird in eine Aufgabenkritik der behördlichen Raumordnungspolitik münden, in deren Fokus sich zwangsläufig „Entwicklung“, „Anpassung“, „Steuerung“ und „Management“ schieben werden; pauschal lässt sich daraus schlussfolgern, dass damit neue Chancen entstehen, die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen zu erhöhen;
 - der Bezug auf eine regionale Daseinsvorsorge bietet eine bessere Legitimation nicht nur deshalb an, weil sie nicht mehr im grenzenlosen Raum verortet werden muss; er kann das bisher unter Raumordnung verstandene politische Handlungsfeld aufgrund einer klaren Nutzen-Orientierung auch einfacher legalisieren;

7.12.4 Recht

7.12.4.1 Zur Legaldefinition der Raumordnung und ihren Wirkungen

Auch nach ca. 300 Jahren der Entwicklung fort vom Naturrecht hin zur Positivität des gesetzten Rechts ist es für die Verwaltungspraxis relevant, dass der Vorgang der Entstehung von Recht auf unterschiedliche Legitimationsprobleme stoßen kann. Für die Landes- und Regionalplanung beginnt dies bereits mit der Frage danach, wie die Legitimität begründet wird, die zur Planung neuen Rechts ermächtigt. Das ROG ist, auch in seiner Neufassung als GeROG, in dieser Hinsicht ein Zwitterwesen, insofern es auf Konditional- als auch auf Zweckprogramme verweist. Wesentlich daran ist, dass es mit seinen Bestimmungen weitere Konditionalprogramme konditioniert, nämlich Landesraumprogramme und regionale Raumprogramme, wobei auch die Landesraumprogramme ihrerseits wiederum die regionalen Programme konditionieren. Man wird sich deshalb nicht der Frage verschließen können, wie das Verhältnis dieser kaskadenartigen Konditionierung der Raumordnungspolitik hin zu den „reinen“ Zweckprogrammen unter Legitimitätsüberlegungen zu sehen ist und welchen Sinn die stufenweise Konditionierung für die Rechtsplanung von Räumen bereit hält.

Inwieweit ist Landes- und/oder Regionalplanung auch Rechtsplanung? Wird der Ausgangspunkt der Betrachtung in die Unterscheidung von Zweckprogrammen und Konditionalprogrammen gelegt, ist recht eindeutig, dass es sich bei Landes- und Regionalplänen bzw. –programmen, die nach deutschem Raumordnungsrecht aufgestellt wurden, um Konditionalprogramme handelt. Sie stellen keinen in sich kohärenten Plan als Zweckprogramm dar, welcher operationelle Ziele und die dafür erforderlichen Mittel festlegt, sondern definieren Ziele als einzuhaltende Bedingungen von Handlungen³⁴⁷.

Die an Konditionalprogramme geknüpften erhöhten Anforderungen der Legitimierung führen in einen erhöhten Begründungsaufwand³⁴⁸ bei der Herstellung des mit den Programmen gesetzten Rechts. Dabei zeigt sich, welche Legitimationsprobleme für die Raumplanung entstehen.

Die Aufstellung eines Raumordnungsplans beginnt in der Regel mit der Erfassung verschiedener fachlicher Daten und der Auswertung fachlicher Zweckprogramme³⁴⁹ der öffentlichen Ver-

L

³⁴⁷ Z.B. in der Form: „5.1.4 Boden, Klima und Luft. (4) Die Reduzierung der Emission von Treibhausgasen ist durch Berücksichtigung der Siedlungsstruktur und geeigneter technischer und infrastruktureller Maßnahmen, vor allem im Energie-, Bau- und Verkehrsbereich zu sichern.“ Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005).

³⁴⁸ Bei Zweckprogrammen ist die Begründung im Zweck selbst bereits weitgehend erfasst, so dass sich weitere Erklärungen erübrigen.

waltung und privater Planungsträger. Einfluss gewinnen in dieser frühen Phase bereits andere Konditionalprogramme, insbesondere die einschlägigen Gesetzestexte des Raumordnungsrechts und die Fachrechtstexte, aber auch politische Dokumente wie Koalitionsverträge der Regierungsparteien oder solche Dokumente des Gemeinschaftsrechts wie das Grünbuch für die künftige Meerespolitik der Europäischen Union (2006). Daneben sind die Ergebnisse von durchgeführten Verfahren der Raumordnungsverwaltung von Bedeutung, die für Einzelfälle ermittelte und bewertete Erfordernisse der Raumordnung eine gewisse Definitionsmacht erlangen und diese bis auf die Programmebene verlängern, indem sie ihr Ergebnis als zu beachtendes Erfordernis der Raumordnung definieren.

Die Raumplanungen der unterschiedlichen Ebenen leisten aus diesen Bestandteilen erste integrierende Entwürfe des Programms. Das Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern sieht bspw. vor, dass der Programmentwurf nach einer Abstimmung der Ressorts der Landesverwaltung vom Regierungskabinett, d. h. von den Ministern und dem Ministerpräsidenten, beschlossen werden. Eine formale Beteiligung des Landesparlaments ist nicht erforderlich (Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern 1999: 6). Auf der regionalen Ebene existieren Regionale Planungsverbände, die in Form eines regionalen Parlaments (Verbandsversammlung) die von der regionalen Verwaltung erarbeiteten Programmentwürfe beschließen, wobei die planerischen Spielräume der regionalen Ebene von der Landesebene von vornherein stark eingeengt sind. Von den Festlegungen der Landesebene abweichende Grundsatzentscheidungen sind deshalb hier nicht mehr möglich, womit das Defizit in der demokratischen Beteiligung von der Landesebene in die regionale Ebene transplantiert wird.

Die Legitimationsprobleme tauchen somit in drei Konstruktionsprinzipien dieser Programme auf:

- bei der Überleitung von Verwaltungsentscheidungen zu Rechtssätzen
- bei der bürokratischen Erarbeitung und Verabschiedung des Programms auf der Landesebene
- bei der Einengung der parlamentarischen Arbeit auf der regionalen Ebene durch die Ministerialbürokratie.

Landes- und Regionalplanung sind nicht nur die Anwendung von Planungsrecht, sondern entwerfen selbst in umfangreichem Ausmaß Rechtssätze, die in hohem Maße durch die Arbeit der Exekutive geprägt werden und wenigstens in Teilen deren Interesse widerspiegeln.

Die kaskadenartige Anordnung der Konditionalprogramme vom Europäischen Raumentwicklungskonzept hinab über das ROG des Bundes, die Landesplanungsgesetze, Landesprogramme und regionalen Programme macht es selbst für erfahrene Parlamentarier schwer, den damit erzeugten Eindruck der Existenz eines höheren Willens zu verscheuchen. Es entsteht der Eindruck, hier würde trotz aller Positivierung neuzeitlicher Rechtssetzung ein Rest früheren Naturrechts verblieben sein, der seine Begründung aus sich selbst erzeugt.

Die Konditionalform der Raumordnungsprogramme gewährleistet in Anlehnung an LUHMANN (1975: 57) unter anderem, dass ein mit Entscheidungen arbeitendes System sich durch diese Kommunikationsform mit seiner Umwelt verbindet, indem es sein Entscheiden von im Voraus bestimmten Umweltereignissen abhängig macht. Bestehen jedoch in der Herstellung des konditionierten Programms grundsätzliche Probleme der Legitimierung fort, dann kommt es zwangsläufig zu einer mindestens partiellen Lösung des entscheidenden Systems von seiner Umwelt, unabhängig davon, wie formell ausgeprägt die Konditionen seines Programms ansonsten auch sind. Die Konditionen weisen dann eine schwächer werdende Verbindung zu denjenigen Zuständen der Umwelt auf, die einer Entscheidung des Systems zugänglich gemacht werden können. System und Umwelt separieren sich. Sofern die Umwelt ebenfalls aus Systemen besteht, verringern sich die Möglichkeiten, sich aufeinander zu beziehen und miteinander zu kommunizieren.

Auf diese Weise erklärt sich, weshalb Raumordnungspolitik beständige Legitimationsgrundlagen sucht und diese gleichzeitig flieht. Sie muss die Verbindung zur Umwelt erhalten, um nicht bindungslos durch die Kommunikation der Gesellschaft zu schweben. Dennoch muss sie als Sys-

」

³⁴⁹ So zum Beispiel der Straßenbauvorhaben des Bundesverkehrswegeplanes 2003 oder des Generalplanes Küsten- und Hochwasserschutz Mecklenburg-Vorpommern (1994).

tem auf ihrer Geschlossenheit bestehen, um sich von Umwelteinflüssen so weit frei zu halten, dass Entscheidungen möglich bleiben. Gleichzeitig richtet es sich darauf, die Umwelt zu konditionieren. Ein Widerspruch, der einer ständigen Balance bedarf. Repräsentiert wird dieser Widerspruch durch die Evidenzprobleme des materiell-ontologisch aufgefassten Raumes: der Raum der Raumordnung ist nicht derjenige, den sie als existent vorstellt: es ist ihre Eigenkreation.

Wird Raumordnungspolitik unter dem Blickwinkel betrachtet, wie weit ihre Tätigkeit und ihre Entscheidungen durch Rechtssätze legitimiert sind, dürfte es keine grundsätzlichen Probleme geben³⁵⁰. Im Zweifelsfall lässt sich dann auch auf dem Rechtswege klären, ob für die eine oder andere Handlung die rechtlichen Grundlagen hinreichen. Überprüfbar sind die auf eine räumliche Ordnung gerichteten Normen in den entsprechenden Verfahren.

Anders zu beurteilen, und zwar sowohl von seinem inhaltlichen Prüfungsziel wie von den dazu verwendbaren Prüfungsverfahren sind Legitimierungsversuche, die sich auf die erwartbaren Ergebnisse raumordnerischen Handelns stützen. Eine solche output-Legitimierung wirft Fragen danach auf, wie sie operationalisiert werden kann, um nachvollziehbar zu sein. Diese Form der Legitimierung stößt sofort auf ein allgemeines strukturelles Problem, welches aus der Entscheidungsfähigkeit exekutiven Handelns resultiert und mit einer bestimmten Formel beschrieben werden kann. Dazu zunächst vier Beispiele:

a) Die Zustimmung einer Raumordnungsbehörde zu einem Projekt bezieht sich immer nur auf die Frage, ob dieses Projekt den rechtlich definierten Erfordernissen der Raumordnung zuwiderläuft. Ist das Projekt erfolgreich und nach einiger Zeit mit seinem Standort in die regionale Wirtschaft integriert, wird dieser Erfolg vielen Faktoren zugeschrieben. Der Einfluss der staatlichen Raumordnungspolitik erscheint dabei in der Regel nicht mehr als einer der wichtigen Erfolgsfaktoren. Ein Nachweis der Wirkung, zum Beispiel in Form eines monetären Wertes, könnte nur durch einen raumwissenschaftlichen Nachweis erbracht werden.

b) Fall b) ist eine Unterteilung zu a): Eine Raumordnungsbehörde hat einem Projekt zugestimmt. Mit dieser Zustimmung übernimmt sie trotzdem keine Verantwortung dafür, dass dieses Projekt erfolgreich sein wird. Sie erklärt sich implizit mit ihrer Entscheidung nur für räumliche Rahmenbedingungen zuständig, hat aber keinen weiteren Einfluss auf Details der Durchführung. Ist das Projekt nicht erfolgreich durchzuführen, muss es das Bestreben der Verwaltung sein, nicht in den Verdacht einer Mitschuld am Scheitern zu geraten. Dies führt trotz aller Verlockungen, sich in der politischen Kommunikation ein positives output zuzurechnen, eher zu einer Distanz gegenüber den beurteilten Projekten.

c) Hat die Ablehnung einer Raumordnungsbehörde bezüglich eines Projekts zur Folge, dass dieses nicht durchgeführt wird, so lässt sich ein aus der Nichtdurchführung resultierender betriebswirtschaftlicher oder volkswirtschaftlicher Gewinn bzw. Verlust nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermitteln. Aufgrund der Komplexität wirtschaftlicher Verflechtungen wird eine solche Analyse auch stets mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sein.

d) Fall d) wiederum ist eine Unterteilung zu c): Ein von der Exekutive abgelehntes Projekt wird trotz dieser Ablehnung realisiert, und zwar wirtschaftlich erfolgreich. Es kann dann nicht im politischen Interesse liegen, die Ablehnung des Projekts ausführlich zu publizieren. Erfahrungen dieser Art führen bei der Exekutive ebenfalls zu einer internen Distanz zu der selbst getroffenen Entscheidung und verhindern ein zu großes Engagement bei deren ergebnisorientierter Bewertung.

L

³⁵⁰ Selbst dann nicht, wenn, so wie im § 6 GeROG zugelassen, Raumordnungsbehörden durch Zielabweichungsverfahren die in einem Raumordnungsprogramm enthaltene raumpolitische Entscheidung (das raumordnerische Ziel) mit Verwaltungshandeln konterkarieren dürfen: auch dieser Fall ist somit „legitimiert“.

Die von der Raumordnungsverwaltung getroffenen Entscheidungen fallen in ein zu komplexes Umfeld, um sie durch allgemein zugängliche mathematische Korrelationen abbilden zu können. Formelhaft lässt sich bestimmen, dass sie den Erfolg ihrer Entscheidungen nicht nachweisen kann, dies aber auch nicht unbedingt will, um an einem ggf. eintretenden Misserfolg nicht nachweisbar beteiligt zu sein. Ein solches Verhalten ist hochgradig politisch, weil es auf ein taktisches Akzeptanz- und Unterstützungsmanagement zielt, welches der Machterhaltung dient. Für die Raumplanung, als subordiniertem Teil der Verwaltung, muss eine diesbezügliche Diagnose anders ausfallen, weil die von ihr aufgestellten Pläne und Programme grundsätzlich unter einem stärkeren Diktat der Evolution stehen. Es gibt bis heute kein anwendbares Instrumentarium, um den Erfolg oder Misserfolg von raumordnerischen Plänen und Programmen zu bewerten. Selbstverständlich ließe sich aus einer Vielzahl nutzbarer Kriterien oder Indikatoren ein Set zusammenstellen, um die Wirkungen von Raumplänen beurteilen zu können, wobei als ein schwieriges methodisches Problem die erforderliche Eliminierung anderer Einflussfaktoren aus der Bewertung auftaucht. Wie bei den Entscheidungen, so ist aber auch bei den Plänen und Programmen die Neigung der Raumplaner sehr ausgeprägt, den Misserfolg einer Planung nicht zurechenbar werden zu lassen. Ein vorgeschlagenes Indikatorenset hat schon deshalb nur geringe Chancen, allgemeine Anerkennung oder rechtliche Verbindlichkeit zu erlangen. Sind Raumordnungspläne oder -programme deshalb überwiegend emotional intendiert? Insofern auch Politik emotionalen Strukturen Rechnung tragen muss, zieht eine Bejahung der Frage eine Rückverbindung zur Subjektivität von Raumkonzepten, erst recht zu den diesen innewohnenden Semantiken. Legitimierung von Raumordnungspolitik und Raumplanung anhand einer bspw. wirtschaftlich berechenbaren Bemessung von Ergebnissen findet demnach keinen sachlichen Grund im Nachweis der durch Raumordnungspolitik und Raumplanung erstellten öffentlichen Güter. Über einen symbolischen Charakter, wie er zum Beispiel in der Formulierung über den Mehrwert einer räumlichen Ordnung zum Ausdruck kommt (KOMMISSION SÜD: 6), können solche Versuche nicht hinaus gelangen. Dies muss allerdings kein schwerer Mangel sein, sondern lässt sich als modernes Bestreben erkennen, alle möglichen Handlungen, so auch die des Staates, mit wirtschaftlichen oder wenigstens naturwissenschaftlichen Bewertungsmaßstäben hinsichtlich ihrer Effizienz zu messen. Der Grad erreichter politischer Macht oder politischer Durchdringung gesellschaftlicher Raumvorstellungen lässt sich aber nicht in Form monetärer Werte darstellen, weil dieser Versuch die Existenz unterschiedlicher und funktional orientierter Bewertungsmedien für wirtschaftlichen oder politischen Erfolg ebenso wenig anerkennt, wie er die Relativität eines monetären Wertes in anderen als wirtschaftlichen Zusammenhängen beachtet.

7.12.4.2 Recht und Raumplanung

Auch das deutsche Raumordnungsrecht unterliegt wenigstens in Teilen der problematischen Annahme eines materiell-ontischen Raumes. Jedoch ist der Raum, den das deutsche Raumordnungsrecht noch 1980 meinte, nicht mehr derselbe wie 2010. Es hat sich nicht nur das Raumordnungsrecht gewandelt, auch die sozialen Konstruktionen des Raumes haben sich verändert. Die im metrischen System anzugebende Distanz zwischen Berlin und Dresden hat sich anscheinend nicht verändert. Ihre soziale Wirkung ist erheblich anders geworden. Wenn über den Wandel des Raumordnungsrechts berichtet wird, kann dies eigentlich nicht ohne eine Betrachtung des Wandels der Raumkonstruktionen geschehen, auf die sich dieses Recht beziehen soll.³⁵¹

L

³⁵¹ Es muss deshalb überprüft werden, ob eine solche von Juristen verwendete Formulierung wie: (Z) „Fraglich erscheint insoweit, ob die bislang überwiegend anerkannte Kompetenz kraft Natur der Sache für eine Raumordnung im Gesamtstaat weiterhin Bestand haben kann ...“ (ERBGUTH 2007) nicht mehr verdeckt, als sie klarstellt. Die Natur der Sache Raum ist eine sozial determinierte. Die Kompetenz resultiert deshalb nicht aus einem Wissen über natürliche Eigenschaften des Gegenstandes, sondern aus der beanspruchten Deutungshoheit und Definitionsmacht eines selbsterschaffenen Gegenstandes. Da Raum weder eine Sache a priori ist noch kraft Natur existiert, sondern nur als soziales Konstrukt, bedürfte es wenigstens einiger Ergänzungen. Wenn Raumordnung ihre Berufung auf eine „Kompetenz kraft Natur der

Neben der Annahme eines konstant und natürlicherweise vorhandenen und darum gestaltbaren Raumes als Grundlage rechtlicher Normung raumordnenden Handelns ist die im deutschen Rechtswerk nachvollziehbare Einengung auf die staatliche Binnenkoordination von Interesse. Nicht nur aus Interpretationen der einschlägigen Rechtstexte, sondern diesen folgend auch aus entsprechenden Urteilen lässt sich erkennen, dass die Funktion der Raumordnungspolitik sich auch auf behördeninterne Verabredungen richtet, die keine Allgemeingültigkeiten beanspruchen können³⁵², weil neben ihnen eine Vielzahl weiterer Raumkonstruktionen existiert.

Dieser Aspekt ist deshalb von Bedeutung, weil das Interpenetrationsverhältnis zwischen Raumordnungsverwaltung und dem Recht der Raumordnung sich damit deutlich auf schwankendem Grund bewegt. Die Lagerung auf einer sozial überdehnten Gültigkeit der behördlichen Raumkonstruktion ist problematisch. Aber gerade das Schwanken dieses Grundes kann einer der Auslöser für die ständige Anpassung des Raumordnungsrechts an die gesellschaftliche Entwicklung sein. Die Raumordnungsverwaltung erfasst und definiert Räume unter Bezug auf und unter Beachtung der ihr vorgegebenen rechtlichen Bestimmungen. Das Recht der Raumordnung akzeptiert bisher im Grunde die Auffassung eines materiell-ontischen Raumes und stellt für ihn Normen zur Verfügung, die sich bisher wesentlich auf die staatliche Binnenkoordination beschränken. Die Fortentwicklung des Rechts verzeichnet zwar eine zögernde Ausweitung auf private raumwirksame Planungen, als fühlte es das Schwanken der behördlichen Raumkonstruktion als gesellschaftlich akzeptierter Arbeitsplattform. Die Auseinandersetzung über die Deutungsmacht von räumlichen Relationen drängt jedoch das Recht dazu, sich von der vormals eingeschränkten Geltung auf die staatliche Raumplanung und Raumordnungsverwaltung auf andere und private Bereiche auszudehnen. Raumordnungspolitik und Raumplanungsrecht unterstützen sich dabei gegenseitig mit der ihnen eigenen Komplexität, um in bisher nicht zugängliche gesellschaftliche Bereiche vorzudringen. Diese Komplexitätssteigerung hinterlässt dabei den Eindruck, dass ein moderner Staat (nur) mit einer (rechtlich verfassten) räumlichen Ordnung seine Entwicklungsprobleme bewältigen könne.

Für die Ausdifferenzierung von Rechtssystem und raumordnerischem Kommunikationssystem sowie ihre Interpenetration spielen nicht nur Fragen des Raumes³⁵³, sondern auch solche der Zeit eine wichtige Rolle. Dies resultiert aus der im Zusammenhang mit der Kommunizierbarkeit von politisch verwendeten Raumabstraktionen erforderlichen Prozessualität. Als juristisch codifizierte Verfahrensabläufe müssen sie eine möglichst effektive und standardisierte Behandlung von Vorgängen, Fällen oder Ereignissen ermöglichen. Darüber hinaus ist auch eine generelle Kopplung von politischen und exekutiven Handlungen an gesellschaftliche Zeitstandards notwendig.

Interpenetration als funktional ausdifferenziertes „Zweckbündnis“ weist hierbei dem Recht die aktuellen Lösungsverfahren für Konflikte zu. Das Aktuelle selbst ist, sieht man einmal von der Zeitspanne ab, die ein gerichtliches Verfahren in Anspruch nehmen kann, als Zeitpunkt des Gegenwärtigen sehr klein. Die planerischen Funktionen des raumordnerischen Kommunikationssystems hingegen haben ihre Betrachtungspunkte in der Zukunft, womit temporale Unschärfen über die Einlösung des Geplanten mit zu kalkulieren sind. Die Raumplanung nimmt damit etwas in Anspruch, was das Recht nicht kann, weil es nicht zu seiner Kommunikationsstruktur passt: die Sortierungsfunktion der Zukunft zu nutzen, um Lösungen zu verschieben, aufzuschieben oder auch herbeizuplanen, um einen günstigen Moment für die Realisierung zu nutzen. Recht

]

Sache“ gründen soll, und mit Natur der Sache ist nicht die soziale Natur des Raumes gemeint, dann ist die Existenz der Raumordnung selbstverständlich äußerst problematisch. Wie bei LENDI (2000) nachzuvollziehen ist, kann auf Raum auch juristisch nur dort rekuriert werden, wo zuvor soziale Konnotationen oder sozial standardisierte Koordinaten gesetzt und semantisch aufgeladen wurden.

³⁵² Exemplarisch hier der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 13.11.2006 – 4 BN 18.06 über die zielförmige Festlegung eines Eignungsgebietes „Windnutzung“ in einem Regionalplan und dessen Außenwirkung auf Private.

³⁵³ Das heißt, ihre Funktionalität begrenzt sich auf thematische Beiträge, liefert aber keine nennenswerten Beiträge zum strukturellen Aufbau der Interpenetration.

entscheidet tatsächlich im Moment seiner Anwendung (Fallrecht)³⁵⁴. Planung entscheidet nur unter Sonderbedingungen, zu welchem Zeitpunkt ihr Programm aktualisiert werden soll. Um diese Abgrenzung und gegenseitige funktionale Ergänzung operativ führen zu können, nutzen beide Systeme unterschiedliche Programmierungsformen ihrer Kommunikation. Recht programmiert sich generell konditional, um einen aktuellen Fall anhand der Bedingungen seines Eintritts und seiner Lösungen entscheiden zu können. Dies gilt für raumordnerische Kommunikation teilweise auch, soweit es um die Herstellung und Anwendung von Rechtstexten in Form von Raumordnungs- oder Raumentwicklungsprogrammen geht, in denen Entscheidungsbedingungen formuliert werden. Überwiegend jedoch kommuniziert das raumordnerische System in zweckprogrammatischer Form, d. h. es formuliert sachliche Ziele, deren Realisierungsbedingungen und ggf. erforderliche Mittel für die Erreichung der Ziele. Planung suggeriert Entscheidungen in der bzw. für die Zukunft. Sie steuert Konflikte aus, deren Eintrittswahrscheinlichkeit stets kleiner als 1 ist und generiert durch ihre Steuerungsversuche neue Konflikte.

Die allgemeine Feststellung, Raumordnungspolitik kommuniziere mit dem Rechtssystem teilweise über Konditionalprogramme, lässt über den interpenetrierenden Strukturaufbau noch keine näheren Schlüsse zu. Im politischen Sinne zu stellende Fragen des territorialen Besitzes und der Bedeutungs- und Verwendungsmacht territorialer Bezüge sowie das Grenze-Gebiet-Axiom sind vor allem auch Rechtsfragen. Aufgrund dieser engen, im gleichen Gegenstand der Bearbeitung liegende Kopplung ließe sich jedoch noch kein Interpenetrationsverhältnis für die damit befassten sozialen Systeme herstellen, wenn es an substantziellen Elementen der Kommunikation zwischen ihnen mangeln würde.

Zu dieser Darstellung interpenetrierender Verhältnisse ist es wenig erfolgversprechend, eine Überführung des in der Planung verwendeten Kausalschemas in eine Kommunikation unter der binären Codierung Recht-Unrecht, zulässig-unzulässig oder erlaubt-verboten anzustreben. Die Problematik eines solchen Versuchs liegt u. a. in den verschiedenen Unsicherheiten, die beide Bereiche in Bezug auf ihre zukünftige Entwicklung aufweisen. Für räumliche Planung liegt die strukturelle Unsicherheit der Perspektive in den Anschlussproblemen des Kausalschemas und in den Logik-Problemen von Kausalität selbst begründet. Die Entwicklung des Rechtssystem ist, sieht man von den Abhängigkeiten politischer Entwicklungen ab, generell nicht auf die Bewältigung perspektivischer Vorstellungen gerichtet, sondern reagiert unter Einbeziehung empirischer Werte auf Ereignisse der Gegenwart oder Vergangenheit (durch Rechtssetzung, Urteile oder Gutachten). Selbst das Raumordnungsgesetz des Bundes enthält außer der allgemeinen Festlegung darüber, dass Pläne mit bestimmten sachlichen Inhalten aufgestellt werden sollen, keine weiteren substantiierbaren Bestimmungen über das Ergebnis einer solchen, in die Zukunft reichenden Steuerung gesellschaftlicher Prozesse³⁵⁵. Das Rechtssystem enthält desweiteren Unsicherheiten darüber, ob und wie lange ihre aktuellen Normen verwendbar bleiben.

Die dennoch stattfindenden Umformungen der Codierung Recht-Unrecht auf das Schema Ursache-Wirkung bzw. der umgekehrte Vorgang bleiben komplizierte, bisher kaum untersuchte Prozesse³⁵⁶. So tauchen dabei jeweils Fragen auf, die nur in weitläufigen Diskursen bearbeitet werden können, wie: ist der als Ausgangspunkt gesetzte sachliche, politische, soziale oder andere Anlass für eine räumliche Planung rechters? Sind die für die räumliche Planung zugrunde gelegten Ursachen einer rechtlichen Beurteilung zugänglich - oder doch nur einer wissenschaftli-

³⁵⁴ Auch Morstein Marx verweist in der Einführung zu „Funktionen und Folgen formaler Organisation“ (LUHMANN [1994: 7]) auf die Fallorientierung des Rechts und führt aus: (Z) „Sie (die Rechtspflege; R. W.) hat sich als rechtsanwendende Gewalt zu legitimieren. In der Ermittlung der in der Norm versteckt bleibenden Antwort auf die jeweilige konkrete Fallsituation des Rechtsstreits muss das Gericht den Zwang der gedanklichen Ableitung offensichtlich machen.“

³⁵⁵ LENDI (1997) führt diese Unterscheidung fort in diejenige des klassischen Rechtssatzes konditionaler Form im Verhältnis zum lediglich „formal“ ausgestalteten Planungsrecht. Letzteres begründet Kompetenzen und Verfahren, aber keine Verhaltensnormen, so dass einerseits freies, planerisches Ermessen ermöglicht (rechtlich erlaubt) wird, andererseits aber die rechtsstaatliche Problematik willkürlicher Machtbenutzung nicht vollkommen absorbiert werden kann.

³⁵⁶ Entsprechendes lässt sich im Übrigen auch für die Umformung der Codierung Recht-Unrecht auf das Verhältnis von Freiheit des Willens und Determinismus feststellen.

chen oder politischen Bewertung? Werden die erwarteten und die nicht erwarteten Wirkungen einer Planung rechtskonform sein? Wenn die Wirkungen einer räumlichen Planung möglicherweise nicht oder nur in Anteilen rechtskonform sein werden, ist die Planung dann von vornherein rechtswidrig?

Für die demokratische Legitimierung der Raumplanung leistet das Recht grundlegende Beiträge. FÜRST u. RITTER (1993: 25, 26) stellten aber fest: (Z) „Die Landesplaner – ohne administrative und politische Machtbasis – versuchten darüber hinaus (über die in den siebziger Jahren erlangten personalen Ressourcen und administrative Aufmerksamkeit hinaus; R. W.), ihren Einfluss durch Verwissenschaftlichung der Planung und den Ausbau professioneller Planervereinigungen zu vergrößern.“ Diese Verwissenschaftlichung enthält keine automatisch verbesserte Legitimierung. Mit der zusätzlich einsetzenden Entwicklung der Planungsarbeit hin zu binnenföderalen Verhandlungssystemen entstand die Gefahr, dass sich Raumplanung einer parlamentarischen Kontrolle immer mehr entzog und Eigensteuerungen der Verwaltung an Bedeutung gewannen. Solche Entwicklungen zur faktischen Entmachtung der Parlamente seien Ende der sechziger Jahre in so erheblichem Umfange eingetreten, dass in mehrere Landesparlamente Entwürfe für „Planungskontrollgesetze“ eingebracht wurden. FÜRST u. RITTER (1993: 26): (Z) „Jedoch bedeutet mehr Kontrollverantwortlichkeit auch, dass die Parlamente für solche Kontrollen besser befähigt werden müssten. Infolgedessen wurden auch verschiedene Anregungen gegeben, wie die Komplexitätsverarbeitungsfähigkeit der Parlamente erhöht werden könnte (...) (z.B. Hearings, Enquete-Kommissionen, Parlamentsassistenten).“ Doch sind auch solche Versuche zur Einbeziehung der Raumplanung in die vorhandenen politischen Strukturen von begrenzter Wirkung, weil sie an der internen Organisation der Verwaltung auflaufen.

Es bildeten sich deshalb folgende weitere Legitimierungsstrategien:

- Stärkung der regionalen Ebene und Dezentralisierung; aber auch hier war die parlamentarische Kontrolle zu organisieren (Parlamentarisierung der Regionalplanung);
- Öffentlichkeitsbeteiligung;
- korporatistische Komponenten einbeziehen: Gruppen, Verbände, Kammern beteiligen;
- Verrechtlichung der Planung.

Hieraus entwickelten sich bis heute vorhandene Spannungsfelder, die immer weiter Auseinandersetzungen über die staatlich verfasste Raumplanung generieren. Zu diesen gehören die problematische Abgrenzung zwischen staatlicher und kommunaler Planung sowie alle Versuche, eine postulierte „Freiheit der Planung“ gegen das Korsett formal-rechtlicher Regelungen und eine Rechts- und Verwaltungskultur zur Geltung zu bringen, die dem Staat und seinen Rechtsnormen ein ungewöhnlich hohes Gewicht einräumt. Zu ihnen gehören auch die Diskussionen über die „Entbürokratisierung“ der Planung.

8. Zusammenfassung der Dissertation

zum Thema: „Raumordnung und Raumplanung als soziales System“

vorgelegt von

Roland Wenk

Die Arbeit führt an die Nahtstelle der Kommunikationssysteme Politik, Recht und Wissenschaft und beobachtet dort die Versuche der gegenseitigen Bestimmung, die sich exemplarisch an der Raumplanung entwickeln. Sie startet mit dem Begriff des Raumes und bezieht sich auf die Wirkungen des spatial turn in den Natur- und Gesellschaftswissenschaften. Raum wird in Beziehung zu sozialen Begriffen der Ordnung gesetzt und an Planungs- und Gesellschaftstheorien angeschlossen, welche für die politische Steuerung von territorialen Relationen funktionale Bedeutung haben.

Dazu werden die Verhältnisse zwischen mehrdimensional verwendbaren Begriffen (Raum, Ordnung, Gesellschaft, Information u. a.) und komplexen Zusammenhängen (Systeme, Organisationen, Planung, Entscheidung, Macht, Ideologie, Politik u. a.) thematisiert. Die hinter den Begriffen stehenden Prozesse und Strukturen werden dynamisch zueinander in funktionale Beziehungen gesetzt, um neue Erkenntnisse über Raumordnungspolitik zu gewinnen.

Die allgemeinen Bedingungen von Kommunikation müssen in der Raumordnungspolitik, Raumordnungsverwaltung und Raumplanung stärker beachtet werden. Nicht der Anteil an Kommunikation muss quantitativ gesteigert werden, sondern die Funktionen von Kommunikation sind stärker in Rechnung zu setzen, um Raumplanung und Raumpolitik effizienter zu gestalten und Demokratisierungstendenzen zu befördern. Eine effizientere Gestalt kann in der verstärkten Orientierungswirkung liegen, ohne dass der Aufwand erhöht werden müsste. Für die Unterstützung der demokratisierenden Wirkung lässt sich auf zwei Wirkungspfade verweisen. Zum einen hilft Raumordnungspolitik dabei, die engen Grenzen von Fachpolitiken zu überschreiten und deren politische Akzeptanzprobleme zu bearbeiten. Zum anderen muss die in der Raumordnungspolitik beheimatete Raumplanung die eigenen Legalitätsgrundlagen verbessern.

Raum wird zunächst als Begriff der Synthese erfasst. Als solcher vereinigt er in sich Erkenntnisse, die als a priori vorhanden angenommen werden, mit möglichen Erfahrungen über „natürliche“ und anthropogene Gegenstände. Das raumordnerische Kommunikationssystem nutzt diese Synthese zur Herstellung von Organisationsprogrammen. Mit diesen lässt sich das Verhalten großer Menschengruppen steuern, politische Ziele formulieren und Verwaltungsaufgaben begründen. Die synthetischen Eigenschaften des Raumbegriffs erlauben es, bei Gelegenheit zu transzendieren, und ansonsten empirisch zu verfahren. Bei drohendem Machtverlust wird auf empirisch nicht fassbare Räumlichkeit rekurriert. Soweit die Anleitungsfunktion der Macht wirkt, kann empirisch argumentiert werden, um Handlungen zu begründen. Für die Verwaltung ist von Bedeutung, dass sich die Transzendenz des Raumes für eine machtmmediale Verwendung eignet. Entscheidend an diesem Raumbegriff ist, dass sich seine taktische Verwendbarkeit in politischen Zusammenhängen offenbart.

Raum als Produkt der Kommunikation baut auf der psychosozialen Identität von Personen auf. Mit seinen personalen Konnotationen wird es in Kommunikation eingespeist. Es gibt in diesem Sinne keinen Raum a priori. Jede an Kommunikation beteiligte Person bringt ihre Raumvorstellung mit ein. Ein materiell-ontisches und schematisch in die Raumordnungspolitik sowie Raumplanung übertragenes Verständnis des Raumbegriffs verdeckt diese Denk- und Handlungsgrundlage.

Raumordnung und Raumplanung haben politische Akzeptanzprobleme, weil ihr Vokabular veraltet ist, gesellschaftliche Entwicklungsforderungen nur unzureichend erfasst werden und hoheitliches Handeln heute generell unter den Generalverdacht der bürokratischen Demokratiefeindlichkeit gestellt wird. Darüber hinaus sind ihre Ergebnisse schwer zu quantifizieren, überwiegend nur in abstrakten Begriffen beschreibbar und von schwer nachvollziehbarer Kausalität.

Auch aus diesem Grund begann in den Raumwissenschaften ab etwa 1970 ein auf Funktionalität basierender Erklärungsansatz. Raumordnungspolitik und Raumplanung haben mit „Raum“ auch ein grundlegendes Verständnisproblem in ihr Denk- und Handlungskonzept implementiert, unter dessen Kombination mit Ordnung und Planung kaum abgrenzbare Variationen staatlicher Steuerungs- und Entwicklungsarbeit zusammengeführt werden. Mit diesen Vorbelastungen bedarf es von vornherein erhöhter Anstrengungen und großer Einsichtsfähigkeit, um sie in der Öffentlichkeit gegen das selbstinduzierte Evidenzproblem durchzuhalten.

Dieses Evidenzproblem tritt als inneres Paradoxon auf. Es umfasst die innere Widersprüchlichkeit raumordnerischen und raumplanerischen Kommunizierens. Raum neigt aufgrund seiner synthetisierenden Wirkung zu Totalität, zum Hereinnehmen alles Möglichen durch eine räumliche Konnotation, die allem Geschehen a priori anzuhaften scheint. Totalität bedeutet, dieser Tendenz zur Ausweitung und zur Aufhebung von Differenzierungen permanent ausgesetzt zu sein. Die Totalität von Raum, gleich ob materiell-ontisch oder konstruktivistisch als Kontingenz verstanden, trifft in der Raumordnungspolitik auf den Willen zur Ordnung. Durch die Reduktion möglicher Entwicklungsstränge sollen wiederholbare und wiederauffindbare Schemata erzeugt werden, die in der Kommunikation zur Strukturbildung verwendet werden können.

Die Besonderheiten räumlicher Ordnungsbestrebungen als Teil staatlicher Politik und Verwaltung entwickeln sich nicht nur aus dem übergreifenden Raumbezug. Denn auch andere, spezialisierte Fachpolitiken entwickeln ihre Räume. Die plurithematische Konstruktion des raumordnerischen Raumes ist insofern eine Besonderheit, als ihr Konstruktionsprinzip demjenigen psychischer Räume ähnelt. Die Flexibilität von Plurithematik erweist sich dabei als äußerst ambivalent: sie ermöglicht eine enorme Kontingenz und damit besondere Möglichkeiten der politischen Machtusurpation. Andererseits bewirkt die Sachorientierung von Fachplanungen bzw. Fachpolitiken eine Zurückdrängung der Raumordnungspolitik, da von diesen eigene, teilweise konkurrierende Räume geschaffen und machtmächtig behauptet werden.

Das unauflösbare Paradoxon, sich zwischen totaler Kontingenz des Raumes und reduktionsbedürftiger Komplexität des zu ordnenden Territoriums nicht entscheiden zu dürfen, trifft darüber hinaus auf das bislang unlösbare Erkenntnisproblem, zwischen determinierendem Kausalschema zur Begründung von Planung und der Freiheit planerischer Kreativität keine schlüssige Verbindung erzeugen zu können. Lässt sich dieses Problem derzeit schon nicht wissenschaftlich lösen, so bedürfen die pragmatischen Lösungsversuche der Raumordnungspolitik und ihrer Verwaltung erhöhter Aufmerksamkeit. Sie muss in Hinblick auf die Ziele des eigenen Organisationsprogramms funktionieren – z.B. friedliche Wege aus möglichen Interessenkonflikten aufzeigen.

Als Folge dieser Uneindeutigkeiten zeigen sich die Versuche der neueren Raumordnungspolitik, differenzierend wirkende Substitute zu erschaffen oder auf andere soziale Konstruktionen aufzubauen: Region, Daseinsvorsorge, Demographie usw. Sie bezeichnen einen zunehmenden Abstand zu Räumlichkeit, ohne damit die strukturellen Mängel ihrer Raum- und Planungstheorie aufzuheben. Neben den Regionalisierungsbestrebungen, die sich bis in die europäische Raumplanung verfolgen lassen, bleibt ein zentraler Bereich raumordnerischer Arbeit die Binnenkoordination des Staates. Dieser Bereich lässt sich als relativ klar abgrenzbares Aufgabenfeld erkennen, welches durch konzentrierten Einsatz staatlicher Mittel, begründbares und einheitliches exekutives Handeln beschreibbar wird.

Der politische Nachteil einer Verlagerung von Raumordnungspolitik auf überwiegende staatliche Binnenkoordination liegt in seiner schwierigeren öffentlichen Kommunizierbarkeit. Erzielte Ergebnisse bleiben relativ abstrakt. Ihre Wirkung, gleichwohl wichtig, bleibt unsichtbar versteckt in anderen staatlichen Handlungen. Die Ergänzung mit umsetzungsorientierter Projektarbeit bleibt deshalb eine dauerhafte Herausforderung.

Aus den beschriebenen Theorieproblemen von Raum und Planung entwickeln sich Kommunikationsprobleme. Die begrenzten Wirkungen der Raumplanung, insbesondere hinsichtlich der Durchsetzung des proklamierten Oberziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse, beruhen neben der prekären Kommunikationsgrundlage u. a. auch darauf, nach den spezifischen Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Raumordnungspolitik in Deutschland aus den zentralen Bereichen gesellschaftlicher Steuerung ausgeschaltet worden zu sein. Politische Fassung der Gesellschaft, Wirtschaftsordnung und Eigentum sind keine Themen, die in Deutschland derzeit

einer unmittelbaren raumordnerischen Steuerung unterliegen können, sondern die im Gegenteil eine deutliche Unabhängigkeit von ihren Wirkungen behaupten. Deshalb enthält Raumordnungspolitik auch nur schwache Antworten auf die zunehmende soziale Differenzierung der Deutschen in Arme und Reiche, Einheimische und Zugewanderte, Arbeitende und Arbeitslose, Gebildete und Ungebildete.

Trotz der erkenntnistheoretischen und planungsstrategischen Probleme können moderne Gesellschaften aufgrund ihrer voranschreitenden Differenzierung, der dazu notwendigen Rationalisierung und ihres evolutionären Tempos nicht auf politische Raumplanung verzichten. Das Machtvolumen der deutschen Raumplanung ist durch Rechtsinstrumente aber stark eingegrenzt. Sie verharrt deshalb überwiegend bei Zielen, die weitgehend durch die Öffentlichkeit geteilt werden und aus diesem Mehrheitskonsens einen Teil ihrer Legitimität beziehen. Dieser Zustand enthält eine bewusste Balance zwischen der Notwendigkeit räumlicher Planung und einer sinnvollen Begrenzung ihrer Gestaltungsansprüche. Zu diesen gehört, dem Wohl des ganzen Staates zu dienen. Die Aussichten, solche und ähnliche Ansprüche durch Rechtssetzungen zu begrenzen, dürfen dabei nicht überschätzt werden. Raumplanung und Raumordnungsverwaltung als exekutive Institutionen des Staates sind auch an der Rechtssetzung in Form der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen und Verordnungen beteiligt. Sie können deshalb ggf. Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren gewinnen. Jedoch erst wenn problematische ideologische Ziele die Einflussnahme leiten, bedürfen Raumplanung und Raumordnungspolitik auch erhöhter gesellschaftlicher Aufmerksamkeit.

Raumordnungspolitik ist der Versuch einer Bewältigung des Aufeinandertreffens von zwei Bereichen mit hoher, aber unterschiedlich strukturierter Komplexität: gesellschaftlichen Raumes und politischer Ordnung. Als unmittelbare Folge ihrer Komplexität zeigt sich, dass beide in hohem Maße füreinander undurchsichtig bleiben. Ergebnis eines Bewältigungsversuchs, Raum und politische Ordnungen in ein konstruktives Verhältnis zu bringen, können Raumordnungspläne oder -programme sein, die verbindende und anschlussfähige Figuren entwickeln.

Das dabei einzugehende Verhältnis zwischen Planung und Politik leidet an erheblichen entscheidungstheoretischen Problemen, da staatliche Raumplanung weitgehend, wenn auch nicht entschieden, auf ein sachdimensionales Kausalschema und Rechtsnormen aufbaut, während Politik in der Kommunikation vorrangig durch ihren Machtcode wirkt, so dass es zu gegenseitigen Übersetzungs- und Verständigungsschwierigkeiten kommt. Diese können wenigstens teilweise dadurch gelöst werden, dass in die Planungsprozesse funktionale Programmierungen eingebaut werden, welche machtmmediale Anleitungsformen nutzen.

Abstract

In Germany state-run spatial planning and its proceedings, policies and communication aim at a lasting increase in both prosperity and citizens' living standards. Natural resources, settlement structures and infrastructure are taken into account therefore. They give a basis for a public spatial construction which can be effectively used in planning and communication processes.

This thesis searches for a general rationale for the beginnings of spatial planning as well as for functional connections within the German spatial planning communication system. Starting with spatial and order theories it leads via phenomenological and functional analysis over to a model mapping the social context of this communication system. Main outcomes of the model are supported by aspects of organisational theory and by descriptions of influences from the law-making legal sphere.

In the communication system involved subsystems like science, politics, administration and law are phenomenologically analysed, whereas the main method is functional analysis in terms of social system theory. Differentiation and mutual identification attempts of the subsystems are made with respect to state-run spatial planning in Germany.

As a result of the clear methodological approach the thesis presents the German state-run spatial planning as a complex social system. It includes suggestions to connect common planning ideas with the theory of social systems, especially for ideas of public planning. Spatial planning

is linked to communication terms to contribute by functionalisation to democratic tendencies of spatial planning processes and to isolate non-democratic tendencies.

9. Thesen

A) Die empirisch erfassbaren Institutionen der Raumordnungspolitik und die laufende Kommunikation über Raumentwicklung, Raumplanung und Raumordnung verweisen auf ein raumordnendes Kommunikationssystem.

B) Das raumordnende Kommunikationssystem hat sich in einem historischen Prozess entwickelt. Für diesen ist kennzeichnend, dass Raumordnungspolitik auch als Integrationsinstrument zur Bearbeitung der zunehmenden Differenzierung der Gesellschaft in Anspruch genommen wird.

C) Der institutionelle Teil des raumordnenden Kommunikationssystems konstituiert sich aus politischen, verwaltenden, rechtlichen und wissenschaftlichen Beiträgen. Zwar kann keines der beteiligten Teilsysteme das raumordnende Kommunikationssystem als Ganzes repräsentieren, ihre emergente Wirkung führt aber zu einer komplexen Kommunikationssituation.

D) Die Komplexität der Kommunikationssituation wird durch den Bezug auf Planungsprozesse gesteigert.

E) Das Zusammenwirken der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme zu einem raumordnerischen Kommunikationssystem kann als Interpenetration bzw. strukturelle Kopplung beschrieben werden.

F) Im raumordnenden Kommunikationssystem werden politische Macht und Planungswissen verwendet, um Räume zu konstruieren und um räumliche Relationen als Grundlage verbindlicher Handlungsanleitungen in die Kommunikation einzuführen.

G) Die bisher vorrangig verwendete Leitdifferenz des raumordnenden Kommunikationssystems erzeugt anhand der anzustrebenden „gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilregionen“ keine klare Differenzierung für die Unterscheidung richtiger und falscher Handlungen. Für eine kontrastvolle Heraushebung des raumordnungspolitischen Kommunikationssystems aus der Gesellschaft ist die Ausformung einer eindeutigen Leitdifferenz erforderlich.

H) Raumordnungspolitik ist politisch koordinierte Kommunikation über sachliche und soziale Relationen.

I) Politische Macht und Raumplanung verstärken sich in ihrer gesellschaftlichen Wirkung gegenseitig.

J) Die raumordnungspolitische Raumkonstruktion ist plurithematisch. Die Komposition der raumbezogenen Plurithematik ist abhängig von politischen und ideologischen Zielen, somit flexibel und instabil und erlaubt hierdurch ein ständiges Hinzufügen oder Abspalten von Themen. Die Funktion des Raumbegriffs in der Kommunikation richtet sich auf das Offenhalten von räumlichen Relationen, weshalb dieser keine operative Basis für die Differenzierung in richtige und falsche Handlungen bietet.

K) Die Ordnungsfunktion raumordnender Kommunikation gewährleistet die Selektion von politisch kompatibelem Sinn, d.h. eine Auswahl und Bestimmung aus dem Horizont des Möglichen, mit denen die weitere Verwendbarkeit gesichert und Anschlüsse für Entscheidungen bereit gehalten werden. Mit dem Ordnungsanspruch lässt sich deshalb die Ausformung einer raumordnenden Leitdifferenz begründen und vorantreiben.

L) Die Raumordnungsverwaltung differenziert sich in einen exekutiven und einen raumpolitisch-planenden Bereich (Raumplanung).

M) Raumplanung beruht als öffentliche Planung auf der Planungsarbeit personaler Systeme und der anschließenden Kommunikation über die Planungsergebnisse.

N) Raumordnende Kommunikation kann mit verbesserter Transparenz der raumkonstruktiven Verfahren, der Entwicklung ihrer Ordnungsvorstellungen sowie durch die Fortentwicklung von Beteiligungsverfahren Beiträge zur Demokratisierung der Gesellschaft leisten. Sie kann dazu insbesondere auch die Entwicklung neuer Informations- und Datenverarbeitungstechnologien nutzen und zeitsparende Beteiligungsformen entwickeln.

10. Eidesstattliche Erklärung

Die Vorsitzende des Promotionsausschusses

Winterhuder Weg 31
22085 Hamburg
Telefon: 040 42827-4585
Fax: 42827-4569

HCU

HafenCity Universität
Hamburg

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig sowie ohne unzulässige Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Bei der Auswahl und Auswertung der verwendeten Literatur, bei der Durchsicht der Arbeit sowie mit Konsultationen haben mir Herr Prof. Helmut Klüter, Herr Prof. Axel Beater, Herr Prof. Konrad Ott sowie Herr Prof. Joachim Lege (alle Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald) unentgeltlich geholfen.

Weitere Personen waren an der inhaltlich-materiellen Erstellung der vorliegenden Arbeit nicht beteiligt. Insbesondere habe ich hierfür nicht die entgeltliche Hilfe von Vermittlungs- bzw. Beratungsdiensten (Promotionsberater oder anderer Personen) in Anspruch genommen. Niemand hat von mir unmittelbar oder mittelbar geldwerte Leistungen für Arbeiten erhalten, die im Zusammenhang mit dem Inhalt der vorgelegten Dissertation stehen.

Die Arbeit wurde bisher weder im In- noch im Ausland in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Ich versichere an Eides Statt, dass ich nach bestem Wissen die reine Wahrheit gesagt und nichts verschwiegen habe.

Vor Aufnahme der obigen Versicherung an Eides Statt wurde ich über die Bedeutung der eidesstattlichen Versicherung und die strafrechtlichen Folgen einer unrichtigen oder unvollständigen eidesstattlichen Versicherung belehrt.

.....
(Ort, Datum)

.....
(Unterschrift)

Unterschrift des die Versicherung an Eides Statt aufnehmenden Beamten:

.....
(Ort, Datum)

.....
(Unterschrift)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hierarchische Ordnung von Theorien	35
Abbildung 2: Legale Wirkräume und informelle Einwirkung	55
Abbildung 3: Raumordnung als Abbild der Relationen von Gegenständen	77
Abbildung 4: Raumordnung als Zustandsbeschreibung	78
Abbildung 5: Leitbild als widerspruchsfreie Anordnung von Gegenständen	82
Abbildung 6: Kartographische Symbolisierung	87
Abbildung 7: Kommunikationssystem Raumordnung	100
Abbildung 8: System Raumordnung	101
Abbildung 9: Struktur der Raumordnungsbehörden im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern bis zur Kreisebene (Stand 2006)	107
Abbildung 10: Struktur der Gemeinsamen Landesplanungsbehörde in den Bundesländern Berlin und Brandenburg (Stand 2007)	108
Abbildung 11: Planungsregionen Berlin-Brandenburg	108
Abbildung 12: Systemkomponenten	111
Abbildung 13: Systemstruktur	112
Abbildung 14: Modell Raumordnungspolitik	115
Abbildung 15: Falsifiziertes Strukturmodell	117
Abbildung 16: Verknüpfungselemente I	119
Abbildung 17: Kommunikative Übertragungsmodi	120
Abbildung 18: Verknüpfungselemente II	122
Abbildung 19: Abgrenzung räumlicher Politik	124
Abbildung 20: Schichten-Modell	144
Abbildung 21: Organigramm-Modell	145
Abbildung 21: Behördenstruktur in Mecklenburg-Vorpommern (2008)	150
Abbildung 22: Behördenstruktur im Freistaat Bayern (2008)	151
Abbildung 23: Ringschlüssiges Verweisen	153
Abbildung 24: Auszug aus dem Landesentwicklungsplan Hessen 2000	155
Abbildung 25: Themen und Medien	155
Abbildung 26: Macht als Kommunikationsform	162
Abbildung 27: Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006, Anhang 3: Strukturkarte	164
Abbildung 28: Hochwassergefährdete Küstenniederungen in Schleswig-Holstein (Abb. 15 des Entwurfs des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein 2009)	181
Abbildung 29: Titelblatt des Entwurfs Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2009	192
Abbildung 30: System der Raumplanung in Deutschland	216
Abbildung 31: Organisationsaufbau der sächsischen Raumordnungsbehörden	217
Abbildung 32: Ebenen der räumlichen Planung	218
Abbildung 33: Information und räumliche Konzeption	224
Abbildung 34: Abgrenzung räumlicher Politik	248
Abbildung 35: Fördergebiete der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland	255

Abkürzungsverzeichnis

ARL: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

AM MV: Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern

BBSR: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

BauGB: Baugesetzbuch

BauNVO: Baunutzungsverordnung

BayLplG: Bayerisches Landesplanungsgesetz

BMVBS: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

DDR: Deutsche Demokratische Republik

EEG: Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG) vom 21. Juli 2004

EG-Vertrag: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 in Rom

EUREK: Europäisches Raumentwicklungskonzept

GeROG: Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften vom 22.12.2008 (BGBl. I 2008 Nr. 65, S.2986 – 2999)

GG: Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

IHK: Industrie- und Handelskammer

IKZM: Integriertes Küstenzonen-Management

LEP M-V: Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern

LPIG MV: Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern

KPdSU: Kommunistische Partei der Sowjetunion

MKRO: Ministerkonferenz für Raumordnung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

NGO: Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)

NSdAP: Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei

ROG: Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I, S. 2108), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 09.12.2006 (BGBl. I, S. 2833)

REK: Regionales Entwicklungskonzept

R. W.: Roland Wenk

(Z): Zitat

Stichwortverzeichnis

- Abstraktion 36
- Agrarromantik 69
- Analyse
 - dynamische 176
 - funktionale 18, 225
- Angst 189
- Anleitung 97, 255
- Anschlussfähigkeit 257
- Aufmerksamkeitsregeln 185
- Aussiedlung 69
- Autobahn 86
- Autonomie
 - staatliche 263
- Autopoiesis 166
- Bauleitplanung 83
- Behörde 116
- Behördenorganisation 158
- Beobachtung 130, 140, 193, 254
- Beobachtung zweiten Grades 11, 22, 101
- Beteiligung 209
- Bevölkerungswachstum 66
- Bewusstsein 179
- binäre Codierung 159
- Binnenkolonisation 66
- Binnenkoordination 237, 264, 269
 - staatliche 87
- Binnenmarkt 264
- bottom up 240, 257
- Bürgernähe 100
- Bürokratie 87, 118, 224
- Bürokratisierung 92, 189
- Chancen und Risiken 171
- Charisma 124
- Cluster 185
- Code
 - politischer 136, 140
 - tertiär 136
- Daseinsvorsorge 10, 230, 238, 262, 264
 - regionale 239
- DDR 70, 72, 92, 240
- Definitionsmacht 99
- Demographie 17, 190
- demographischer Wandel 53, 162
- Demokratie 92, 157, 215, 237
- Demokratisierung 214
- Denken 206, 207
 - raumordnerisches 187
- Denkmuster
 - räumliche 160
- Deregulierung 259
- Dienstleistungen 264
- Differenz 194
 - von Thema und Meinung 143
- Differenzierung 133, 181, 182
 - binäre 88
 - funktionale 192
- Diktatur 71
- Dingschema 147, 240
- Direktivismus 43, 216
- Diskurs 22, 204, 226
- Disparitäten
 - räumliche 230, 236
- Disziplin
 - politische 141
- Dogmatik 140
- Dorf 41
- Eigentum 164, 235, 256, 262
- Eigentumsverhältnisse 237
- Einheit des Systems 135
- Element 129
- Element der Kommunikation 56
- elitär 209, 237
- Elite 6
- Emotionalität 50, 268
- endogene Potenziale 109
- Energiewirtschaft 190
- Entscheidung 166, 193, 194, 226, 267
- Entscheidungsfähigkeit 227
- Erfolg 239, 268
- Erfolgszwang 126
- Erkenntnistheorie 131
- Erwartungen 99, 202, 205
 - gegenseitige 145
- Erziehung 56, 237
- ethnischen Verhältnisse 164
- euklidisch 39
- Europäische Union 101
- Evolution 49, 51, 203, 252
- Evolutionstheorie 130
- Exekutive 121, 125, 174, 219
- exekutive Raumplanung 47
- Fachplanung 192
- Faktizität des Handelns 45
- finanzielle Wirkung 190
- Flächenmanagement 171
- Flächensicherung 260
- Fördergebiete 261
- Form der Kommunikation 65, 167
- freier Wille 131
- Freiheit
 - der Wissenschaft 123
 - creative 203
- Gartenstadtbewegung 68
- Gebiet 38, 45

Gedächtnis 172, 178
 Geld 56, 57
 Generalplan Ost 69
 Geographie 17, 29, 51, 68, 75, 151
 Gesamtplanung 67
 Geschichte 208, 211
 Gesellschaft 13, 32, 44, 53, 174
 gesellschaftlich 9
 Gewährleistungsstaat 232, 263
 Gewalt
 kooperative 263
 strukturelle 199
 Gewaltenteilung 133, 152
 gleichwertige Lebensbedingungen 185
 Globalisierung 139, 187
 Glück 185
 Gottvater-Modell 183
 Governance 157, 198, 227
 regional 171
 Grenze 38, 102, 135, 147, 180
 Grenzen
 sozialer Systeme 150
 Handeln 148, 152, 173, 174
 politisches 255
 staatliches 254
 Handlung 151, 161, 167, 242
 Handlungsanleitungen 150
 Handlungskonzept 171
 Handlungsmaxime
 ethische 72
 Handlungsprogramm 177
 Handlungssystem 119, 125, 127
 Handlungstheorie 185
 Hausdorffsches Trennungsaxiom 33
 Heimatgefühl 82
 Herrschaft
 kommunikative 224
 Herrschaftsanspruch 239
 Herrschaftswissen 143
 Hierarchie 28, 30, 34, 35, 98, 100, 118,
 133, 138, 181, 214, 220, 240, 258
 Hierarchisierung 195
 homo oeconomicus 58
 Identität 137, 142
 Identität des Systems 134, 138
 Ideologie 29, 31, 58, 64, 72, 231
 totalitäre 71
 Individualisierung 210
 Individuum 234
 Induktionsplanung 58
 Industrialisierung 58
 Information 38, 60, 63, 95, 165, 188, 193
 systeminterne 133
 Informationsverwaltung 96
 Infrastruktur 108
 Inkrementalismus 240, 260
 Innenreflexion 141
 Instabilität 165
 Instrumente
 der Raumplanung 241
 Internet 139
 Interpenetration 35, 122, 250, 261, 270
 Irrationalität 126
 Kartographie 51, 90
 Kausalketten 205
 Kausalschema 162, 203, 215
 Klimawandel 230
 Koevolution 179, 250
 Kolonisation 65, 68
 Kommunikation 6, 30, 32, 36, 47, 148, 176,
 217, 221
 politische 143
 raumordnerische 60, 186
 systematisch verzerrte 65
 Kommunikationsmedium 30, 56, 57, 151
 Kommunikationsprozesse 55
 Kommunikationsstrategie 183
 Kommunikationsstruktur 149
 Kommunikationssystem 98, 101, 119, 129,
 205
 raumordnerisches 136
 Kompatibilität 35, 38, 47
 Komplexität 11, 34, 55, 62, 98, 116, 126,
 137, 154, 157, 175, 178, 252, 258
 Komplexitätsbewältigung 179
 Konditionalprogramm 265
 Konditionierung 237, 265
 Königtum 66
 Konsens 220
 Konsensplanung 214
 Kontingenz 142, 167, 185, 258
 doppelte 225
 Kontrolle 204, 245
 soziale 204
 Kontrollillusion 161
 Konvergenz 230
 Konzept 220
 Kooperation 255, 259
 informelle 219
 interkommunale 171
 Koordinierung 231
 Kopplung 250
 strukturelle 248
 Wahrheit und Macht 124
 Kreationismus 131, 225
 Kreativität 141
 Krise 187
 Kunst 99
 Küstendynamik 86
 Landesplanung 10, 83

Landkarte 153
 Ländlicher Raum 41
 Landschaft 42, 106
 Landwirtschaft 86, 260
 Lebensbedingungen 86
 gleichwertige 82
 Legalisierung 166
 Legalität 191
 Legislative 125, 136
 Legitimation 265
 Legitimationsprobleme 100
 Legitimierung 209
 Legitimität 248, 265
 Leistungsverwaltung 263
 Leitbild 81
 Leitdifferenz 118, 185
 Leitidee 220
 Leitlinien 107
 Leitvorstellung
 räumlicher Ordnung 137
 Leitvorstellungen 69
 Liberalismus 67
 Loyalität 200, 259
 Macht 29, 56, 90, 91, 118, 124, 142, 151,
 154, 159, 166, 167, 170, 189, 208
 als Handlungsvermögen 161
 als Medium 150
 der Information 158
 der Verwaltung 158
 Formen von 90
 ökonomische 262
 politische 144
 Machtansprüche 119, 122, 157
 Machtanwendung 142, 167
 Machtcode 130, 215
 Machterhaltung 168, 268
 Machtinstrument 218
 Machtrationalität 263
 Machtstabilisierung 259
 Machtsymbole 159
 Markt 87, 233, 263
 Marktvorteil 263
 Marktwirtschaft
 soziale 236
 Maßstäblichkeit 195
 Materialismus 236, 240
 Medium 54
 Mehrheitsentscheidung 98
 Meinung 98
 öffentliche 196
 Meinungsmonopol 98
 mental maps 37
 Methode 243
 Metropole 139
 Metropolregion 171
 Migration 61, 89, 187, 256
 Mimikry 258
 Mitgliedschaft 227
 Mitteilen 98, 212
 Mitteilung 146
 Modellierung 116
 Modellvorhaben 171
 Moderation 157, 255
 Moderationsfunktion 108
 Modernität 246
 Möglichkeit 172
 Monitoring 171
 Moral 221
 Motiv 154
 Motivation 227
 politische 188
 Mythos 40
 Nachhaltigkeit 239, 253
 Nation 234
 Nationalismus 234
 Nationalität 234
 Nationalsozialismus 200
 nationalsozialistische Ideen 68
 nationalsozialistische Siedlergemeinschaft
 69
 Natur 44, 59
 Naturrecht 266
 Netze
 transeuropäische 238
 Netzwerk 100, 171, 259
 Nutzen-Orientierung 239
 Objekt 153
 Objektivität 181
 öffentliche Verwaltung 147
 oikos 42
 Ökologie 237
 Ökosystem 59
 Ontologie 16, 22, 28, 35, 50, 61, 169, 183,
 201, 216
 operative Schließung 137
 Opposition 218
 Ordnung 36, 59, 80, 83, 91, 93, 102, 106,
 118, 130, 171, 232
 der Kommunikation 145
 natürliche 235
 räumliche 57, 119
 Ordnungsidee 43, 57
 Ordnungsinstrumente 241
 Ordnungsmuster 38, 102
 Ordnungswillen
 staatlicher 138
 Organisation 97, 180, 223, 225, 227
 räumliche 234
 territoriale 121
 Organisationsstruktur 165

personale 163
 Osteuropa 71
 Paradoxon
 der Raumordnungspolitik 159
 pathologisch 88
 Peripherie 44
 Persistenz 36
 Person 180, 182, 208, 212, 225
 personal 133
 Phänomenologie 91
 Plan 217
 raumordnerischer 232
 Planen 215
 Planung 12, 51, 130, 167, 174, 177, 202,
 205, 208, 270
 als Strategie 220
 öffentliche 206, 208, 212
 partizipative 259
 staatliche 122
 Planungen
 private 87
 Planungseuphorie 58, 240
 Planungsfreiheit 58
 Planungskultur 138
 Planungsmoral 138
 Planungsorganisation 68
 Planungssicherheit 85
 Planungstheorie 206
 Planungsverständnis 202
 Planungswissenschaft 178
 Planungszelle 215
 Plurithematik 118
 plurithematischer Pool 144
 political correctness 56
 Politik 150, 154, 204, 251
 Politiktheorie 131
 politische Hierarchie 71
 postindustriell 42
 Prädestination 66
 Prognose 161
 Programm 178, 217
 Programmierung
 politische 125
 Programmierung 217
 Projekt 107
 Prozess
 argumentativer 214, 216
 Prozessbildung 35
 psychische Systeme 50, 55, 63, 110, 131,
 172, 179, 189, 206, 216, 249
 public-private-partnership 227, 258
 Randbedingungen
 externe 164
 Rassismus 68
 Rationalismus
 kritischer 18
 Raum 39, 46, 48, 55, 77, 85, 91, 93, 95, 98,
 118, 133, 143, 168, 171, 201, 211, 238
 als Form 152
 als Medium der Kommunikation 147
 objektiver 40
 ontisch-materiell 163
 Raumabstraktion 8, 33, 256
 Raumbedeutsamkeit 48
 Raumb Beobachtung 156
 Raumforschung 47, 64, 84
 Raumgefüge 77, 78, 82
 Rauminformation 153
 Raumkonstruktion 50, 53, 168, 183
 behördliche 269
 fremde 189
 politische 138
 staatliche 261
 Raumkonzept 94, 183
 mentales 204
 räumliche Relationen 6, 27, 31, 34, 39, 43,
 95, 109, 116
 Räumlichkeit 230
 Raummetapher 26, 54, 229
 Raummuster
 soziale 61
 Raumnutzung 89
 Raumontologie 184
 Raumordnung 6, 8, 25, 80, 120, 242, 264
 Raumordnung von oben 113
 Raumordnungsbehörde 165
 Raumordnungsgesetz 102
 Raumordnungskataster 151
 Raumordnungslehre 141
 Raumordnungspolitik 8, 34, 39, 47, 77, 86,
 94, 104, 118, 127, 132, 150, 151, 156,
 157, 168, 182, 185, 192, 195, 252, 257
 europäische 12
 Raumordnungsrecht 156
 Raumordnungstheorie 78
 Raumordnungsverwaltung 8, 83, 104, 107,
 150, 157, 184
 Raumorganisation 192
 Raumplanung 8, 25, 68, 71, 75, 77, 163,
 166, 210, 242, 270
 rahmensetzende 72
 Raumplanungssystem 101
 Raumstruktur 57, 82
 Raumtheorie 31, 35, 75
 Realität
 hohe 159
 Realitätskonstruktion 171
 Realitätsverlust 185
 Recht 56, 100, 141, 270
 Recht der Raumordnung 132

Rechtssystem 269
 re-entry 205
 Referenzierbarkeit 35
 Region 77, 89, 92, 108, 110
 Regionalentwicklung 10
 Regionalentwicklungspolitik 107
 Regionalmanagement 10, 82, 257
 Regionalmarketing 258
 Regionalplanung 10, 171
 Regionalprinzip 67
 Regionen
 Erschaffung von 145
 Relation
 räumliche 147
 Relationen
 räumliche 46, 154
 Religion 37
 Ressortprinzip 66, 67
 Revolution
 französische 234
 Rohstoffwirtschaft 190
 Routineprogramme 125
 Sachattribution 39
 Sachdimension 229
 Sachordnung 89
 Schemata 36, 44, 60
 Schulpolitik 190
 Segregation 187
 Selbstbeobachtung 140
 Selbstbeschreibung 148
 selbstrefentielles System 6
 Selbstreferenz 50, 95, 135, 139, 141, 147,
 159, 261
 Selbstverwaltung
 kommunale 263
 Selektion 36, 52, 62, 64, 95, 144, 171, 177
 Selektionsanleitungen 94
 Selektionszwang 34
 Semantik
 räumliche 204
 Sender und Empfänger 38
 Separatismus 92
 Simplifikation 121
 Simplifizierung 149, 257
 Sinn 89, 118, 125, 170, 172, 173, 175, 178,
 231, 259
 und Raum 173
 Sinnbildung 106
 Sinndimension 229, 231
 Sinnstruktur 247
 Sinnzuschreibung 47
 Sinnzwang 179
 sozial 9
 soziales System 11, 17, 30, 117, 133, 179
 Sozialgeographie 75
 Sozialordnung 89
 Sprache 168, 174, 175
 Sprachsemantik 100
 Staat 13, 20, 31, 47, 53, 54, 58, 79, 92,
 119, 199, 253
 - (s)aufgaben 19
 Staatsaufgabe 144
 Staatsräson 234
 Staatsraum 40
 Staatsterritorium 64
 Staatstheorie 131
 Stadt 31, 40
 Stadttheorie 40
 Standardisierung 177
 Standortpolitik 108
 Standortwettbewerb 171
 Stelle 153
 Steuerung
 der Gesellschaft 202
 Strategie 108
 Struktur 80, 112, 220
 Strukturbildung 135, 221
 Strukturpolitik
 regionale 171
 Sturmflut 124
 Subjektivierung 265
 von Regionen 239
 Subjekt-Objekt-Dualismus 103, 175
 Supertheorie 37, 129
 Symbol 91, 99, 135
 symbolische Generalisierung 137
 System 82, 95, 97, 129, 181
 geschlossenes 60
 Systembildung 146
 Systemgrenzen 133
 Systemtheorie 19
 System-Umwelt-Differenz 95
 System-Umwelt-Grenzen 104
 Technisierung 262
 Technologisierung 88
 Temporalisierung 35
 Temporalität 106, 119
 Territorialanspruch 108
 Territorialforschung 70
 Territorialität 49
 Territorialplanung 12, 70, 72
 Territorialprinzip 79
 Territorium 54, 72, 90, 104, 164, 234
 Thema 56, 154
 raumordnerisches 121
 Thematisierung 188
 Themen 140
 Theorie der zentralen Orte 28
 Theorie raumordnerischen Handelns 141
 Theorieanwendung 132

Toleranz 195
Topographie 168, 202
totalitär 31, 237
Totalitätsanspruch 34, 106
Tourismusgebiete 86
Tradition 117, 136
Trinkwasser 232
Überschwemmungen 86
Umwelt 129
 des Systems 47, 147, 202
 natürliche 48
 soziale 48
Umweltverträglichkeitsprüfung 253
Unruhe 257
Unsicherheit 257
Utopie 236
Variable 176
Verantwortung 163, 166, 177, 209, 245
Verfassung 230
Vergangenheit 211
Vergesellschaftung 210
Verhalten 100, 189, 227
 räumliches 120
Verhaltensmuster
 soziale 61
Verhaltenssteuerung 136, 208
Vernichtungspolitik 69
Vernunft 173
Versorgungsstaat 232, 235
Verstehen 98, 146
Vertrauen 220
Vertreibung 69
Verwaltung 40, 73, 77, 79, 92, 121, 211,
 224, 251
Verwaltungsakt 152
Verwaltungsreformen 66
Verwaltungssachverhalte
 kombinierte 109
Volkswirtschaftsplanung 72
Wachstumspole 185
Wahrheit 118, 122, 124, 151, 173, 213
Wahrnehmungsgeographie 185
Welt 93, 101, 132, 175
Werkstatt 219
Werte 186, 214
 gesellschaftliche 233
Wettbewerb 108, 231, 239, 258
Wettbewerbsfähigkeit 239
Wille 154
Willkür 100
Wirklichkeit 119, 130, 161, 172
Wirklichkeitskonstruktion 73, 167, 179
Wirtschaft 38, 162, 164
Wirtschaftsförderung 155
Wirtschaftspolitik 107, 173
Wirtschaftssysteme 34
Wissenschaft 31, 252, 253
Wohlfahrt
 gesellschaftliche 261
Wohlfahrtsstaat 86
Wohnungsnot 67
Zeit 14, 17, 45, 48, 59, 93, 113, 178, 194,
 201, 203, 211, 269
Zeitbegriff 172
Zeitgewinnungsstrategie 113
Zeitordnung 51, 89, 93
Zeitstruktur 247
Zentrale Orte 120
Zentralität 31, 66
Zentrum 44
Ziele 265
Zukunft 205, 270
Zweckprogramm 120, 266
Zweckverbände
 kommunale 112

Literaturverzeichnis

Adorno, T. W. (1977): *Ohne Leitbild. Vortrag im RIAS am 24.08.1960.* – Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1982): *Grundriss der Raumordnung.* – Hannover: Curt R. Vincentz Verlag.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): *Handwörterbuch der Raumordnung.* – Hannover: Verlag der ARL.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): *Methoden und Instrumente räumlicher Planung.* – Hannover: Verlag der ARL.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): *Instrumentarium von Raumordnung und Landesplanung zur Rohstoffsicherung in den Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Arbeitsmaterial 247.* – Hannover: Verlag der ARL.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung.* – Hannover: Verlag der ARL.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): *Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung. (Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Nr. 254).* – Hannover: Verlag der ARL.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung/DGR (Hrsg.) (2003): *Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe. Duits-Nederlands Handboek van Planningbegrippen.* – Hannover, Den Haag: Verlag der ARL.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): *Handwörterbuch der Raumordnung.* – Hannover: Verlag der ARL.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): *Vademecum 2005/2006.* – Hannover: Verlag der ARL.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2008): *Ausgewählte strategisch bedeutsame Themen für die Arbeit der ARL.* – Hannover: Verlag der ARL.

Albers, G. (2006): *Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel.* In: Selle, K. u. Zalas, L. (Hrsg.): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken Bd. 1.* – Dortmund: Rohn.

Albrecht, G. (2000): *Erholungswesen und Tourismus als Objekt der Raumplanung/ Territorialplanung in der DDR am Beispiel des ehemaligen Agrarbezirks Neubrandenburg.* In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Quellen der Raumforschung in der ehemaligen DDR. Arbeitsmaterial Nr. 269.* – Hannover: Verlag der ARL.

Atlas der Globalisierung (2003). Le Monde diplomatique (Hrsg.). – Berlin: taz-Verlags- und Vertriebs GmbH.

Atlas der Globalisierung (2006). Die neuen Daten und Fakten zur Lage der Welt. Le Monde diplomatique (Hrsg.). – Berlin: taz-Verlags- und Vertriebs GmbH.

Aurada, K. D. (2003): *Co-evolvierende + co-respondierende Systeme = co-operierendes System.* In: *Erdkunde. Archiv für wissenschaftliche Geographie. Sonderdruck Bd. 57/2003.* – Bonn: Univ.

Back, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2006): *Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 7. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 328.* – Hannover: Verlag der ARL.

Badura, P. (1963): *Das Verwaltungsmonopol*. – Berlin: Duncker u. Humblot.

Bahrenberg, G. (2003): *Suburbanisierung – die Abschwächung der Stadt/Land-Differenzierung in der modernen Gesellschaft*. In: Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): *Die Gesellschaft und ihr Raum*. – Opladen: Leske u. Budrich.

Baier, F. X. (2000): *Der Raum*. – Köln: Verl. der Buchhandlung Walther König.

Bauer, Th. (2005): *Militärische Fähigkeiten der EU: Headline Goal, Capability Action Plan und die EU-Battlegroups*. In: *Strategie und Technik* 48 (Mai 2005) 5. Hrsg. Bundeswehr und Bundesministerium der Verteidigung. – Sulzbach, Ts.: Report-Verl.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2000): *14. Raumordnungsbericht. Bericht über die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über räumliche Entwicklungstendenzen in Bayern 1995/1998*. – München.

Becker-Marx, K., Schmitz, G. u. Fischer, K. (1999): *Aufbau einer Region : Raumordnung an Rhein und Neckar*. – Schwetzingen: K. F. Schimper-Verl.

Beier, M. (2007): *Erfolgsmessung in der Raumentwicklung: Die Leistungsfähigkeit von informellen Instrumenten der Regionalentwicklung*. In: Bieker, S., Frommer, B., Othengrafen, F. u. Wilske, S. (Hrsg.): *Räumliche Planung im Wandel – Welche Instrumente haben Zukunft? Arbeitsmaterial der ARL Nr. 338*. – Hannover: Verlag der ARL.

Belina, B. (2000): *Kriminelle Räume. Funktion und ideologische Legitimierung von Betretungsverboten*. URBS ET REGIO 71/2000. – Kassel: Gesamthochschulbibl.

Benz, W. (Hrsg.) (1985): *Der Generalplan Ost*. In: *Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten. Ursachen, Ereignisse, Folgen*. – Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verl.

Berschin, F. (2000): *Daseinsvorsorge durch Wettbewerb – der öffentliche Verkehr zu Lande im Markt*. – Heidelberg, Univ., Diss.

Bertalanffy, L. v. (1972): *Vorläufer und Begründer der Systemtheorie*. In: Kurzrock, R. (Hrsg.): *Systemtheorie, Forschung und Information*. – Berlin: Colloquium Verl.

Beyme, K. v. (1992): *Die Politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*. – Opladen: Westdt. Verl.

Bieker, S., Frommer, B., Othengrafen, F. u. Wilske, S. (Hrsg.) (2007): *Räumliche Planung im Wandel – Welche Instrumente haben Zukunft? Arbeitsmaterial der ARL Nr. 338*. – Hannover: Verlag der ARL.

Bielenberg, W., Runkel, P., Spannowsky, W. (2008): *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Bd. 2*. – Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Blotevogel, H. u. Schöller, P. (1988): *Verwaltung und Zentralität*. In: *Behördliche Raumorganisation seit 1800. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 171*. – Hannover: Verlag der ARL.

Blotevogel, H. H. (1995): *Raum*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung*. – Hannover: Verlag der ARL.

Blotevogel, H. (2003): *Vorlesung: „Raumordnung und Regionalpolitik“*, <http://www.uni-duisburg.de/FB6/geographie/Studium/Lehrveranstaltungen/SS2003/Blotevogel/Raumordnung-Regionalpolitik/1Einfuehrung.pdf>.

Blotevogel, H. H. u. Danielzyk, R. (2006): *Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Herausforderung für die Raumordnungspolitik?*. In: Selle, K. u. Zalas, L. (Hrsg.): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken Bd. 2*. – Dortmund: Rohn.

Bog, I. (1988): *Die Wirtschaftsgesellschaft seit 1800 in ihrem Einfluss auf die behördliche Raumorganisation*. In: *Behördliche Raumorganisation seit 1800, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 171*. – Hannover: Verlag der ARL.

Bourdieu, P. (1987): *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bourdieu, P. (1991): *Sozialer Raum und >Klassen<. Leçon sur la leçon. Zwei Vorlesungen*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bourdieu, P. (2004): *Der Staatsadel*. – Konstanz: UVK.

Bourdieu, P. u. Wacquant, L. J. D. (2006): *Reflexive Anthropologie*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp

Boustedt, O. (1975): *Grundriss der empirischen Regionalforschung. Teil I: Raumstrukturen*. Veröffentlichungen der ARL. – Hannover: Hermann Schroedel Verlag.

Branco, R. (2008): *Fieldwork, Map-making and State Formation. A Case Study in the History of Science and Administration*. In: Becker, P. u. Krosigk, R. v. (eds.): *Figures of Authority. Contributions towards a Cultural History of Governance from the Seventeenth to the Twentieth Century*. – Brussels: Peter Lang

Bringezu, St. u. Schütz, H. (1996): *Die stoffliche Basis des Wirtschaftsraumes Ruhr*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung*, 54. Jg., H. 6. – Hannover, S. 433 – 441: Verlag der ARL.

Bull, H. P. (2008): *Regieren mit beamteter und nichtbeamteter Expertise*. In: Jann, W. u. König, K. (Hrsg.): *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. – Tübingen: Mohr Siebeck.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007) (Hrsg.): *Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Impulse für die Stadt- und Raumentwicklungspolitik in Europa. Informationen zur Raumentwicklung Heft 7/8.2007*. – Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2004): *Neue Aufgaben der Stadtentwicklung – Handlungsbedarf unter geänderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen*. In: *Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004*. – Bonn.

Burckhardt, L. (1980): *Wer plant die Planung? Architektur, Politik und Mensch*. – Kassel: Martin Schmitz Verl.

Christaller, W. (1940): *Die Kultur- und Marktbereiche der zentralen Orte im deutschen Ostraum und die Gliederung der Verwaltung*. In: *Raumforschung und Raumordnung. Monatsschrift der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung*. – Magdeburg.

Christaller, W. (1940): *Welche Struktur und welche Gestaltung sollen die zentralen Orte des Ostens und ihre Einzugsgebiete künftig erhalten? Sitzung des Arbeitskreises „Zentrale Orte“ der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung am 26.10.1940*. In: *Raumforschung und Raumordnung. Monatsschrift der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung*. – Magdeburg.

Christaller, W. (1968): *Die zentralen Orte Süddeutschlands*. – Darmstadt: Wiss. Buchgesell.

Clark, Ch. (2007): *Preußen. Aufstieg und Niedergang 1600 – 1947*. – München: Dt. Verlags-Anstalt.

Clev, H.-G. (1996): *Das französische Raumplanungssystem nach den neuen gesetzlichen Regelungen*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Neues Raumordnungsgesetz in Frankreich – Das französische Raumplanungssystem zwischen tiefgreifenden Reformen und Kontinuität*. – Hannover: Verlag der ARL.

Damkowski, W. (2006): *Clusterentwicklung als Chance für die Regionalwirtschaft*. *RaumPlanung* 126/7, Juni/August 2006. – Dortmund.

Danielzyk, R. u. Kilper, H. (2006): *Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen Nordrhein-Westfalens. Herausforderung und Chancen für regionale Politik. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 8. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 329.* – Hannover: Verlag der ARL.

Dehne, P. (2002): *Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung und Funktionen.* In: Keim, K.-D. u. Kühn, M. (Hrsg.): *Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 287.* – Hannover: Verlag der ARL.

Dienel, P. D. (1992): *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie.* – Opladen: Westdt.-Verl.

Dittrich, E. (1958): *Zum Begriff des „Leitbildes“ in der Diskussion über die Raumordnung. Informationen des Instituts für Raumforschung Jg. 8, H. 1.* – Bad Godesberg.

Dittrich, E. (1958): *Das Leitbild in der Raumordnung. Informationen des Instituts für Raumforschung Jg. 8, H. 3.* – Bad Godesberg.

Dittrich, E. (1962): *Raumordnung und Leitbild.* – Wien: Prachner.

Drepper, Th. (2003/1): *Organisationen der Gesellschaft. Gesellschaft und Organisationen in der Systemtheorie Niklas Luhmanns.* – Wiesbaden: Westdt.-Verl.

Drepper, Th. (2003/2): *Der Raum der Organisation.* In: Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): *Die Gesellschaft und ihr Raum.* – Opladen: Leske u. Budrich.

Durner, W. (2008): *Bodenschutz in der Raumplanung – Maßstäbe des deutschen Rechts.* In: *local land & soil news no. 26/27.* – Osnabrück.

Eagleton, T. (2000): *Ideologie. Eine Einführung.* – Stuttgart, Weimar: Metzler.

Eckardt, F. u. Hartz, A. (2006): *Nicht-lineare Planung für postfordistische Räume. RaumPlanung 124, Februar 2006.* – Dortmund.

Eich-Born, M. (2005): *Transformation der ostdeutschen Schiffbauindustrie: Anpassungsprozesse in einem global-lokalen Institutionengefüge.* – Münster: LIT.

Elias, N. (1970): *Was ist Soziologie?* Hrsg. von Claessens, D. – München: Juventa Verl.

Elias, N. (1988): *Über die Zeit. Arbeiten zur Wissenssoziologie II.* Hrsg. von Schröter, M. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Engelen-Kefer, U. (1996): *Arbeitsmarkt im ländlichen Raum. Probleme – Perspektiven – alternative Arbeitsmarktpolitik.* In: Slawinski, Ursula (Hrsg.): *Arbeitsmarkt in ländlichen Räumen Mecklenburg-Vorpommerns. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung Heft 4.* – Rostock: Univ.

Erbguth, W. (2007): *Neues Städtebau- und Raumordnungsrecht – rechtliche Bewertung, Bedeutung für die Praxis: Städtebaurecht und Raumordnungsrecht im Wandel. Vortrag auf dem Rostocker Umweltrechtstag 2007, These 8. Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht (OSU) der Juristischen Fakultät Universität Rostock u. Förderverein des OSU e.V.* – Rostock.

Ernst, W. (1966): *Leitbild der Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II.* – Hannover: Verlag der ARL.

Ernst, W. (1970): *Leitbild der Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II.* – Hannover: Verlag der ARL.

Fehl, G. (2006): *Eine Vergangenheit für unsere Zukunft? Zur „Europäischen Stadt“ und zum Paradigma der „räumlichen Planung“ angesichts des demografischen Wandels bis 2050.* In: Selle, K. u. Zalas, L.

(Hrsg.): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken Bd. 1.* – Dortmund: Rohn.

Fischer, J. H. (2004): *Macht in Organisationen. Zu einigen Aspekten des Verhältnisses zwischen Individuum, Strukturen und Kommunikationsprozessen.* – Münster: LIT Verlag

Fleischhauer, M. u. Bornefeld B. (2006): *Klimawandel und Raumplanung.* In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung u. ARL: *Raumforschung und Raumordnung 3/2006.* – Bonn: ARL.

Forsthoﬀ, E. (1938): *Die Verwaltung als Leistungsträger.* Stuttgart/Berlin: Kohlhammer.

Forsthoﬀ, E. (1971): *Der Staat der Industriegesellschaft: dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland.* – München: Beck.

Foucault, M. (1991): *Die Ordnung des Diskurses.* – Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verl.

Foucault, M. (2004): *Geschichte der Gouvernementalität I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung.* – Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Franck, G. (2002): *Soziale Raumzeit – Räumliche und zeitliche Knappheit, räumliche und zeitliche Diskontinuität, reale und temporale Veränderung.* In: Henckel, D. u. Eberling, M. (Hrsg.): *Raumzeitpolitik.* – Opladen: Leske u. Budrich.

Franck, G. (2006): *Raumplanung: wozu eigentlich?* In: Selle, K. u. Zalas, L. (Hrsg.): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken, Bd. 1.* – Dortmund: Rohn.

Frey, O., Hamedinger, A. u. Dangschat J. S. (2008): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung.* In: Hamedinger, A., Frey, O., Dangschat, J. S. u. Breiﬀuss, A.: *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat.* – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Frey, O. (2008): *Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung.* In: Hamedinger, A., Frey, O., Dangschat, J. S. u. Breiﬀuss, A.: *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat.* – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Fuchs, P. (1994): *Der Mensch – das Medium der Gesellschaft?* In: Fuchs, P. u. Göbel, A.: *Der Mensch – das Medium der Gesellschaft?* – Frankfurt am Main: Suhrkamp

Fuchs, P. (1997): *Das seltsame Problem der Weltgesellschaft. Eine Neubrandenburger Vorlesung.* – Opladen: Westdeutscher Verl.

Fuchs, Th. (2005): *Auf dem Wege zu einer neuen Konzeption der kommunalen Daseinsvorsorge.* URL: <http://delegibus.com/2005.11.pdf>

Fürst, D. u. Ritter, E.-H. (1993): *Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss.* – Düsseldorf: Werner-Verlag

Fürst, D., Harder, G., Harder, K., Knieling, J., Schmidt, C. u. Tieke, D. (1996): *Leitbilder in der Stadt- und Raumplanung von 1930 bis 1996. Beiträge zur räumlichen Planung – Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover, Bd. 48.* – Hannover.

Fürst, D. (2006): *Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Regionalplanung.* In: Selle, K. u. Zalas, L. (Hrsg.): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken, Bd. 1.* – Dortmund: Rohn.

Fürst, D. (2006): *Regional Governance – ein Überblick.* In: Kleinfeld, R., Plamper, H. u. Huber, A. (Hrsg.): *Regional Governance. Bd. 1.* – Osnabrück: V u. R unipress.

Fürst, D. (2008): *Planung als politischer Prozess zur Bearbeitung eines schlecht strukturierten Problems.* In: Fürst, D. u. Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung.* – Dortmund: Rohn.

Fürst, D. (2008): *Das System der räumlichen Planung in Deutschland*. In: Fürst, D. u. Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. – Dortmund: Rohn.

Fürst, D. und Scholles, F. (Hrsg.) (2008): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. – Dortmund: Rohn.

Gadegast, J. (1988): *Motivwandel und erste Planungsansätze*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Behördliche Raumorganisation seit 1800*. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 171. – Hannover: Verlag der ARL.

Galtung, J. (1975): *Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung*. – Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Gatzweiler, H.-P. (1999): *Raumstrukturelle Ausgangsbedingungen*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. – Hannover: Verlag der ARL.

Gawron, Th. (2008): *Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen. Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung*. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte. Eine MORO-Studie*. – Bonn.

Geiger, R. (2000): *EUV/EGV : Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Kommentar*. – München: Beck.

Gerlach, H.-H. (1986): *Atlas zur Eisenbahngeschichte. Deutschland. Österreich. Schweiz*. – Zürich u. Wiesbaden: Orell Füssli

Gnest, H. u. Prieb, A. (2008): *Raumplanung in der Zukunft*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: *Raumforschung und Raumordnung 6/2008*. – Hannover: Verlag der ARL.

Gnest, H. u. Schöfer, M. (2006): *Ansätze für eine zukunftsfähige Raumplanung. Stand und Perspektiven in Praxis und Ausbildung*. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 324. – Hannover: Verlag der ARL.

Göhler, G. (2007) „Weiche Steuerung“. *Regieren ohne Staat aus machttheoretischer Perspektive*. In: Risse, Th. U. Lehmkuhl, U. (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. – Baden-Baden: Nomos.

Goppel, K. (1999): *Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. – Hannover: Verlag der ARL.

Görmar, W., Kessler, H.-R., Kroner, G. u. Maciuga, T. (1991): *Die Abgrenzung von Raumordnungsregionen und die Ermittlung von Zentralen Orten oberer Stufe in den neuen Ländern für die Zwecke der Raumordnungsberichterstattung*. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): *Raumentwicklung in den alten und neuen Bundesländern. Arbeitsbeiträge zum Raumordnungsbericht*. – Bonn.

Gorsler, D. (2002): *Informelle räumliche Planung: Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf*. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 286. – Hannover: Verlag der ARL.

Göschel, A. (2006): *Der Forschungsverbund „Stadt 2030“: ein Resümee*. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), *Berichte 2/2006*. – Berlin.

Gothein, M. L. (1997 = 1926): *Geschichte der Gartenkunst. Von der Renaissance in Frankreich bis zur Gegenwart, Bd. 2*. – Jena: Diederichs.

Grassi, E. u. Hess. W. (1960): *Der utopische Staat*. – Hamburg.

Grimm, F.-D. (2000): *Ziele und Inhalte einer Erfassung der Quellen der Raumforschung und –planung in der ehemaligen DDR*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Quellen der Raumforschung in der ehemaligen DDR. Arbeitsmaterial Nr. 269*. – Hannover: Verlag der ARL.

Habermas, J. (1968): *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*. In: *ders.: Technik und Wissenschaft als Ideologie*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, J., Henrich, D. u. Luhmann, N. (Hrsg.) (1985): *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp

Habermas, J. (1991): *Technik und Wissenschaft als Ideologie*. – Frankfurt am Main.

Habermas, J. (1995): *Theorie des kommunikativen Handelns. Bd. 2 Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp

Hahn, R (1999): *Kooperations- und Koordinationsstrukturen*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. – Hannover: Verlag der ARL.

Hamedinger, A., Frey, O., Dangschat J. S. u. Breitfuss, A. (2008): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Hammond, N. (2004): *Alexander der Große*. – Berlin: Ullstein.

Hampicke, U. (1992): *Ökologische Ökonomie. Individuum und Natur in der Neoklassik*. – Opladen: Westdt. Verl.

Hartmann, N. (1940): *Der Aufbau der realen Welt: Grundriß der Allgemeinen Kategorienlehre*. – Berlin: de Gruyter.

Hanusch, M., Eberle, D., Jacoby, Ch., Schmidt, C. u. Schmidt, P. (2007): *Umweltprüfung in der Regionalplanung. Arbeitshilfe zur Umsetzung des § 7 Abs. 5 bis 10 ROG. E-Paper der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 1*, Hannover.

Heinrich, H.-A. (1991): *Politische Affinität zwischen geographischer Forschung und dem Faschismus im Spiegel der Fachzeitschriften*. *Giessener Geographische Schriften Heft 70*. – Giessen.

Herrmann, H. u. Schack, M. (2004): *Fallstudien für deutsch-dänische Grenzräume*, in: *Thormählen, Ludwig (Hrsg.): Entwicklung europäischer Grenzräume bei abnehmender Bedeutung nationaler Grenzen. Deutsch-dänische und deutsch-niederländische Grenzräume im Integrationsprozess. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) Nr. 308*. – Hannover, S. 72 und 77. : Verlag der ARL.

Hesse, M. (2008): *Reurbanisierung? Urbane Diskurse, Deutungskonkurrenzen, konzeptuelle Konfusion*. In: *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung u. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung 5/2006*. Bonn u. Hannover: Carl Heymanns Verl.

Heunemann, G. (o. J.): *Zur Siedlung und Siedlungsnetzentwicklung in den Eichsfeldkreisen Heiligenstadt und Worbis*. *Wiss. Zeitschrift der Universität Jena, Math.-Nat. Reihe 19. Jg. H. 5/6*. – Jena.

Hillgruber, Ch. (Hrsg.) (2003): *Raumplanerische Abstimmung im östlichen Grenzraum Bayerns. Rechtswissenschaftliche und praktische Perspektiven. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*. – Hannover: Verlag der ARL.

Hilpert, K., Mannke, F. u. Schmidt-Thomé, Ph. (2007): *Towards climate change adaptation strategies in the Baltic sea region. Developing Policies and adaptation strategies to climate change in the Baltic sea region. Geological Survey of Finland (Hrsg.)*. – Espoo.

Hinüber, H. v. u. Okonnek, S. (1999): *Historische Wurzeln und wichtige Etappen der Entwicklung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. – Hannover: Verlag der ARL.

Hobbes Th. (1936): *Leviathan oder von Materie, Form und Gewalt des kirchlichen und bürgerlichen Staates*. – Zürich und Leipzig: Rascher.

Hofmann, H. H. (1977): *Behördliche Raumorganisation seit 1800. Grundstudie 1/I*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Beiträge Bd. 11*. – Hannover: Verlag der ARL.

Höhnberg, U. (1999): *Instrumente zur Sicherung und Verwirklichung der Landes- und Regionalplanung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriß der Landes- und Regionalplanung*. – Hannover: Verlag der ARL.

Holz, R. (2006): *Menschen und Tiere im Raum: Ein ungleicher Wettbewerb*. In: Baier, H., Erdmann, F., Holz, R. u. Waterstraat, A. (Hrsg.): *Freiraum und Naturschutz*. – Berlin, Heidelberg: Springer.

Hoppe, A. u. Voelzkow, H. (2000): *Kooperation im Schatten der Hierarchie: Handlungsalternativen in der Regionalpolitik*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL*. – Hannover: Verlag der ARL.

Howard, E. (1968): *Gartenstädte von Morgen. Bauwelt-Fundamente Bd. 21* Ullstein. – Berlin: Ullstein. (Deutsche Übersetzung von: *Garden Cities of Tomorrow*, zuerst 1898 als: *Tomorrow, a peaceful path to real reform*).

Howitz, C. (1997): *Die Besonderheiten des ländlichen Raumes in Mecklenburg-Vorpommern*. In: Howitz, Claus (Hrsg.): *Die ländlichen Räume in Deutschland und deren Besonderheiten in Mecklenburg-Vorpommern. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Heft 6*. – Rostock: Univ.

Hübler, K.-H. (2002): *Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind*. In: Keim, K.-D. u. Kühn, M. (Hrsg.): *Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkung, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 287*. – Hannover: Verlag der ARL.

Hübler, K. – H. (2005): *Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Ist das nicht auch eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung in Deutschland?* In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung u. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Raumforschung und Raumordnung 1/2005*. Bonn u. Hannover: Carl Heymanns Verl.

Hunke, H. (1930): *Grundzüge der deutschen Volks- und Wehrwirtschaft. Politik und Wirtschaft, Wirtschaftspolitische Schriftenreihe Bd. 1*. – Berlin: Haude u. Spener.

Hunke, H. (1964): *Standort und Gestalt der Raumforschung. Eine wissenschaftstheoretische Untersuchung zum Raumproblem in der Landesentwicklung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 44*. – Hannover: Verlag der ARL.

Hunke, H (1974): *Raumordnungspolitik. Vorstellungen und Wirklichkeit. Untersuchungen zur Anatomie der westdeutschen Raumentwicklung im 20. Jahrhundert in ihrer demographischen und gesamtwirtschaftlichen Einbindung. Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 70*. – Hannover: Verlag der ARL.

Hunke, H (1982): *Das sozioökonomische Raumgefüge der Bundesrepublik Deutschland und seine Bestimmungsfaktoren*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung*. – Hannover: Verlag der ARL.

Huxley, A. (1993): *Brave new world*. München: Fink.

Jaeggi, U. (1969): *Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik*. – Frankfurt am Main: Fischer.

Jüngst, P. u. Meder, O. (1992): *Psychodynamik und Territorium. Zur gesellschaftlichen Konstitution von Unbewusstheit im Verhältnis zum Raum. Bd. III Territorialität und präsentative Symbolik der römischen Welten und die psychosoziale Kompromissfähigkeit ihrer Eliten.* URBS ET REGIO 58/1992. – Kassel: Gesamthochschule.

Jüngst, P. u. Meder, O. (2002): *Psychodynamik, Machtverhältnisse und Territorialität in „einfachen“ und frühen staatlichen Gesellschaften - Überlegungen und Thesen.* Kasseler Schriften zur Geographie und Planung URBS ET REGIO 74/2002. – Kassel: Gesamthochschule.

Kaether, J. (1998): *Großschutzgebiete als Instrumente der Regionalentwicklung.* In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Raumforschung und Raumordnung*, 56. Jg., H. 2/3. – Hannover: Verlag der ARL.; Kaether, J. (1994): *Großschutzgebiete als Instrumente der Regionalentwicklung.* In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Arbeitsmaterial Nr. 210.* – Hannover: Verlag der ARL.

Kampffmeyer, P. (1900): *Die Baugenossenschaften im Rahmen eines nationalen Wohnungsreformplanes. Die Wohnungsfrage und das Reich. Bd. 3 Deutscher Verein für Wohnungsreform e.V..* – Göttingen: Vandenhoeck u. Ruprecht.

Kampffmeyer, H. (1913): *Die Gartenstadtbewegung.* – Leipzig: Teubner.

Kant, I. (1998): *Kritik der reinen Vernunft. 5., erneut überprüfter reprograf. Nachdr. der Ausg. Darmstadt 1956 (Werke in sechs Bänden; Bd. 2).* – Darmstadt.

Kapp, K. W. (1979): *Soziale Kosten der Marktwirtschaft.* – Frankfurt/Main: Fischer.

Kaschuba, W. (2004): *Die Überwindung der Distanz, Zeit und Raum in der europäischen Moderne.* – Frankfurt am Main: Fischer.

Kegel, Ulrich u. Knieling, Jörg (1994): *Handlungsorientierung und Regionalmanagement.* In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Arbeitsmaterial Nr. 210.* – Hannover: Verlag der ARL.

Kegler, H. (2000): *Von der "Überlandplanung" zum „innovativen Milieu“ - Regionalplanung zwischen Genese und "Welt-Konferenz der Regionen".* In: *et - Magazin der Regionen* 2/2000, <http://www.dr-kegler.de/forsch.htm>.

Kehrer, G. (2000): *Abriss der Entwicklung der Territorialplanung der DDR – die Raumplanung in der DDR zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Versuch einer Gesamteinschätzung.* In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Quellen der Raumforschung in der ehemaligen DDR. Arbeitsmaterial Nr. 269.* – Hannover: Verlag der ARL.

Kennedy, P. (1989): *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000.* – Frankfurt am Main: Fischer.

Kersten, Jens (2006): *Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis?* In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung u. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Raumforschung und Raumordnung* 4/2006. Bonn u. Hannover: Carl Heymanns Verl.

Kilper, H. (2007): *Raumbezogene governance.* In: *IRS aktuell* Nr. 57/2007. Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hrsg.). – Erkner.

Klüter, H. (1986): *Raum als Element sozialer Kommunikation.* Giessener Geographische Schriften, Heft 60. – Giessen: Selbstverl. des Geogr. Inst. der Justus Liebig-Universität Giessen.

Klüter, H. (2000): *Regionale Kommunikation in Politik und Wirtschaft.* In: Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (Hrsg.): *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10. – Berlin.

Klüter, H. (2002): *Raum und Kompatibilität.* In: *Geographische Zeitschrift*, 90. Jg. 2002, Heft 3+4. - Stuttgart: Steiner.

- Klüter, H. (2003): *Raum als Umgebung*. In: Meusberger, P. u. Schwan, Th. (Hrsg.): *Humanökologie. Ansätze zur Überwindung der Natur-Kultur-Dichotomie*. – Stuttgart: Steiner.
- Klüter, H. (2007): *Ein systemtheoretischer Ansatz in der Humangeographie*. Unveröff. Manuskript. – Greifswald.
- Kneer, G. (2004): *Differenzierung bei Luhmann und Bourdieu. Ein Theorievergleich*. In: Nassehi, A. u. Nollmann, G. (Hrsg.): *Bourdieu und Luhmann. Ein Theorievergleich*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Knieling, J. (2000): *Leitbildprozesse und Regionalmanagement: ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik*. – Frankfurt am Main: Lang.
- Konopka, M. (1999): *Akteure und Systeme: ein Vergleich der Beiträge handlungs- und systemtheoretischer Ansätze zur Analyse zentraler sozialtheoretischer Fragestellungen unter besonderer Berücksichtigung der Luhmannschen und post-Luhmannschen Systemtheorie*. – Frankfurt am Main: Lang.
- Konter, E. (1997): *Lebensraum Stadt – Stadt Regulation. Grundlegung einer Planungstheorie und –soziologie*. – Berlin: VWF, Verl. für Wiss. und Forschung.
- Koselleck, R. (2003): *Zeitschichten. Studien zur Historik*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kostka (2008): *Kooperationsmanagement. Verhandlungen*. In: Fürst, D. u. Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. – Dortmund: Rohn.
- Krämer, Badoni, T (2003): *Die Gesellschaft und ihr Raum – kleines verwundertes Nachwort zu einem großen Thema*. In: Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): *Die Gesellschaft und ihr Raum*. – Opladen: Leske u. Budrich.
- Krautzberger, M. (2006): *Für eine Stadtpolitik in Deutschland*. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), *Berichte 3/2006*. – Berlin.
- Kropp, Jürgen (2007): *Vulnerabilität, Coping, Anpassung. Vortrag auf der Fachtagung „Raumentwicklungsstrategien und Klimawandel“*. Gehalten am 30.10.2007 in Berlin, Umweltforum Neue Mälzerei.
- Kuhm, K. (2000): *Raum als Medium gesellschaftlicher Kommunikation. Eine systemtheoretische Neubeschreibung lokaler und regionaler Differenzen in der Weltgesellschaft*. – Bremen: Univ.
- Kuhm, K. (2003a): *Was die Gesellschaft aus dem macht, was das Gehirn dem Bewusstsein und das Bewusstsein der Gesellschaft zum Raum >sagt<*. In: Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): *Die Gesellschaft und ihr Raum*. – Opladen: Leske u. Budrich.
- Kuhm, K. (2003b): *Die Region – parasitäre Struktur der Weltgesellschaft*. In: Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): *Die Gesellschaft und ihr Raum*. – Opladen: Leske u. Budrich.
- Kuhn, N. (1994): *Sozialwissenschaftliche Raumkonzeptionen. Der Beitrag der raumtheoretischen Ansätze in den Theorien von Simmel, Lefebvre und Giddens für eine sozialwissenschaftliche Theoretisierung des Raumes*. – Saarbrücken: Univ.
- Kühne, O. (2003): *Umwelt und Transformation in Polen. Eine kybernetisch-systemtheoretische Analyse*. – Mainz: Geograph. Inst. Johannes Gutenberg-Univ.
- Kujath, H. J. u. Schmidt, S. (Hrsg.) (2007): *Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 9. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 330*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Lange, B. (1999): *Regionale Entwicklungssteuerung – Diskussionsbericht*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: *Die Region ist die Stadt*. – Hannover: Verlag der ARL.

- Langhagen-Rohrbach, Ch. (2002): *Das Internet in Deutschland*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Raumforschung und Raumordnung*, 60. Jg., H. 1. – Hannover: Verlag der ARL.
- Läufer, Th. (1998): *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages*. – Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Lege, J. (1997): *Was heißt und zu welchem Ende studiert man als Jurist Rechtsphilosophie? Ein systemtheoretischer Versuch*. In: Gröschner, R. u. Morlok, M. (Hrsg.): *Rechtsphilosophie und Rechtsdogmatik in Zeiten des Umbruchs*. – Stuttgart: Franz Steiner.
- Lendi, M. ((1997): *Recht und Politik der Raumplanung*. – Zürich: vdf, Hochschulverlag an der ETH.
- Lendi, M. (1998): *Rechtliche Grundlagen*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. – Hannover. Verlag der ARL.
- Lendi, M. (2000): *Gebiet und Raum – Zwei Begriffe der Planungs-Begriffswelt*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 254*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Lendi, M. (2004): *Planung und Recht – Reflexionen*. In: UPR 10/2004. – München: Jehle Rehm
- Lendi, M. (2008): *Raumplanung – ihr politischer Stellenwert in einer veränderten Welt*. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung u. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Raumforschung und Raumordnung 5/2008*. Bonn u. Hannover: Carl Heymanns Verl.
- Lippuner, R. (2008): *Die Abhängigkeit unabhängiger Systeme. Zur strukturellen Kopplung von Gesellschaft und Umwelt*. In: Egner, H., Ratter, B. M. W. und Dikau, R. (Hrsg.): *Umwelt als System – System als Umwelt? Systemtheorien auf dem Prüfstand*. – München: oekom
- Lippuner, R.: (2005): *Raum, Systeme, Praktiken. Zum Verhältnis von Alltag, Wissenschaft und Geographie*. – Stuttgart: Steiner
- List, F. (1835): *Über Eisenbahnen und das deutsche Eisenbahnsystem*. In: Gerlach, H.-H. (1986): *Atlas zur Eisenbahngeschichte. Deutschland. Österreich. Schweiz*. – Zürich u. Wiesbaden: Orell Füssli
- Löw, M. (2001): *Raumsoziologie*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lösch, A. (1944): *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. – Jena: Fischer.
- Ludwig, J. (2005): *Die Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – eine Spurensuche*. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung u. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Raumforschung und Raumordnung 5/2005*. Bonn u. Hannover: Carl Heymanns Verl.
- Luhmann, N. (1966): *Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf*. – Köln: Grote.
- Luhmann, Niklas (1975): *Öffentliche Meinung*. In: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. – Opladen: Westdt. Verl.
- Luhmann, N. (1975): *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. – Opladen: Westdt. Verl.
- Luhmann, N. (1985): *Moderne Systemtheorie als Form gesamtgesellschaftlicher Analyse*. In: Habermas, J., Henrich, D. u. Luhmann, N. (Hrsg.): *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Luhmann, N. (1987): *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1988): *Macht*. – Stuttgart: Enke.

- Luhmann, N. (1994): *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. – Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, N. (1997/1): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Luhmann, N. (2000): *Organisation und Entscheidung*. – Opladen: Westdt. Verl.
- Madajczyk, C. (Hrsg.) (1994): *Vom Generalplan Ost zum Generalsiedlungsplan*. – Dokument Nr. 16: 1942, 27. April, Berlin. *Stellungnahme und Gedanken von Dr. Erhard Wetzel zum Generalplan Ost des Reichsführers SS*. – München, New Providence, London, Paris: Saur.
- Mäding, H. (2006): *Wozu eine „Nationale Standortpolitik“?* In: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Berichte 3/2006*. – Berlin.
- Mäding, H. u. Strubelt, W. (2009): *Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 346*. – Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Mai, U. (2002): *Rasse und Raum. Agrarpolitik, Sozial- und Raumplanung im NS-Staat*. – Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh.
- Mai, M. (2008): *On the Relevance of the Technocracy Debate. An Essay on the Relationship between Technology and Democracy*. In: *Schmitt-Beck, R., Debiel, T. u. Korte, K.-R. (eds.): Governance and Legitimacy in a Globalized World*. – Baden-Baden: Nomos.
- Maier, J. u. Obermaier, F. (2000): *Regionalmanagement in der Praxis*. – Bayreuth u. München: StMLU (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen).
- Mann, G. (1992): *Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*. – Frankfurt am Main: Fischer
- Marx, S.-P. (2008): *Stadtplanung zwischen Umbruch und Kontinuität*. In: *Hamedinger, A., Frey, O., Dangschat, J. S. u. Breiffuss, A. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Matthiesen, U. (2003): *Dimensionen der Raumentwicklung in der Perspektive einer strukturalen Hermeneutik*. In: *Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): Die Gesellschaft und ihr Raum*. – Opladen: Leske u. Budrich.
- Mayntz, R. (1985): *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. – Heidelberg: Müller, Juristischer Verl.
- Menke-Glückert, P. (1972): *Zur systemtheoretischen Analyse politischer Bürokratien*. In: *Systemtheorie, Forschung und Information*. Hrsg. von Kurzrock, R. – Berlin: Colloquium Verl.
- Miggelbrink, J. (2002): *Der gezähmte Blick. Zum Wandel des Diskurses über „Raum“ und „Region“ in humangeographischen Forschungsansätzen des ausgehenden 20. Jahrhunderts*. *Beiträge zur Regionalen Geographie 55, Institut für Länderkunde*. – Leipzig: Inst. für Länderkunde.
- Milinski, M., Sommerfeld, R., Krambeck, H.-J., Reed, F. u. Marotzke, J. (2008): *The collective-risk social dilemma and the prevention of simulated dangerous climate change*. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS) 105*, S. 2291-2294. – Washington, DC.
- Mittenzwei, I. (1980): *Friedrich II. von Preußen. Eine Biographie*. – Berlin: Dt. Verlag d. Wiss.
- Modrshinskaja, E. D. (Leiterin eines Autorenkollektivs) (1975): *Die Zukunft im theoretischen Denken: Kritik gegenwärtiger bürgerlicher philosophischer und sozialpolitischer Konzeptionen*. – Berlin: Dt. Verl. der Wiss.
- Monstadt, J. (2000): *Räumliche Aspekte neuer Entwicklungen der Energiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. *Arbeitsmaterial der ARL Nr. 271*. – Hannover: Verlag der ARL.

- Morgan, G. (1990): *Paradigm diversity in organizational research*. In: Hassard, J. und Pym, D. (ed.): *The Theory and Philosophy of Organizations. Critical issues and new perspectives*. – London and New York: Routledge.
- Müller, G. (1970): Artikel „Raumordnung“. In: *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, ARL: Bd. I, 2. Auflage*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Nassehi, A. u. Nollmann, G. (2004) (Hrsg.): *Bourdieu und Luhmann. Ein Theorievergleich*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nassehi, A. (2004): *Sozialer Sinn*. In: Nassehi, A. u. Nollmann, G. (Hrsg.): *Bourdieu und Luhmann. Ein Theorievergleich*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Neuenhaus, P. (1993): *Max Weber und Michel Foucault. Über Macht und Herrschaft in der Moderne*. – Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- Niegsch, C. (1999): *Raubegriff, Raumordnung und Zentralität. Eine interdisziplinäre Analyse ökonomischer Raumkonzepte und ihrer Bedeutung für Raumordnung und Raumplanung*. – Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Niemeier, H.-G. (1982): *Rechtliche und organisatorische Fragen*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Olsen, K. H. (1970): *Raumforschung*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II*. – Hannover: ARL.
- Orwell, G. (1990): 1984. Frankfurt am Main: Ullstein.
- Otremba, E. (1982): *Der Raum und sein Wirkungsgefüge*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Parsons, T. (1968): *Soziologische Theorie*. In: Maus, H. u. Fürstenberg, F.: *Beiträge zur soziologischen Theorie*. – Neuwied am Rhein: Luchterhand
- Parsons, T. (1975): *Gesellschaften. Evolutionäre und komparative Perspektiven*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Peukert, H. (1992): *Parsons / Pareto / Habermas. Eine Studie zur soziologischen Theoriediskussion*. – Idstein: Schulz-Kirchner.
- Pohle, H. (1999): *Mobilität in der Region – Diskussionsbericht*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Die Region ist die Stadt*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Popitz, H. (1999): *Phänomene der Macht*. – Tübingen: Mohr.
- Popper, K. R. (1973): *Objektive Erkenntnis: ein evolutionärer Entwurf*. – Hamburg: Hoffmann, Campe.
- Popper, K. R. (1998): *Logik der Forschung*. Keuth, H. (Hrsg.). – Berlin: Akademie-Verlag.
- Preibisch, V. (2003): *Erfahrungsbericht zum Regionalmanagement in der Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg*. In: Schenkhoff, H. J. (Hrsg.): *Regionalmanagement in der Praxis. Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung*. – Hannover. Verlag der ARL.
- Priebs, A. (1998): *Instrumente der Planung und Umsetzung*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Rapoport, A. (1972): *Spieltheorie. Konflikt und Konfliktlösung*. In: Kurzrock, R. (Hrsg.): *Systemtheorie, Forschung und Information*. – Berlin: Colloquium Verl.

Rathmann, J. (2008): *Kausalität in der Systemtheorie: ein Problemaufriss*. In: Egner, H., Ratter, B. M. W. und Dikau, R. (Hrsg.): *Umwelt als System – System als Umwelt? Systemtheorien auf dem Prüfstand*. – München: oekom

Ratter, B. M. W. und Treiling, Th. (2008): *Komplexität – oder was bedeuten die Pfeile zwischen den Kästchen?* In: Egner, H., Ratter, B. M. W. und Dikau, R. (Hrsg.): *Umwelt als System – System als Umwelt? Systemtheorien auf dem Prüfstand*. – München: oekom

Ratzel, F. (1911): *Das Meer als Quelle der Völkergröße: eine politisch-geographische Studie*. – 2. Aufl., München: Oldenbourg.

Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen (Hrsg.) (2000): *Zukunftsinitiative Wismutregion Thüringen Ost. „Eine Region versetzt Berge“ Entwicklungsbilanz und Aktionsprogramm 2007*. – Gera.

Rittel, H. W. J. (1992): *Planen, Entwerfen, Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik*. (Hrsg. von Reuter, W. D.). – Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer

Rittel, H. W. J. und Kunz, W. (1992): *Der Ansatz der Informationswissenschaften*. In: Rittel, H. W. J.: *Planen, Entwerfen, Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik*. (Hrsg. von Reuter, W. D.). – Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer

Rittel, H. W. J. u. Webber, M. M. (1992): *Dilemmas in einer allgemeinen Theorie der Planung*. In: Rittel, H. W. J.: *Planen, Entwerfen, Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik*. (Hrsg. von Reuter, W. D.). – Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer

Ritter, E.-H. (2006): *Strategieentwicklung heute – Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung)*. In: Selle, K. u. Zalas, L. (Hrsg.): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken*. Bd. 1. – Dortmund: Rohn.

Ritter, E.-H. (2007): *Klimawandel – eine Herausforderung an die Raumplanung*. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung u. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Raumforschung und Raumordnung 6/2007*. Bonn u. Hannover: Carl Heymanns Verl.

Rössler, M. (Hrsg.) (1993): *Der Generalplan Ost. Hauptlinien der nationalsozialistischen Planungs- und Vernichtungspolitik*. – Berlin: Akad. Verl.

Roth, G. (2003): *Ich – Körper – Raum. Die Konstruktion der Erlebnisswelt durch das Gehirn*. In: Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): *Die Gesellschaft und ihr Raum*. – Opladen: Leske u. Budrich.

Roth, M. u. Ulbricht, J. (2006): *Zoologisch-ökologische Grundlagen und allgemeine Wirkungen von Zerschneidung und Störung*. In: Baier, H., Erdmann, F., Holz, R. u. Waterstraat, A. (Hrsg.): *Freiraum und Naturschutz*. – Berlin, Heidelberg: Springer.

Runkel, P. (1999): *Zur Zukunftstauglichkeit des planungsrechtlichen Instrumentariums für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Raumforschung und Raumordnung*, 57. Jg., H. 4. – Hannover: Verlag der ARL.

Saage, Richard (1991): *Politische Utopien der Neuzeit*, Darmstadt: Wiss. Buchges.

Schäfers, B. (Hrsg.) (1973): *Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD*. – Stuttgart: Enke

Schaller, H. (2002): *Der Nationalsozialismus und die slawische Welt*. – Regensburg: Pustet.

Scharpf, F. W. (1973): *Planung als politischer Prozeß*. In: Schäfers, B. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD*. – Stuttgart: Enke

Scheidemann, D. (1991): *Der Begriff Daseinsvorsorge: Ursprung, Funktion und Wandlungen der Konzeption Ernst Forsthoffs*. – Göttingen: Muster-Schmidt.

Schelsky, H. (1973): *Planung der Zukunft*. In: Schäfers, B. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD*. – Stuttgart: Enke

Schmitt, C. (1993): *Legalität und Legitimität (Neusatz auf Basis der 1932 erschienenen ersten Auflage)*. – Berlin: Duncker & Humblot.

Schmidt, C. (2008): *Die Integration des Tourismus in die Landes- und Regionalplanung Mecklenburg-Vorpommerns*. In: Rohr, G. v. (Hrsg.): *Nachhaltiger Tourismus an Nord- und Ostsee. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 340*. – Hannover: Verlag der ARL.

Schmidt-Thomé, Ph. (2006): *Integration of natural hazards, risk and climate change into spatial planning practices (Diss.)*. – Espoo: Geological Survey of Finland.

Scholtys, B. (2006): *Metropolregion Hamburg*. In: *Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (2006): Magazin der Metropolregion Hamburg 2/2006*. – Hamburg: RegJo-Verl.

Schrader, H. (1997): *Entwicklungstendenzen ländlicher Räume in Deutschland und ihre Förderung durch die EU-Strukturpolitik*. In: Howitz, C. (Hrsg.): *Die ländlichen Räume in Deutschland und deren Besonderheiten in Mecklenburg-Vorpommern. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Heft 6*. – Rostock: Univ.

Schramm, Ilona (2003): *Raumstruktur und Raumordnung in den Niederlanden*, http://www.uni-muenster.de/HausDerNiederlande/Zentrum/Projekte/NiederlandeNet/NL-Info/40/raumstruktur_raumordnung.html.

Schretzenmayr, M. (1996): *Was führt zum Scheitern raumplanerischer Konzepte?* In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung, 54. Jg., H. 6*. – Hannover: Verlag der ARL.

Schroer, Markus (2003): *Raumkörper und Körperraum*. In: *In: Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): Die Gesellschaft und ihr Raum*. – Opladen: Leske u. Budrich.

Schulte, G. (1993): *Der blinde Fleck in Luhmanns Systemtheorie*. – Frankfurt am Main/New York: Campus

Schultz, K. P. u. Slawinski, U. (1996): *Arbeitsmarkt im Transformationsprozess des ländlichen Raumes, untersucht in den Kreisen des Arbeitsamtsbezirks Rostock*. In: Slawinski, U. (Hrsg.): *Arbeitsmarkt in ländlichen Räumen Mecklenburg-Vorpommerns. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Heft 4*. – Rostock: Univ.

Schurz, G. (1989): *Empirie*. In: *Endruweit, G. u. Trommsdorff, G.: Wörterbuch der Soziologie. Bd. 1*. – Stuttgart: Enke.

Schützeichel, R. (2003): *Sinn als Grundbegriff bei Niklas Luhmann*. – Frankfurt/New York: Campus Verl.

Sedlacek, P. (Hrsg.) (2007): *Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 10. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 331*. – Hannover: Verlag der ARL.

Seibel, W. (1999): *Urbs – Suburbia – Zwischenstadt – einführende Thesen*. In: *Die Region ist die Stadt. Gemeinsame Jahrestagung 1998. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Forschungs- und Sitzungsberichte 206*. – Hannover: Verlag der ARL.

Selle, K. u. Zalas, L. (Hrsg.) (2006): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken Bd. 1*. – Dortmund: Rohn.

Simons, O. (2007): *Raumgeschichten: Topographien der Moderne in Philosophie, Wissenschaft und Literatur*. – Paderborn: Fink.

- Sinz, M. (2002): *Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Entwicklung*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zukunftsforum RaumPlanung. Gemeinsamer Kongress 2001 von ARL und BBR*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Spannowsky, W. (1996): *Der Planer als Rechtsgestalter*. In: *Die Öffentliche Verwaltung*. Heft 24/1996. – Stuttgart: Kohlhammer.
- Spannowsky, W. (2005): *Rechtliche Steuerung der Freiraumentwicklung*. In: *UPR 6/2005*. – München: Jehle Rehm.
- Spitzer, H. (1995): *Einführung in die räumliche Planung*. – Stuttgart (Hohenheim): Ulmer
- Stein, A. (2007): *Das Städtesystem der Wissensökonomie*. In: *IRS aktuell Nr. 57/2007*. Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hrsg.). – Erkner.
- Steinberg, H. G. (1971): *Die Geschichte des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk und seine Bedeutung für die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. Historische Raumforschung 10. FuS Bd. 63*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Stichweh, R.: *Raum und moderne Gesellschaft*. In: *Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): Die Gesellschaft und ihr Raum*. – Opladen: Leske u. Budrich.
- Storbeck, D. (1982): *Das Leitbild der Raumordnung u. Der Zielkatalog der Raumordnung*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Storbeck, D. (1982): *Gesellschaft und Raum*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Straubhaar, Th. (2002): *Migration im 21. Jahrhundert. Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 167*. – Tübingen: Mohr Siebeck.
- Strubelt, W. u. Zimmermann, H. (Hrsg.) (2005): *Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir? Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 5. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 225*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Strubelt, W. (2009): *Unselige Kontinuitäten – Eindrücke und Erfahrungen bei der Lektüre der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“. 1936-1953*. In: *Mäding, H. u. Strubelt, W. (Hrsg.): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 346*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Sturm, G. (2003): *Der Begriff des Raums in der Physik – eine soziologische Perspektive*. In: *Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): Die Gesellschaft und ihr Raum*. – Opladen: Leske u. Budrich.
- Talmon, J. L. (1961): *Die Ursprünge der totalitären Demokratie*. – Köln und Opladen: Westdt. Verl.
- Taylor, F. W. (1919): *Principles of Scientific Management*. – New York: Harper.
- Tenbruck, F. H. (1973): *Grenzen der Planung*. In: *Schäfers, B. (Hrsg.): Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD*. – Stuttgart: Enke
- Teubner, G. (1996): *Des Königs viele Leiber. Die Selbstdonstruktion der Hierarchie des Rechts (1)*. <http://www.soziale-systeme.ch/leseproben/teubner.htm>. ; auch in: *Soziale Systeme Zeitschrift für soziologische Theorie 2 (1996), H. 2*
- Thünen, J. H. v. (1990): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Hrsg. und unter Benutzung unveröffentlichter Manuskripte kommentiert von Lehmann, H. in Zusammenarbeit mit Werner, L. Berlin: Akad.-Verl.

- Tress, W. (2007) (Hrsg.): *Willensfreiheit zwischen Philosophie, Psychoanalyse und Neurobiologie*. – Göttingen: Vandenhoeck u. Ruprecht.
- Venhoff, M. (2000): *Die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG) und die reichsdeutsche Raumplanung seit ihrer Entstehung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges 1945*. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 258. – Hannover: Verlag der ARL.
- Wacquant, L. J. D. (2006): *Auf dem Wege zu einer Sozialpraxeologie*. In: Bourdieu, P. u. Wacquant, L. J. D.: *Reflexive Anthropologie*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Waldhoff, H.-P., Fürst, D. u. Böcker, R. (1994): *Anspruch und Wirklichkeit der frühen Raumplanung. Zur Entwicklung der Niedersächsischen Landesplanung 1945 – 1960*. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 130. – Hannover: Verlag der ARL.
- Warzecha, B. (2004): *Organisationale Planungstheorie: die Erkenntnis ihrer paradoxen Grundmuster als Möglichkeit einer vereinfachten theoretischen Handhabung*. – Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Wasser, H. (2006): *Luhmann, McLuhan und der Graf von Monte Christo. Erster Teil der medientheoretischen Trilogie*. http://autopoietische-systeme.de/Essay_Luhmann_McLuhan_von_H_Wasser.pdf
- Weber, M. (1921): *Die Stadt. Begriff und Kategorien*. In: Haase, C. (Hrsg.) (1975): *Die Stadt des Mittelalters, Bd. 1: Begriff, Entstehung und Ausbreitung*. – Darmstadt.
- Weber, M. (1925): *Grundriss der Sozialökonomik, III. Abteilung, 2. Halbband*. – Tübingen: Mohr.
- Weber, M. (2005): *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*. – Erfstadt: Area Verl.
- Weichhart, P. (2000): *Designerregionen – Antworten auf die Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs?* In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *Die neue Konjunktur von Region und Regionalisierung. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.2000*. – Bonn: Selbstverl. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- Weick, Th., Jacoby, Ch. U. Germer, St. M. (2007) (Hrsg.): *Monitoring in der Raumordnung. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 336*. – Hannover: Verlag der ARL.
- Wenk, R. (2000): *Struktur und Aufgaben eines IKZM aus raumordnerischer Sicht*. In: Bodden. Heft Nr. 9. – Greifswald: Univ.
- Wenzler, F. (1977): *Raumplanung in der Sozialistischen Republik Kroatien*. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 10. – Hannover: Verlag der ARL.
- Werlen, B. (1999): *Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum. Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen, Bd. 1*. – Stuttgart: Steiner.
- Werlen, B. (2000): *Sozialgeographie. Eine Einführung*. – Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Werner, F. (1985): *Die Raumordnungspolitik der DDR*. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 82. – Hannover: Verlag der ARL.
- Wiechmann, Th. U. Hutter, G. (2008): *Die Planung des Unplanbaren. Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen?* In: Hamedinger, A., Frey, O., Dangschat, J. S. u. Breiffuss, A. (2008): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wiener, N. (1952): *Mensch und Menschmaschine*. – Frankfurt am Main, Berlin: Alfred Metzner Verl. (Titel der amerikanischen Originalausgabe: *The human use of human beings [cybernetics and society]*).
- Wiener, N. (1963): *Kybernetik. Regelung und Nachrichtenübertragung im Lebewesen und in der Maschine*. – Düsseldorf, Wien: Econ-Verl.

Willke, H. (1993): *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation.* – Weinheim und München: Juventa-Verl.

Willke, H. (2006): *Systemtheorie I. Grundlagen: Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme.* – Stuttgart: Lucius u. Lucius.

Winkel, R., Greiving, St., Klinge, W. u. Pietschmann, H. (2008): *MORO-Vorhaben Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation.* In: *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte. Eine MORO-Studie.* – Bonn.

Wittfogel, K. A. (2000): *Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft. Von ihren Anfängen bis zur Schwelle der Grossen Revolution.* – Köln: Malik.

Wittmann, T. (1975): *Das Goldene Zeitalter der Niederlande.* Leipzig: Köhler u. Amelang

Wöhe, G. (1993): *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre.* – München: Vahlen.

Wolf, K. (2000): *Theoretische Grundlagen der Raumentwicklung.* In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 254.* – Hannover: Verlag der ARL.

Wolfertz, K. (2000): *Standortbewertung mit Fuzzy Logic.* In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung, 58. Jg., H. 4.* – Hannover: Verlag der ARL. S. 288 – 296.

Zettwitz, H. (2003): *Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für das Regionalmanagement.* In: *Schenkstoff, H. J.: Regionalmanagement in der Praxis. Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 298.* – Hannover: Verlag der ARL.

Ziemann, A. (2003): *Der Raum der Interaktion – eine systemtheoretische Beschreibung.* In: *Krämer-Badoni, T. u. Kuhm, K. (Hrsg.) (2003): Die Gesellschaft und ihr Raum.* – Opladen: Leske u. Budrich.

Zlotny, P. (2006): *Blick zurück, nach vorn: Steuerung der Planung – durch Planer?* In: *Selle, K. u. Zalas, L. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken. Bd. 1.* – Dortmund: Rohn.

Dokumente

Asylmagazin 10/2004: Innenminister befürworten Lager außerhalb der EU. In: http://www.asyl.net/Magazin/10_2004a.htm.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (2011) (Hrsg.): Regionalentwicklung auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit. Aktuelle Ergebnisse des BBSR-Indikatorenkonzepts. BBSR-Berichte KOMPAKT 4/2011. – Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006) (Hrsg.): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.6.2006. – Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung u. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006) (Hrsg.): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM): Raumordnungsstrategien im Küstenbereich und auf dem Meer. Abschlussbericht. – Berlin.

Bundesverkehrswegeplan 2003.

Bundesverwaltungsgericht. Beschluss vom 13.11.2006 – 4 BN 18.06. – Leipzig.

Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): *EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept*. – Luxemburg.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2006): *Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere*. – Luxemburg. (<http://publications.europa.eu>).

Europäische Kommission:

http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22038/DE/ForschenBeraten/Fachpolitiken/WirtschaftFinanzen/GRWStrukturpolitik/FoerdergebieteMittelaufteilung/03_DatenKartenGraphiken.html .

Europäische Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT) (2000): *Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent*. – Hannover.

EUREK (1999): *Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU*. – Potsdam.

Dokumentation „Der Generalplan Ost“. In: *Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte* 6, 1958.

Generalplan Küsten- und Hochwasserschutz Mecklenburg-Vorpommern 1994. – Schwerin.

Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22.12.2008. BGBl. I 2008 Nr. 65, S.2986 – 2999.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.

<http://gl.berlin-brandenburg.de/ueber/landesplanungsabteilung/> .

<http://www.dradio.de/aktuell/312688/>.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0725de01.doc : Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“. *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement*.

http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Challenger_Report_Bode_01-10-03_01.pdf

<http://www.provinciegroningen.nl/de/geschichte?view=standard>

<http://www.putbus.de/>

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2008) (Hrsg.): *Entwurf Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2009*. – Kiel.

Investitionszulagengesetz (InvZulG 2007) vom 15. Juli 2006, veröffentlicht am 20. Juli 2006 BGBl. I 2006, 1614, geändert durch Gesetz vom 21.12.2006 (BGBl. I 2006, 3406, Nr. 66).

IPCC (2002): *Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC, www.ipcc.ch): Climate Change 2001. Synthesis Report*. – Bonn.

Kommission Süd der Deutsch/Niederländischen Raumordnungskommission: *Strategische Planung der Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen*. http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/organisation/abteilung03/dezernat_32/zusammenarbeit/strategiepapier.pdf.

Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern vom

Landesentwicklungsprogramm Bayern (2006):

<http://www.landesentwicklung.bayern.de/landesentwicklung/bereiche/lep2006/struktur.pdf>.

Landesentwicklungsplan Hessen 2000: <http://www.landesplanung-hessen.de/mainmapset.asp?main=lep>.

Landesentwicklungsplan Hessen 2000:

http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/360_Landesplanung/360-16-LandesentwicklungsplanVO/sonstiges/LEP2000.pdf.

Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2009. – Kiel.

Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2005). Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.). – Schwerin.

Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (2002): Gesetz über das Landes- Raumordnungsprogramm Niedersachsen -Teil I - vom 2. März 1994 (Nds. GVBl. S. 130, ausgegeben am 9. März. 1994) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Landes- Raumordnungsprogramm Niedersachsen - Teil I - vom 24. Oktober 2002 (Nds. GVBl. Nr. 33, ausgegeben am 09. Dezember 2002).

Landesnationalparkamt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (1998): Nationalparkplan Jasmund. – Speck.

Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (1998): Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern Nr. 16 vom 20. Mai 1998. Bekanntmachung der Neufassung des Landesplanungsgesetzes vom 5.5.1998.

Landesregierung Sachsen:

http://www.landentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/system_rp_dtl.gif

Marschallamt der Wojewodschaft Zachodniopomorskie (Hrsg.) (2002): Entwicklungsplan der Wojewodschaft Zochodniopomorskie. – Stettin.

Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (1998) (Hrsg.): Raumordnerische Grundlagen entlang der Grenze zwischen Mecklenburg-Vorpommern und der Republik Polen. – Schwerin.

Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern (1999) (Hrsg.): Raumordnung in Mecklenburg-Vorpommern. – Schwerin.

Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt (2001) (Hrsg.): Raum schaffen, Raum teilen. Zusammenfassung des Fünften Berichts zur Raumordnung 2000/2020. – Den Haag.

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2005) (Hrsg.): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. – Schwerin.

MKRO (2006): Ministerkonferenz für Raumordnung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. – Berlin.

MORO (2006): Modellvorhaben der Raumordnung. Themenschwerpunkt: Umstrukturierung statt Zuwachs. Nachhaltige Siedlungsentwicklung im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund. Abschlussbericht. Regionaler Planungsverband Vorpommern (Hrsg.). – Greifswald.

Raumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (2004). Entwurf zum 2. Beteiligungsverfahren. Band II: Umwelterklärung. – Schwerin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung u. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel. Dokumentation der Fachtagung am 30. Oktober 2007 im Umweltforum Berlin. – Bonn/Berlin

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I, S. 2108), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 09.12.2006 (BGBl. I, S. 2833).

Regionaler Planungsverband Vorpommern (Hrsg.) (1998): Regionales Raumordnungsprogramm Vorpommern. – Greifswald.

Regionaler Planungsverband Vorpommern (Hrsg.) (2001): Entwicklungspotenziale der Landwirtschaft in Vorpommern (Gutachten). – Greifswald.

Regionaler Planungsverband Vorpommern (2007): Regionales Raumentwicklungsprogramm Vorpommern. Entwurf 2007 zum 1. Beteiligungsverfahren. Abwägungsdokumentation. In: http://www.mv-regierung.de/vm/raumordnung/lep_2008_01/anz_kuerzel.php.

Regionaler Planungsverband Vorpommern (2007) (Hrsg.): Regionales Raumentwicklungsprogramm Vorpommern. Entwurf 2007 zum 1. Beteiligungsverfahren. – Greifswald.

Regionaler Planungsverband Westmecklenburg (2007) (Hrsg.): Regionales Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg (2007). Entwurf zum 1. Beteiligungsverfahren. – Schwerin.

Urteil des OVG Mecklenburg-Vorpommern vom 7.9.2000 in der Verwaltungsstreitsache Gemeinde Karlshagen / Land Mecklenburg-Vorpommern, Regionaler Planungsverband Vorpommern. AZ: 4 K 34/99. – Greifswald.

Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. April 2001, <http://www.bayern.de/Politik/Staatsregierung/geschaeftsverteilung.html>.

Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997.

Verwaltungsverfahrens- und Zustellungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwVfg m-V) vom 21.4.1993 (GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 2010-1, S. 482 ff.).

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002. – Stuttgart.