



# Ethik in der Raumplanung Zugänge und Reflexionen

Martin Lendi, Karl-Hermann Hübler (Hrsg.)

**ARL**

Ethik in der Raumplanung  
Zugänge und Reflexionen

FuS Bd. 221  
Best.-Nr. 050  
ISBN 3-88838-050-2  
ISSN 0935-0780

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2004  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:  
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH  
Postfach 47 38  
38037 Braunschweig  
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09  
Fax (05 31) 7 08-6 19

E-Mail: [vsb-bestellservice@westermann.de](mailto:vsb-bestellservice@westermann.de)

Onlineshop auf der ARL-Homepage:  
[www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de) (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41  
E-Mail: [ARL@ARL-net.de](mailto:ARL@ARL-net.de)  
Internet: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



FORSCHUNGS- UND  
SITZUNGSBERICHTE

# Ethik in der Raumplanung

## Zugänge und Reflexionen

Martin Lendi, Karl-Hermann Hübler (Hrsg.)

Band 221

Hannover 2004

## Autoren

*Clemens, Corinna*, Dr.-Ing., Stellv. Geschäftsführerin, Zweckverband Ehemaliges Flughafengelände Böblingen/Sindelfingen, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Böblingen

*Gustedt, Evelyn*, Dr.-Ing., Wiss. Referentin und Leiterin des Referats Umwelt, Regional- und Stadtplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

*Hübler, Karl-Hermann*, Dr., Prof. (em. TU Berlin), Ministerialrat a.D., Institut für Stadtfor- schung und Strukturpolitik GmbH, Berlin, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raum- forschung und Landesplanung

*Lendi, Martin*, Dr. jur., Dr. h.c., o. Prof. (em.) für Rechtswissenschaft, ETH Zürich, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Michel-Fabian, Petra*, Dr. rer. nat., Dipl.-Biol., freie Dozentin, Natur- und Umweltethikerin, Gutachterin, Interfakultäres Zentrum für Ethik in den Wissenschaften, Tübingen

*Streich, Bernd*, Dr.-Ing. habil., Prof., FG Computergestützte Planungs- und Entwurfsmetho- den in Raumplanung und Architektur, Universität Kaiserslautern, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Vogt, Markus*, Dr. theol., Prof. für Christl. Sozialethik, Leiter der Clearingstelle Kirche und Umwelt der Kommission VI der Deutschen Bischofskonferenz, Phil.-Theol. Hochschule der Salesianer Don Boscos, Benediktbeuern

*Weber, Gerlind*, Dr. techn., Dipl.-Ing., o. Univ.-Prof., Institutsvorstand, Institut für Raumpla- nung und ländliche Neuordnung, Universität für Bodenkultur Wien, Ordentliches Mit- glied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Sekretariat der ARL: WR II Umwelt, Regional- und Stadtplanung  
Leitung: Dr.-Ing. *Evelyn Gustedt* ([gustedt@ARL-net.de](mailto:gustedt@ARL-net.de))

*Der Arbeitskreis hat die Entwürfe mehrfach mit den Autorinnen und Autoren diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die vom Arbeitskreis verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch ein Fachkolloquium einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.*

## Inhalt

<i>Martin Lendi</i>	Ein Vorwort als Einführung	1
<b>I. Ethik im Umbruch der Moderne</b>		<b>13</b>
<i>Markus Vogt</i>	Aufgaben, Methoden und Maßstäbe der Ethik	14
<i>Bernd Streich</i>	Information, Wissen, Planungsprozesse und Macht Die Wissensgesellschaft als Herausforderung an die Planungsethik	31
<i>Markus Vogt</i>	Das Prinzip der Nachhaltigkeit in ethischer Perspektive	50
<i>Karl-Hermann Hübler</i>	Ethik und Raumplanung in Deutschland	68
<b>II. Ethisch handeln als Auftrag</b>		<b>105</b>
<i>Petra Michel-Fabian</i>	Möglichkeiten ethischer Reflexion in der Raumplanung Ein Vorschlag zum systematischen Einstieg in den interdisziplinären Diskurs	106
<i>Martin Lendi</i>	Rechtsethik als Grundlage für die Raumplanung	132
<i>Gerlind Weber</i>	Nachhaltige Entwicklung als ethisch gebotene Herausforderung für die Raumplanung	164
<i>Evelyn Custedt</i>	Leitbilder und deren Bedeutung für eine ethisch begründete Raumplanung	184
<i>Corinna Clemens</i>	Ethische Aspekte in der Ausbildung von Raumplanerinnen und Raumplanern	203
<i>Martin Lendi</i>	Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, zum Besinnen, zur kritischen Distanznahme	220
<i>Karl-Hermann Hübler</i>	Ansätze zur Weiterarbeit und Ausblicke – sieben Themen	273
Kurzfassungen / Abstracts		289



## Ein Vorwort als Einführung

*Ethik ist Besinnung auf das dem Menschen in und mit dem Geschenk seiner Freiheit gebotene Tun.*

Karl Barth

*Ethik ist ins Grenzenlose erweiterte Verantwortung gegen alles, was lebt.*

Albert Schweitzer

*Planung ist Steuerungs-, Kommunikations- und Konsensbildung zugleich.*

Ernst-Hasso Ritter

*Raumplanung ist bewahrende und gestaltende Auseinandersetzung mit dem politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Geschehen im Raum als dem Gefäß des vielgestaltigen Lebens und der Lebensvoraussetzungen – über die Zeiten hinweg in die Zukunft hinein. (ml)*

Über die Ethik in der räumlichen Planung nachzudenken, besteht Anlass – nicht einfach deshalb, weil die Ethik zu einem verbreiteten Forschungsgegenstand geworden ist oder weil die Lehre von der Raumplanung ein Defizit zu beheben hätte, sondern aus der elementaren Einsicht, dass sich die Wissenschaftszweige und die praktischen Tätigkeiten bedingungslos vor die Frage gestellt sehen: Was müssen wir tun? Dies gilt ganz besonders für die räumliche Planung (Raumplanung, Raumordnung, Raumordnungspolitik) als Wissenschaftsbereich und öffentliche Aufgabe. Sie will bekanntlich dem Verhalten in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Richtung weisen. Die ethische Frage ist also mit ihrem Selbstverständnis elementar aufgeworfen und mithin von ihr anzugehen.

### **Ethische Verantwortung in einer Zeit wachsender Beliebigkeit**

Zudem besteht aktueller Anlass. In Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind seit geraumer Zeit schrankenloses Denken und ungebundenes Verhalten sichtbar geworden. Beliebigkeit breitet sich aus. Vor allem sind Fragezeichen hinter die Fähigkeit selbstkritischen und gewissenstarken Verhaltens gesetzt. Die Zeiten abgrenzender politischer Systeme und eines relativen Friedens auf der Basis von Macht-Gleichgewichten mit ihrem miteinhergehenden öffentlichen Wertebewusstsein liegen seit dem Fall der Mauer in Berlin und dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion hinter uns. Das Ferment sozialer Strukturen (Familien, Kirchen usw.) hat seinerseits an Wirkung eingebüßt. Gefordert ist deshalb in dieser Zeit vorweg und vor allem ethisches Eigenvermögen. Von innen her, ohne äußere Unterstützung, müsste es sich aufbauen und bewähren. Das verbliebene Potenzial ethischer Kultur trägt allerdings zu wenig. Auf sich selbst verwiesen dominieren nach wie vor Eigeninteressen. Das allgemeine

Wohl, das Gemeinwohl, hat jedenfalls als materieller oder prozeduraler Maßstab des individuellen und öffentlichen Verhaltens eingebüßt. Zu betont beherrschen Selbstgefälligkeit und Kurzfristigkeit das Lebensgefühl – über das Persönliche hinaus in die Wirtschaft und zunehmend bis in die Gemeinwesen hinein. An ethischen Appellen fehlt es zwar nicht, doch mangelt es an Willen zur Verbindlichkeit.

Sollte die räumliche Planung – in der Folge als Raumplanung angesprochen – ihrerseits in den Strudel der Beliebigkeit oder auch nur des Pragmatischen und des Handelns von Tag zu Tag hineingeraten, so wäre es um ihre grundlegende Ausrichtung geschehen. Von ihrem Auftrag her hat sie gerade nicht nach Gutdünken mit kurzem Zeithorizont zu agieren. In ihrem Denkansatz schwingt neben der Mehrung der gemeinsamen Wohlfahrt und individueller Lebensentfaltung der Verbund von politischer Redlichkeit, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, gesellschaftlicher Solidarität und von ökologischem Gleichgewicht über die Zeiten hinweg mit. Da auch für sie die einstigen Stützen, wie sie mit dem klassischen Staat und der persönlichen Verantwortung gegeben waren, schwächer geworden sind, muss sie vis à vis der Internationalisierung, der Globalisierung, des grenzüberschreitenden Wettbewerbs zwischen Unternehmungen, aber auch zwischen ländlichen Gemeinden, Städten, Regionen und sogar Staaten, über ihr eigenes *Fundament normativer Vorgaben* nachdenken. Dieses wird, so grundsätzliches Denken Platz greift, das Planen, das Entscheiden und das Handeln beeinflussen, vor allem dort, wo das vorgegebene Planungsrecht nicht mehr über jene normative Kraft verfügt, die ihm im vertrauten nationalen Rechtsstaat eigen war.

### **Ethik – Raumplanung – Ethik in der Raumplanung**

Die Frage nach der Ethik hat in verschiedenen Epochen und Systemen der Gesellschaft unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen. Früher mag sie dem Zusammenleben Halt und Struktur sowie den Völkern sowie Bevölkerungsschichten Identität und Kohärenz vermittelt haben. In der heutigen Zeit einer rasanten sozioökonomischen Entwicklung über Gebiets-, Sach- sowie technische und sogar moralische „Grenzen“ hinaus fällt der Ethik in der Alltagswirklichkeit wohl eher die Funktion einer mitdenkenden Hilfestellung zu. Probleme, allenfalls sogar Krisen, sind tiefer zu bedenken. Zu deren Lösung resp. Überwindung soll von einer reflektierten Basis des Suchens nach konstitutiven Zielen und Grenzen fragend beigetragen werden. Allerdings: Die Ethik darf sich nicht überschätzen. Sie befindet sich, gemessen am Vorrat moralischer Selbstverständlichkeiten, immer in einer prekären Situation. Sie vermag wenig, oft zu wenig, aber sie kann anhalten, sich Zeit zu nehmen für das Besinnen, um dann besonnen zu handeln. Ob mit diesem Hinweis die bleibende resp. grundlegende Funktion der Ethik zutreffend erfasst ist, bleibt offen. Ihre Aussagen, die in Anforderungen an das menschliche Handeln münden, fallen erfahrungsgemäß recht unterschiedlich aus, sei es bedingt durch den Wandel der Wirklichkeiten, sei es bedingt durch die philosophischen oder gar theologischen Ansätze. Dessen ungeachtet stand und steht zu allen Zeiten die Ethik als das Bedenken der Frage nach dem gebotenen Tun im Raum.

Da die Raumplanung – verstanden als Auseinandersetzung mit der Zukunft und dem Lebensraum als vorgegebenem Gefäß politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Geschehens – „Raum“ und „Zeit“ anspricht und dabei zukunftsbezogene Wegweisungen für das Verhalten von Menschen entwickelt, ist sie, wie kaum eine andere Aufgabe, mit

der Frage nach dem gebotenen Tun konfrontiert. Sie fragt sich, was in Raum und Zeit – selbstredend über die Zeiten hinweg in die Zukunft hinein – getan werden muss. Das Handeln bezieht sich dabei auf politisches und wirtschaftliches Tun wie auch auf das sozial und ökologisch relevante Verhalten. Angesprochen sind die einzelnen Menschen, die Wirtschaft und der Staat, die Träger der räumlichen Planung sowie – nicht minder wichtig – die partizipierenden Planungsadressaten. Ihnen – allen – obliegt die Verantwortung für den Umgang mit dem Raum unseres Lebens. Raum und Zeit bilden deshalb nicht die allein maßgebenden Kriterien – es geht um die Interaktion von gelebtem Leben und Raum/Zeit. Die letzteren Faktoren setzen Randbedingungen, ersetzen aber ethische Normen, die das menschliche Verhalten betreffen, nicht.

Die Begegnung von Ethik und Raumplanung kennt viele Orte und Wege. Ethik kann beispielsweise als Einspruch, als reflektiertes kritisches Argumentarium, als kulturelles Postulat oder als Ableitung aus Grundaussagen eingebracht, den Realitäten gegenübergestellt und in dieser Art als Orientierung oder gar als externer und/oder interner Maßstab – Summe von Kriterien – der Aufgabe der Raumplanung gegenübergestellt werden. Sie mag sich dabei anwaltschaftlich gegen die zeitbeeinflussten Verhaltensweisen und somit gegen die Zeiterscheinungen stemmen, diese rational nüchtern, aber normenbezogen bewerten, oder sie mag aus einer höher positionierten ethischen Grundordnung heraus mahnen, wie über das Zweckrationale und die Sachlogik hinaus eine Basis der Orientierung gefunden und von dort her die Erfüllung des Auftrages bereichert werden könnte. Wie dem auch sei, die Ethik geht auf die Raumplanung zu – als allgemeine und als angewandte, als Wissenschafts- und vor allem als Sozial- und Individualethik. Sie erreicht diese bei der wissenschaftlichen Grundlegung, beim Nachdenken über das Selbstverständnis, beim praktischen Vorbereiten von Entscheidungen, mitten im Entscheiden und beim Vollzug sowie bei der kritischen Nachkontrolle, in der Ausbildung, aber auch bei der rechtlichen Grundlegung und Rechtsanwendung. Es gibt also nicht einen solitären Berührungspunkt. Die Ethik ist gleichsam allzeit und darum in jeder Phase gestaltender Raumplanung gegenwärtig.

Missverständlich wäre die Ethik in der Raumplanung eingebracht, wenn sie auf eine Kurzformel, beispielsweise auf jene „von einem guten Leben für alle“, reduziert würde. Diese Aussage findet sich zwar in der traditionellen Raumplanung als zweckrationale, nicht ethische Aussage dort, wo sie von gleichwertiger Lebensqualität, vom Abbau von Disparitäten oder gar von der Chancengleichheit handelt. Ethisch bringt sie sich dort ein, wo sie die Ziele und die adäquaten Maßnahmen als Normen gebotenen Handelns versteht. Und diese sind überaus vielfältig. Auch daraus resultiert die Gegenwärtigkeit der Ethik in der Raumplanung.

Dessen ungeachtet ist mit einem grundlegenden Einwand zu rechnen. Die Raumplanung habe andere Sorgen: Selbstverständnis- und Selbsterklärungsmängel, sinkender politischer Stellenwert, Theoriedefizite, negative demographische Entwicklung, Migration, Privatisierungs- und Deregulierungsintentionen, Entweichen der Wirtschaft in Weltmärkte, anhaltende ökologische Belastungen, Ressourcenknappheiten, Umgang mit der Wissensgesellschaft usw. Dem ist so. Die Grundorientierungen für die Raumplanung – als Doktrin – und für die Raumplaner – als Träger der Raumplanung – fallen in einer Zeit tiefgreifender Veränderungen schwer. Und doch zeigen just die Abhandlungen dieser Publikation, wie befruchtend das Überspringen überkommener Gedankengänge und wie anregend der Rückgriff auf ver-

meintlich entlegene Gefilde sein kann. Zusätzliche Dimensionen und tiefere Hintergründe zu suchen, wirkt mitten in vorwärts drängenden Entwicklungen – die praktische und die theoretische Raumplanung sind tatsächlich herausgefordert! – bereichernd. Wenn es gar sein müsste, die räumliche Planung neu zu erfinden, ohne Übersicht und Rückkoppelungen (und Zuversicht?) wäre dies wohl kaum zu leisten. Der Blick auf das, was in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und gegenüber dem Lebensraum morgen und übermorgen unternommen werden soll, setzt unvoreingenommene und also befreite Wahrnehmungsfähigkeit voraus. Sie muss bewusst gewonnen werden, und zwar aus Fragestellungen heraus, die sich tief genug kundig machen, was a) gegenüber welcher Wirklichkeit und b) in welcher Verantwortung getan werden muss. Die Lehre von der Raumplanung mag aus ihren Theorien heraus die Ethik mal als irrelevant verwerfen, sie mag sie zu anderen Zeiten sogar überbetonen, die Frage nach dem, was die Träger der Raumplanung tun müssen, bleibt – eingebettet in die Elementarfragen an die Menschen – in ihrer Grundsätzlichkeit bestehen. Sie ist eben nicht nur eine Frage nach der Zweckmäßigkeit planerisch-rationalen Entscheidens und Handelns.

Die Frage nach der Ethik in der Raumplanung ist nicht chancenlos. Jedem Menschen, sofern guten Willens, kann (rational) einsichtig gemacht werden, dass er die Freiheit, die er für sich in Anspruch nimmt, prinzipiell jedem andern zugestehen muss, den nahen und den fernen, den heutigen und den morgigen Menschen. Dass vor diesem Hintergrund der Staat und die Rechtsordnung mit ihren durchsetzbaren gesetzlichen Verhaltensanordnungen eine gewichtige Funktion zu erfüllen haben, versteht sich. Das Recht hat, wenn auch auf einer andern Ebene als die hohe Ethik, die zwischenmenschliche und intergenerationelle Gerechtigkeit, also die legitimierbare, faire, relative und absolute Gleichheit respektierende, Rechtssicherheit gewährleistende Ordnung des guten Lebens, das nicht auf Kosten resp. zulasten anderer gelebt wird, einzubeziehen und an die Rechtsadressaten zu richten. Sorgfältig angelegte und ausgelegte Rechtsethik, vor allem mitten im Raumplanungsrecht, vermag einen substanziellen Beitrag zu leisten.

### **Die Akademie auf dem Weg zu einer zusätzlichen Fragestellung**

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat sich seit einigen Jahren den ethischen Grundlagen der räumlichen Planung geöffnet.

Früher hielt sich die Akademie eher zurück. Ihre Mitglieder rangen mit den Theorien, den Zielen, Instrumenten, Maßnahmen und Methoden der Raumplanung. Außerdem befassten sie sich mit der Einbindung der Raumplanung in den Kontext der öffentlichen Aufgaben und in die staatlich-rechtliche Organisation. Die Begegnung mit dem demokratischen, föderativen und sozialen Rechtsstaat wurde gar für viele Jahre zu einem Kernthema. Zu allen Zeiten stand die Thematik des konkreten und programmatischen, zukunftsorientierten Problemlösens im Zentrum: Welche Probleme sind mit welchen Methoden zu welchem Zeitpunkt anzugehen und einer Lösung entgegenzuführen? Vor allem aber erheischte die Einbindung der Lehre von der Raumplanung im multidisziplinären Gebäude der Wissenschaften Aufmerksamkeit, verbunden mit dem Anliegen, die Beiträge der Geographie, der Ökonomie, der Soziologie, der Rechts-, der Politikwissenschaft usw. sachgerecht aufzunehmen und mit der Lehre von der Raumplanung zu konfrontieren. Interdisziplinäre und sogar transdisziplinäre Ansätze galt es zu verarbeiten. In jüngerer Zeit waren auch die Ergebnisse der Implemen-

tations- und Vollzugsforschung zu beachten, sodann jene der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Die zweckrationale Art, mit der die räumliche Planung während Jahrzehnten vorangetrieben und – unterstützt durch eine differenzierte Rechtsetzung und Rechtsprechung – auf einen ansehnlichen Stand gebracht worden war, ließ zunehmend Fragen der kritischen Bewertung der Ansätze und der Wirkungen unbeantwortet. Dies ist nicht verwunderlich. In einer Welt der wachsenden Nutzungsansprüche an Raum und Ressourcen, der grenzenlos werdenden Mobilität, der Globalisierung der Märkte, des übersprudelnden Informationsflusses bei wachsendem Datenschutz, der Neigung zu Privatisierung und Deregulierung sowie der Zuwendung zu Formen kooperativen Handelns im öffentlichen Bereich, dann aber auch tiefgreifender gesellschaftlich-kultureller Veränderungen und Vermischungen resp. Verwischungen usw. kamen die Fragen, ob die Planung das Geschehen „richtig“ beurteile, ob sie über die „gehörigen Kriterien“ verfüge und ob sie „gebotes Verhalten“ regle, zunächst unter die Räder. Gerade aber weil sich offene Sachfragen anhaltend türmen, werden die prinzipialen – sind es Vorfragen oder Grundlagenfragen? – maßgebend: Was muss, was soll die räumliche Planung zukunftsgerichtet anordnen? Was hat sie wann, gegenüber wem nach welchen Kriterien zu verantworten? Welche Kernfragen stehen für sie und ihre Akteure an, wenn sie Verantwortungswahrnehmung für den Lebensraum und mithin für das politische, wirtschaftliche und soziale wie auch ökologische Geschehen in Raum und Zeit anmahnen? Sind Grundorientierungen zu beachten? Just solche Fragen hat eine Akademie anzugehen, vor allem deshalb, weil sie die Hüterin und Garantin der intellektuell redlichen Wegweisung ist.

Auf die Thematik der Ethik wurde die Akademie durch einzelne Mitglieder aufmerksam. Sie verfolgte die Spur und ließ sich über den Stand der Forschung unterrichten. Schnell einmal wurden Lücken sichtbar. Recherchen erhellten zudem die hohe Bedeutung der voraneilenden Lehre von der Umweltethik. Die Folgefrage nach der Ethik in der Raumplanung drängte sich geradezu auf, berühren sich doch Schutz der Umwelt und Raumplanung intensiv. Das seit 1992 – Erklärung von Rio – für die Raumplanung nominell und später gesetzlich virulent gewordene Prinzip der Nachhaltigkeit verlangt seinerseits nach einer ethischen Gewichtung, insbesondere unter dem Titel der intergenerationellen Gerechtigkeit. Vor allem aber lastete und lastet auf der Debatte der räumlichen Planung die durchaus ethische Grundsatzfrage nach der Zukunftsfähigkeit der Menschheit, die ohne weltweite, regionale und lokale Verhaltensänderungen wohl kaum zu gewährleisten ist. Selbst wenn die allgemeine Frage nach der Ethik in der Raumplanung als nicht vordringlich zurückgestuft worden wäre, die Akademie hätte die Lücken unter zahlreichen Titeln fallweise angehen müssen, beispielsweise im Rahmen der Nachhaltigkeitsdiskussion, der Bewertung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, der Mobilität, des Grundrechtsbezuges usw.

Dem von der Leitung der Akademie, unter dem seinerzeitigen Präsidium von Prof. Dr. Werner Buchner, eingesetzten Arbeitskreis wurde – mit guten Gründen subtiler Ernsthaftigkeit für Machbarkeit und Kompetenz – nicht der Auftrag erteilt, eine disziplinierte Ethik zu entwerfen, gar Gebote ethisch indizierter räumlicher Planung in Tafeln zu ritzen und zu proklamieren. Vielmehr ließ sie dem Arbeitskreis die Freiheit, die Problemstellung, das Sich-Annähern an die Thematik und den Reifeprozess im Debattieren ethischer Problemstellun-

gen selbst zu bestimmen, ohne resultatpflichtig voranschreiten zu müssen. Eingrenzend wurde der Arbeitskreis von der (empirischen) Analyse des ethischen Gehaltes getätigter Planungen dispensiert. Dies kann als wissenschaftlicher Mangel beanstandet werden. Auf der anderen Seite wurde er positiv eingeladen, die raumplanerische Umbruchsituation, angesichts eines erheblichen gesellschaftlichen Wandels sowie allfälliger Paradigmenwechsel, zu bedenken. Den faktischen „Wertewandel“ in der Gesellschaft zu übersehen, wäre dabei eine Unterlassung, zumal ethische Reflexion nicht voraussetzen darf, von ewig gültigen Grundlagen mit gleichbleibenden Wirkungen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft her argumentieren zu können.

### **Offene Fragen – Stand der Erwägungen**

Der Arbeitskreis mit seinen acht Mitgliedern aus unterschiedlichen Forschungs- und Erfahrungsbereichen sah sich bald einmal vor die Frage gestellt, ob er die Zahl der vertretenen Disziplinen drastisch zu erhöhen habe, ob er weitere spezialisierte Ethiker der Philosophie, der Wirtschaft, der Politik und vor allem der Umwelt beiziehen und wie er den Stimmen kritischer Distanz zur Grundsatzproblematik „Raumplanung – Ethik“ ausreichend Rechnung tragen könne. Es erwies sich als Vorteil, dass die vorbereitende Gruppe in einer vorgeschalteten Phase erweiterte Gespräche nach vielen Seiten offen geführt und die Mitgliederversammlung der ordentlichen Mitglieder konsultiert hatte. Aus diesen Begegnungen und Kontakten war hervorgegangen, dass es kaum gelingen könne, ein abrundendes oder sogar abgerundetes Bild zu gewinnen, mindestens solange als nicht tiefere Einsichten vorliegen würden. Der Arbeitskreis entschloss sich deshalb, es bei der vom Präsidium der Akademie bestellten relativ kleinen Gruppe bewenden zu lassen, von einer umfassenden, Vollständigkeit vortäuschenden Arbeit abzusehen, einzelne thematische Durchdringungen aufgrund sich ergänzender Beiträge zu forcieren und sich vorzubehalten, mit den erarbeiteten Texten zur gegebenen Zeit an die Mitglieder der Akademie sowie weitere Kreise heranzutreten. Von einer „Enzyklopädie“ der Ethik in der Raumplanung wurde mithin bewusst Abstand genommen, wie auch der (vermeintlich) kürzere Weg zu einem nützlichen „Handbuch“ der „guten“ Raumplanung verworfen wurde: Dimensionen und Perspektiven der Ethik in der Raumplanung werden dennoch sichtbar – allerdings verbunden mit einer gewissen Zurückhaltung. Der Gefahr, sich zu übernehmen und Grenzen zu übersehen, sah der Arbeitskreis in die Augen. Immerhin gelang es, Theoretiker und Praktiker sowie Mitglieder aus der Akademie und Wissenschaftler aus der Ethik zu vereinen. Damit war auch die für dieses Thema unerlässliche Interdisziplinarität gewährleistet. Sie verursachte Anfangsschwierigkeiten, doch belebte sie wachsend die gegenseitige Neugierde.

Die Grundschwierigkeit in der Sache bestand und besteht in der parallelen und gegenseitig beeinflussten Hineinnahme von drei materiell gewichtigen Ebenen, die je für sich mit unterschiedlicher Geschwindigkeit laufend in Bewegung, gar Veränderung sind:

- Tatsächlich ablaufende und sich anbahnende räumliche Prozesse, beeinflusst von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten und Vorgängen vor dem Hintergrund des gegebenen und sich laufend verändernden Lebensraumes, unter anderem begleitet von Gewichtungverschiebungen in den Wertvorstellungen;

- Raumplanung als öffentliche Aufgabe und als multi- und interdisziplinäre Lehre vom Erfassen, Analysieren und Angehen räumlicher Probleme, wie sie mit einer sich ändernden Wirklichkeit einhergehen;
- Ethik als Grundlegung der Verantwortung für das tägliche Tun und als Lehre vom guten Verhalten – aus unterschiedlichsten philosophischen und theologischen Ansätzen und Antworten auf tatsächliche Herausforderungen heraus.

Unschwer zu erraten: Die Präsenz eben dieser drei elementaren Zutrittsnotwendigkeiten konnte in keinem Mitglied des Arbeitskreises vorausgesetzt werden – und dort, wo sie in Ansätzen greifbar waren, sind sie keinesfalls gleichgewichtig ausgeprägt. Eine der Aufgaben des Arbeitskreises bestand darin, sich gegenseitig auf die mitzubedenkenden anderen Ebenen aufmerksam zu machen und um Verständnis für sie zu werben.

Die in dieser Publikation vereinigten Beiträge kreisen um Grundsatzfragen der Ethik, ethische Orientierungen, den Versuch einer gewissen Systematisierung ethischen Reflektierens, ferner um die Aussagekraft der Nachhaltigkeit, das Einbeziehen von Leitbildern, die Brückenschlagfunktion der Ausbildung, dann aber auch um die Handhabung des Wissens und des Informationsflusses, um neuartige Machtstellungen usw. Keiner der Texte beansprucht, den Kern der Sache gültig getroffen zu haben, so sehr sich die Autoren angestrengt haben, ethischem Besinnen Raum zu verschaffen. Nicht erlegen ist der Arbeitskreis der nahe liegenden Versuchung, eine spezifische Ethik der Raumplanung zu entwerfen. Er hat die Ethik nicht auf die Raumplanung hin maßgeschneidert, wohl aber hat er das raumplanerische Bemühen mit der Ethik konfrontiert, wobei er die Weite ethischer Zutritte, seien sie philosophischer, theologischer oder guter Hausvater Art, als Bereicherung gelten ließ. Damit ließ er die Einteilungsfrage offen, ob es sich nun bei der Ethik in der Raumplanung um eine besondere unter den angewandten Ethiken handle. Die Durchsicht der Beiträge lässt eher den Schluss zu, dem sei nicht so. Ethische Reflexionen innerhalb der Raumplanung weisen eben Züge der politischen Ethik genau so auf wie solche der pädagogischen; sie schließen Sozialethiken ein und dispensieren nicht von ökologischer, auch nicht von Wirtschafts- und erst recht nicht von Rechtsethik.

Das, was fehlt, das sind Transfers auf konkrete Problemstellungen wie die häushälterische Bodennutzung, die Mobilität, die Freizeitgesellschaft, die morgige (oder bereits heutige?) Standortungebundenheit der Unternehmungen, die ausgeweiteten Räume – auch hier eine offene Problemliste. Beim genauen Zusehen ist aber durchaus feststellbar, dass die Ethik in ihrer Grundsätzlichkeit und Handlungsrelevanz auch dort aussagestark wird, wo sie – vermeintlich – in diesen textlichen, thematisch begrenzten Problemansprachen keinen Anwalt gefunden hat. Wenn von der Ethik u.a. gesagt wird, sie habe sich in den alltäglichen (und dann doch nicht alltäglichen) Ernstfällen des Abwägens zu bewähren, so darf parallel dazu auf das Recht mit seinen vielfältigen Sachbezügen – vom Bauen bis zum Verkehr – verwiesen werden: Dieses weist in all seinen Normen eine (relativ) dichte ethische Durchdringung auf, allerdings unterhalb der Ebene der hohen Ethik, aber in der Nähe der Verbindlichkeit, nämlich des rechtsverbindlichen Tun-Müssens. Fragen kann sich der Leser, ob das gesellschaftliche Umfeld deutlicher hätte angesprochen werden müssen. Wären diese Aspekte erfasst worden, so wäre der Arbeitskreis gehalten gewesen, die Offenheit und Verschllossenheit, die Strukturen und Befindlichkeiten der Gesellschaft samt ihren Gruppierungen

gen in den unterschiedlichsten Entwicklungsstadien im Wandel der Zeiten zu erörtern und hinsichtlich der Ethik-Relevanz gleich zwei Positionen zu bedenken, nämlich den Ethik-Boom auf der einen Seite und die Ethik-Ignoranz auf der andern Seite, sicherlich relativiert durch ausgleichende Kräfte, aber doch verfangen in den Widersprüchlichkeiten dieser Zeiten. So wünschenswert, eine solche Fragestellung hätte den Arbeitskreis überfordert.

### **Verzicht auf eine konsolidierte Sicht der Ethik in der Raumplanung**

Wohl noch nie gab es in der Welt der Wissenschaften eine derart große Zahl von staatlichen und nicht staatlichen Fachstellen, von Lehrstühlen und von Publikationen zur Ethik. Allerdings würde eine kritische Sicht diagnostizieren, wie sehr unter dem Einfluss arbeitsteiliger Strukturen die Ethik aus der höchstpersönlichen, jeden Menschen treffenden Ebene ausgeklammert an Spezialisten delegiert wurde. Gleichzeitig würde neben der „Ethikfülle“ registriert, wie locker die insgesamt eher egozentrisch agierende Gesellschaft – über einen zugegebenermaßen undifferenzierten Leisten geschlagen – mit der Frage nach den Sinnstiftungen und Grenzen unseres Tuns umgeht. Möglicherweise ist der Vorwurf an die heutige Gesellschaft, der Beliebigkeit zu verfallen, überzeichnet, möglicherweise enthält er aber einen Kern Wahrheit, zumal das Autonome das Heteronome zu bedrängen und den verbleibenden Imperativ zur Verantwortung, sich selbst und den Nächsten wie auch Fernen gegenüber, zu verdrängen scheint. Die Ethik hat einen schweren Stand – ungeachtet des hohen publizistischen Beachtungsgrades.

Mit dieser Publikation liegt keine konsolidierte Sicht der Ethik in der Raumplanung vor. Das Thema erträgt weder Uniformität noch Finalität. Die klaren Gedankenführungen der einzelnen Beiträge dürfen darüber nicht hinwegtäuschen. Diese dispensieren nicht von der eigenen Gewissensschärfung und der Erarbeitung ethischer Grundorientierungen. Das Thema ist also weder umfassend und schon gar nicht abschließend, auch nicht in der Art eines Katechismus mit Lehrsätzen abgehandelt; hingegen sind das Reflektieren ethischer Orientierungen der Raumplanung und der Diskurs darüber, so hoffen wir, gedankenreich und impuls geladen. Dennoch: Es liegt kein Ergebnis vor, sondern die Einladung, sich auf das Reflektieren einzulassen. Die fehlende Geschlossenheit der Gedankenführungen hat ihren Grund, dies sei nochmals unterstrichen, nicht in den vorliegenden bruchstückhaften Reflexionen mit unterschiedlichen Zutritten der einzelnen Autoren, sondern darin, dass Ethik sich mit dem Fragen, Bedenken, dem Besinnen zu begnügen hat, wenn auch mit der Absicht und der Hoffnung, vernünftiger, bessere, vertretbare, verantwortbare Einsichten zu gewinnen und danach verantwortlich zu handeln. Die der Ethik immanenten Grenzen verwehren das Erreichen einer in sich ruhenden, systematisch gemeisterten Sicht, stärken aber deren Ernsthaftigkeit.

Die Arbeit am Thema muss notwendigerweise weitergeführt werden. Erwünscht sind weiterführende wissenschaftliche Grundlagenarbeiten, Spezifizierungen, Fallstudien und Erfahrungsberichte. Es ist an der Akademie, an den Planern, an den maßgebenden Fakultäten, den zuständigen Ämtern des Bundes, der Länder, der Regionen und Kommunen sowie an den Mitgliedern des Arbeitskreises, die Aufmerksamkeit auch morgen und übermorgen auf das Thema zu lenken. Besondere Anforderungen dürfte das inhaltliche Einbinden in die Ausbildung stellen. Ob es gelingen wird, die Gesetzgeber auf die aufgeworfenen Fragen

anzusprechen, lassen wir als Frage stehen, doch sei hervorgehoben, wie ethikrelevant Gesetzgebung ist – ein Nachweis, den der Arbeitskreis, wenn auch erst in Umrissen, erbracht haben dürfte. Falsch gesetzte Akzente des Rechts belasten die Begegnung von Ethik und Raumplanung, bedachte begünstigen sie. Sobald eine gewisse Abrundung der Erkenntnisse feststellbar wird, dürfte es sich lohnen, seitens der Akademie einen nachfolgenden Arbeitskreis einzusetzen, durch ihn den Stand des Wissens evaluieren und notwendige Folgearbeiten vorzeichnen zu lassen. Bleibend nötig ist das Verfolgen des Ethik-Diskurses in den Wissenschaften, in seiner Bedeutung im Bereich der Inter- sowie der Transdisziplinarität.

Bettet man die vorliegenden Gedankengänge in die breiter angelegten Ermittlungen zu Forschungsbedürfnissen und zur Forschungsevaluation vor allem im Bereich der Geistes- und Sozialwissenschaften, aber auch der technischen Wissenschaften, ein, so werden folgende Weiterungen wichtig:

- a) Die hier vorliegenden Arbeiten zeigen über die engere Thematik „Ethik in der Raumplanung“ hinaus, wenn auch indirekt, wissenschaftstheoretische und gleichzeitig praxisrelevante Zusammenhänge zwischen Natur, Kultur, Ästhetik, Ethik und Recht auf. Sie beleuchten – an den Beispielen der Raumplanung und des Eintretens in das politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Geschehen in Raum und Zeit – die Veränderungen dieser Faktoren in sich und unter sich.
- b) Die Texte lassen erkennen, welche neuen Verbindlichkeiten vis à vis einer neuen Wirklichkeit entstehen, beispielsweise gegenüber der Informationsgesellschaft. Sie spielen sodann auf die Interdependenzen zwischen Individual- und Sozialethik an, machen sichtbar, wie heikel die Begriffe des guten Lebens für den einzelnen Menschen und des Gemeinwohls für die Gesellschaft sind, wenn es darum geht, Ethik mitten in einer vielseitigen, des Grundkonsenses nicht mehr sicheren Gemeinschaft wirksam werden zu lassen.
- c) Ethik anzusprechen wird qualifiziert dort heikel, wo in notwendig neuer Akzentsetzung nicht nach klassischer Art das Gute und das Böse im Zentrum stehen, sondern der sorgfältige Umgang mit der Zukunft, mit der Zukunftsfähigkeit sowie mit der existenziellen Gewährleistung des Lebens, der Lebensfähigkeit und der Lebensentfaltung. Die Raumplanung mischt sich als Planung und als ethische Frage in den „Zukunftsstreit“ ein.
- d) Parallel klingen – im Zeitalter der Pluralisierung der Lebensstile und neuer Kommunikationswege – die unterschiedlichen und gegenseitig bedingten Wahrnehmungen und Bewertungen von Raum und Zeit an, was die Raumplanung als zukunftsorientiertes Befassen mit dem Lebensraum besonders trifft, aber nicht minder relevant ist für alle Geistes- und Sozialwissenschaften. Auf jene Aussagen ist hinzuhören, in denen vom Schutz der Lebensvoraussetzungen und der Lebensentfaltung wie auch von der Endlichkeit des Lebens genau so gehandelt wird wie vom Lebensoptimismus. Der Brückenschlag zur Theologie und zur Philosophie ist zu wagen, die Relevanz der Ökonomie und der Soziologie für die Raumplanung ist zu bejahen, die Rechtswissenschaft ist ernst zu nehmen. Dass dabei von Grenzen im Wissen-Können, im Handeln-Müssen sowie im Hoffen-Dürfen die Rede ist, dürfte ohnehin aktueller denn je sein. Erst das Bedenken von Grenzen macht frei – frei zur Verantwortung.

e) Nicht zentral, aber doch gewichtig, weil grundsätzlich, ist die für die Raumplanung mitlaufende Feststellung, dass die Ethik fachliches und methodisches Können nicht ersetzt. Sie stellt mitlebend und mitdenkend die notwendigen Fragen nach dem bedachten, besonnenen Entscheiden und Handeln, setzt aber fachliche Kompetenz voraus.

Dies sind über das Aufgabenfeld der Raumplanung hinausreichende Gedanken. Insofern leistet die Akademie, so hoffen wir, mit der vorliegenden Publikation einen Beitrag an die Forschungsgrundlage der kommenden Jahre, zur Wertebildung und zur Stärkung ethischer Besinnung in einer komplexen, globalisierten und zum Handeln herausgeforderten sowie mit den Grenzen des Lebens und der Einsichtsfähigkeit in das gebotene Tun belasteten Welt.

Die Grunderkenntnis lässt sich auf einen einfachen Nenner zurückführen: Die Raumplanung bedarf des Fundaments, der Kriterien und des Corrigens der Ethik. Jeder einzelne an der Raumplanung Mitbeteiligte erfährt durch das Nachdenken über die Hintergründe der Raumplanung eine Gewissensschärfung. Hellhörigkeit und Hellsichtigkeit gegenüber Subtilitäten sowie Wahrnehmungsfähigkeit und Durchsicht gegenüber Ungewissem stellen sich ein. Fakten, Vorgänge, Bewertungen erscheinen in einem neuen Licht, mal scheinwerferstark grell angeleuchtet, mal mit Kerzenlicht Dunkelheiten und Unklarheiten erwärmend. Die Raumplanung gewinnt zusätzliche Dimensionen, indem sie die Handlungen hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit, gemessen an dem, was getan werden soll, reflektiert.

Zur Überprüfung der Qualität hat der Arbeitskreis kurz vor dem Abschluss seiner Arbeiten den Kontakt zum Interfakultären Zentrum für Ethik in den Wissenschaften der Universität Tübingen gesucht und an einer gemeinsamen Tagung das Gespräch herausgefordert. Es fand am 13. Mai 2003 in Tübingen statt. Die Leitung des Zentrums und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben sich – dankenswerterweise – kritisch mit unseren Überlegungen befasst.

## Dank

Der Leiter des Arbeitskreises dankt allen Mitgliedern herzlich. Sie haben hohes Engagement bewiesen – und dies in einem geistigen Umfeld, in dem sich nach vielen Seiten Grenzen auftun, die als Grenzen ihrerseits ethische Funktionen erfüllen.

Gedanken in Belangen auszubreiten, die nicht ohne weiteres fassbar sind und eher Orientierungen denn Lösungen vermitteln, ist anforderungsreich. Das Mittun auf der Basis der Ehrenamtlichkeit (in einer Zeit der Höhe des Gehaltes als Maßstab der Wertschätzung und der Selbsteinschätzung) ist unter diesen Umständen besonders erwähnenswert. Es liegt mir daran, die Damen und Herren des Arbeitskreises namentlich zu erwähnen und ihnen den Dank des Leiters auszusprechen. Gleichzeitig soll aus der Auflistung die Zusammensetzung nach Disziplinen sowie nach dem Kriterium „Hochschule/Praxis“ sichtbar werden, wobei davon ausgegangen werden darf, dass die hier beteiligten Professoren, die mit Fragen der Raumplanung befasst sind, über praktische Erfahrungen verfügen, während die sog. Praktiker dieses Arbeitskreises sich über eine angemessene theoretische Ausbildung ausweisen:

- CORINNA CLEMENS (Landschafts-, Freiraum-, Stadtplanung)
- EVELYN GUSTEDT (Umwelt-, Regional- und Stadtplanung)

- ☒ KARL-HERMANN HÜBLER (Strukturpolitik, Professor, Ministerialrat a.D.)
- ☒ MARTIN LENDI (Rechtswissenschaft, Professor, Rechtsanwalt)
- ☒ PETRA MICHEL-FABIAN (Ethik in der Raum-, Umwelt- und Landschaftsplanung)
- ☒ BERND STREICH (Computergestützte Planungsmethoden, Professor)
- ☒ MARKUS VOGT (Christliche Sozialethik, Professor)
- ☒ GERLIND WEBER (Raumplanung, ländliche Neuordnung, Professorin)
- ☒ JOHANN KAETHER (Geschäftsführer des Arbeitskreises).

Ein besonderer Dank gilt dem stellvertretenden Leiter, Prof. Dr. KARL-HERMANN HÜBLER, und dem umsichtig tätigen Geschäftsführer Dipl. Ing. JOHANN KAETHER. Dr.-Ing. EVELYN GUSTEDT hat die Verbindung zum Sekretariat der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sichergestellt und gleichzeitig in der Sache mitgewirkt. Bemerkenswert, nicht nur nebenbei, vier Frauen und vier Männer haben sich die Arbeit geteilt, der Leiter verstand sich lediglich als Moderator.



## **I. Ethik im Umbruch der Moderne**

## Aufgaben, Methoden und Maßstäbe der Ethik

### *Gliederung*

1. Ein Blick von außen: Aufgaben Funktionen und Grenzen der Ethik
2. Was heißt "Verantwortung"?
3. Das Verhältnis zwischen Mensch und Natur auf dem Prüfstand

Literatur

### **1. Ein Blick von außen: Aufgaben, Funktionen und Grenzen der Ethik**

Ethik ist die Suche nach Antworten auf die Frage "Was sollen wir tun?" Sie reflektiert die Gründe und die Folgen des menschlichen Handelns. Dabei garantieren gute ethische Begründungen noch längst nicht moralisch gutes Verhalten. Vernünftige Argumente sind nur so etwas wie Werkzeuge für die eigentliche sittliche Aufgabe, die jeder Mensch persönlich erfüllen muss, nämlich stets neu für die jeweilige Situation angemessene Entscheidungen zu treffen. Leben ist ständiges Entscheiden und Handeln angesichts vielfältiger innerer und äußerer Widerstände. Deshalb ist es keineswegs selbstverständlich, dass das als gut Erkannte auch tatsächlich getan wird. "Gutes ist zu tun, Böses zu lassen" (*bonum faciendum, malum vitandum*) ist deshalb das theoretisch scheinbar banale, aber praktisch stets widerständige Axiom der Moral. Ethik ist die bewusste Reflexion der vielfältigen Gründe, Ziele, Motivationen und Widerstände des guten und gerechten Handelns.

Im Unterschied zum Recht, das der "Ordnung des Misstrauens" angehört und dessen Macht auf Sanktionen beruht, hat Ethik den Anspruch, dass ihre Regeln freiwillig und aus persönlicher Motivation anerkannt werden. Es kommt darauf an, sich allgemeine Antworten auf die ethische Grundfrage nach dem guten und gerechten Leben individuell und gemeinschaftlich zu Eigen zu machen und umzusetzen. Dieser Prozess der kognitiven, emotionalen und sozialen Aneignung des Guten ist der Kern der Moral, nicht die fertige Antwort. Deshalb ist das Fragen und Hinterfragen in der Ethik genauso wichtig wie der antwortende Hinweis auf bestimmte Regeln und Normen, die zu befolgen seien. Ethik erschöpft sich nicht darin, rezeptartig fertige Lösungen für "richtiges" Handeln anzubieten, sondern will zunächst grundlegend zum Nachdenken und Innehalten bewegen. Sie will nicht entmündigen, sondern zur Freiheit befähigen.

Im Alltag nehmen wir moralische Regeln als Einschränkung unserer Handlungsmöglichkeiten wahr. Wir reiben uns an ihnen, sie erscheinen uns als Freiheitsverlust. Wenn Ethik nicht dezisionistisch ansetzt (also bestimmte Autoritäten einfach anerkennt, ohne dies näher zu begründen), sondern mit rationalem Anspruch auftritt, dann prüft sie alle Handlungsregeln darauf hin, ob sie "vernünftig" sind, und das kann letztlich nur heißen, ob sie zu gelingendem

Leben in seinen individuellen, sozialen und ökologischen Dimensionen beitragen. Wenn dies nicht der Fall ist, macht Ethik entsprechende Änderungsvorschläge.

Es wäre jedoch eine hoffnungslose Überforderung des Menschen, alle Handlungsregeln jedes Mal neu grundlegend zu hinterfragen und kollektiv abzustimmen. Dies würde zur Lähmung unserer Handlungsfähigkeit führen, zu einem Verpassen des Lebens, und schließlich – wenn wir dann doch handeln, ohne dass uns dafür ausgereifte Regeln zur Verfügung stehen – zur Auslieferung an die Beliebigkeit innerer und äußerer Anreize. Jeder Mensch braucht moralische Maximen und Normen als Entscheidungs- und Orientierungshilfe. Sie sind Kurzformeln für Güterabwägungen, die sich in individueller und kollektiver Erfahrung langsam herausgebildet haben (HAYEK 1979; VOGT 1997: 58-73).

Dabei ist die abstrakte Reflexion der Moralbegründung nur eine Zwischenstufe in der Entfaltung des Orientierungswissens: Zum größten Teil ist dieses in Gewohnheiten, Emotionen, Traditionen und kulturell gewachsenen Strukturen, Gesetzen und Institutionen „abgelagert“. Und das ist gut so, es entlastet uns. Ethische Reflexion muss sich der Tatsache stellen, dass wir „Gewohnheitstiere“ sind und nur mit Hilfe kultureller Institutionen als „Instinktprothesen“ ein gutes Leben zu führen vermögen (GHELEN 1964: 50 ff.). Ethik wird auf Dauer nur dann wirksam, wenn es ihr gelingt, wieder in alltagsrelevante Gewohnheiten, spontane Emotionen, Rollenerwartungen, Institutionen und gesellschaftliche Strukturen einzugehen. Sie darf nicht stehen bleiben bei der theoretischen Reflexion und Begründung des Guten, sondern muss sich auch um deren Implementation in dem psychischen „Haushalt“ des Menschen und den gesellschaftlichen Handlungsbedingungen kümmern.

Genau hier liegt die große Schwäche der Vernunftethik des neuzeitlichen Humanismus. Die neue Utopie einer besseren Moral durch gentechnische Optimierung des Menschen, wie sie PETER SLOTERDIJK in seinen „Regeln für den Menschenpark“ als Ersatz für den moralpädagogisch ausgerichteten Humanismus vorschlägt, bietet jedoch keine wünschenswerte Alternative (zur Kritik biologistischer Ethik vgl. VOGT 1997: 307-332). Gangbarer scheint der Weg einer stärkeren emotionalen, sozialen, rechtlichen, interreligiösen und institutionellen Verankerung vernünftig reflektierter humanistischer Ethik (HÖFFE 1993: 244-296; KÜNG 2001). Wir haben keine vergleichbare und globalisierungsfähige Alternative zur Weiterentwicklung der neuzeitlichen Ethik mit ihrer Wende zum Subjekt (HASTED 1991). Der alten Einsicht und neuen Erfahrung, dass die Vernunft „Sklavin der Leidenschaften“ ist (DAVID HUME), sollte nicht durch einen Rückfall in irrationale oder entmündigende Moralkonzepte Rechnung getragen werden, sondern durch eine systematische Erweiterung ethischer Reflexion über die Begründungsfrage hinaus auf die individuellen Motivations- und gesellschaftlichen Stabilisierungsbedingungen von Moral (HOMANN 1993). Ethik mit wissenschaftlichem Anspruch kann heute nur noch interdisziplinär im Dialog mit Recht, Politikwissenschaft, Soziologie, Pädagogik und vielen anderen Disziplinen betrieben werden (LENK 1991; NIDA-RÜMELIN 1996; ROHPOL 1998).

Der Bedarf an rationaler ethischer Reflexion ergibt sich vor allem in Umbruchsituationen. Eine solche Umbruchsituation ist angesichts des tiefgreifenden Wertewandels sowie der globalen, nationalen und regionalen Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung heute gegeben. Das hat auch für die Raumordnung Konsequenzen (vgl. in diesem Band Kapitel 1.1 [LENDI] sowie die immer noch aktuelle Studie HÜBLER 1987; ARL 2001: 27-36 [Bericht des

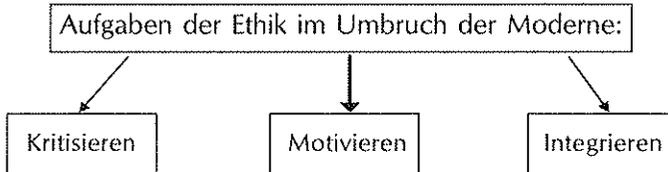
Zukunftsforums Raumplanung]). Die in den gesetzlichen Leitlinien, Verfahrensgrundsätzen, Gewohnheiten und institutionellen Zuständigkeiten der Raumordnung "abgelagerte" Ethik entspricht in einigen Bereichen nicht mehr den heutigen Anforderungen. Angesichts der tiefgreifenden Strukturveränderungen, die primär in anderen Politikbereichen verhandelt und geplant werden (z.B. Verkehrs- oder Agrarpolitik) hat die Raumplanung wesentliche Kompetenzen verloren, die nötig wären für eine prägende Gestaltung künftiger Entwicklungen. Sie bedarf einer grundlegenden ethischen Reflexion über ihre eigenen Grundlagen sowie eine konsequente Vernetzung mit anderen Politikbereichen, um wieder diskursfähig zu werden und den Anschluss an eine langfristige Zukunftsplanung in den komplexen Handlungszusammenhängen postmoderner Gesellschaft zu finden. Gefragt ist nicht eine tugendhaft ausgerichtete Standeseethik, sondern etwas viel Grundlegenderes, nämlich eine Auseinandersetzung mit den neuen Problemstellungen, Herausforderungen und Chancen der Ethik im Umbruch der Moderne und die Anwendung dieser ethischen Grundfragen auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung als Element der Zukunftspolitik.

Bevor die Inhalte einer solchen Ethik dargelegt und für die Raumordnung konkretisiert werden, ist es hilfreich, zunächst – in einem Blick von außen – die Aufgaben, Funktionen und Grenzen der Ethik im Umbruch der Moderne zu skizzieren. Denn ohne deren klare Bestimmung gerät die Ethik leicht ins "Abseits des moralischen Standpunkts" (HEGEL), indem sie moralische Postulate jenseits der entscheidungsrelevanten Kräfte und jenseits der gesellschaftlichen Handlungsbedingungen formuliert. Pointiert bezeichnet Niklas Luhmann deshalb in seiner soziologischen Analyse der "ökologischen Kommunikation" gerade die Moral selbst als Problem und definiert als vordringliche Aufgabe der Ethik, "vor Moral zu warnen" (LUHMANN 1990: 263). Dem liegt zwar ein defizitärer Begriff von Moral zugrunde (nämlich lediglich das moralisierende Bewerten nach dem binären Code "Anerkennung/Nichtanerkennung" und nicht das grundlegende Phänomen der Ethik, dass der Mensch ständig neu in Wertkonflikten entscheiden muss, um überhaupt leben und handeln zu können); dennoch sind die scharfen Analysen der "Moralisierungsfallen" in moderner Gesellschaft durchaus bedenkenswert. Mit dem klassischen Modell der Tugendethik allein sind die komplexen Entwicklungsprobleme postmoderner Gesellschaft nicht zu lösen. Sie muss ergänzt werden durch den Ansatz einer Strukturethik, die der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung als Voraussetzung effizienter Spezialisierung und pluralistischer Offenheit Rechnung trägt und die ethischen Impulse in die fachspezifische Logik ihrer (ökonomischen, rechtlichen etc.) Teilsysteme zu übersetzen sucht (LUHMANN 1994; HOMANN 1993; VOGT 1997: 396-403).

Zugleich braucht die postmoderne Gesellschaft nicht weniger Tugenden, sondern eine vermehrte Anstrengung, ethisches Bewusstsein beim Einzelnen zu stärken und zu stabilisieren unter den Bedingungen der geringeren Sozialkontrolle in einer offenen Gesellschaft sowie der zusätzlichen ethischen Verantwortung, die aus den neuen technischen Handlungsmöglichkeiten (z.B. Bioethik) resultiert (HÖFFE 1993; ETZIONI 1998: 27-62 und 245-299; KÜNG 2001). Gerade unter dem Anspruch einer "offenen Gesellschaft" scheinen neue Initiativen notwendig, um über das Gesetz hinaus die Bereitschaft zu moralischem Handeln zu fördern und einen neuen Gesellschaftsvertrag für eine globale und intergenerationelle Gerechtigkeit im Umbruch der Moderne vorzubereiten.

Unter der Voraussetzung der hier nur kurz skizzierten methodischen Grundbestimmungen lassen sich die Aufgaben und Wirkungschancen der Ethik drei grundlegenden Funktionskrei-

sen zuordnen, die ich als "kritisieren", "motivieren" und "integrieren" umschreiben und im Blick auf die Rolle der Moral im ökologischen Diskurs exemplarisch erläutern möchte<sup>1</sup>:



### Kritisieren

Ethik ist unbequem. Sie zeigt Maßstäbe auf, an denen unser Handeln kritisch gemessen wird, macht die Differenz zwischen Sollen und Wollen zum Thema, fordert Verhaltensänderungen, stellt uns in Frage, mahnt zu Besinnung und Umkehr, appelliert an das Gewissen und das Gerechtigkeitsempfinden. Ethik drängt sich immer dann ins Bewusstsein, wenn wir etwas als ungerecht empfinden. Sie wird gebraucht, wenn ein Verhalten zu kritisieren ist.

Die Art und Weise, wie der Umweltdiskurs in unserer Gesellschaft geführt wird, kann sehr gut die kritisierende Funktion der Moral veranschaulichen: Die Umweltbewegung wurde in Deutschland vor allem als soziale Bewegung der radikalen Gesellschaftskritik breitenwirksam. Dabei hatte die Kritik der Kernenergie (erster großer Protest 1976 in Wyhl) sowie die Verbindung mit der Friedensbewegung (Kritik des Nato-Doppelbeschlusses) eine Schlüssel-funktion. Auch das Erbe der 68er Bewegung und ihrer Gesellschaftskritik spielt bis in einzelne Argumentationsmuster hinein (z.B. Kritik der instrumentellen Vernunft) eine beherrschende Rolle (MAXEINER/MIERSCH 1996). Aufgrund der Dominanz gesellschaftskritischer Verwendung von Moral sind in der Umweltbewegung Katastrophenmodelle besonders beliebt (BRAND 1993). In der ehemaligen DDR war die Gesellschaftskritik aus den Reihen der Umweltbewegung – wenngleich diese zunächst nur auf Reformen innerhalb des bestehenden Systems ausgerichtet war – ein wesentlicher Impuls für die friedliche Revolution, die dann 1989 stattfand (HÜBLER/ CASSENS 1991).

Die Geschichte des Naturbegriffs, der sich sehr gut als Projektionsfläche für die jeweils vermissten Ideale eignet, ist in ganz unterschiedlichen Varianten seit der Antike immer wieder zu einer Geschichte der Gesellschaftskritik geworden (VOGT 1996; VOGT 2001). Die aktuellen Fakten zur globalen Umweltsituation bieten der ökologischen Ethik "viel Stoff" zur Aktualisierung dieser Tradition. Die gesellschaftliche Rezeption der ökologischen Ethik erhält ihre Kraft aus der Verbindung mit sozialkritischen Bewegungen; in den 70er Jahren war es die Friedensbewegung, heute könnte das Bündnis mit den Globalisierungsgegnern zu einer neuen Epoche der Umweltbewegung werden.

<sup>1</sup> Ich greife hier ein von ALFONS AUER entworfenes Raster auf, das bei diesem jedoch in völlig anderem Kontext auf die Bedeutung der Theologie für Autonome Moral bezogen ist: (AUER 1989: 189-197). Zu den drei Grundfunktionen der Ethik vgl. auch in diesem Band den Beitrag von CLEMENS, in dem die Funktionen und Ziele der Ethik in der Planerausbildung anhand der drei Begriffe "Verorten", "Verhalten" und "Vermitteln" beschrieben werden.

Es ist eine Eigenart sozialer Bewegungen, die sich auf die kritische Funktion der Moral fixieren, dass ihre moralischen Appelle, Ermahnungen und Anklagen nur kurzfristig zu Verhaltensänderungen führen. Die Dominanz von Katastrophenmodellen (BRAND 1993; SRU 1996, Nr. 576-709) hilft zwar der kritischen Funktion der Moral zur wirksamen Entfaltung, hat aber zur Folge, dass das Umweltthema auf Dauer für die Mehrheit der Bürger unangenehm ist, so dass es meist schnell verdrängt wird und sich mehr verbaler als praktischer Beliebtheit erfreut. So hat das in Deutschland vergleichsweise hohe Umweltbewusstsein im Alltag oft wenig Handlungsrelevanz – das gilt sowohl für den Bereich der privaten Lebensführung als auch für den der politischen Entscheidungen. Die vorherrschende Stimmung "Ökologie ist uncool", "Ökologie? Nein danke" (Die Zeit, 11.3.99, S. 17) ist eine Abwehrreaktion gegen das Belastende und Unangenehme einer ökologischen Ethik, die ihre Adressaten mit Anklagen überfordert. Kritik kann zwar Bewusstsein wachrütteln, führt aber meist nur punktuell zu Verhaltensänderungen.

### **Motivieren**

Soll moralische Verantwortung tatsächlich auf breiter Basis wahrgenommen werden, muss offensichtlich auch das Problem der Motivation systematisch reflektiert und beachtet werden. Angewendet auf die Fragen der Raumordnung und der Umweltethik bedeutet die Aufgabe des Motivierens: Die Ordnungsvorstellungen und Nutzungsbeschränkungen müssen sich angesichts der heutigen Wertpräferenzen und gesellschaftlichen Leitbilder als akzeptanzfähig und dem Vorteil aller dienend erweisen. Das individuell geforderte Engagement muss sich auf irgendeine Weise lohnen und Spaß machen. Das kann nur gelingen, wenn soziale und ökologische Verantwortung nicht primär in der Perspektive des Verzichts gesehen wird, sondern als Bestandteil der eigenen Identität sowie eines erweiterten Begriffs von Wohlstand (im ursprünglichen und umfassenden Sinn: was dem Wohl-Sein dient).

Die tiefe Herausforderung der Ethik im Bereich der Motivationsfrage liegt darin, dass moralische Vorschriften letztlich nicht anders begründet sein können als dadurch, dass sie zum Gelingen der menschlichen Lebensgestaltung in ihren individuellen, sozialen und ökologischen Dimensionen beitragen. Da aber die individuelle Vernunft von dem Anspruch, dies in jeder Situation neu nachzuweisen, weit überfordert ist, tritt das Problem der Vermittlung ethischer Regeln für die Gestaltung des Alltagslebens in den Vordergrund. Hier knüpft sich eine enge Beziehung zwischen Ethik, Psychologie und Pädagogik: Das Kernproblem in der Ethik ist in vielen Bereichen nicht die Definition allgemeiner wünschenswerter Ziele, sondern deren Vermittlung. Ethik vollzieht sich in einer Kommunikation, die subjektive Modifikationen und Aneignungen moralischer Ziele ermöglicht. Insofern kann Bildung – Grundbildung, Ausbildung und Weiterbildung – zu einem zentralen Handlungsfeld der Ethik werden. Das gilt nicht zuletzt für die Raumordnung (vgl. Beitrag von CLEMENS in diesem Band).

Damit sich Veränderungen, zu denen Einzelne motiviert sind, gesellschaftlich stabilisieren, müssen aber jedoch entsprechende rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Anreize für soziale und ökologische Gerechtigkeit als eine lohnende Zukunftsinvestition setzen. Die Motivationsfrage verlangt von der Ethik also sowohl eine psychologische und pädagogische Fundierung wie einen strukturellen Ansatz, der auf die Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ausgerichtet ist.

## Integrieren

Kooperatives Handeln setzt eine Integration der unterschiedlichen Interessen, Überzeugungen und Situationswahrnehmungen voraus. Es erfordert eine moralisch-ethische Anstrengung eigener Art, die dafür notwendige Gesprächsbereitschaft und Handlungskoordination zu schaffen. Gerade in den komplexen Sachzusammenhängen und Querschnittsproblemen vieler Umwelt- und Entwicklungsfragen kommt der Integration der unterschiedlichen Fachdisziplinen, gesellschaftlichen Gruppen, Politiksektoren sowie internationalen und interkontinentalen Interessen eine entscheidende Bedeutung zu (KRÄMER 1992).

Die kommunikative Bedeutung des Leitbilds der Nachhaltigkeit liegt wesentlich darin, dass hier ein ethischer Ansatz der Integration zum Leitmotiv wird: Immer wieder wird die Gleichrangigkeit von ökologischen, ökonomischen und sozialen Erfordernissen beschworen, was auf der rein logisch-kognitiven Ebene ohne nähere Bestimmung ziemlich inhaltsleer ist, da es sich ja um völlig unterschiedliche Arten von Erfordernissen handelt, deren unmittelbar wertender Vergleich dem Vergleich von Äpfeln und Birnen entspricht. Die "Dreifaltigkeitsformel" der Nachhaltigkeit (Ökologie-Ökonomie-Soziales) hat ihren Sinn vielmehr darin, dass im Rahmen eines gleichberechtigten Diskurses die unterschiedlichen Akteursgruppen und Perspektiven anerkannt werden und zusammenfinden (SRU 1996, Nr. 1-36). Der Nachhaltigkeitsdiskurs hat die Polarisierung der Umweltdebatte, die in den 70er und 80er Jahren dominierte, aufgebrochen.

Ein solcher integrativer und damit offener Ansatz hat jedoch seinen Preis: Es wird wesentlich schwieriger, klare Verbindlichkeiten festzuschreiben. Viele Konflikte werden verbal-moralisch neutralisiert, entschärft und damit verdeckt statt gelöst. Dies ist die bittere Grunderfahrung der Völkergemeinschaft zehn Jahre nach der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro: Man hat sich zwar theoretisch auf das Leitbild der Nachhaltigkeit geeinigt und auch viele Anstrengungen unternommen, es umzusetzen, ist aber faktisch dem gesteckten Ziel kaum näher gekommen (beispielsweise war trotz aller Klimaverhandlungen 1996 das Rekordjahr des weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes). Ohne präzise Operationalisierungen wird der integrative Ansatz der Nachhaltigkeit zum Türöffner für Beliebigkeit. Hält man dennoch an dem offenen integrativen Ansatz fest – und es gibt keine ernsthafte Alternative – verlagert sich die ethische Problematik zunehmend von der Zielebene auf die Prozessebene. Man braucht ein ethisch verbindliches Verfahren für den Prozess der Integration. Die verfahrensethische Transparenz von Planungsprozessen wird in der Raumordnung zum Schlüssel der Nachhaltigkeit (vgl. Beitrag von STREICH in diesem Band).

Die Spannung zwischen ökologischen, sozialen und ökonomischen Erfordernissen ist nicht auflösbar. Deshalb hat eine Ethik der Nachhaltigkeit den Charakter eines Optimierungs- und Abwägungsprozesses, der die konkurrierenden Ansprüche in ein möglichst ausgeglichenes Verhältnis zu bringen sucht (SRU 1994, Nr. 50-60; LENK/MARING 1991). Ihre integrative Kraft muss sich darin bewähren, dass sie konsensfähige Kriterien für Entscheidungen in Situationen des Konflikts und des begrenzten Wissens über die Handlungsfolgen bereitstellt. Die Politikfähigkeit der Nachhaltigkeitsethik hängt davon ab, ob sie als ein zugleich offenes und verbindliches Konzept ausgestaltet wird, das in der Logik der Zuordnung seiner heterogenen Teilelemente eine Pluralität von Perspektiven eröffnet, ohne seine Ziele der Beliebigkeit preiszugeben. Die Stärke eines solchen offenen ethischen Ansatzes kommt erst dann zum

Tragen, wenn man die Ethik nicht allein in der negativ "verbotenden" Angabe normativer Grenzen sieht, sondern wesentlich auch positiv in der kreativ gestaltenden Entdeckung neuer Zukunftsmöglichkeiten. Das setzt eine subjektive Aneignung der darin gesetzten Ziele und Werte voraus und entzieht sich einer rein deduktiv und verteilungspolitisch gedachten Logik.

Im Ansatz der Integration wird besonders deutlich, dass Ethik nicht aus sich heraus Handlungsimperative setzen kann, sondern sich zunächst informieren und in einen interdisziplinären Dialog mit den unterschiedlichen Wissenschaften und gesellschaftlichen Gruppen eintreten muss. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um Ethik überhaupt als Wissenschaft zu verstehen. In der Akzentuierung dieser Funktion hat WERNER SCHÖLLGEN sie als Integrationswissenschaft definiert (SCHÖLLGEN 1961: 31-45; vgl. auch KORFF 1985: 113-128; VOGT 1997: 10-14). Um in konkreten Situationen auf die ethische Frage "Was sollen wir tun?" zu antworten, muss sie zunächst empirische Fakten und deren unterschiedliche Deutungsmöglichkeiten zur Kenntnis nehmen. Sie muss die angeblichen "Fakten" jedoch stets kritisch hinterfragen hinsichtlich der ethisch aufgeladenen Theoriemodelle, die hinter ihnen stehen. THOMAS KUHN, PAUL FEYERABEND und viele andere Vertreter der "antipositivistischen Wende der Wissenschaftstheorie" haben aufgezeigt, wie theorie- und damit auch ethikbeladen jede Feststellung von Fakten ist. Für die Raumordnung ist es vor allem das Paradigma des Wachstums, das wenig reflektiert hinter Planungsmodellen und Gesetzesvorgaben steht und heute oft unkritisch mit dem Anspruch der Nachhaltigkeit verknüpft wird (HÜBLER 1987: bes. 14-63; KARAFYLLIS 2000: 217-350).

Das wissenschaftstheoretische Hinterfragen der jeweiligen Modellvoraussetzungen ist der methodisch entscheidende Ansatzpunkt einer Ethik in den Wissenschaften (LENK 1991; KARAFYLLIS 2000: 25-52). Integrative Ethik geht nicht deduktiv vor, sondern induktiv. Sie bestreitet den Absolutheitsanspruch einzelner Perspektiven, indem sie deren Modellvoraussetzungen kritisch hinterfragt, aber nicht in destruktiver Absicht, sondern um durch den Nachweis der begrenzten Gültigkeit der unterschiedlichen Sichtweisen eine konstruktive Zuordnung zu ermöglichen. Sie strebt auf dieser Grundlage eine Zuordnung und ausgewogene Gewichtung der unterschiedlichen Ansätze an. Integrative Ethik ist eine Methodik der begründeten und diskursiven Entscheidungsfindung in einem prinzipiell nicht abschließbaren Abwägungs- und Lernprozess.

## 2. Was heißt "Verantwortung"?

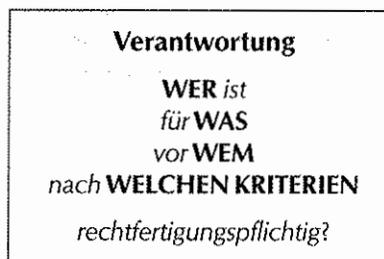
Der Terminus "Verantwortung" hat sich als Leitbegriff für die ethische Reflexion über soziale, ökologische und technologische Entwicklungsprobleme der modernen Zivilisation etabliert. Viel zitiert, aber in ihrer Tragweite immer noch relativ wenig geklärt, ist die erstmals von HANS JONAS grundsätzlich postulierte Erweiterung der Perspektive auf die Zukunftsdimension im Sinne einer Verantwortung für künftige Generationen (intergenerationelle Gerechtigkeit; JONAS 1984: 26-30 und 61-69; BIRNBACHER 1995; BIRNBACHER u.a. 2001). Zukunftsverantwortung ist wesentlich antizipativ und präventiv. Sie kann deshalb nur unzureichend mit einem kausalen Denken der Zurechnung erfasst werden (LENDI 1995: 232).

Methodisch ist für den Ansatz der Verantwortungsethik charakteristisch, dass er nicht primär von Fragen der Gesinnung und des guten Willens ausgeht, sondern von der ethischen

Bewertung der Handlungsfolgen (darauf hob MAX WEBER ab, als er den Begriff 1919 in "Politik als Beruf" einführte; WEBER 1993). Der Ansatz bei den Handlungsfolgen ermöglicht es, auch solche Nebenwirkungen menschlichen Handelns einzubeziehen, die aufgrund der Komplexität moderner Gesellschaft nur begrenzt gewollt oder voraussehbar sind. Die Umweltethik hat es häufig mit solchen nicht direkt gewollten Handlungsfolgen zu tun. Für viele Entwicklungsprobleme moderner Gesellschaft lässt sich überhaupt nicht mehr ein verantwortliches Handlungssubjekt ausmachen (HERRMANN LÜBBE spricht von "fingierter Handlungssubjektivität in komplexen historischen Prozessen" als Grundlage des Moralismus; LÜBBE 1994). Ein Ansatz, der darauf zielt, durch Appelle Gutwilligkeit zu erzeugen und die Handlungsmotive zu zähmen, ist deshalb für viele Umwelt- und Entwicklungsprobleme der Moderne im Umbruch unzureichend bzw. ergänzungsbedürftig. Man braucht einen ethischen Ansatz, der auch die nichtintendierten Folgen intentionalen Handelns zu erfassen vermag. Dafür eignet sich die (teleologische, konsequentialistische oder auch utilitaristische) Folgenbewertung als Teil der Verantwortungsethik (zu einer differenzierten Einordnung der unterschiedlichen Ethiktypen vgl. Beitrag von MICHEL-FABIAN in diesem Band).

Die Frage nach der Verantwortung lässt sich sowohl auf der personalen Ebene der individuellen Tugenden stellen als auch auf der Ebene der institutionellen Strukturen, aus denen sich wesentliche Bedingungen und Folgen des individuellen Handelns ergeben. Tugendethisch meint Verantwortung das Pflichtbewusstsein und die Klugheit im vorausschauenden Abwägen der vielfältigen Folgen des Handelns. Gerade in den komplexen Handlungs- und Wirkungszusammenhängen moderner Gesellschaft ist dauerhafte Verantwortung jedoch nur möglich, wenn sie sowohl auf der individuellen Ebene als auch auf der strukturellen Ebene des Bemühens um eine verantwortliche Gestaltung der rechtlichen und politischen Strukturen wahrgenommen wird.

Der Ausdruck "Verantwortung" ist seit Beginn der 90er Jahre zur intellektuellen Mode geworden. Seine heterogene und appellative Verwendung in sehr unterschiedlichen Kontexten hat im Alltagsgebrauch zu einer begrifflichen Unschärfe geführt, die es erlaubt, fast jeden für alles verantwortlich zu machen (HÖFFE 1993: 20; zur logischen Analyse des Verantwortungsbegriffs ebd. 20-33; LÜBBE 1994; ROHPOL 1998; DI FABIO 2002: 21-24). OTFRIED HÖFFE fordert deshalb zunächst eine Begriffsklärung, um mit der Mehrdeutigkeit des Begriffs verbundene Missverständnisse und "Vorentscheidungen in Richtung Moralisierung" zu vermeiden. Primärverantwortung definiert er als eine Relation, die vier Elemente enthält: Sie ist eine Zuständigkeit, die (1) bei jemandem, (2) für etwas, (3) vor oder gegenüber jemandem und (4) nach Maßgabe von gewissen Beurteilungskriterien liegt (ebd.: 23). Auch Rechenschafts- und Haftungsfragen spielen sich in diesem vierstelligen Spannungsfeld ab.



*Zu 1 (Verantwortungssubjekt):*

Die Personalität des Menschen drückt sich wesentlich darin aus, dass er Subjekt der moralisch zurechenbaren Handlungen ist. Das setzt die Annahme von Freiheit voraus, was sich niemals nach naturwissenschaftlicher Methode objektiv beweisen lässt. Die "Unterstellung" von Personalität und damit auch von Freiheit und möglicher Verantwortlichkeit setzt das "vorwissenschaftliche" Verständnis von sprach- und handlungsfähigen Subjekten voraus, die sich in moralisch relevanten Interaktionen begegnen und voneinander Rechenschaft fordern können. Wer zur Gemeinschaft der Menschen dazugehören will, muss sich selbst als verantwortungsfähiges Subjekt verstehen und die anderen Menschen, die ihm begegnen, als solche akzeptieren. In jeweils spezifisch eingeschränkter Weise gilt dies auch für den Umgang mit Kindern, Kranken oder Behinderten. Der Bezug zum Menschen als Person und Freiheitswesen ist der Kern neuzeitlicher Ethik, die Grundlage der Demokratie und deshalb auch für jede Ethik in der Raumordnung eine unaufgebbare Basis.

Das Phänomen der Verantwortung ist immer mit Beziehungen und Entscheidungen für sich und andere verbunden. Das Leben betrifft keinen Menschen nur als Zuschauer, sondern jeden auch als Akteur. Er kann und muss ständig Wertkonflikte entscheiden und damit auch die Lebenschancen anderer Menschen, Tiere und Pflanzen beeinflussen, wenn er überhaupt handeln und leben will. Wer seine Verantwortung, die immer auch mit möglicher Schuld verbunden ist, leugnet oder delegiert, gibt ein Stück Freiheit auf. Denn Freiheit entsteht in der Wahrnehmung von Verantwortung. Das Füllen der Freiheit mit positiven Inhalten setzt jedoch auch eine klare Begrenzung der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit voraus.

In der juristischen Praxis ist Verantwortlichkeit oft auch durch institutionelle Zuschreibung definiert. Für die Raumordnung ist dabei die entscheidende Frage, wie weit der Staat bzw. staatliche Organe als Verantwortungsträger für langfristige ökologische, soziale und wirtschaftliche Belange auftreten. Indem die Raumordnung als öffentliche Aufgabe anerkannt wird, ist diese Frage prinzipiell bejaht. In der deutschen Verfassung wurde die Verantwortung des Staates für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erst 1994 explizit verankert (GG, Art. 20a). Die Tragweite und Grenzen dieser Zuschreibung von Verantwortung sind noch längst nicht für alle Bereiche hinreichend geklärt.

Die Bedeutung des Staates als Verantwortungssubjekt für die natürlichen Lebensgrundlagen ergibt sich daraus, dass es sich um öffentliche Güter handelt. Deren Erhaltung und Entwicklung (vgl. ROG vom 18.8.97 § 1) erfordert Investitionen für Allgemeininteressen und für die Zukunft, die in den eher auf individuelle und kurzfristige Gewinne ausgerichteten Strukturen moderner Wirtschaft und Politik leicht von "Trittbrettfahrern" ausgenutzt werden können (HOMANN 1993). Daher bedarf es unter den Bedingungen der Moderne im Umbruch einer aktiven politisch-rechtlichen Bemühung um den Schutz bzw. die Förderung solcher Investitionen. Der Staat muss nicht immer unmittelbar selbst als Verantwortungssubjekt auftreten. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip kann und soll er auch Verantwortung delegieren, z.B. indem er bestimmte Zuständigkeiten in der Landschaftspflege als Aufträge vergibt oder privatisiert.

Politik kann das Ethos der Verantwortung nicht von sich her erzeugen, hat jedoch die Aufgabe, Voraussetzungen zu schaffen, in denen sich dieses entfalten, ausbreiten und stabilisieren kann. Ziel ist es dabei, die rechtlichen und wirtschaftlichen Handlungsbedingungen

so auszugestalten, dass moralisch verantwortliches Verhalten möglichst wenig ausgebeutet werden kann. Durch die Erweiterung der technischen Handlungsmöglichkeiten und internationalen Abhängigkeiten entstehen ständig neue Felder der Verantwortung, die nur durch eine klare und ausgewogene Zuordnung von individueller und struktureller Verantwortung bewältigt werden können. Die Verantwortungsprobleme (post-)moderner Gesellschaft entstehen nicht primär durch das Sinken der moralischen Standards, sondern vor allem durch die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten. Der Preis für die Offenheit und Dynamik moderner Gesellschaft ist der zunehmende Bedarf an individuellen und kollektiven Verantwortungssubjekten (OTFRIED HÖFFE nennt dies "Moral als Preis der Moderne"; HÖFFE 1993).

### Zu 2 (Verantwortungsobjekt):

Die möglichen Verantwortungsobjekte kann man – anknüpfend an die Tradition der "Pflichtenkreise" – in drei Bereiche gliedern: die Verantwortung des Menschen für sich selbst, die Verantwortung für seine Mitmenschen und die Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. SRU 1994, Nr. 39-49). Der innerste Kern der Ethik ist die Frage der Identität und des "guten Lebens", die jedoch von der politischen Ethik nur indirekt zu ihrem Gegenstand gemacht wird, nämlich über den Schutz individueller Freiheit als Bedingung der Möglichkeit von personaler Identitätsfindung. Der Schwerpunkt traditioneller Ethik ist der Bereich zwischenmenschlicher Beziehungen, deren Kern auf politischer Ebene die Frage sozialer Gerechtigkeit ist. Das dritte Bezugsfeld der Verantwortung ist die Ethik der Mensch-Lebensraum-Verhältnisse, die meist unter dem Titel "Umweltethik" zusammengefasst wird und die in ihrem theoretischen und praktischen Stellenwert immer noch höchst umstritten ist. Die ethische Minimalforderung ist hier die nach dauerhafter ökologischer Tragfähigkeit.

Die Verantwortung des Staates für die Raumordnung lässt sich anhand dieser drei Pflichtenkreise gliedern: 1. Gewährleistung von Freiheit und Entfaltungschancen kultureller Identität; 2. Sicherung sozialer Gerechtigkeit; 3. Schutz der ökologischen Qualität des Lebensraumes. Ihr eigentlicher Gegenstand ist also nicht die abstrakte Größe "Raum", sondern der Raum als Dienstwert, als Ort und Möglichkeitsbedingung für die Entfaltung des Lebens, insbesondere für die "freie Entfaltung der Persönlichkeit" (ROG § 1). "Raumverantwortung ist Lebensverantwortung" (LENDI). Gegenstand der Raumplanung ist die Verantwortung für die landschaftlichen, ökologischen und infrastrukturellen Voraussetzungen der Entfaltung des Lebens.

Ob der Mensch Verantwortung für die Natur um ihrer selbst oder nur um der betroffenen Menschen willen hat, wird in der Verfassung offengelassen (Art. 20a führt als Begründung "auch in Verantwortung für künftige Generationen" an). Nach dem Stand der gegenwärtigen Umweltethik besteht jedoch weitgehend Konsens, dass die Natur zwar in ihrer kulturellen Wahrnehmung und ethischen Wertschätzung unlösbar auf den Menschen bezogen bleibt, aber dennoch als eigenständiges, durch sich selbst qualifiziertes Objekt der Verantwortung aufzufassen ist (vgl. dazu in diesem Band VOGT, Das Prinzip der Nachhaltigkeit, Abschnitt zur Anthropozentrik).

Gegenstand der Raumordnung ist die Natur insofern, als sie ein öffentliches oder kollektives Gut darstellt. Diese Klassifizierung ergibt sich zum Großteil aus sachlicher Notwendigkeit, da beispielsweise alle Menschen vom Luft- oder Wasserhaushalt existentiell abhängig

sind, man diese aber nicht abgrenzen und privatisieren kann. Wenn einzelne Bereiche des Naturhaushaltes privatisiert werden (z.B. Wasserversorgung für einige Städte und Regionen), muss der Staat sicherstellen, dass auch langfristig die für das Gemeinwohl relevanten sozialen und ökologischen Belange dadurch keinen Schaden leiden.

*Zu 3 (Verantwortung einfordernde Instanz):*

Die Instanz, vor der der Mensch all sein Tun verantworten muss, ist zunächst sein Gewissen. Im jahrhundertelangen Ringen um Religionsfreiheit hat in den westlichen Gesellschaften das Gewissen als oberste Moralinstanz weitgehend Anerkennung gefunden. Mit der Gewissensfreiheit ist die stete Pflicht zur Gewissensbildung verbunden. Gewissen ist das Hören auf die Stimme der Vernunft, die Stimme des Herzens, die Stimme Gottes. Alle staatliche Macht muss sich dadurch legitimieren, dass sie sich als Schutz der (Gewissens-)Freiheit seiner Bürger ausweist. In Bezug auf Gegenstände, Personen und Lebewesen, für die eine staatliche Schutzpflicht definiert ist (z.B. das Leben von Menschen oder „Verantwortung für künftige Generationen“), hat der Staat die Pflicht, als Instanz aufzutreten, die Rechenschaft fordert und Verfehlungen ahndet.

Der Staat ist auch seinerseits rechenschaftspflichtig: Er muss sein Handeln gegenüber der Öffentlichkeit moralisch rechtfertigen. Dabei hat im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte eine Wiederentdeckung der Ethik als öffentliche Aufgabe in der politischen Diskussion stattgefunden: Noch in seinem Umweltgutachten 1987 hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU) Ethik als subjektive Frage qualifiziert, zu der sich der Staat und damit auch eine politikberatende Instanz wie der SRU nicht äußern sollte. Dies hat sich mit dem Umweltgutachten 1994, das sich ganz auf das Leitbild der Nachhaltigkeit konzentriert und von dort her alle Einzelforderungen in ein Konzept der Gesamtverantwortung einbindet, gewandelt (SRU 1994, Nr. 16-60). Nachhaltigkeit ist ein normatives Konzept (vgl. die Beiträge von VOGT und WEBER in diesem Band), das viele Staaten dazu herausfordert, ihr Handeln in einem öffentlichen internationalen Diskurs zu rechtfertigen. Damit wird die Staatengemeinschaft und die Weltöffentlichkeit in neuer Weise zur moralischen Instanz, die staatliches und gesellschaftliches Handeln im Blick auf langfristige globale Zukunftsverantwortung kritisiert, motiviert und integriert.

*Zu 4 (Kriterien der Verantwortung):*

Das „Handwerkszeug“ der Ethik sind Kriterien für die Entscheidung anstehender Konflikte. Anwendungsorientierte Ethik konzentriert sich vor allem auf Entscheidungskriterien für den Prozess der Güter- und Übelabwägung (HASTED 1991: 47-66; NIDA-RÜMELIN 1996). Je konkreter und verbindlicher die Ethik hier wird, desto mehr nähert sie sich dem Recht. Aber selbst in Bezug auf öffentliche Belange – wie bei der Raumordnung – geht eine anwendungsorientierte Ethik keineswegs vollständig in formaljuristischen Verfahrensfragen auf. Denn das Gesetz ist notwendig allgemein und fordert, um dem Einzelfall gerecht zu werden, die Fähigkeit zur Epikie, zur praktischen Urteilskraft durch ausgewogene Abwägung der je besonderen Umstände. Deshalb gehören Ermessensspielräume auf der Grundlage klarer Kriterien unverzichtbar zu den Methoden und Instrumenten einer guten Raumplanung (ARL 1998).

Anknüpfend an die bereits genannte Tradition der "Pflichtenkreise" (Verantwortung des Menschen für sich selbst, für seine Mitmenschen und für die natürlichen Lebensgrundlagen) lassen sich drei grundlegende Kriterien der Verantwortung unterscheiden: Individualverträglichkeit, Sozialverträglichkeit, Umweltverträglichkeit (vgl. SRU 1994, Nr. 39-49). Auf der Ebene politischer Ethik weist das Kriterium der "Individualverträglichkeit" jede totalitäre oder auch wohlfahrtsstaatliche Bevormundung des Einzelnen in Schranken (ebd. Nr. 43-48). Nach der für neuzeitliche Ethik grundlegenden "Wende zum Subjekt" (VOGT 1997: 333-350) darf der Staat nur soweit in die Freiheit der Individuen eingreifen, wie dies notwendig ist, um die gleiche Freiheit der anderen sittlichen Subjekten zu schützen. Das Kriterium der Individualverträglichkeit konkretisiert sich in der Raumordnung durch subsidiäre Lösungsmodelle, die möglichst viel Spielraum für Eigenverantwortung lassen.

In der Präzisierung des Kriteriums der Sozialverträglichkeit unterscheidet der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen drei Aspekte (SRU 1994, Nr. 41): räumlich-zeitlich (einschließlich der Verantwortung für künftige Generationen), existentiell-lebensweltlich (keine wesentliche Beeinträchtigung der Lebensqualität, insbesondere der Gesundheit) und ökonomisch-gesellschaftlich (Zumutbarkeit der ökonomischen Kosten von geforderten Handlungen oder Handlungsverboten nach Maßgabe öffentlich akzeptierter Prioritäten).

Grundlegend für eine Konkretisierung des Kriteriums der Umweltverträglichkeit ist die Orientierung an langfristiger Vorsorge und an der Vermeidung von Umweltschäden. Dazu gehört im Bereich der Raumordnung wesentlich auch die Erhaltung biologischer Vielfalt als "Strategie der Rückversicherung gegen Unwissenheit, globale Risiken und unvorhersehbare Überraschungen" (WBGU 1999: 41). Die Kosten von Maßnahmen zur Beseitigung oder zum Ausgleich von Umweltschäden werden dem Verursacher angelastet, soweit die Möglichkeit begründeter Zurechnung besteht (Verursacherprinzip). Um die Möglichkeiten der juristischen Zurechnung zu verbessern, ist das Haftungsrecht entsprechend auszubauen. In einigen Bereichen ist die Beweislast zugunsten des Geschädigten umzukehren.

Kriterium für die Berechnung der ökologischen Risiken ist die Multiplikation von erwartbarem Schadensumfang und Eintrittswahrscheinlichkeit (Versicherungsprinzip). Dabei sind die Grenzen solcher Kalkulationen aufgrund der Unwägbarkeit vieler Entwicklungen durch entsprechende Vorsichtsmaßnahmen oder Unterlassungen zu berücksichtigen.<sup>2</sup> Fehlerfreundlichkeit und Reversibilität sind wichtige Kriterien der Risikovermeidung. Demokratische Kriterien für die Rechtfertigungsfähigkeit umstrittener Entscheidungen sind Transparenz der Verfahren, Ermöglichung von Partizipation und Zustimmung der primär Betroffenen.

All solche ethischen Entscheidungskriterien sind letztlich nur Hilfsmittel für das, was Verantwortung meint: Das aktiv planende und stets lernbereite Wahrnehmen von Gestaltungsmöglichkeiten des individuellen, sozialen und ökologischen Lebens. Verantwortung äußert sich in der Bereitschaft, sich und anderen Rechenschaft zu geben für das eigene Handeln. Sie ist eine Grundhaltung, die nur sehr begrenzt von außen erzwungen oder berechnet

<sup>2</sup> Hier kann die Risikothorie an ethische Traditionen des Regelutilitarismus anknüpfen, der Entscheidungen unter Unsicherheit dadurch zu bewältigen sucht, dass er auf eine Bewertung der Handlungsfolgen von Regeln statt von Einzelentscheidungen ausweicht (vgl. HASTED 1991: 123-150).

werden kann. Sie ist ein Akt der Freiheit und der Menschlichkeit. Verantwortung lebt von der wachen Beobachtung der Menschen und des Zeitgeschehens. Sie gewinnt Orientierung aus dem ständigen Diskurs über die verschiedenen Vorstellungen des guten und gerechten Lebens. Verantwortung braucht Kreativität, um auf der Basis der jeweiligen individuellen, sozialen und ökologischen Lebensbedingungen die Ordnungsmuster für ein gelingendes und langfristig zukunftsfähiges Leben zu schaffen. Auch Raumplanung kann letztlich nur gelingen, wenn sie von einer solchen Bereitschaft zur Verantwortung getragen ist (vgl. dazu das Vorwort in diesem Band sowie zu den pädagogischen Aspekten den Beitrag von CLEMENS).

### 3. Das Verhältnis zwischen Mensch und Natur auf dem Prüfstand

Die moderne Gesellschaft hat sich durch wissenschaftliche, technische und wirtschaftliche Innovationen von vielen der natural vorgegebenen Grenzen und Lebensrhythmen emanzipiert und so neue Spielräume der Freiheit gewonnen. Zugleich ergeben sich aus dieser Entwicklung, die sich mit einer beschleunigten Dynamik global ausbreitet, neue Formen der Abhängigkeit des Menschen von der Natur: Er muss aktiv und vorausschauend Verantwortung für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen übernehmen, wenn die tiefen Eingriffe in die ökologischen Funktionszusammenhänge nicht zu Zerstörungen führen sollen, die die Natur unwiederbringlich verarmen lassen und am Ende auch seine eigene Existenz gefährden (VOGT 2001). Bisher hat die Völkergemeinschaft nicht bewiesen, dass sie zu einer globalen und präventiven Verantwortung, die den Ansprüchen langfristiger globaler Tragfähigkeit genügt, fähig ist. Die UN-Konferenz in Johannesburg hat dies deutlich dokumentiert. Denkt man in ökologischen Zeiträumen, ist es nur eine Frage der Zeit, bis die extrem expansive und sich deshalb selbst destabilisierende Dynamik der menschlichen Zivilisationsentwicklung zusammenbricht. Die moderne Herrschaft über die Natur scheint ein Pyrrhussieg.

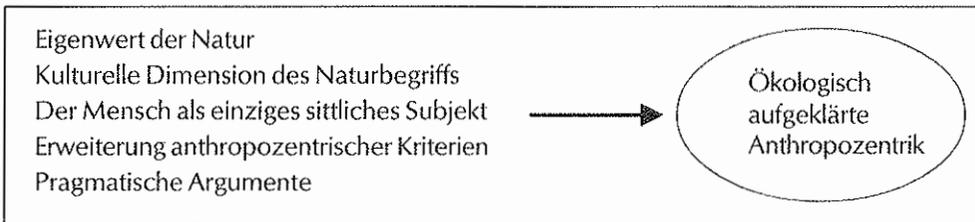
Angesichts dieser tief greifenden Herausforderungen richten sich kritische Anfragen an die der westlichen Zivilisation zugrunde liegende Ethik des Verhältnisses zwischen Mensch und Natur. Im Kreuzfeuer der Kritik steht seit 30 Jahren die so genannte "Anthropozentrik", nach der der Mensch mit einem Herrschaftsauftrag über die Natur ausgestattet sei und als sittliches Subjekt im Mittelpunkt der Ethik stehe (AMERY 1972). Die Reaktion war und ist eine Suche nach radikal neu ansetzenden Ethikmodellen, die nicht von der besonderen Würde des Menschen ausgehen, sondern von allgemeineren Prinzipien wie etwa "Vermeidung von Leid", "Gleichberechtigung aller Lebewesen" und "Rechtsgemeinschaft der Natur". Auf dieser Grundlage soll es möglich werden, in grundlegender und neuer Weise auch das Wohl von Tieren, Pflanzen und der gesamten Natur einzubeziehen.

Ohne die vielschichtigen Auseinandersetzungen um diese unterschiedlichen ethischen Ansätze hier im Einzelnen zu entfalten, sollen im Folgenden einige wichtige Gesichtspunkte für die ethische Verhältnisbestimmung zwischen Mensch und Natur festgehalten werden. Dies ist auch für eine Ethik in der Raumordnung grundlegend. Eine Schlüsselbedeutung kommt dabei der Frage nach dem Stellenwert des Personalitätsprinzips für die Begründung der Ethik zu (vgl. zu der kontroversen Diskussion dieser Fragen: SRU 1994, Nr. 31-38; WBGU 1999: 28-37):

1. *Eigenwert der Natur*: Die Natur hat den Menschen hervorgebracht und wird ihn überdauern; die Frage nach ihrem Nutzen betrifft von daher nur einen relativ eng umgrenzten Teilaspekt des menschlichen Naturverhältnisses. Die Wahrnehmung ihrer Schönheit, die Erhaltung ihrer Vielfaltigkeit und die Achtung ihrer Entfaltungsbedingungen sind für den Menschen zugleich Fragen der Übereinstimmung mit sich selbst, also seiner Identität und Selbstachtung. Das gilt in besonderer Weise für den landschaftlichen Raum, der als Lebensraum und Heimat jenseits unmittelbarer wirtschaftlicher und ökologischer Funktionswerte als eine in sich sinnvolle Ganzheit erlebt wird.
2. *Kulturelle Dimension des Naturbegriffs*: Die ästhetische, mystische oder ontologische Qualität, die für die Natur als solche reklamiert wird, ist nie aus ihrer Bezogenheit auf die kulturell vermittelten Wahrnehmungsformen des menschlichen Subjekts zu lösen. Insofern ist die Feststellung des Eigenwertes der Natur erkenntnistheoretisch und ethisch strikt an ihren Bezug zum Menschen gebunden. Sie ist ein kulturspezifisches Phänomen (zur Vielfalt der Naturbegriffe und ihrer unterschiedlichen ethischen Bedeutungsgehalte vgl. VOGT 2001: bes. 109-111).
3. *Die Einmaligkeit des Menschen als sittliches Subjekt*: Nur der Mensch kann Subjekt sittlicher Verantwortung und damit Adressat moralischer Appelle sein. Ihm kommt eine unbedingte Würde zu, und zwar nicht aufgrund bestimmter natural fassbarer und auch anderen Lebewesen oder Naturdingen zuschreibbarer Eigenschaften, sondern als Person und damit als einem zu Freiheit und Verantwortung berufenen sittlichen Subjekt. Nach christlicher Auffassung ist die besondere Würde des Menschen in seiner Gottebenbildlichkeit begründet, was im Kern – so etwa bei THOMAS VON AQUIN – seine Verantwortungsfähigkeit als sittliches Subjekt meint. Sie erlaubt also nicht einen willkürlichen Umgang mit der Natur, sondern befähigt und verpflichtet vielmehr den Menschen dazu, aktiv Verantwortung für die bedrohte Schöpfung zu übernehmen (vgl. RAPPEL 1996). In dieser personaltranszendentalphilosophischen und methodischen Hinsicht ist die Anthropozentrik unhintergebar: Jede Begründung ethischer Imperative muss zentral auf den Menschen als Person Bezug nehmen. Die unantastbare Würde des Menschen als Person ist die Grundlage des Rechtssystems der Demokratie, die auch im Rahmen der Wertordnung einer nachhaltigen Entwicklung nicht relativiert wird (vgl. Rio-Deklaration, Grundsatz 1: "Human beings are at the center of sustainable development [...]"). Das gilt auch für die Raumordnung: Nicht der abstrakte Raum, sondern der Mensch im Raum steht im Mittelpunkt der Raumplanung.
4. *"Ökologische Aufklärung" der Anthropozentrik*: Der säkulare Anthropozentrismus der Neuzeit, der theologische Prämissen ohne ihre ethische Rückbindung rezipiert hat, führte kulturgeschichtlich zu einem einseitig instrumentellen Naturverhältnis. Die KANTSCHE Auffassung, dass Tierquälerei nur deshalb ethisch verwerflich sei, weil der Mensch dadurch in seinem Einfühlungsvermögen auch gegenüber Menschen verrohe, ist unzureichend. Nicht als Bedürfniswesen, sondern als Verantwortungssubjekt steht der Mensch im Zentrum ethischer Argumentation. Dabei bleibt er strikt an eine Grundorientierung gebunden, die den Eigenwert seiner Mitgeschöpfe achtet und riskante Eingriffe in ökologische Systeme meidet. Personale Anthropozentrik ist also nicht zu verwechseln mit einer utilitaristischen Begründung des Ethischen allein vom menschlichen Nutzen her. Gefordert ist deshalb eine zweite Aufklärung: eine ökologische Aufklärung der Anthropozentrik. Für den Tier-

schutz gewinnt dabei das Kriterium der Empfindungsfähigkeit eine grundlegende Bedeutung; für den Umweltschutz das der Grundfunktionen übergreifender ökologischer Zusammenhänge. Wenn man die Kritik an der Anthropozentrik auf der Ebene der Kriterien und nicht auf der Ebenen der alternativen Letztbegründung einordnet, kann die Umweltethik in vieler Hinsicht konstruktiv an die Ethik der Aufklärung anknüpfen.

5. *Pragmatisches Argument für eine gemäßigte Anthropozentrik*: Das stärkste Argument für politische Initiativen zum Umweltschutz ist nicht der Hinweis auf Eigenrechte der Natur, sondern der Nachweis, dass Naturschutz heute Voraussetzung für existentielle Lebenschancen künftiger Generationen ist. "Der Hinweis, dass die Natur intrinsische Werte enthält, hilft bei den meisten Entscheidungsproblemen nicht weiter" (WGBU 1999: 51). Im Rahmen des Nachhaltigkeitskonzeptes werden die ökologischen Erfordernisse vor allem durch einen langfristigen und globalen Bewertungshorizont eingebracht, wobei es gerade systematisch auf die Zusammenhänge zwischen menschlichen und naturalen Interessen ankommt. Dieser pragmatische integrative Ansatz wird von einer Ethik, die von der Kritik anthropozentrischer Letztbegründung ausgeht, verstellt. Nicht in der Begründung der Umweltethik, sondern in ihrer Zuordnung zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zielen ist ein radikaler Neuansatz notwendig. Hierfür muss das anthropozentrische Konzept der Nachhaltigkeit aufgegriffen, ethisch vertieft und sozioökonomisch operationalisiert werden (vgl. dazu die Beiträge von VOGT und WEBER in diesem Band).



In einer Gesellschaft und Wirtschaft, die den Faktor Umwelt weitgehend als öffentliches Gut einstuft, fehlt es nicht primär an selbstlosen Umweltschützern, sondern an strukturellen Voraussetzungen und kreativer Fantasie für lohnenden Umweltschutz. Die knappsten "Ressourcen" im Umweltschutz sind Kreativität und verbindliche Regeln zur Verknüpfung von Schützen und Nützen. Darauf sollen sich die Kräfte konzentrieren. Umweltschutz ohne Bezug zu individuellen und kollektiven Interessen der Menschen ist darüber hinaus durchaus notwendig, aber hinsichtlich der ethischen Dringlichkeit bei weitem nicht mit der Bedeutung des ökologischen Raum- und Ressourcenschutzes als Überlebensstrategie und Lebensqualitätssicherung vergleichbar. All dies spricht dafür, den anthropozentrischen Ansatz der Ethik nicht zu verabschieden, sondern ihn von innen her zu reformieren, nämlich durch eine ökologische Aufklärung, die den Menschen nicht nur als Vernunftwesen sieht, sondern auch als Naturwesen unter Mitgeschöpfen. Eine ökologisch aufgeklärte Anthropozentrik weiß um die natürliche Neigung des Menschen zu Egoismus und Unmoral. Sie fordert deshalb keine völlig selbstlose Naturethik, sondern eine Verbindung von Schützen und Nützen, vitalen Interessen und kooperativer Verantwortung zum Vorteil aller. Sie bevorzugt eine "fehler-

freundliche“ Technik, Kultur und Raumordnung, die die Eingriffstiefe in die ökologischen und sozialen Systeme so begrenzt, dass auch einzelne Fehler wieder ausgeglichen werden können.

Unter den Voraussetzungen der heutigen “Risikogesellschaft“ (BECK 1986) führt ökologische Ethik nicht aus den Zusammenhängen einer normativen Gesellschaftstheorie heraus, sondern vielmehr tiefer in sie hinein. Das ergibt sich daraus, dass sich ökologische Gefahren in der Moderne nicht mehr primär auf die unbeherrschte Natur zurückführen lassen, sondern als nichtintendierte Nebenfolgen der Naturbeherrschung verstanden werden müssen. Ökologische Probleme treten im Umbruch der Moderne zunehmend „vergesellschaftet“ auf, nämlich als ökonomische und soziale Probleme (BECK 1986: 107 f.). Soziale und ökologische Folgen gesellschaftlicher Entwicklung dürfen also nicht isoliert neben- und nacheinander betrachtet werden, sondern wirklich ineinander und interdisziplinär vernetzt. Das gilt auch für die Raumordnung. Sie ist ein exemplarisches Aufgabenfeld für eine interdisziplinäre, langfristige und antizipative Zukunftsgestaltung der Moderne im Umbruch.

## Literatur

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (Hrsg.) (1995): Handwörterbuch der Raumplanung. Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (Hrsg.) (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (2001): Nachrichten 4/2001.
- AMERY, C. (1972): Das Ende der Vorsehung. Die gnadenlosen Folgen des Christentums. Hamburg.
- AUER, A. (1989): Autonome Moral und christlicher Glaube. 2. Auflage, Düsseldorf.
- BECK, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M.
- BIRNBACHER, D. (1995): Verantwortung für zukünftige Generationen. Stuttgart (erste Aufl. 1988).
- BIRNBACHER, D.; BRUDERMÜLLER, G. (Hrsg.) (2001): Zukunftsverantwortung und Generationensolidarität. Würzburg.
- BRAND, K.-W. (1993): Strukturveränderungen des Umweltdiskurses in Deutschland. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1/1993, S. 16-24.
- DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart.
- DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart.
- DI FABIO, U. (2002): Verantwortung als Verfassungsinstitut. In: KNIES, W. (Hrsg.): Staat, Amt, Verantwortung. FS für Karl Fromme. Stuttgart, S. 15-40.
- ETZIONI, A. (1998): Die Entdeckung des Gemeinwesens. Das Programm des Kommunitarismus. Frankfurt a.M.
- GEHLEN, A. (1964): Urmensch und Spätkultur. 2. Auflage, Frankfurt a.M. [Erstveröffentl. 1956].
- HASTED, H. (1991): Aufklärung und Technik. Grundprobleme einer Ethik der Technik. Frankfurt a.M.
- HAYEK, A. v. (1979): Die drei Quellen der Werte. Tübingen.
- HÖFFE, O. (1993): Moral als Preis der Moderne. Ein Versuch über Wissenschaft, Technik und Umwelt. Frankfurt a.M.
- HOMANN, K. (1993): Wider die Erosion der Moral durch Moralisieren. In: J. BEAUFORT u.a. (Hrsg.): Moral und Gesellschaft (Forum für interdisziplinäre Forschung 11). Dettelbach, S. 47-68.

## ■ Aufgaben, Methoden und Maßstäbe der Ethik

- HÜBLER, K.-H. (1987): Raumordnungspolitik und Wertewandel (ARL-Beiträge 103). Hannover.
- HÜBLER, K.-H.; CASSENS, H.-J. (1991): Umweltpolitik in den neuen Bundesländern. In: ANDERSEN, U. (Hrsg.): Politische Bildung, Jg. 39 (1991), H 2, S. 60-68.
- JONAS, H. (1984): Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. 2. Auflage, Frankfurt a.M.
- KARAFYLIS, N. (2000): Nachwachsende Rohstoffe zwischen den Leitbildern Wachstum und Nachhaltigkeit.
- KORFF, W. (1985): Norm und Sittlichkeit. Untersuchungen zur Logik der normativen Vernunft. 2. Auflage, Freiburg.
- KRÄMER, H. (1992): Integrative Ethik. Frankfurt a.M.
- KÜNG, H. (2001): Projekt Weltethos. 6. Auflage, München.
- LENDI, M. (1995): Ethik der Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumplanung, Hannover, S. 232-237.
- LENK, H. (1991): Zu einer praxisnahen Ethik der Verantwortung in den Wissenschaften. In: LENK, H. (Hrsg.): Wissenschaft und Ethik. Stuttgart, S. 54-75.
- LENK, H.; MARING, M. (Hrsg.) (1991): Technikverantwortung: Güterabwägung - Risikobewertung - Verhaltenskodizes. Frankfurt a.M.
- LÜBBE, H. (1994): Moralismus oder fingierte Handlungsobjektivität in komplexen historischen Prozessen. In: ders. (Hrsg.): Kausalität und Zurechnung. Über Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen. Berlin, S. 289-301.
- LUHMANN, N. (1990): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? 3. Auflage, Opladen (Erstveröffentl. 1986).
- LUHMANN, N. (1994): Soziologische Aufklärung, Bd. IV: Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. 2. Auflage, Opladen.
- MAXIMINER, D.; MIERSCH, M. (1996): Öko-Optimismus. Düsseldorf.
- MEYER-ABICH, M. (1986): Wege zum Frieden mit der Natur. Praktische Umweltphilosophie für die Umweltpolitik. München.
- NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.) (1996): Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung. Ein Handbuch. Stuttgart.
- RAPPEL, S. (1996): "Macht euch die Erde untertan". Die ökologische Krise als Folge des Christentums? Paderborn.
- ROHPOL, G. (1998): Technikethik. In: PIEPER, A./THURNHERR, U. (Hrsg.): Angewandte Ethik. München, S. 264-287.
- SCHÖLLGEN, W. (1961): Konkrete Ethik. Düsseldorf.
- SLOTERDIJK, P. (1999): Regeln für den Menschenpark. Ein Antwortschreiben zum Brief über den Humanismus. Frankfurt a.M.
- VOGT, M. (1996): Ökologie als Gesellschaftskritik? Zur normativen Relevanz der Ökologie. In: KÖSTNER, B.; VOGT, M. (Hrsg.): Mensch und Umwelt. Eine komplexe Beziehung als interdisziplinäre Herausforderung. Dettelbach, S. 25-44.
- VOGT, M. (1997): Sozialdarwinismus. Wissenschaftstheoretische, politische und theologisch-ethische Aspekte der Evolutionstheorie. Freiburg.
- VOGT, M. (2001): Naturverständnis und christliche Ethik. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): Zum Naturverständnis der Gegenwart (ANL-Berichte 25), Laufen, S. 109-118.
- WBGU (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN) (1999): Welt im Wandel. Umwelt und Ethik. Sondergutachten. Marburg.
- WEBER, M. (1993): Politik als Beruf. Stuttgart (Erstveröffentl. 1919).

## Information, Wissen, Planungsprozesse und Macht

### Die Wissensgesellschaft als Herausforderung an die Planungsethik

#### *Gliederung*

1. Einleitung
2. Wissensgesellschaft und räumliche Planung
3. Stand der internationalen Fachdiskussion
4. Ethiktypen und ihre Bedeutung für Planungsaktivitäten in der Wissensgesellschaft
5. Drei Stufen in der Nutzung digitaler Medien
6. Machtausübung durch und mittels Planungsinformation

#### Literatur

#### **1. Einleitung**

Im Jahre 1968, noch vor Beginn des Zeitalters von Internet und Wissens- bzw. Informationsgesellschaft, formulierte der Philosoph und Bildungswissenschaftler GEORG PICHT Folgendes: „Schon heute üben technische Systeme durch ihre Eigengesetzlichkeit eine Macht aus, die unvergleichlich viel stärker ist als die Macht der Menschen, die sich einbilden, diese Systeme zu beherrschen. (...) Daraus entsteht dann eine neue Form der Macht, die sich nicht mehr der primitiven Gewalt, sondern der Instrumente des Denkens bedient.“ (PICHT 1968/1992: 316 ff.) Diese weitsichtigen Sätze in Pichts Überlegungen über „Politische Probleme der technischen Welt“ unterstreichen, dass die „Akkumulation von Wissen der eigentliche Motor“ aller künftigen Entwicklungen sein wird: Wissensgesellschaft ante portas.

PICHT hat wohl damals schon geahnt, welche ethischen Herausforderungen uns die Instrumente des Denkens bescheren werden, insbesondere welche Machtausübung damit verbunden sein wird. Dabei dürften ihm die Möglichkeiten der maschinellen Wissensbündelung, wie sie uns heute durch Informationsspeicher riesigen Ausmaßes, das Internet und intelligente Softwareagenten zur Verfügung stehen, überhaupt noch nicht in vollem Umfang bewusst gewesen sein. Zwischenzeitlich ist die Entwicklung so weit vorangeschritten, dass sich auch die damit einhergehenden gesellschaftlichen Umwälzungen erkennen lassen. Ein Auseinandersetzen mit diesen Veränderungen darf bzw. sollte auch ethische Bezüge miteinbeziehen, weil neue Machtkonstellationen zutage treten und Verantwortung im Umgang mit Informationen und Wissen gefordert ist.

Auch der Bereich der Raumplanung ist von diesem Wandel betroffen. Es ist zwar keine neue Erkenntnis, dass wir es bei jedem Planungsvorgang mit Informations- und Wissensverarbeitung zu tun haben, ja dass dies den eigentlichen Kern raumplanerischer Aktivitäten

ausmacht; es kommt jedoch darauf an, in welchem gesellschaftlichen Kontext der Umgang mit Information und Wissen stattfindet, wem unter den raumplanerischen Handlungsakteuren dieses Wissen zur Verfügung steht und welche technischen Möglichkeiten dabei zum Einsatz kommen. Hierdurch sind auch ethische Fragestellungen tangiert, denn aus den Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft erwächst eine neue und im Vergleich zu den Gegebenheiten der Industriegesellschaft veränderte Verantwortung des Raumplaners. Vor allem die neue Rolle des Raumplaners als Mediator und Moderator im Prozess des Informationsaustausches zwischen den verschiedenen Akteuren und ihren unterschiedlichen Interessen und mit dem Ziel, tragfähige Kompromisse im Zuge räumlicher Planungen herbeizuführen, steht dabei im Vordergrund: Der Raumplaner als Wissensvermittler mit höchsten Anforderungen an die eigene Informiertheit und die Fähigkeit, Planungsinformationen in objektiver Weise zu vermitteln.

Im Folgenden sollen aus dem Blickwinkel der sich zunehmend konkretisierenden Wissensgesellschaft einige planungsethische Bezüge hergestellt werden. Zunächst werden dazu die Merkmale der Wissensgesellschaft und ihre Konturen im Zusammenhang mit der räumlichen Planung beschrieben. Nach einem kurzen Überblick über den Diskussionsstand in der (internationalen) Fachwelt zu ethischen Fragestellungen der Wissens- und Informationsgesellschaft wird beleuchtet, ob und inwiefern auch Fragen der räumlichen Planung dabei aufgegriffen wurden. Anschließend werden die wichtigsten, aus der Literatur bekannten Ethiktypen aufgeführt, um daraus einige Schlussfolgerungen für räumliche Planungsaktivitäten in der Wissensgesellschaft zu ziehen. Dem Einsatz der digitalen Informations- und Kommunikationstechniken ist der dann folgende Abschnitt gewidmet. Hier wird der Frage nachgegangen, welche planungsethischen Bezüge sich aus der Triade von Informationsvermittlung, Kommunikationsmöglichkeiten und Partizipationsprinzipien ergeben – ergänzt durch herausragende Beispiele aus der Praxis der räumlichen Planung. Schließlich werden wir uns am Ende der Frage zuwenden, in welcher Weise Machtausübung durch und mittels Planungsinformation stattfindet und welche Schlussfolgerungen für das ethische Handeln in der Raumplanung daraus zu ziehen sind.

Das Ziel dieses Beitrags besteht im Wesentlichen darin, ein Problembewusstsein für die planungsethischen Aspekte der Wissensgesellschaft zu schaffen und Denkanstöße zu liefern, wobei ein Anspruch auf eine umfassende systematische Durchdringung an dieser Stelle nicht besteht (vgl. ergänzend etwa STREICH 1998). In jüngster Zeit hat sich auf dem Gebiet der Informationsethik einiges getan, besonders auf Seiten der Informationswissenschaften, auch was die ethischen Implikationen der Machtausübung durch Wissen und Information anbetrifft. In den Planungswissenschaften ist dieses wichtige Thema jedoch immer noch nicht recht angekommen. So lässt sich bei Fachveranstaltungen immer wieder feststellen, dass zwischen ethischem Anspruch und der Realität Lücken klaffen. Beispielsweise, wenn etwa Regelungen wie die freie Zugänglichkeit zu Umweltinformationen – von der Europäischen Union qua Richtlinie vorgeschrieben und anschließend auch in nationales Recht überführt – bisher kaum bis in das Bewusstsein der obersten Ebenen von Fachbehörden vorgebracht sind, geschweige denn angewandt werden, wenn das Internet nach wie vor überwiegend als Plattform für eine erweiterte Öffentlichkeitsarbeit und kaum als Forum für eine der Wissensgesellschaft adäquaten Vermittlung von Planungswissen genutzt wird, wenn außerdem die Problematik, die sich aus der zunehmenden Ansammlung von Planungsinfor-

mation in privaten Händen (z.B. Konzernen) ergibt, für die Begründung zukünftiger Planungsentscheidungen so gut wie überhaupt nicht thematisiert wird.

## 2. Wissensgesellschaft und räumliche Planung

Das Thema „Wissensgesellschaft und räumliche Planung“ wird gegenwärtig zwar in vielerlei Hinsicht diskutiert, doch gilt das Interesse vor allem stadt- bzw. raumökonomischen Fragestellungen. Aufgeschreckt durch die rasanten Strukturveränderungen, versuchen viele Städte, Regionen oder Länder, sich ökonomisch neu zu positionieren: „Stadt des Wissens“, „lernende Stadt bzw. Region“, „Wissenschaftsregion“, oder „Medienstandort xyz“ etc. sind Metaphern und Schlagworte, die sich mit der Hoffnung auf eine dem Nachhaltigkeitsprinzip entsprechende Stadt- bzw. Raumentwicklung verbinden. Planungsethische Bezüge wird man hier vergeblich suchen. Die Dringlichkeit dürfte aber außer Frage stehen, da der Umgang mit Wissen und Informationen auf der Basis eines immer größer werdenden Anteils ‚maschinelles Intelligenz‘ auch in der räumlichen Planung Einzug gehalten, jedoch die auf ethischen Prinzipien basierende Verantwortung, die sich an eine solche technische Informationsnutzung knüpft, nicht damit Schritt gehalten hat.

Wir werden uns deshalb zunächst damit beschäftigen müssen, was die Wissensgesellschaft, die langsam und erkennbar Konturen gewinnt, für die räumliche Planung bedeutet. Eine Veranschaulichung der Zusammenhänge entnehme man Tabelle 1, die den Werdegang des planerischen Selbstverständnisses im Laufe der vergangenen anderthalb Jahrhunderte in Bezug zu seinen Leitbildern, den jeweiligen typischen Ausprägungen von städtischen Gebilden und den ethischen Maximen setzt.

Unbestritten ist die Tatsache, dass sich weltweit die Wissens- und Informationsgesellschaft herauskristallisiert. Diese unterscheidet sich von der Industriegesellschaft vor allem hinsichtlich der externen Ressourcen bzw. Quellen, derer sie sich bedient: Ging es in der Industriegesellschaft im Wesentlichen um die Nutzung von extramuskulärer Energie (z.B. Verbrennungsmotoren oder Elektrizität), so steht in der Wissens- und Informationsgesellschaft die Nutzung von „Parahirnen“ (MIEGEL 2000) im Mittelpunkt. Dieser Unterschied hat Konsequenzen auch für die ethischen Grundsätze. Während sich in der Industriegesellschaft ethische Maximen dadurch manifestierten, dass die Menschen, die in den industriellen Produktionsprozess eingebunden waren, ihre Vorstellungen von einer gerechten Welt im Sinne von Utopien aus der industriell geprägten Arbeitsgesellschaft herleiteten, werden utopische Vorstellungen in Zukunft auf den Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft aufbauen. Deren wesentliche Ressourcen sind Daten und Informationen auf zunehmend – in Bezug auf den Menschen – externalisierten und komplex miteinander vernetzten Wissensspeichern. Ein Paradigmenwechsel in dieser Dimension wirft natürlich auch große ethische Fragen auf.

Grundsätzlich gilt, dass ethische Maximen zunächst dort eine Rolle spielen, wo (noch) keine rechtlichen Kodifikationen vorhanden sind (vgl. LENDI in diesem Band). Da sich die Konturen der Wissensgesellschaft noch nicht sehr scharf abzeichnen, lassen sich auch ihre Konsequenzen auf die räumliche Planung nicht in der Weise konkret bestimmen, wie es als Voraussetzung für etwaige rechtliche Kodifikationen notwendig wäre. Ethischen Grundsätzen kommt in dieser Situation deshalb ein besonderer Stellenwert zu. Die Unterscheidung, dass dem Recht eine retrospektive Orientierung zuzuordnen ist, hingegen der Ethik eine

prospektive Orientierung (FUNIOK; SCHMÄLZLE 1999) und diese somit für anstehende Entscheidungen innerhalb von sich neu herauskristallisierenden planerischen Rahmenbedingungen richtungsweisend sein kann, trifft in erheblichem Maße auch auf die derzeitige Entstehungsphase der Wissensgesellschaft zu: Der Umgang mit Wissen und Information in oszillierender Wechselwirkung zwischen Mensch und Maschine bedarf der Leitung durch ethische Handlungsmaximen, (noch) nicht aber durch rechtliche Regelungen oder gar Regelwerke.

Wenn wir nun der Frage nachgehen, welche ethischen Bezüge und Maximen in Bezug auf die verschiedenen Planungsauffassungen jeweils von herausragender Bedeutung waren, so können wir grob Folgendes feststellen: Im Falle der Anpassungsplanung, der dominierenden Planungsauffassung des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, spielte die Beseitigung der existentiellen menschlichen Nöte die herausragende Rolle, d.h. es ging um Wohnraumversorgung für alle Bevölkerungsschichten, Gesundheitsvorsorge durch technische Infrastrukturplanung und Maßnahmen der Gefahrenabwehr durch Vorkehrungen gegen Brände, Seuchen etc. Die Auffangplanung manifestierte sich im Wesentlichen im Vorsorgegedanken und in der Befriedigung der voraussehbaren Bedürfnisse der Menschen. Die Phase der Entwicklungsplanung war durch das Bemühen um die gerechte Verteilung von verfügbaren Ressourcen gekennzeichnet, wobei dem Partizipationsgedanken in Bezug auf Planungsprozesse eine zunehmend wichtigere Bedeutung beigemessen wurde. Im Zuge der Planungsauffassung, die unter dem Begriff Perspektiven- oder Verhandlungsplanung geläufig ist, ging und geht es vorwiegend um Einzelprojekte, deren moralische Rechtfertigung von Seiten der Investoren häufig ausschließlich auf ihrer ökonomischen Impulsgebung basiert.

Während diese vier Planungsauffassungen allesamt deutlich erkennbar im Kontext mit der Industriegesellschaft standen bzw. stehen, entwickelt sich im Zusammenhang mit der Wissensgesellschaft in der Raumplanung ein neues Selbstverständnis, aus dem sich auch die entsprechenden ethischen Bezüge herauschälen. Zurzeit geht die Meinungsbildung über das Selbstverständnis raumplanerischen Handelns in die folgende Richtung: Raumplanung in der Wissensgesellschaft bedeutet im Wesentlichen die Organisation von komplexen Prozessabläufen unter Hinzuziehung des dazu erforderlichen umfassenden Wissens, wobei immer auch in geeigneter Weise dem Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung zu entsprechen ist.

Damit bestehen enge Zusammenhänge zu räumlichen Leitbildern, die sich ebenfalls um eine sinnvolle und wünschenswerte Gestaltung unserer gebauten und nicht gebauten Umwelt bemühen. Die Formulierung expliziter Leitbilder im Sinne eines für die Zukunft erstrebenswerten (statischen) Zustands wird mittlerweile allerdings in allen Fachdiskussionen zu diesem Thema verworfen, mit dem Hinweis, dass die Welt zu komplex und dynamisch sei, als dass man sie in leitbildhaften Vorstellungen starr fixieren sollte. Viel sinnvoller sei es, Zielvorstellungen in Prozessabläufe einzubetten, sie also gewissermaßen als integralen Bestandteil aller komplex miteinander verwobenen Planungsinformationen zu handhaben.

Während die Industriegesellschaft mit ihren Affinitäten zum Prinzip der (geometrischen) Konstruierbarkeit, zu klar definierten Methoden (cartesisches Prinzip) und fest umrissenen Utopien in einem engen Bezug zur Moderne steht, lässt sich die Wissensgesellschaft eher der auf Pluralität von Ideen, Lebensstilen und Methoden ausgerichteten Postmoderne zuordnen. Auch die Fülle der im globalen Datennetz befindlichen Informationen ist nicht

hilfreich, wenn es darum geht, eine Komplexitätsreduzierung etwa durch die Vorgabe bestimmter Leitbilder vorzunehmen. Unter den Bedingungen der Postmoderne können die Lebensideale der Menschen so stark voneinander abweichen und dementsprechend miteinander in Konflikt geraten, dass die Ethik nicht mehr bestimmte Ideale – Leitbilder – empfehlen kann, sondern nur ein bestimmtes, auf Gerechtigkeit und Verantwortung zielendes Procedere. Somit zielt die Wissensgesellschaft im Kern eher auf einen Komplexitätserhalt, nicht aber auf Komplexitätsreduktion qua Vorgabe von festen Leitbildern (ähnlich auch FÜRST 1996).

Wenn wir aus dem Übergang von der Moderne zur Postmoderne bzw. von der Industrie- zur Wissensgesellschaft die Erkenntnis herleiten, dass Leitbilder durch prozedurale Konzeptionen von Gerechtigkeit ersetzt werden, dann ergeben sich hieraus gravierende Konsequenzen auch für die räumliche Planung. Sofern Leitbilder überhaupt noch eine Rolle spielen, dann mehr im Sinne von „offenen Orientierungen“ (ZLONICKY 1999), die lediglich in die Prozessabläufe der Planung eingebettet sind. Unter diesen Bedingungen spielen Informationen, das Wissen über Prozessabläufe sowie der Zugriff auf relevante wie aktuelle Informationen die entscheidende Rolle (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Wandel des planerischen Selbstverständnisses und seine Bezüge zu Leitbildern und ethischen Maximen (von der Industrie- bis zur Wissensgesellschaft)

	Charakterisierung	Bezug zu Leitbildern	ethische Maximen	Auswirkungen auf die Stadt	
Anpassungsplanung	unkontrollierbare, „naturwüchsige“ Entwicklungen	nicht vorhanden	Beseitigung existenzieller Nöte, Gefahrenabwehr	Ballung und Wachstum	↑ Industrie- gesellschaft
Auffangplanung	Auffangen von prognostizierbaren Entwicklungen	gering	Vorsorge und Befriedigung voraussehbarer Bedürfnisse		
Entwicklungsplanung	aktives Steuern von Entwicklungsprozessen	notwendig	gerechte Verteilung von verfügbaren Ressourcen unter Partizipationsbedingungen		
Perspektiven-/ Verhandlungsplanung	punktuell handeln bei konkret sich bietenden Chancen / Perspektiven	Leitbildpluralismus, nur für Teilaspekte	Projektrealisierung als ökonomisch begründeter, moralischer Wert an sich		↓
Prozessmanagement	Planung als Organisation komplexer Prozesse	in Prozessabläufe eingebettet	diskursive Herbeiführung von Entscheidungen unter Hinzuziehung von komplexen Wissensspeichern	Entstehung von Netzen und Knoten	↑ ↓ Wissens- gesellschaft

Die vielleicht einzige Utopie, die im Rahmen der Wissensgesellschaft formuliert werden könnte, müsste – wenn wir die Logik ihrer wesentlichen Merkmale wirklich ernst nehmen – wie folgt lauten: Entscheiden und Handeln unter möglichst vollständiger Information!

Das mag illusorisch erscheinen. Aber schon in der Vergangenheit wurden räumliche bzw. städtebauliche Utopien, wenn auch nicht unbedingt realitätsnah, so doch mit der Absicht formuliert, zumindest eine Denkrichtung vorzugeben. Und so ist es auch hier zu verstehen. Die Idealvorstellung im Zeitalter der Wissensgesellschaft wäre ohne Zweifel, Wissen umfassend der räumlichen Planung und ihren sämtlichen Akteuren zugänglich zu machen. Auch das Konzept der Nachhaltigkeit, das eine komplexe Verzahnung von Informationen aus Ökologie, Ökonomie, Sozialem und Kultur vorsieht, würde mit dieser Utopie in Einklang stehen.

### 3. Stand der internationalen Fachdiskussion

Bei näherer Betrachtung der Informationswissenschaften ist die Frage interessant, ob und inwieweit dort ethische Aspekte thematisiert worden sind. Dabei lässt sich feststellen, dass in den USA zwar schon länger eine Diskussion um eine Ethik der Datenverarbeitung bzw. Informationsverarbeitung mit Computern im Gange ist, allerdings zu Themenbereichen wie Software-Raubkopien, Rechten an Programmen oder Zuverlässigkeitsfragen in Bezug auf Software, die nicht unbedingt mit Ethik im hier verwendeten Sinne deckungsgleich sind (vgl. STEINMÜLLER 1993: 735). Eine breitere Diskussion, in der auf Seiten der Informatik auch Verantwortungsfragen aufgeworfen werden, scheint sich aufgrund neuer Problemlagen des Informatikeinsatzes (Internet, Zensur, Industrialisierung geistiger Arbeit etc.) erst langsam auf breiterer Basis einzustellen. Jedenfalls sind entsprechende Diskussionsforen in der Internet-Community mittlerweile präsent.

Ethisch akzentuierte Diskussionsbeiträge zu informationswissenschaftlichen Fragestellungen finden sich jedoch im Zusammenhang mit technikphilosophischen Überlegungen und Aspekten der Technikfolgenabschätzung.

Vor allem einschlägige Untersuchungen im Zusammenhang mit der Wissensethik sind es, die auch für planungsethische Überlegungen herangezogen werden können. So scheinen sich offenbar neue Wissensordnungen des Informationszeitalters herauszukristallisieren, aus denen ethische Konsequenzen gezogen werden müssen. HELMUT F. SPINNER benennt in diesem Zusammenhang zwei Arten von Technikfolgen, nämlich (SPINNER 1996): Technikfolgen erster Art, die durch neue Wissenslagen von großer ethischer Brisanz entstehen, etwa wenn es Informationsvorsprünge auf Seiten großer Organisationen gibt und bisherige Vorkehrungen zur Regulierung und Gewaltenteilung nicht mehr greifen. Technikfolgen zweiter Art sind dadurch gekennzeichnet, dass der wissenschaftlich-technische Fortschritt zu Änderungen im gesamten Ordnungsrahmen der modernen Gesellschaft führt, wobei die im Entstehen befindlichen massenmedialen Netzwerke und der grenzüberschreitende Datenverkehr ebenso in die Diskussion einzubeziehen sind wie etwa Aspekte des freien Informationsflusses oder gar eine Weltinformationsordnung.

Aufgrund dieser Strukturveränderungen durch das heraufziehende Informationszeitalter fordert SPINNER neue ordnungspolitische Eckwerte:

- eine informationelle Grundversorgung der Gesellschaft durch nichtkommerzielle Medien;

- eine informationelle Gewaltenteilung in der Gesellschaft;
- eine informationelle Chancengleichheit zwischen Macht und Machtkontrolle im Verhältnis von politischer, wirtschaftlicher, wissenschaftlich-technischer Leitinformation und unabhängiger Gegeninformation;
- eine mitwachsende Verantwortung der Wissenschaft.

Hieraus ergibt sich für SPINNER „unter den Bedingungen einer rechtsstaatlich fundierten Wissensordnung klassischer Prägung“ ein ordnungskonformes Ethikprogramm, das schwerpunktmäßig verlangt (SPINNER 1996): 1. mit Blick auf die Güte des Wissens eine Kreativitätsethik des schöpferischen Denkens und beständigen Verbesserns; 2. für Schutzzonen des Wissens eine Informationsethik unter der Symmetriebedingung informationeller Waffengleichheit; 3. mit Blick auf eine informationelle Grundversorgung der Gesellschaft eine Publizitäts- und Medienethik.

Einige dieser ethischen Prinzipien stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Diskussionen über die Privatisierung von elektronischen Massenmedien und die Sicherstellung einer Grundversorgung von Informationen durch die Publikationsorgane. Dieser Aspekt soll uns aus der Sicht der Planungswissenschaften im Augenblick nicht weiter interessieren.

Für die Planungswissenschaften können wir jedoch als Schlussfolgerungen formulieren, dass es erstens Zugriffsmöglichkeiten auf planungsrelevante Informationen im Sinne einer informationellen Grundversorgung und zweitens eine informationelle Chancengleichheit unter den Handlungsakteuren der Planung geben muss. Darüber hinaus wären noch relevant: datenschutzrechtliche Prinzipien – aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes – sowie umfassende Kooperationsmöglichkeiten mittels digitaler Medien, um insbesondere die Kommunikation unter den Planern zu verbessern.

In der Planung haben wir es ständig mit zwei konfligierenden Zielen zu tun, die, jedes für sich, eine planungsethisch korrekte Behandlung erfordern. So ist es zum einen zwingend geboten, dass der einzelne Bürger vor dem Zugriff auf seine individuellen Daten geschützt wird. Dieser Aspekt, Ausdruck einer individualrechtlichen Ethikauffassung, ist von Seiten der räumlichen Planung zu respektieren, obwohl der Planerzunft die Problematik durchaus bewusst ist. Auch die Informationswissenschaften haben bereits eines der größten Konfliktpotenziale in Bezug auf den Datenschutz im Bereich der räumlichen Planung identifiziert (vgl. STEINMÜLLER 1993: 477). Auf der anderen Seite liegt es im Interesse der Planungsakteure, dass sie hinreichend umfassende und genaue Informationen über den Planungsgegenstand erhalten, da sonst ein partizipativer Planungsprozess überhaupt nicht möglich wäre. Dieser Aspekt besitzt Implikationen für verschiedene Ethikauffassungen, führt vor allem aber direkt in die Diskursethik (vgl. Abschnitt 4). Die Utopie eines herrschaftsfreien Austauschs von Argumenten im Diskurs kann nämlich nur dann stattfinden, wenn alle Handlungsbeteiligten im Prinzip auf derselben Informationsgrundlage argumentieren können. Alles andere wäre Machtausübung nach der Devise ‚Wissen ist Macht‘. In Zukunft wird Planern immer mehr die Aufgabe zuwachsen, einen gerechten Ausgleich zwischen diesen beiden Polen ethischer Grundsätze herzustellen.

Aufschlussreiche Anhaltspunkte für eine der Wissens- und Informationsgesellschaft angemessene Ethik kommen von internationalen Organisationen und europäischen Institutionen.

Von allen Bemühungen, der Wissens- und Informationsgesellschaft eine ethische Grundlage zu verschaffen, sei besonders die UNESCO hervorgehoben, für die seit Mitte der 1990er Jahre das Thema Informationsethik – „infoethics“ – ein wichtiger Punkt in ihrer Arbeit ist. Von den fünf Aktivitätsfeldern der UNESCO – Education, Communication & Information, Culture, Natural Sciences, Social & Human Sciences – wird der Bereitstellung sowie der umfassend zugänglichen Nutzung von Wissen und Information große Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei zielen die Aktivitäten vor allem auf die Techniken der Informations- und Wissensvermittlung, was sich auch an dem für den Aktivitätsbereich Kommunikation & Information verwendeten Synonym „webworld“ ablesen lässt. Als konkrete Gegenstandsbereiche werden in diesem Zusammenhang u.a. genannt [Internet [www.unesco.org](http://www.unesco.org)]:

- ⌘ Freedom of expression;
- ⌘ Communication development;
- ⌘ Infoethics;
- ⌘ Information Society Observatory;
- ⌘ Infostructure.

Die genannten Bereiche sind stark miteinander verknüpft. Richten wir beispielsweise den Blick auf den engeren Bereich der „Infoethics“, so gab es bereits mehrere internationale Konferenzen, auf denen diesbezüglich programmatische Aussagen formuliert wurden, um eine inhaltliche Bestimmung herbeizuführen. Grundsätzlich geht es in dem UNESCO „Infoethicsprogramme“ darum, Information als hohes Gut herauszustellen und die Wichtigkeit eines universellen Zugriffs auf Information sowie Möglichkeiten zur Bereitstellung und Pflege einer globalen Informationsinfrastruktur aufzuzeigen. Eine wichtige Rolle im Zuge all dieser Aktivitäten spielt die „World Commission on Ethics of Scientific Knowledge and Technology“ (COMEST), die sich mit den speziellen Fragen der Ethik einer Wissensgesellschaft befasst.

Folgende programmatische Aussagen sind von der COMEST im Hinblick auf eine noch weiterzuentwickelnde Informationsethik formuliert worden

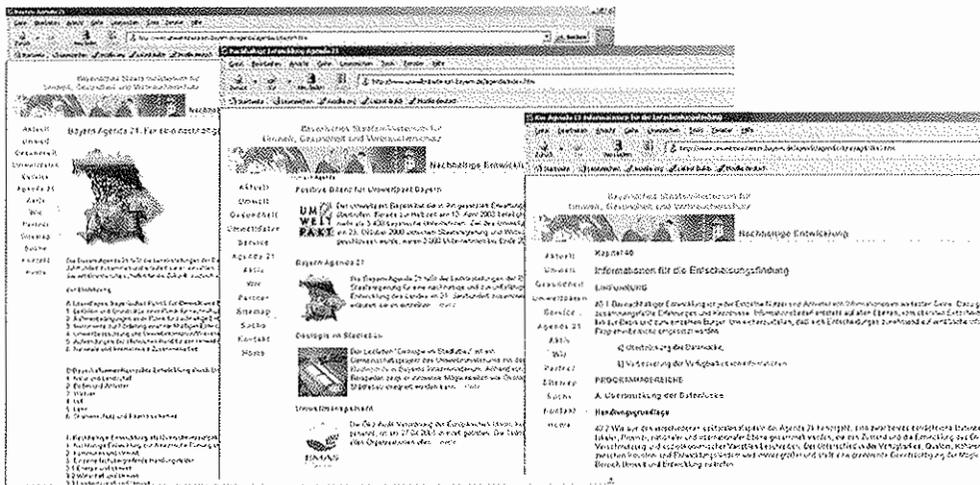
[Internet [www.unesco.org/infoethics2000/index.html](http://www.unesco.org/infoethics2000/index.html)]:

- ⌘ promotion of the principles of equality, justice and mutual respect in the emerging Information Society;
- ⌘ identification of major ethical issues in the production, access, dissemination, preservation and use of information in the electronic environment; and
- ⌘ provision of assistance to Member States in the formulation of strategies and policies on these issues.

Obwohl konzediert werden muss, dass sich das Augenmerk der Informationsethik hauptsächlich auf Internet-Ethik, Online-Recht, Technikfolgenabschätzung, Medienethik, Wirtschaftsethik oder die Cyberkultur richtet [vgl. Internet mit wichtigen Links unter: [www.capurro.de/Ethik/links.htm](http://www.capurro.de/Ethik/links.htm); [icie.zkm.de](http://icie.zkm.de)], liegt die Relevanz dieser Aussagen auch für die Tätigkeit von Raumplanern auf der Hand. Verknüpfen wir etwa die genannten programmatischen Aussagen der „infoethics“ mit den als Resultat aus den „Agenda 21“-Prozessen

hervorgegangenen Formen der Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung [vgl. Internet [www.igc.apc.org](http://www.igc.apc.org)], so stehen die informationstechnischen Potenziale im Mittelpunkt des Interesses. Vor diesem Hintergrund haben viele Städte und Gemeinden, regionale Planungs-verwaltungen, aber auch entsprechende Behörden auf Landes- und Bundesebene bereits entsprechende Internetportale geschaffen [Übersicht unter [www.econtur.de](http://www.econtur.de)]. Als gutes Beispiel für einen solchen Internetauftritt sei das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz genannt (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Internetportal zur Rio-Agenda 21 in Bayern



Auch auf der Ebene der Europäischen Union existieren verschiedene Aktivitäten, die auf eine Diffundierung von Planungs- bzw. Umweltinformationen zielen und damit explizit oder implizit ethischen Prinzipien gerecht werden. In diesem Zusammenhang wäre etwa die EU-Richtlinie „über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt“ (90/313 EWG vom 7.6.1990) zu nennen, die im Jahre 2000 durch die Richtlinie „über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen“ ersetzt wurde [Internet [europa.eu.int/eur-lex](http://europa.eu.int/eur-lex)]. Umgesetzt in deutsches Recht ist diese Richtlinie etwa durch das Umweltinformationsgesetz (UIG) aus dem Jahre 1994 (in der Fassung vom 23.08.2001) oder durch die Informationsfreiheitsgesetze der Länder, z.B. das Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG) aus dem Jahr 1999 [Internet [www.datenschutz-berlin.de/recht/bln/ifg/ifg.htm](http://www.datenschutz-berlin.de/recht/bln/ifg/ifg.htm)].

Diese EG/EU-Richtlinie geht zurück auf frühere Aktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft, in denen das Bestreben zu erkennen war, „Wege zur Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen, über die die Umweltbehörden verfügen, zu finden“. Nach dieser Richtlinie wird es für notwendig erachtet, „allen natürlichen und juristischen Personen den freien Zugang zu den bei den Behörden in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungs-Form verfügbaren umweltbezogenen Informationen über den Zustand der Umwelt, Tätigkeiten oder Maßnahmen, die diesen Zustand negativ beeinflussen können, sowie über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu gewährleisten“.

Auf europäischer Ebene wurden planungsethische Aspekte zur Wissens- und Informationsgesellschaft auch in der „Neuen Charta von Athen 1998“ aufgezeigt, einer Richtlinie des Europäischen Rats der Stadtplaner (ECTP). Darin wird im Hinblick auf die Planung von Städten die neue Gesellschaftsform mit ihren ethischen Bezügen (Informationsnutzung, Beteiligung etc.) angesprochen (ECTP 1998). So heißt es in den Empfehlungen der ECTP unter dem Stichwort „Nutzen neuer Technologien“ für die Stadtplanung der Zukunft: „Die weltweite Entwicklung der Informationstechnologie bewirkt gesellschaftliche Veränderungen und beeinflusst auch die zukünftige Struktur der Stadt (...). Die Informationstechnologien erweitern eher die Möglichkeiten zur Kommunikation und Erfahrungsvielfalt. Indem diese Technologien denjenigen einen Zugang zu Informationen ermöglichen, die zuvor keinen hatten, können demokratische Prozesse gleichfalls verbessert werden. Einen gerechten Zugang zu den Ressourcen vorausgesetzt, können sie den Bürger potentiell befähigen, sich an dem Management einer Stadt zu beteiligen. (...) Planung sollte zur optimalen Benutzung der Informationstechnologien ermutigen. Dabei ist der gerechte Zugang zu sichern, um den maximalen Nutzen für die Bürger zu erzielen.“ Die ECTP-Charta betont sodann, bei wem die ethische Verantwortung für die Umsetzung dieser Zielvorstellungen liegt: „Das müssen Experten tun, die für diese Aufgabe angemessen ausgebildet sind und deren Handlungen sich nach einer Ethik richten, die von den Interessen breiter Schichten der Gesellschaft bestimmt ist.“ [Internet [www.ceu-ectp.org](http://www.ceu-ectp.org); [www.srl.de](http://www.srl.de)]

In den Vereinigten Staaten ist die Diskussion um Ethik in der Planung, nicht nur im Zusammenhang mit der Wissensgesellschaft, deutlich weiter vorangeschritten als hierzulande. Was die räumliche Planung anbetrifft, so sind hier insbesondere die Aktivitäten der American Planning Association (APA) hervorzuheben, die einen Ethik-Code für Raum und Stadtplaner entwickelt hat – nachzulesen in einer Sammlung von Ethik-Codes am Illinois Institute of Technology [Internet [www.iit.edu/departments/csep/PublicWWW/codes/](http://www.iit.edu/departments/csep/PublicWWW/codes/)]. Auf eine Wiedergabe dieses umfangreichen Codes muss an dieser Stelle zwar verzichtet werden, allerdings sei der für das vorliegende Thema wichtige Hinweis erlaubt, dass die Rolle des Raumplaners, gerade was den Umgang mit Planungsinformation und die damit zusammenhängenden Verpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit anbetrifft, eine wichtige Akzentuierung erfährt: „The ethical principles derive both from the general values of society and from the planner’s special responsibility to serve the public interest.“

Sobald das Internet im Rahmen der Informationsvermittlung und Öffentlichkeitsarbeit genutzt wird, werden ethische Prinzipien im Umgang mit diesem Medium relevant. Auch diesem Thema haben sich verschiedene internationale Organisationen, wie etwa die UNESCO, oder wissenschaftliche Forschergruppen angenommen [exemplarisch vgl. Internet [www.nethics.net](http://www.nethics.net) oder [onlineethics.org](http://onlineethics.org)]. Besonders hervorzuheben wäre in diesem Zusammenhang die Initiative „Netiquette“, die auf eine Publikation gleichen Titels der Cyberspace-Forscherin VIRGINIA SHEA zurückgeht. Auf zwei der zehn Netiquette-Regeln nimmt übrigens die Überschrift des vorliegenden Beitrags (mit den Begriffen „Wissen“ und „Macht“) Bezug: „Share expert knowledge“ und „Don’t abuse your power“ heißt es dort, womit wir wieder am Kern der planungsethischen Herausforderung der Wissensgesellschaft angelangt sind.

#### 4. Ethiktypen und ihre Bedeutung für Planungsaktivitäten in der Wissensgesellschaft

Aufgrund einer mehr als zweieinhalbtausend Jahre währenden Geschichte der Ethik ist das Spektrum der unterschiedlichen ethischen Theorieansätze außerordentlich facettenreich. Immer wieder haben Menschen sich mit Begriffen, Problemen und Theorien des Guten beschäftigt, um Grundsätze eines guten und gerechten Handelns zusammenzustellen. Schon im 6. Jh. vor unserer Zeitrechnung finden wir inhaltlich orientierte Ethikansätze im alten Indien. In unserem abendländischen Kulturkreis dürften wohl die Weisheitssprüche DEMOKRITS den Beginn der Ethik markieren. Für Platon waren das Gute, das Wahre und das Schöne geradezu identisch. Und ARISTOTELES, der als Begründer der wissenschaftlichphilosophischen Ethik gilt, erhob das Ideal der Leistungstugend und die rechte Mitte zwischen den Extremen zur ethischen Grundlage seiner Theorie des praktisch guten Lebens. Während das Abendland im Mittelalter von christlich-religiösen Moralvorstellungen durchdrungen war, kamen in der Neuzeit weitere Ethikansätze hinzu, von der formalen Prinzipienethik KANTS bis hin zu den neuesten moralphilosophischen Begründungen der Ethik und Theorien der Gerechtigkeit in den USA.

Alle diese Ethikansätze hier erörtern zu wollen, wäre ein Ding der Unmöglichkeit. Nachdem in letzter Zeit vor allem aber Konzepte einer angewandten Ethik systematisch aufbereitet wurden, können wir uns hierauf beschränken. Üblicherweise werden folgende Ethiktypen voneinander unterschieden (NIDA-RÜMELIN 1996; LENK 1997):

- der utilitaristische Ethikansatz,
- die kantische Ethik,
- der kontraktualistische Ethikansatz,
- der individualrechtliche Ethikansatz,
- die Tugendethik und die
- die Diskursethik.

Die utilitaristische Ethik, bei der es um die Optimierung des allgemeinen Wohlergehens geht, ist von drei konstitutiven Elementen geprägt: einer Werttheorie, die auf das individuelle Wohlergehen von konkreten (menschlichen) Individuen abstellt; zweitens dem Prinzip der einfachen Aggregation, das zur Beurteilung gesellschaftlicher Zustände einfach individuelles Wohlergehen summiert; drittens schließlich das Kriterium des richtigen Handelns, wonach Handlungen sich als richtig erweisen, wenn ihre Folgen optimal sind.

Im Planungsbereich haben wir ständig mit dieser utilitaristischen Ethik zu tun, weil Planung stets darauf zielt, dass Planungsmaßnahmen inhaltlich und prozessual optimiert sind, dass nicht zu vermeidende Eingriffe in die Umwelt und Risiken minimiert, auf der anderen Seite Nutzen für Menschen, Flora und Fauna maximiert werden. Die Methoden zur Herbeiführung von optimalen Zuständen sind seit langem bekannt. Nutzwertanalytische Verfahren und Risikoanalysen, die hierfür in Frage kommen, sind schon seit den 1970er Jahren – mit wechselnder Akzeptanzbereitschaft von Seiten der Planer – eine Einsatzdomäne für Computersysteme. Und Informationssysteme werden auch weiterhin mit zunehmender Komplexität der Planungsaufgaben und der Notwendigkeit, sehr unterschiedliche Szenarien durchzuspielen und sie im Hinblick auf die Erfüllung von Optimalitätskriterien – quantitativ und

qualitativ – zu bewerten, ihre Bedeutung als notwendiges Werkzeug zur Entscheidungsvorbereitung behalten, wenn nicht gar steigern.

Zu einem der wichtigsten Ansätze der Handlungsethik gehört die kantische Ethik, die sich vor allem im Kategorischen Imperativ als Ausdruck eines umfassenden Sittengesetzes zeigt. Für KANT ergaben sich moralische Pflichten gewissermaßen aus einem Test, indem nämlich individuelle Maximen oder subjektive Handlungsmaßstäbe danach beurteilt werden, ob auch andere Personen sich diese Maßstäbe zu Eigen machen.

Der Kategorische Imperativ ist auch in der Planungsethik ein sehr geläufiges Prinzip, z.B. wenn die sog. Goldene Regel – die eine gewisse Annäherung an den Kategorischen Imperativ darstellt, manche sprechen von Trivialisierung – besagt: als Planer/Planerin oder Planungsakteur so zu handeln, wie man selbst es auch akzeptieren würde, wenn andere Akteure dies täten und man selbst davon betroffen wäre.

Allerdings gibt es durchaus auch Fälle, in denen weder der Kategorische Imperativ noch die Goldene Regel greift. So wird zum Beispiel Streben nach Macht oder das ‚Recht des Stärkeren‘ für völlig legitim gehalten, wenn beispielsweise der Stärkere der Auffassung ist, seine Maxime könne doch sehr wohl als allgemeine Handlungsregel gelten. Dass Wissens- und Informationsspeicherung Macht und Stärke auch im Planungsgeschäft verleihen, ist unumstritten; um so mehr ist hier ethische Umsicht geboten. Als äußerst problematisch ist deshalb die erkennbare Tendenz einzustufen, Planungsdaten und Planungsinformationen der staatlichen oder kommunalen Aufsicht zu entziehen und dem privaten Dienstleistungsbereich zuzuordnen – mit der Konsequenz, dass beispielsweise planungsrelevante Informationen nur noch käuflich erworben werden könnten und damit der demokratischen Kontrolle entzogen wären.

Beim so genannten kontraktualistischen Ethikansatz geht es im Wesentlichen darum, dass alle Personen, die ein gemeinsames Interesse an der Befolgung bestimmter Regeln haben, diese verbindlich durch einen Vertrag etablieren.

Der kontraktualistische Ethikansatz hat eine sehr lange Vorgeschichte und geht bis auf die Sophisten der griechischen Antike zurück. Seit einiger Zeit gibt es eine Renaissance der Vertragstheorien, vor allem infolge der Diskussion einer „Theory of Justice“ („Theorie der Gerechtigkeit“) des Amerikaners JOHN RAWLS. Diese Theorie ging in eine gesellschaftspolitische Denkrichtung, die als „Kommunitarismus“ bezeichnet und wegen ihrer Gemeinschaftsorientierung innerhalb der planungsethischen Diskussion aufgegriffen wird. Beispiele liefern etwa die Darstellungen „Rawlsian Planning Theory“ von SHEAN MCCONNELL oder „Rawlsian Justice and Community Planning“ von RANDAL MARLIN (HENDLER 1995). Bezüge zu Informationssystemen in der Planung sind explizit nicht formuliert worden, doch ließen sich Fragen nach Gerechtigkeit durchaus im Zusammenhang mit den Zugriffsmöglichkeiten auf digitale Wissensspeicher etwa im Zuge diskursiver Verfahren stellen und beantworten.

Der individualrechtliche Ethikansatz räumt der Zuschreibung individueller Rechte einen fundamentalen Status ein (Libertarismus), d.h. ein Anspruch, die Vielfalt individueller Rechte auf eine einzige fundamentale formale Kategorie zu reduzieren, wird nicht erhoben. In der räumlichen Planung kann der individualrechtliche Ethikansatz im Zuge von Planungsmaßnahmen eine Rolle spielen, wenn es etwa um die Berücksichtigung sehr subjektiver Wün-

sche, Bedürfnisse, Interessen und Ideale von Betroffenen geht. Auch der Datenschutz und das Prinzip der informationellen Selbstbestimmung haben eine individualrechtliche Ethikgrundlage.

Beim tugendethischen Ansatz, einem der ältesten, schon in den platonischen Dialogen niedergelegten Ethiktypen, geht es um die Frage nach der angemessenen Handlung unter Bezugnahme auf leitende Tugenden, Einstellungen oder Charaktermerkmale. Nach PLATON beruht die Existenz der Dinge auf der „Idee des Guten“, auch die Ordnung der Dinge ist stets auf das Gute hin ausgerichtet. So ist für den Utopisten PLATON etwa die gute Stadt – die Polis – Prototyp des guten Gemeinwesens schlechthin. Erfahrungsgestützte Lebensklugheit und Weisheit gehören zu den leitenden Maximen. PLATONS Tugendethik wendet sich damit einerseits gegen die hedonistische Ethikauffassung der Maximierung von Lust (und – spiegelbildlich dazu – der Minimierung von Leid) sowie andererseits auch gegen die Ethik des Willens zur Macht.

In der städtebaulichen Diskussion begegnen wir dem tugendethischen Ansatz gleich mehrfach. So lässt sich die ‚Suche nach der Idee des Guten‘ durchaus in der städtebaulichen Leitbilddiskussion wiederfinden, in (städtebaulichen) Utopien, als deren Urvater PLATON nicht von ungefähr gilt. Zweitens geht es in der Tugendethik nach aristotelischem Verständnis immer auch um eine die Extreme meidende Einstellung, ein Prinzip, das uns in der räumlichen Planung als ‚Verbot des Übermaßes‘ oder als ‚Prinzip der Abwägung‘ geläufig ist. Und drittens ist die Idee der Polis als Prototyp einer guten Stadt bis in unsere Gegenwart fast im Sinne einer Metapher vorbildlich geblieben, sei es materiell als städtebauliches Strukturmodell einer wohlgeordneten und schönen Stadt oder sei es als Vorbild eines demokratischen, kommunalen Gemeinwesens. Direkte Verbindungen zwischen der Tugendethik und einer Planungsethik der Wissensgesellschaft existieren nicht, es sei denn, dass die Wissens- und Informationsgesellschaft Planungsprozesse herbeiführt, in denen man auf der Basis einer umfassenden und vernetzten Informationsverfügbarkeit die tugendethischen Prinzipien des Meidens von Extremen als quasi inhärent ansehen könnte.

Die Diskursethik schließlich sieht im idealen Diskurs das zentrale ethische Rechtfertigungskriterium. Nach JÜRGEN HABERMAS und KARL-OTTO APEL sind Handlungsnormen genau dann gültig, wenn alle möglicherweise davon Betroffenen in rationalen Diskursen zustimmen, wobei ein rationaler Diskurs nur dann stattfindet, wenn es zu einem herrschaftsfreien Austausch von Argumenten kommt, aus dem sich im Verlaufe des Diskurses ein Konsens herausbildet (vgl. HABERMAS 1981). Diskursethische Prinzipien spielen in der räumlichen Planung eine außerordentlich gewichtige Rolle. Planung als Diskurs darf als der wohl wichtigste planungsethische Imperativ in demokratischen und pluralistischen Gesellschaften gelten. Er stellt zugleich eine Herausforderung an den Einsatz von Informationssystemen dar, wobei, unter Umsetzung dieses Imperativs von unterschiedlichen Positionen aus, dasselbe Ziel angesteuert wird. Verfechter des Postmodernismus gar, etwa JEAN-FRANÇOIS LYOTARD, fordern, dass „die Öffentlichkeit freien Zugang zu Speichern und Datenbanken haben müsste“, da Sprachspiele im Sinne LYOTARDS – sie erst eröffnen die Potenziale von Freiheit und Gerechtigkeit und neue, noch unbekannte Lebensformen – nur dann Sinn machen, wenn sie als „Spiele mit vollständiger Information“ in Erscheinung treten (LYOTARD 1986). Ebenso fordert WOLFGANG WELSCH den „freien Zugang zu Speichern und Datenbanken“, um die „technologische Uniformierung durch eine neue Polyformie zu überlisten und zu entschärfen“ (WELSCH 1991).

## 5. Drei Stufen in der Nutzung digitaler Medien

Wenn wir uns mit den planungsethischen Implikationen der Wissens- und Informationsgesellschaft näher beschäftigen möchten, ist es hilfreich, uns zuvor die drei Stufen in der Nutzung digitaler Medien vor Augen zu führen (BURG 1999), nämlich:

- ☒ Information,
- ☒ Kommunikation und
- ☒ Partizipation.

Tab. 2 zeigt die jeweiligen inhaltlichen Ausprägungen dieser drei Stufen im Bereich der räumlichen Planung. Sie werden unterschieden nach den Kategorien des jeweiligen Zwecks bzw. Handlungsauftrags, den jeweils verfügbaren (digitalen) Techniken sowie den planungsethischen Bezügen.

Tab. 2: Nutzungsdimensionen digitaler Medien und planungsethische Bezüge

	Information	Kommunikation	Partizipation
Zweck	Darlegung von Fakten bzw. geplanten Veränderungen; Präsentation	Koordination; digitale Korrespondenz; digitale Assistierung von Planungsprozessen	aktive Einflussnahme auf einen Planungsprozess und offene / freie Informationszugänglichkeit
Techniken	Internet / www	Internet / Intranet; E-Mail; Workflow-Management-Systeme	interaktiver Zugriff auf Wissensspeicher (Datenbanken); interaktive Simulationen
planungsethische Ansprüche	informationeller Persönlichkeitsschutz (Datenschutz)	Konsens zwischen Planungsakteuren herstellen	„informationelle Waffengleichheit“ realisieren

Für manche Aufgaben der räumlichen Planung und um etwa Planungsinformationen von etablierten und nicht etablierten Organisationen zu präsentieren, wird die Funktion einer reinen Informationsplattform benötigt. Hierfür steht das Internet/www zur Verfügung, das alle Möglichkeiten eines gut sortierten Internetauftritts bietet, um digital präsent zu sein und Aufmerksamkeit zu erzeugen. Planungsethischer Anspruch ist, wie es auch schon bei den traditionellen Medien der Informationsvermittlung der Fall war: wahre Tatbestände und Sachverhalte zu vermitteln und Wahrhaftigkeit auszuüben.

Will man einen Schritt weiter gehen und mit Hilfe der digitalen Medien nicht allein Informationen präsentieren, kann man die Aktivitäten der Planungsakteure koordinieren und sie miteinander vernetzen. Die Planungsakteure können nun jederzeit untereinander in einen Informationsaustausch treten, wenn sie sich über den Sachstand einer Planungsaufgabe ins Bild setzen wollen. Als Techniken stehen hierfür das Internet und das für bestimmte

Organisationseinheiten geschaffene, interne Intranet zur Verfügung. In manchen Fällen kann sich auch das Einrichten von Workflow-Management-Systemen als zweckmäßig erweisen, wenn etwa die Planungsakteure direkt in den Prozess des Planungsablaufs eingebunden werden sollen. Von planungsethischer Relevanz ist nun nicht mehr nur, dass wahre Tatbestände vermittelt werden, sondern zusätzlich, dass die Argumente und Sachverhalte auch der Kommunikationsstruktur zugänglich gemacht werden. Voraussetzung hierfür sind technische und organisatorische Vorkehrungen, um Informationsbestandteile verschiedener Akteure miteinander zu vernetzen.

Die dritte Stufe besteht nun darin, dass die verschiedenen Planungsakteure nicht nur miteinander kommunizieren und ihre Argumentationslinien miteinander vernetzen, sondern aktiv auf das Planungsgeschehen Einfluss nehmen. Die wichtigste Voraussetzung einer jeden aktiven Einflussnahme ist, dass die jeweiligen Akteure an das für sie relevante Planungswissen gelangen können und keine informationelle Benachteiligung irgendeiner Personengruppen eintritt. Neben den digitalen Medien sind auch die traditionellen Möglichkeiten der Partizipation an Planungsprozessen vorzuhalten. Es ist nun nicht unbedingt zwangsläufig so, dass die digitalen Medien immer eine Arbeits erleichterung im Prozess der Partizipation darstellen. So sind beispielsweise aufwendige technisch-organisatorische Vorkehrungen erforderlich, wenn etwa ein interaktiver Zugriff auf Wissensspeicher (Datenbanken) oder auf Simulationsmodelle, die verschiedene Alternativen von Planungslösungen durchspielen können, ermöglicht werden soll – sei es, um Ideen plastisch darzustellen oder auch nur Interesse für die Partizipation zu wecken. Von Seiten der Organisationen und Institutionen sind die Voraussetzungen für eine offene und freie Informationszugänglichkeit zu schaffen, in dem Sinne, wie sie weiter oben im Zusammenhang mit den entsprechenden Initiativen der UNESCO, der Rio-Agenda 21 oder der EU-Richtlinie über die Zugänglichkeit zu Umweltinformationen genannt wurden. Die hieraus resultierende planungsethische Maxime lässt sich kurz und bündig zusammenfassen: Herstellung von informationeller ‚Waffengleichheit‘. Damit ist gemeint, dass jede Person bzw. jede institutionelle Organisationseinheit, die in eine bestimmte Planungsaktivität involviert ist, in der Lage sein muss, an alle Informationen zu gelangen, die auch der Gegenakteur besitzt. Ohne diese Voraussetzung kann von einer wirklichen Partizipation nicht die Rede sein; sie ist Kern eines planungsethischen Imperativs der Wissensgesellschaft.

Abb. 2: Internetportal des Stadtplanungsamtes der Stadt Bamberg



Die Nutzung digitaler Medien in der Raumplanung – sei es zu Zwecken der Information, der Kommunikation oder der Partizipation – hat auch medienethische Implikationen. Je mehr Planungsinformationen sich nämlich in technischen Wissensspeichern befinden, die das traditionelle Medienrepertoire erweitern, um so mehr müssen sich Raumplaner auch mit Fragen der medialen Vermittlung von Planungswissen auseinandersetzen. Auch hier treffen wir wieder auf die Frage der Machtausübung, die der Medienverfügbarkeit innewohnt. Mit ihren schier grenzenlosen Anwendungs- und Manipulationsmöglichkeiten wirken sich die (digitalen) Informations- und Kommunikationstechnologien auf das Interaktions- und Kommunikationsverhalten der einzelnen Menschen aus (FUNIOK; SCHMÄLZLE 1999). Jeder kennt aus eigener Erfahrung den Unterschied zwischen face-to-face-Kommunikation und medial vermittelter Kommunikation. Die digitalen Medien führen auch dazu, dass die Medienethik im Begriff ist, sich in Richtung einer Informationsethik bzw. einer Art Cyberethik fortzuentwickeln, die außerhalb des Bereichs Raumplanung bereits Konturen annimmt [vgl. Internet [icie.zkm.de](http://icie.zkm.de)].

Daraus ergeben sich etwa folgende ethisch relevante Fragestellungen: Wenn die medialen Möglichkeiten der digitalen Informationssysteme immer stärker in der planerischen Arbeit Verwendung finden – sei es in Form von Partizipationsverfahren, digitaler Vernetzung der Handlungsakteure etc. –, wird sich auch die räumliche Planung vermehrt mit medienethischen Fragen konfrontiert sehen. Dazu gehört vor allem die Frage nach Struktur und Funktion des in der räumlichen Planung zunehmend verwendeten Mediensystems, das auf das Gemeinwohl der Gesellschaft und die wechselseitige Abhängigkeit der Planungsakteure in diesem Mediensystem auszurichten wäre. Für Raumplaner schließen sich weitere Fragen an, etwa wie eine raumplanungsbezogene Medienethik für das Multimediale Internet aussehen soll und kann, welche Relevanz Planungsethik im dezentralen, allgemein zugänglichen und schwer kontrollierbaren Netz hat und wie moralische Normen im Internet angesichts seines Normen- und Wertpluralismus wirksam werden können.

Sodann wäre auch die Frage nach der Medienkompetenz der Anwender und Akteure zu stellen, was für die Raumplanung bedeutet, dass in der Ausbildung nicht nur die technischen Anwendungen von Informationssystemen thematisiert werden, sondern auch eine ethisch zu begründende Medienkompetenz vermittelt wird.

## 6. Machtausübung durch und mittels Planungsinformation

Machtausübung durch Information war und ist ein altes, auch für die Raum- und Stadtplanung wichtiges Thema (vgl. umfassend dazu REUTER 1989), denn dass durch den Umgang mit Planungsinformation stets auch Macht ausgeübt wird, ist unbestreitbar. In jeder Bürgeranhörung wird man Belege dafür finden. Auch die Anwendung der neuen informellen Planungsinstrumente wie etwa Moderationsverfahren haben diese Erkenntnis eher bestätigt. Die dramatische Veränderung besteht nun aber darin, dass wir es zunehmend nicht mehr allein nur mit Wissen in den Köpfen der Menschen zu tun haben, sondern mit gewaltigen Wissensmengen in den Speichermedien technischer Systeme. Wer sich dieser technischen Systeme bedienen kann, wer Zugriff auf sie hat, wer entscheidet, was dort als relevante Information hineinkommt und was wieder herausgeht, ist im Besitz der Machtstrukturen der Wissensgesellschaft.

Eine der wichtigsten planungsethischen Fragestellungen, die hieraus resultiert, lautet: Wer übt Macht über diese Wissensspeicher aus und wie wird sichergestellt, dass der Zugriff nicht nur einigen wenigen Privilegierten vorbehalten bleibt? Die Diskussion über die „Komplementarität von Diskurs und Macht in der Planung“ – erst vor kurzem wieder in einem Beitrag thematisiert (REUTER 2000) – bedarf zwingend einer Erweiterung um den Aspekt: Welche technischen Mittel zur Machtausübung durch Planungsinformationen stehen mittlerweile zur Verfügung? Und außerdem: Wie kann und soll der komplementäre Diskurs auf der Basis dieser Techniken vonstatten gehen? Planungsdiskurse, davon wird man ausgehen dürfen, werden zukünftig unter weitgehender Einbeziehung von maschinellen Wissensspeichern stattfinden.

Gefordert wird Verantwortung im Umgang mit Planungsinformation – eine Alltagskenntnis für alle, die sich mit räumlicher Planung befassen und im täglichen Umgang mit Planungsinformationen einer hohen Verantwortung gerecht werden müssen. Nicht von ungefähr werden in der Planungstheorie die Begriffe Verantwortung und Information miteinander verkoppelt. Aus systemtheoretischer Sicht nämlich besteht Verantwortung letztendlich darin, „in Ungewissheit und ohne ganz vollständige Information“ entscheiden zu müssen: „Verantwortung ist der ungedeckte Informationswert einer Entscheidung, der Überschuss an Information, die jemand gibt, im Vergleich zu der, die er erhalten hat.“ (ELLWEIN 1968: 11 f., unter Rückgriff auf NIKLAS LUHMANN) Doch stellt diese klassische systemtheoretische Sicht nur eine Seite der Medaille dar, denn: Durch die maschinellen Wissensspeicher eines global vernetzten Systems nimmt Wissen derart explosionsartig zu, dass man vor dem Problem steht, zwischen wertvoller und wertloser Information (was immer das zu einem bestimmten Zeitpunkt auch heißen mag!) unterscheiden zu müssen. Auch die häufig kolportierte Auffassung, Wissen unterliege einer Art Halbwertszeit, stimmt zumindest für den Bereich der Raumplanung nicht, weil Planerinnen und Planer bei Abwägungsprozessen im Zweifelsfall auf Informationen – Erfahrungen und Erkenntnisse – zurückgreifen müssen, die bereits lange zurückliegen: „Planung ist der systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage alles verfügbaren einschlägigen Wissens“, lautet deshalb eine der besten Definitionen, in der Planung und Wissen miteinander verkoppelt sind (ELLWEIN 1968).

Wenn wir über die Raumplanung im Zeitalter der Wissensgesellschaft sprechen, lassen sich folgende zentrale Punkte zusammenfassen: Die Raumplanung wird die Frage nach der Planungspartizipation völlig neu angehen müssen, weil es grundsätzlich darum geht, all diejenigen, die sich am Planungsprozess beteiligen wollen, auch das Partizipationspotenzial, das Wissen, zur Verfügung zu stellen. Da sich dieses Wissen nicht mehr nur in den Köpfen der Menschen befindet, sondern auch in maschinellen Wissensspeichern, ist der Zugriff darauf ein Gebot der Gerechtigkeit, ohne den jede Partizipation zur Farce würde. Nicht zuletzt der Ruf einer sich neu formierenden Protestgeneration nach Mitsprache in ökonomischen und ökologischen Fragen, nach Öffnung des Zugriffs auf Wissensspeicher bis hin zur Forderung, Wissen als Allgemeingut und Ressource aller Menschen zu betrachten, unterstreicht die Notwendigkeit solcher Überlegungen. Die aktuelle Diskussion um das Für und Wider der (ökonomischen) Globalisierung führt im Kern auch auf die Frage nach der Legitimation von räumlich wirksamen Planungen im weltweiten Maßstab und auf die Problematik der jeweils zu vermittelnden Informationen.

Und eine weitere Frage stellt sich, nämlich: Welche Möglichkeiten gibt es und welche Vorkehrungen können getroffen werden, Machtausübung durch Wissen in der räumlichen Planung zu ‚domestizieren‘, und wie kann diese ‚Domestizierung‘ vor allem im Zuge der Nutzung von digitalen Wissensspeichern realisiert werden? Mit der bereits erwähnten EU-Richtlinie über die freie Zugänglichkeit zu Umweltinformationen sowie den entsprechenden nationalen Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetzen ist zwar ein Anfang gesetzt, doch müssen weitere Schritte folgen; man denke etwa an die mit der Herausgabe von solchen Informationen verknüpfte Kostenpflichtigkeit.

Damit wird ein weiterer Problembereich angeschnitten: die Privatisierung von Planungsaufgaben und damit einhergehend die Privatisierung von Planungsinformationen mit der Möglichkeit, dass solche Informationen u.U. nur noch Privatinteressen dienen. Vor dem Hintergrund der seit einigen Jahren feststellbaren Tendenz, Raum- und Stadtplanung zu deregulieren, d.h. von den öffentlichen Institutionen wegzuverlagern und immer stärker zu privatisieren, ist dieser Themenkomplex derzeit von höchster Aktualität. Die These, dass die räumliche Planung stets eine öffentliche Aufgabe zu sein hat, wird im Wesentlichen damit begründet, dass durch Planung Nutzungsaktivitäten beschränkt werden (was bei einer weitgehend privatisierten Planung kaum der Fall wäre). Räumliche Planung ist, könnte man sagen, eine rationale Strategie zur ‚Domestizierung‘ von Machtausübung im Umgang mit Raum bzw. Flächenressourcen. Wenn sich aber Informationen über Planungserfordernisse und Planungsaktivitäten mehr und mehr – aus Gründen der Finanzierbarkeit – in privater Hand (z.B. Telekommunikationskonzerne mit flächendeckenden und detaillierten GIS-Daten) befinden und von dieser Seite als ein Gut betrachtet wird, für das bezahlt werden muss, wird die räumliche Planung als öffentliche Aufgabe langsam ausgehebelt und über kurz oder lang gänzlich in Frage gestellt sein.

Die zunehmende Privatisierung von Planungsinformationen führt zu der grundsätzlichen Fragestellung, inwieweit die öffentlichen Planungsinstitutionen ein informationelles Gleichgewicht gegenüber Privaten realisieren und aufrechterhalten können. Wenn ein solches Gleichgewicht in der Verfügbarkeit und im Zugriff auf Planungsinformationen nicht besteht, gerät das gesamte System der räumlichen Planung in seiner bisherigen Form ins Wanken. Im Falle der Abwägung etwa könnten Private der öffentlichen Hand etwa Abwägungsdefizite vorwerfen und damit nutzungseinschränkende Planungen blockieren. Wenn zudem Private anstelle öffentlicher Institutionen räumliche Planung betreiben, könnte schnell die Zurverfügungstellung von Planungsinformationen für demokratisch gewählte Entscheidungsträger (Stadt- und Gemeinderäte etc.) in Frage gestellt sein, von Bürgerbeteiligung einmal ganz zu schweigen. Deshalb wäre die Forderung zu stellen und entsprechend zu regeln, dass alle relevanten Planungsinformationen ein öffentliches Gut darstellen, eine Forderung, die weit über die bisherigen Vorschriften – etwa der Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetze – hinausginge, die nur die Informationsspeicher der öffentlichen Hand betreffen.

## Literatur

- BIAGI, S. (2001): Media/Impact. An Introduction to Mass Media. 5th edition. Belmont (CA).
- BURG, A. (1999): Internet und Planungspartizipation. Einsatz telekooperativer Verfahren in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung städtebaulicher Pläne am Beispiel von Deutschland, Großbritannien und Schweden. Dissertation an der Universität Kaiserslautern, Fachbereich Architektur, Raum- und Umweltplanung, Bauingenieurwesen. Aachen.
- ECTP (EUROPÄISCHER RAT DER STADTPLANER) (1998): Neue Charta von Athen 1998. Richtlinien des Europäischen Rats der Stadtplaner (ECTP) zur Planung von Städten.  
[INTERNET: [WWW.SRLI.DE/SERVICE/STELLUNGNAHMEN/CHARTAATHEN/CHARTAATHEN.HTML](http://WWW.SRLI.DE/SERVICE/STELLUNGNAHMEN/CHARTAATHEN/CHARTAATHEN.HTML)]
- ELLWEIN, T. (1968): Politik und Planung. Stuttgart etc.
- FÜRST, D. (1996): Komplexitätsverarbeitung in der Planung (Stadt-, Regional- und Landesplanung) – am Beispiel der Regionalplanung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) 1.
- FUNIOK, R.; SCHMÄLZLE, U.F.; WERTH, C.H. (1999): Medienethik – die Frage der Verantwortung. Bonn.
- HABERMAS, J. (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bände. Frankfurt a.M.
- HENDLER, S. (ed.) (1995): Planning Ethics: A Reader in Planning Theory, Practice, and Education. New Brunswick (NJ).
- KOLB, A.; ESTERBAUER, R.; RUCKENBAUER, H.-W. (1998): Cyberethik. Verantwortung in der digital vernetzten Welt. Stuttgart.
- LANGFORD, D. (ed.) (2000): Internet Ethics. New York.
- LENK, H. (1997): Einführung in die angewandte Ethik. Verantwortlichkeit und Gewissen. Stuttgart, Berlin und Köln.
- LYOTARD, J.-F. (1986): Das postmoderne Wissen. Wien.
- MEGEL, M. (2001): Wissen statt Arbeitskraft. Wir erleben eine gesellschaftliche Revolution. In: Merkur 3/2001.
- NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.) (1996): Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung. Stuttgart.
- PICHT, G. (1992): Zukunft und Utopie. Vorlesungen und Schriften. Hrsg. von C. Eisenbart und E. Rudolph. Stuttgart.
- REUTER, W. (1989): Die Macht der Planer und Architekten. Stuttgart / Berlin / Köln.
- REUTER, W. (2000): Zur Komplementarität von Diskurs und Macht in der Planung. In: DISP 141/2000.
- SPINNER, H.F. (1996): Wissensordnung, Ethik, Wissensethik. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung. Stuttgart.
- STEINMÜLLER, W. (1993): Informationstechnologie und Gesellschaft. Einführung in die Angewandte Informatik. Darmstadt.
- STREICH, B. (1998): Planungsethik in der Informationsgesellschaft. In: Planung als Prozess. Von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau (Hrsg.: B. STREICH und T. KÖTTER). Bonn.
- UNESCO: infoethics 2000. [Internet: [webworld.unesco.org/infoethics2000/index.html](http://webworld.unesco.org/infoethics2000/index.html)]
- WELSCH, W. (1991): Unsere postmoderne Moderne. Weinheim.
- ZLONICKY, P. (1999): Städtebau in Deutschland – aktuelle Leitlinien. In: BECKER, H.; JESSEN, J.; SANDER, R. (Hrsg.): Ohne Leitbild? - Städtebau in Deutschland und Europa. 2. Auflage. Stuttgart / Zürich.

## Das Prinzip der Nachhaltigkeit in ethischer Perspektive

### Gliederung

1. Begriffsklärungen
    - 1.1 Politisch: "Vernetzung" als strategischer Schlüssel nachhaltiger Entwicklung
    - 1.2 Umweltökonomisch: Zirkuläre Ökonomie
    - 1.3 Kulturell: Nachhaltigkeit als Lebensprinzip
  2. Ethische Maßstäbe
    - 2.1 Globale und intergenerationelle Gerechtigkeit
    - 2.2 Demokratische Partizipation
    - 2.3 Regionale Grenzen als Chance
- Literatur

### 1. Begriffsklärungen

#### 1.1 Politisch: "Vernetzung" als strategischer Schlüssel nachhaltiger Entwicklung

Bei der UN-Konferenz von 1992 in Rio de Janeiro hat sich die internationale Völkergemeinschaft auf das Leitbild der *nachhaltigen Entwicklung* (sustainable development) verpflichtet und dieser Vision in der Agenda 21, einem umfangreichen "Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert", konkrete "Fahrpläne" gegeben (BMU 1992). Die Agenda 21 ist auch für Deutschland das verbindliche und umfassendste Rahmenprogramm für die mittel- und langfristige Umwelt- und Entwicklungsplanung im 21. Jahrhundert. Ihr Konzept der Nachhaltigkeit stellt an die Raumordnung neue strategische Herausforderungen für "eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der heutigen Generation erfüllt, ohne der künftigen die Möglichkeit zu nehmen, ihre Bedürfnisse zu erfüllen" (so die grundlegende Definition von "Nachhaltigkeit" im Brundtlandbericht; HAUFF 1987, Nr. 27).

Das Leitbild der Nachhaltigkeit hat einen ethischen Ausgangspunkt, nämlich die Verantwortung für künftige Generationen und damit das Postulat intergenerationeller Gerechtigkeit. Es versteht Umweltschutz als verpflichtenden Bestandteil einer verantwortlichen Generationenvorsorge, als eine der wichtigsten Sozialleistungen für die Zukunft und zugleich als eine unabdingbare Bedingung für jede langfristig tragfähige Ökonomie. Die systematische Akzentuierung dieser vielschichtigen Zusammenhänge von ökologischen, sozialen und ökonomischen Faktoren ist der Kern des Konzepts nachhaltiger Entwicklung (HARBORT 1991; SRU 1994, Nr. 1-15; SPEHL 1998; VOGT 1999a; ARL 2000; ALTNER/MICHELSSEN 2001; ARL 2002: 19-25).

Methodisch liegt der Schlüssel des Konzeptes nachhaltiger Entwicklung darin, dass es ausdrücklich das Problem der Zuordnung von ökologischen, sozialen und ökonomischen

Ansprüchen thematisiert. Es versteht soziale Ausgewogenheit, ökologische Tragfähigkeit und ökonomische Effizienz als sich wechselseitig bedingende Größen. Damit befreit es die Bemühungen um Natur- und Umweltschutz aus ihrer Isolierung und wandelt den nachsorgend auf die Reparatur von Schäden gerichteten Ansatz in eine auf die Ziele und Wege der Zukunft gerichtete Programmatik (BUND/MISEREOR 1996: 149-285; VOGT 1999a: 237-243). Dabei wird die Sicherung der ökologischen Qualität des Lebensraumes nicht nur als Randbedingung des sozioökonomischen Fortschritts verstanden, sondern als eigenständiges Ziel gesellschaftlicher Entwicklung und Planung.

Auf dieser Basis bekommt die Raumordnung, die notwendig integrativ und langfristig angelegt ist, einen neuen Stellenwert: Es genügt nicht, sie nur als Randbedingung für die Fortschrittsplanung, die in anderen Politikfeldern vollzogen wird, zu berücksichtigen. Sie muss vielmehr organisatorisch von Anfang an eng mit der Landesplanung verknüpft werden, wie es beispielsweise in Bayern versucht wird (BSTLU 1998), und konsequent als Querschnittsthema in die Zukunftsplanungen der maßgeblichen Politikfelder integriert werden (Wirtschafts-, Agrar- und Verkehrspolitik, aber auch Handlungsfelder wie Bau, Tourismus oder Wasserversorgung). Ohne eine solche prospektive Vernetzung ist der in ROG § 1, Abs. 2 formulierte Anspruch einer "nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt", wohl kaum dauerhaft zu gewährleisten.

## 1.2 Umweltökonomisch: Zirkuläre Ökonomie

Der Grundgedanke der Nachhaltigkeit ist einfach: Natürliche Ressourcen sollen so genutzt werden, dass der Bestand auf einem optimalen Niveau erhalten bleibt und nur die Zuwachsrate genutzt wird (vgl. zum Folgenden: SCHANZ 1996; MÜNK 1998; BIRNBACHER/SCHICHA 2001: 17-33). Dafür finden sich bereits in mittelalterlichen Vorschriften für Jagdrechte entsprechende Regelungen. Verbreitung fand das Prinzip über die europäische Wald- und Forstwirtschaft: Dem Holznotstand im 16. Jahrhundert suchte man mit Verordnungen zu begegnen, die nur so viel Bäume abzuholzen erlaubten, wie neu gepflanzt wurden. Weiter differenzierte und begründete Nachhaltigkeitsregeln finden sich im 18. Jahrhundert, etwa in einer Verordnung von 1713, die die Waldnutzung nur dann für zulässig erklärt, wenn seine Produktionsfunktion nicht beeinträchtigt wird. Eine forstwirtschaftliche Verordnung aus dem Jahr 1795 begrenzt die zulässige Nutzung auf das Maß, das den Nachkommen gleiche Nutzungschancen erlaubt (BIRNBACHER; SCHICHA 2001: 25). Die prägnanteste ökonomisch verallgemeinerte Kurzformel für Nachhaltigkeit lautet: "Nicht vom Kapital, sondern von den Zinsen leben."

Der Begriff "nachhaltig" ist zuerst im 18. Jahrhundert belegt, abgeleitet über das Substantiv "Nachhalt" (Rückhalt, was man zurückbehält) von "nachhalten" im Sinne von "andauern, wirken, anhalten" (KLUGE 1989: 496). Das englische "sustainable development" war ursprünglich eine Übersetzung des deutschen Ausdrucks "nachhaltig", das in seiner naturbezogenen Grundbedeutung gegen Ende des 18. Jahrhunderts außer Gebrauch kam und sich erst nach der UN-Konferenz von Rio 1992 wieder auf breiter Basis durchsetzte. VOLKER HAUFF übersetzt 1987 "sustainable development" noch mit "zukunftsfähig" (HAUFF 1987), der Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung 1994 noch mit "dauerhaft-umweltgerecht" (SRU 1994). Die Wiederentdeckung des Nachhaltigkeitskonzeptes ist vor allem der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über das Wachstumsparadigma zu verdanken, in der

“sustainable development” als Gegenbegriff der Vorstellung des “selfsustained growth” (sich selbst tragendes resp. verstärkendes Wachstums) gegenübergestellt wurde. Erst in den 90er Jahren hat sich der Begriff klar aus dem Kontext ökonomischer Wachstumstheorien gelöst, die in einigen Kreisen lange Vorbehalte gegen das Konzept verursacht haben (EECCS 1996; BLASI 2001).

Für die moderne Ökonomie wird das Prinzip der Nachhaltigkeit vor allem in vier Grundregeln zusammengefasst (PEARCE/TURNER 1990; SRU 1994, Nr. 11-13; Enquete-Kommission “Schutz der Menschen und der Umwelt” 1994; BUND/Misereor 1996: 23-88; DETZER u.a. 1999; ARL 2002: 8):

- Von nachwachsenden Ressourcen darf nicht mehr verbraucht werden, als die Natur regeneriert.
- Es dürfen nicht mehr Rest- oder Schadstoffe in die Natur abgegeben werden, als die ökologischen Systeme verarbeiten (assimilieren) können.
- Der Verbrauch von nicht nachwachsenden Ressourcen muss durch die Schaffung entsprechender Substitute kompensiert werden, die künftigen Generationen gleiche Wohlstandschancen ermöglichen (z.B. durch die Entwicklung von Motoren ohne fossile Brennstoffe).
- Um Risiken zu vermeiden, ist die Eingriffstiefe in ökologische Systeme so gering wie möglich zu halten und ihnen genügend Raum und Zeit für die komplexen evolutionären Entwicklungs- und Anpassungsprozesse zu lassen.

Dieses erweiterte Konzept der “zirkulären Ökonomie” ist der harte umweltökonomische Kern nachhaltiger Entwicklung. Genau besehen ist dies jedoch eher ein offenes Forschungsprogramm als eine eindeutige normative Vorgabe: Das Substitutionsparadigma (Regel 3) ist in einigen Bereichen grundsätzlich nicht anwendbar (HAMPICKE 1992: 109-120 u. 133). Deshalb wird es von manchen als so genannte “weak sustainability” abgelehnt (BUND/Misereor 1996: 25), was jedoch dazu führt, dass ein wichtiger Bereich technischer und wirtschaftlicher Innovationen nicht angemessen berücksichtigt und entsprechend gefördert wird. Auch der Risikobegriff (Regel 4) bedarf weiterer Klärung, insbesondere hinsichtlich der Tatsache, dass sich die Definition ökologischer Risiken nur selten aus naturalen Schwellenwerten ableiten lässt und die entsprechenden ethisch-rechtlichen Grenzwerte deshalb nicht ohne Bezug zu gesellschaftlichen Präferenzen und Zielen festgelegt werden können.

Die Einlösung des Anspruchs der Nachhaltigkeit steht noch weitgehend aus. In dem jüngsten Bericht der UNEP “Global Environmental Outlook. Geo 2000” ziehen die Vereinten Nationen eine ernüchternde Bilanz: Zwei Drittel der Menschen werden – so die UNEP-Prognose – 2025 unter unzureichender Trinkwasserversorgung leiden. In den letzten 50 Jahren ging weltweit mehr als ein Viertel des fruchtbaren Bodens unwiederbringlich verloren, mehr als ein Drittel der tropischen Regenwälder ist bereits vernichtet (UNEP 1999: 24-51).

Die UNEP geht davon aus, dass angemessene Entwicklungschancen für die Mehrzahl der Menschen in den ärmeren Ländern nur gesichert werden können, wenn die Industrienationen ihren Naturverbrauch um 90% senken.<sup>1</sup> Das dringlichste Problem ist dabei die u.a. durch den CO<sub>2</sub>-Ausstoß verursachte Erwärmung der Atmosphäre. Nach Schätzung der 2.500 Wis-

senschaftler des "Intergovernmental Panel on Climate Change" wird sich die Atmosphäre bis zum Jahr 2100 um 1,3 bis 5,8 Grad Celsius erwärmen (IPCC 2001). Trotz aller Klimaverhandlungen war 1996 das Rekordjahr der globalen CO<sub>2</sub>-Emission. Der klimatische Wandel führt zu tief greifenden Veränderungen der Lebensbedingungen auf der Erde, insbesondere in der südlichen Hemisphäre. Dies sind keine reparaturfähigen "Betriebsunfälle" unserer Wirtschafts- und Lebensweise, sondern Strukturprobleme des globalisierten Wohlstandsmodells der Postmoderne.

Die größten Umsetzungsprobleme der Nachhaltigkeit liegen heute auf der Ebene der Weltwirtschaft. Nachhaltigkeit fordert hier starke Institutionen für ökologische und soziale Rahmenordnungen. Dafür bietet sich das Konzept der ökologisch-sozialen Marktwirtschaft an, das den drei Grunddimensionen der Nachhaltigkeit Rechnung trägt, indem es den Markt als effektivstes Mittel zur Schaffung von Wohlstand nutzt, sich dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit durch entsprechende Rahmenordnungen und Ausgleichsmaßnahmen verpflichtet und indem es die wirtschaftlichen Prozesse durch ökologische Standards und Anreize von Anfang an so zu gestalten sucht, dass die natürlichen Existenzgrundlagen geschont werden. Eine ökologisch-soziale Marktwirtschaft ist die ordnungspolitische Entsprechung einer zirkulären Ökonomie im Sinne der Nachhaltigkeit.

### 1.3 Kulturell: Nachhaltigkeit als Lebensprinzip

Die Bedeutung des Nachhaltigkeitsprinzips geht weit über die Forstwirtschaft und die ökonomisch differenzierte Operationalisierung ihrer Prinzipien hinaus. Es meint in seiner allgemeinsten Bedeutung: mit den Systemen so umgehen, dass sie sich aus sich selbst heraus regenerieren können. Genau diese Fähigkeit der Selbstregeneration ist die Grundeigenschaft lebender Systeme. Insofern kann man Nachhaltigkeit als allgemeines Lebensprinzip charakterisieren. Die allgemeine ethisch-normative Bedeutung des so verstandenen Nachhaltigkeitsprinzips liegt vor allem in der Anwendung auf die Probleme der Steuerung komplexer lebender oder sozialer Systeme (VOGT 1996; BUSCH-LÜTY 1998). Es fordert die Beachtung von Wechselwirkungsprozessen, von positiven oder negativen Rückkoppelungseffekten sowie von Grenzen und Funktionsbedingungen der Spannkraft (resilience) und Regenerationsfähigkeit eines Systems. Man kann solche Systeme nur begrenzt vorausberechnen und braucht deshalb kurzfristig reaktionsfähige dezentrale Steuerungs- und Kommunikationsmodelle.

Aus dieser Perspektive sind die komplexen Steuerungsprobleme der Ökologie lediglich ein Anwendungsfall für die notwendige Rezeption eines allgemeinen Paradigmenwechsels, der bereits in der Quantenphysik grundgelegt und in den neueren Theorien komplexer Systeme weiterentwickelt wurde (PRIGOGINE/STENGERS 1990). Nachhaltigkeit ist die sozialwis-

<sup>1</sup> "A tenfold reduction in resource consumption in the industrialized countries is a necessary long-term target if adequate resources are to be released for the needs of developing countries" (UNEP 1999: 2). TÖPFFER fordert entsprechend einen "shift in values away from material consumption" (ebd. XXXI; vgl. auch S. 334-360). Auch die Studie "Zukunftsfähiges Deutschland" kommt zur ähnlichen Abschätzung der notwendigen Einsparungen und errechnet für die Kernbereiche der Stoffströme in Deutschland eine notwendige Einsparung von 80 - 90 % (BUND/Misereor 1996: 80). Im Unterschied zum weltweiten "Faktor-10-Club" gehen andere davon aus, dass ein "Faktor 4" genügt (WEIZÄCKER; LOVINS; LOVINS 1995).

senschaftliche und normative Konsequenz aus dem naturphilosophischen Paradigmenwechsel der naturwissenschaftlichen Komplexitätstheorien.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Nachhaltigkeit nicht nur für ein sozioökonomisches Programm der Ressourcenschonung steht, sondern darüber hinaus für die Suche nach einer ethisch-kulturellen Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Mensch und Natur. In ihm zeichnet sich eine Ablösung des neuzeitlichen Fortschrittsparadigmas durch die Leitvorstellung einer in die Stoffkreisläufe und Zeitrhythmen der Natur eingebundenen Entwicklung ab. Als Fortschritt kann künftig nur bezeichnet werden, was von den Bedingungen der Natur mitgetragen wird.

Dies bedeutet zugleich eine Entkoppelung kultureller Zielvorstellungen und Wohlstandsdefinitionen von umweltverbrauchendem Konsum und ein Innehalten in der beschleunigten Jagd nach rein wirtschaftlich bestimmten Lebenszielen. Ein zukunftsfähiges Verständnis von Wohlstand erkennt Natur als Kulturaufgabe und integriert Umweltqualität als fundamentalen Wert in die kulturellen, sozialen, gesundheitspolitischen und wirtschaftlichen Zielvorstellungen. Nachhaltigkeit verweist auf die Vision einer globalen Solidarität, eines zukunftsfähigen und damit sinnerfüllten Lebens, einer neuen Sozialkultur gesellschaftlicher Eigeninitiativen sowie einer Wirtschafts- und Lebensform, deren Leitwert nicht maximaler Konsum ist, sondern ein sozial und ökologisch verantworteter Wohlstand.

Das hat Konsequenzen für die Raumordnung: So ist beispielsweise der Stellenwert der Schönheit und Unversehrtheit einer Landschaft in ihrer Bedeutung für die kulturelle Identität eines Lebensraumes neu zu gewichten in Bezug auf wirtschaftliche und verkehrspolitische Zielgrößen. In Bezug auf die Ästhetik der Landschaften erleben wir in Deutschland und vielen anderen Industrieländern schon längst keinen Fortschritt mehr, sondern rapide Rückschritte (APPEL 2000). Für einen prospektiven, weit in die Zukunft vorausplanenden Schutz müssen in der Raumplanung eine sinnvoll in die Landschaft und Siedlungsstruktur eingepasste räumliche Vorrangnutzung definiert und Grünzäsuren festgelegt werden. Dies sind wichtige Elemente und Instrumente eines ökologischen Wohlstandsmodells, die in den bisher vorherrschenden, an der Steigerung des Bruttosozialproduktes ausgerichteten Wohlstandsmodellen nicht hinreichend berücksichtigt werden (vgl. HÜBLER 1987: bes. 95-107). Das Ernstnehmen einer Ethik des Schönen, einer Ethik der Ästhetik, und zwar nicht nur auf der privaten Ebene, sondern auch auf der politischen Ebene der Landschafts- und Raumplanung, wäre gerade für die Raumordnung ein ganz wesentlicher Bestandteil der kulturellen Dimension von Nachhaltigkeit. Die ethischen Fragen eines neuen Wohlstandsmodells, die wesentlich die Ebene der privaten Lebensstile betreffen und in den bisherigen ARL-Forschungen hauptsächlich anhand der Begriffe „Konsistenz“ und „Suffizienz“ beschrieben werden, sind für die klassischen Steuerungsinstrumente der Raumplanung nur sehr begrenzt zugänglich. Einen konstruktiven Zugang zu dieser Dimension von Nachhaltigkeit kann die Raumordnung nur auf der Basis einer neuen Planungskultur mit partizipativen Elementen finden (ARL 2002: 25-31 und 34-42).

## 2. Ethische Maßstäbe

### 2.1 Globale und intergenerationelle Gerechtigkeit

Nachhaltigkeit ist ein normatives Konzept. Ausgangspunkt ist die Forderung einer Erweiterung des Verständnisses von Gerechtigkeit auf eine weltweite und generationenübergreifende Dimension (globale und intergenerationelle Gerechtigkeit). Dafür gibt es nicht nur logische Gründe von dem ethischen Anspruch der Demokratie her (Unteilbarkeit des Gerechtigkeitsbegriffs in seiner Gültigkeit für alle Menschen), sondern auch historische Gründe von der gegenwärtigen Entwicklung der Weltlage her (Globalisierung der sozialen und ökologischen Frage durch die Weltwirtschaft und durch die Langfristigkeit der Wirkung des heutigen Gebrauchs der Technik). Die räumliche und zeitliche Entgrenzung wirtschaftlicher und sozialer Interaktionen fordert eine entsprechende räumliche und zeitliche Erweiterung der Ethik (VOGT 2000; ALTNER/MICHELSSEN 2001). Gerechtigkeit kann in einer zunehmend globalisierten Welt, die aufgrund der tiefen Eingriffe in ökologische Systeme die Lebenschancen der künftigen Generationen zu einer abhängigen Variable der gegenwärtigen Lebens- und Wirtschaftsweise macht, nicht national und zeitlich begrenzt gedacht werden.

Man kann die Postulate der Nachhaltigkeit aus vier ethischen Grundentscheidungen ableiten (vgl. BUND/Misereor 1996: 24-36). Diese sollen hier unter Bezug auf die Raumordnung erläutert werden:

#### (a) *“Gleiche Lebenschancen für künftige Generationen”*

Während in den Jahren des Wirtschaftswunders die selbstverständliche Vorstellung herrschte, dass es den kommenden Generationen immer besser gehen wird, ist seit Ende der 70er Jahre ein deutliches Schwinden des Vertrauens in die Zukunft zu beobachten. Deshalb ist der Anspruch *“Gerechtigkeit für künftige Generationen”* zu einer zentralen Forderung geworden (JONAS 1984; BIRNBACHER 1995; BIRNBACHER; BRUDERMÜLLER 2001; ARL 2002: 14-17; vgl. auch in diesem Band VOGT, Aufgaben, Methoden und Maßstäbe der Ethik, Kapitel 2).

Hinter dieser scheinbar klaren und einfachen Forderung verbergen sich jedoch nicht nur vielfältige praktische Probleme, sondern auch grundlegende ethische Interpretationsfragen: Was ist die zeitliche Reichweite dieses Prinzips? Ist es eine logische Notwendigkeit oder eine Überforderung, wenn man das Prinzip ins Unendliche verlängert? Der Philosoph JOHN RAWLS begrenzt in seiner Gerechtigkeitstheorie den intergenerationellen Anspruch auf die beiden nächsten Generationen, weil sonst nur ein abstrakter Begriff von Zukunft und keine konkreten Personen mehr vorstellbar seien (RAWLS 1971: 392). Wie gehen wir mit der Tatsache um, dass wir die Bedürfnisse der Künftigen gar nicht kennen? Müssen wir ihnen die gleichen Wohlstandsgüter oder nur die gleichen Wohlstandschancen hinterlassen? Wie soll man diesen Grundsatz in Bezug auf die Vielzahl der nicht nachwachsenden Rohstoffe verstehen?

Müssen wir, wenn anzunehmen ist, dass im Jahr 2100 neun Milliarden Menschen leben, ihnen auch anderthalb Mal so viele Ressourcen zur Verfügung stellen oder dürfen wir es als gerecht betrachten, wenn – bei gleich bleibender Ressourcenmenge – jeder ein Drittel weniger bekommt? Wie kann man dem Problem begegnen, dass angesichts der großen Prognoseunsicherheiten (z.B. Klimaentwicklung) eine deduktive Berechnung der künftigen

Ressourcenmengen und ihrer Verteilung schon im Keim versagt? Möglicherweise ist schon die Frage "Wie viel Natur schulden wir der Zukunft?" im Rahmen eines egalitaristischen Konzeptes von intergenerationeller Gerechtigkeit falsch gestellt? (KREBS 2001: 165-174).

Wie kann man das Motivationsproblem lösen angesichts der Tatsache, dass die Künftigen die Anstrengungen, die wir für sie erbringen oder unterlassen, nicht vergelten können? Der Wille, dass die Menschengattung erhalten bleiben soll (so der neue kategorische Imperativ des Prinzips Verantwortung bei HANS JONAS; JONAS 1984: 84-95) ist keineswegs bei allen Menschen stark ausgeprägt. Wer seine Identität rein individuell beschreibt und persönlich keine Kinder hat, für den scheint es keinen zwingenden Grund zu geben, sich die Bedürfnisse der künftigen Menschen ethisch zu Eigen zu machen.

Viele dieser Fragen bleiben in der gegenwärtigen philosophischen und politischen Debatte offen, so dass die vollmundige Rede von „Verantwortung für künftige Generationen“ zu einem Ausweichen ins Unverbindliche und diffus Moralisierende führt. Gerade die Unverbindlichkeit ist vermutlich einer der wesentlichen Gründe für die Beliebtheit dieser Formel. Dennoch hat sie eine grundlegende Bedeutung, die jedoch nur auf dem Weg einer mühsamen Verständigung über die Interpretation, Eingrenzung und Operationalisierung eingelöst werden kann. Dazu nur einige skizzenhafte Bemerkungen: Da die Bedürfnisse der künftigen Generationen nicht bekannt sind und aufgrund des Selbstbestimmungsrechtes auch möglichst wenig vordefiniert werden sollen, kann intergenerationelle Gerechtigkeit ganz offensichtlich nicht nach dem Muster eine Gleichverteilung der Ressourcen zwischen den Generationen konkretisiert werden.

Entscheidend ist vielmehr die Vermeidung von Engpässen für künftige Entwicklungsmöglichkeiten und die Aufrechterhaltung der Innovationsfähigkeit und Lebensqualitätschancen. Auch angesichts der kulturellen und technischen Veränderungen sollte nicht gleiche Wohlfahrt, sondern gleiche Wahlmöglichkeit zum Ziel intergenerationeller Gerechtigkeit gemacht werden. Wenn man den Wohlfahrtsbegriff als Grundlage einer Gerechtigkeitstheorie verwendet, führt dies sehr leicht in die Sackgasse rein verteilungstheoretischer Ansätze. Eine Gerechtigkeitstheorie muss jedoch auch die Anreize und Interaktionsbedingungen für die Schaffung von Wohlstand berücksichtigen (VOGT 1999b: 292-296). Wir sind nicht für die Wohlfahrt der Künftigen verantwortlich, sondern für ihre Chancen. Zielgröße intergenerationeller Gerechtigkeit sollte es sein, den Nachkommen eine Welt zu hinterlassen, die ihnen Raum bietet, ihre eigenen Entscheidungen zu treffen (WEIKARD 2001: 35-46).

Das Ressourceneigentumsrecht einer Generation ist nie ein unbeschränktes Eigentumsrecht, sondern trägt immer den Charakter eines "usus fructus", eines Rechts, sich die Erträge anzueignen, solange die Ertragskraft als solche erhalten bleibt. Dabei können die menschliche Kreativität und die Veränderung der technischen Fähigkeiten als Bestandteil der Ertragskraft der Erde angesehen werden (WEIKARD 2001: 41). In einfachen Worten drückt dies eine indianische Vorstellung aus: Wir haben die Erde nur von unseren Nachkommen geliehen.

Das utilitaristische Konzept intergenerationeller Gerechtigkeit, wie es DIETER BIRNBACHER vertritt, geht weit über die Minimalforderungen der Nachhaltigkeit, den Ressourcenbestand zu schonen, hinaus und fordert ein Sparen bzw. eine positiv aufbauende Entwicklung der Ressourcen immer dann, wenn dadurch die Wohlfahrt späterer Generationen verbessert werden kann (BIRNBACHER 1995). Diese Forderung einer aufbauenden Entwicklung ist auch im

Raumordnungsgesetz verankert, das nicht nur den konservierenden Schutz, sondern ebenso die Pflege und Entwicklung von Naturraumpotenzialen anspricht (ARL 1999; ARL 2000). Um einen solchen Wertewandel für die Wirtschaftspolitik greifbar zu machen, bedarf es einer systematischen Ausarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren, wie dies mit dem „Index of Sustainable Economic Welfare“ seit langem diskutiert wird (DIEFENBACHER 2001: 133-170).

Die Forderung eines völligen Verzichts auf die Nutzung nicht nachwachsender Rohstoffe wäre eine offensichtliche Überforderung, die selbst bei einem hohen Maß an Zukunftsverantwortung kaum zu solchen Prioritäten führen würde, die den Künftigen im Rahmen des Möglichen optimale Wohlstandschancen hinterlassen. Man braucht Substitutionsregeln, um den Verbrauch von Naturkapital durch anderes Naturkapital (z.B. künstliche Biotope), bessere Technik sowie durch Human- und Sozialkapital zu ersetzen. Aus der Perspektive einer verantwortungsethischen Folgenbewertung für die Wohlfahrtschancen künftiger Generationen ist das Konzept einer „schwachen Nachhaltigkeit“ möglicherweise faktisch stärker als das der „starken Nachhaltigkeit“, weil es auch das kreative Potenzial einer dynamischen Entwicklung von Substitutionen systematisch einbezieht und fördert.

Aufgrund ihrer langfristigen Wirkung ist die Raumordnung ein ganz zentraler Aspekt intergenerationaler Gerechtigkeit. Sie könnte ein Element der Rückbesinnung auf langfristiges Denken und dessen Durchsetzung im Naturumgang moderner Zivilisation werden, indem sie als übergeordnete Planung für die Gestaltung der Verkehrswege sowie der Siedlungs- und Landwirtschaftsflächen eine langfristig ausgerichtete Qualitätssicherungsfunktion übernimmt. Der Erhaltung von Naturraumpotenzialen durch eine raumordnerische Planung, die die fortschreitende Versiegelung und Zersiedelung des Raumes eindämmt und Freiräume sichert, lässt sich als Konsequenz aus Artikel 20a des GG begründen.

Obwohl es die Raumordnung zunächst mit der räumlichen Dimension zu tun hat, ist für sie primär die zeitliche Ausdehnung der Verantwortung, also die Frage der intergenerationalen Gerechtigkeit, entscheidend. Das hat seinen Grund darin, dass die Raumordnung für ein räumlich begrenztes Territorium plant, von daher also lokale Grenzen relativ gut definieren und koordinieren kann, innerhalb dieser Territorien aber die ganze Zeitdimension berücksichtigen muss. Der zentrale ethische Anspruch, dem sich eine nachhaltige Raumordnung zu stellen hat, ist das Postulat intergenerationaler Gerechtigkeit.

*(b) „Konstantes Naturkapital“*

Da ein maßgeblicher Engpass für die Lebenschancen künftiger Generationen heute die Schädigung des Naturraumes und der Funktionstüchtigkeit der Biosphäre ist, konkretisiert sich die Forderung intergenerationaler Gerechtigkeit wesentlich in dem Postulat „konstantes Naturkapital“. Hierfür muss man die Natur in irgendeiner Weise auch als physische Größe, nicht nur als monetäre Größe in die Berechnungen miteinbeziehen. Es liegt nahe, das Theorem „konstantes Naturkapital“ durch die Grundfunktionen der ökologischen Systeme zu interpretieren (vgl. ARL 1999; ARL 2002: 20 f.):

- ⊗ Produktionsfunktion,
- ⊗ Senkenfunktion (Assimilation),
- ⊗ Regelungsfunktion,

■ Informationsfunktion.

Erhalten werden soll demnach nicht unbedingt ein bestimmter Zustand der Natur, sondern ihre Evolutionsfähigkeit. Aufgrund des hohen anthropogenen Schadstoffausstoßes ist heute die Senkenfunktion der Natur der maßgebende Engpass (BLASI 2001). Aber auch die genetische Information des Biosystems (Informationsfunktion) wird weltweit durch die rapide Reduktion der Artenvielfalt beeinträchtigt. Hauptursache hierfür ist die Rodung der tropischen Regenwälder. In Deutschland, das in vieler Hinsicht hohe Umweltqualitätsstandards aufweist, ist der Rückgang der Artenvielfalt aufgrund mangelnder Biotope erheblich. Welche Folgen für die ökologischen Systeme dies hat, lässt sich kaum abschätzen. Da die Diversitäts-Stabilitäts-These heute nur noch bedingt aufrechterhalten wird (SRU 1994, Nr. 99-101), ist eine rein funktionale Begründung für Artenvielfalt, wenn man sie durch die Raumordnung erhalten will, kaum ausreichend.

Auf der Suche nach differenzierten ethischen Bewertungskriterien für den Biosphärenschutz hat der die Bundesregierung beratende Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) ein Gutachten zur "Umweltethik" formuliert. Darin unterscheidet er zwischen kategorischen, d.h. nicht tauschfähigen, und kompensatorischen Prinzipien (vgl. WBGU 1999: 14 f.). Die ethischen Differenzierungen des WBGU sind gerade für die Raumordnung höchst hilfreich.

Es gibt Bereiche, die kategorisch zu schützen und die in der ethischen Bewertung nicht für Abwägungsprozesse zugänglich sind. So fordert der WBGU z.B. "Eingriffe, die die Existenz des Menschen gefährden, sind kategorisch zu unterlassen" (ebd. 38); auch Eingriffe, die wichtige Stoff- und Energiekreisläufe auf globaler Ebenen nennenswert beeinflussen, rechnet er zu den kategorisch abzulehnenden Handlungsweisen (ebd. 40). Ebenso wird der Erhalt der Vielfalt von Ökosystemen und Landschaften sowie von primären Schlüsselarten zu den kategorischen Prinzipien gerechnet (ebd. 40 f.).

Die übrigen Güter bzw. Naturraumpotenziale sind für kompensatorische Prinzipien und damit teleologische (auf die Folgen bezogene) Bewertungsverfahren zugänglich. In der heutigen Debatte um Nutzungsregeln für die Natur werden überwiegend teleologische Bewertungsverfahren vorgeschlagen (WBGU 1996: 42). Zu deren Weiterentwicklung will der WBGU mit Hilfe ökonomischer Bewertungsverfahren für biosphärische Leistungen beitragen (WBGU 1996: 47-80). Er versteht dieses Konzept nicht als letztgültige Bewertung, sondern als "Demonstration" von Wertdimensionen und als Hilfe zur Verbesserung der Allokationseffizienz von Handlungsentscheidungen im Bereich teleologischer Bewertungen biosphärischer Leistungen. Dabei unterscheidet er direkte Werte (wirtschaftlicher Nutzwert), indirekte Werte (Funktionswert), Optionswerte (potenzielle Nutzungsmöglichkeiten für die Zukunft), Existenzwerte und Erlebniswerte. Existenzwerte sind Eigenwerte, die jemandem oder etwas völlig unabhängig von einer direkten oder indirekten Nutzenstiftung zukommen, einfach weil es sie gibt.

Als zentrale politische Schlussfolgerungen aus diesem ethischen Konzept fordert der Wissenschaftliche Beirat (WBGU 1999: 129-133):

1. Einrichtung eines Frühwarnsystems;
2. Etablierung internationaler Mechanismen zum Schutz der kategorischen Werte;

3. Schaffung dezentraler Anreize zum Schutz der Biosphäre;
4. Durchsetzung von kategorischen Leitplanken nach drei Kategorien: a) vollständiger Schutz (Noah-Strategie), b) extensive Nutzung (Zensorstrategie), c) optimale, intensive, aber nachhaltige Nutzung (Demiurg-Strategie).

All dies sind Versuche, die ethische Grundforderung "konstantes Naturkapitel" durch vernünftige Handlungsregeln zu konkretisieren. Der Schutz und die Pflege der biologischen Vielfalt ist dabei natürlich nur ein Teilbereich, dessen Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung aber gerade in Deutschland nicht unterschätzt werden sollte. Er fällt wesentlich in die Zuständigkeit der Raumordnung, die hier aufgrund des hohen Flächenverbrauchs trotz abnehmender Bevölkerungszahl sehr in die Defensive geraten ist (ARL 1999; ARL 2002: 20).

(c) *"Jeder Mensch hat das gleiche Recht, die global zugänglichen Ressourcen in Anspruch zu nehmen, solange die Umwelt nicht übernutzt wird"*

Dieser Grundsatz stellt lokales Handeln in den Anspruch einer globalen Solidarität. Viele sprechen in Gegenüberstellung zur *intergenerationellen* Gerechtigkeit auch von "*intragenerativer* Gerechtigkeit" (z.B. ARL 2002: 9-14). Klarer ist es jedoch, schlicht von "globaler Gerechtigkeit" zu sprechen. Da die Knappheit an Trinkwasser, die Versteppung und Erosion von fruchtbarem Boden sowie die klimabedingten Veränderungen der Naturraumpotenziale schon heute zu den dominanten Armutsursachen und zugleich Armutsfolgen gehören, besteht hier ein unlösbarer Zusammenhang zwischen ökologischen und sozialen Problemen. Nur auf der Grundlage einer intensiven weltweiten Armutsbekämpfung wird die notwendige globale Kooperation zum Schutz der Lebensräume für künftige Generationen eine wirkliche Chance haben. Deshalb hat die UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung, die von 26.8.-4.9.2002 in Johannesburg/Südafrika stattfand, den Akzent auf Armutsbekämpfung gesetzt. Auch in friedenspolitischer Hinsicht ist globale Gerechtigkeit in der Ressourcenverteilung die ethisch wohl dringlichste Frage.

Die entscheidende ethische Frage der Gerechtigkeit ist, ob es einen Anspruch aller Menschen auf gleiche Nutzungschancen der global zugänglichen Ressourcen gibt. Dann muss man die gegenwärtige Situation als grundlegend ungerecht charakterisieren: Die Berechnung, dass ca. 20% der Menschheit 80% der Ressourcen verbrauchen, ist bekannt (BUND/Misereor 1996: 89-148). Man kann diese Ungleichverteilung jedoch nur dann und insofern als ungerecht kennzeichnen, als man sie als Folge gesellschaftlichen Handelns einstuft. Insofern sie Folge der natürlichen Ungleichverteilung ist, kann man die ethische Differenz "gerecht/ungerecht" nicht darauf anwenden: Die Natur verteilt ihre Gaben sehr ungleich, gibt den einen Gesundheit, Schönheit, Klugheit und schlägt andere mit Krankheit und schlechten Eigenschaften; das "ungerecht" zu nennen ist jedoch sinnlos, weil die Natur kein möglicher Adressat sittlicher Forderungen ist (RICKEN 1998: 72).

Wir haben uns daran gewöhnt, den Bereich dessen, was wir als Folge gesellschaftlichen Handelns und damit als "Risiko" auffassen, ständig auszuweiten (BECK 1986). Dies führt jedoch zunehmend zu einer Überforderung von Staat und Gesellschaft. Die Forderung nach einer Gleichverteilung der Beanspruchung natürlicher Ressourcen ist deshalb auf die Bereiche zu begrenzen, die Folge gesellschaftlichen Handelns sind, und das heißt, vor allem auf gerechte Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft (VOGT 1999b; VOGT 2000). Im Bereich

von handelbaren Verbrauchsgütern, wie z.B. Öl, würde die Forderung nach globaler Gleichverteilung zu einer Planwirtschaft führen, die schon auf nationaler Ebene versagt hat. In Bezug auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß ist das Prinzip der Gleichheit begrenzt durchaus anwendbar, wobei ein Mittelweg aus drei Gerechtigkeitsansätzen zu wählen ist:

1. Absolute Gleichverteilung der Nutzungs- bzw. Ausstoßungsrechte;
2. Gleichheit der relativen Anstrengung (gleiche Prozentzahl der Reduktion, nach dem Kyoto-protokoll 5,2% bis 2005, gemessen an dem CO<sub>2</sub>-Ausstoß des Jahres 1990);
3. Beanspruchung je nach Leistungsfähigkeit und Anteil an der Problemverursachung (Mehrleistungen der Industrieländer, die die Hauptverursacher des Klimawandels sind).

Dieses Beispiel kann exemplarisch veranschaulichen, wie komplex die Forderung nach einer weltweit gerechten Ressourcenverteilung ist. Die Komplexität wird noch gesteigert, wenn man Kompensationsmaßnahmen einbezieht (z.B. Senkenfunktion der Wälder; Förderung CO<sub>2</sub>-sparender Technik in anderen Ländern), was im Interesse der positiven Anreize für einen möglichst effizienten (allokationsoptimierten) Klimaschutz sinnvoll und ethisch geboten erscheint.

Bezugspunkt für die Forderung nach weltweit "gerechter" Ressourcenverteilung ist in der Studie Zukunftsfähiges Deutschland nicht der einzelne, sondern die Nation: Die Ansprüche von Deutschland werden anhand der Bevölkerungszahl ermittelt. Methodisch steht hier das in den Niederlanden entwickelte Umweltraum-Konzept im Hintergrund. Als normatives Konzept für die unmittelbare Deduktion von Nutzungsansprüchen ist es, wie gezeigt, nur begrenzt anwendbar. Dennoch bietet das Umweltraum-Konzept einen guten Anhaltspunkt für die Abschätzung der notwendigen Einsparmaßnahmen. So wird der "ökologische Rucksack" des durchschnittlichen Raum- und Ressourcenverbrauchs der Deutschen in einigen Forschungen auf das Doppelte des inländischen Verbrauchs berechnet (BUND/Misereor 1996: 26-53; wesentlich vorsichtiger: ARL 2002: 10 f.).

Zwar ist das Modell des ökologischen Rucksacks bereits vereinzelt in ARL-Forschungen zur Raumordnung benannt, bisher jedoch nirgendwo systematisch berücksichtigt (ARL 2002: 14). Insbesondere hinsichtlich der Fragen landwirtschaftlicher Flächennutzung – wo etwa durch Futtermittelimporte sowie Exporte subventionierter Produkte in Entwicklungsländer, die dort die einheimische Landwirtschaft zurückdrängen, direkte, wenngleich nicht monokausale Zusammenhänge der europäischen Flächennutzung und dem Hunger von 800 Millionen Menschen in der Welt bestehen (EKD/DBK 2003, Nr. 32-39) – könnte die Raumordnung in Verbindung mit der Agrarpolitik substantielle Beiträge zu globaler Gerechtigkeit leisten. Dieser Problemhorizont scheint in der Raumordnung, die sich bei der Frage intragenerationeller Gerechtigkeit primär auf die nationale Frage des ebenfalls höchst umstrittenen Anspruchs „gleichwertiger Lebensbedingungen in ganz Deutschland“ konzentriert (FINKE 1998), bisher kaum bewusst zu sein. Hier besteht aus ethischer Sicht ein grundlegendes Forschungs- und Handlungsdefizit.

(d) *“Menschliche Eingriffe müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Zeitmaß der natürlichen Prozesse stehen“*

Im Hintergrund dieser Regel, die der Risikominimierung gilt und die vor allem über die Enquete-Kommission “Schutz des Menschen und der Umwelt” bekannt wurde, steht das Forschungsprogramm zur “Ökologie der Zeit” von K. GEIßLER und M. HELD an der Evangelischen Akademie Tutzing (HELD; GEIßLER 1995). Die Formulierung “angemessenes Verhältnis” ist allerdings zu offen, als dass die Regel wirklich normative Kraft entfalten könnte. In der Kommunikation des Nachhaltigkeitskonzeptes wirkt sie wie ein unverbindliches Anhängsel. Die Analyse der Zeitskalen ist zwar durchaus ethisch bedeutsam, sie ist jedoch konzeptionell nicht eigenständig, sondern als ein dynamischer Ansatz zur Interpretation dessen, was “konstantes Naturkapital” bedeutet, zu verorten.

Dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, dass tiefe Zusammenhänge zwischen der Beschleunigung des Lebenstempos moderner Gesellschaft und ihrem rapiden Raumbedarf bestehen. Ohne Entschleunigung in zentralen Bereichen wird auch der Raum- und Ressourcenverbrauch nicht auf naturverträgliche Maße zu bringen sein. Evolutionstheoretisch betrachtet befindet sich die Menschheit auf dem Kurs einer “run-away-selection”: Aufgrund des hohen, auf sehr spezifische gesellschaftliche Bedingungen bezogenen Wettbewerbedrucks werden Merkmale, die nach diesen Bedingungen wirtschaftliche Selektionsvorteile schaffen, so begünstigt und in hohem Tempo befördert, dass die Gesamtanpassung des Systems an seine ökologische Nische kaum noch Berücksichtigung findet und rapide schlechter wird (DARWIN analysiert das Phänomen der “run-away-selection” anhand der Pfauenfedern, die einen spezifischen Konkurrenzvorteil bieten, aber außerhalb des Balzverhaltens die ökologische Anpassung verschlechtern). Man kann die atemlose Beschleunigung der postmodernen Gesellschaft als Ausdruck und Folge von Orientierungs- und Ziellosigkeit deuten: “Als sie das Ziel aus den Augen verloren, verdoppelten sie ihre Geschwindigkeit” (MARK TWAIN).

Zwischen der rastlosen Beschleunigung sowie den vermeintlichen Wachstumszwängen postmoderner Gesellschaft und ihrem steigenden Flächen- und Ressourcenverbrauch bestehen grundlegende Zusammenhänge. Deshalb ist eine „Ökologie der Zeit“ in Verbindung mit neuen Konzepten einer nachhaltigen Mobilität, einer Aufwertung der Region und qualitativen statt quantitativen Wachstumsmodellen (BUSCH-LÜTY 1998; SPEHL 1998; ARL 2002: 16) so etwas wie eine ethische Tiefendimension nachhaltiger Raumplanung. Die derzeitige Wachstumsstrategie ist mit einer langfristig nachhaltigen Entwicklung nicht vereinbar.

Aus den vier genannten Wertentscheidungen ergeben sich weit reichende Konsequenzen. Dabei herrscht jedoch auch in der ethischen Diskussion selbst hinsichtlich der Frage nach tragfähigen Maßstäben für globale, auch künftige Generationen einschließende Gerechtigkeit eine bemerkenswerte Unklarheit. Die Vorstellung der Gerechtigkeit als Gleichverteilung der Ressourcen kommt sowohl in der intergenerationellen wie in der globalen Dimension an deutliche Grenzen. Die Gleichheitsforderung muss – wie in vielen anderen Bereichen auch – stärker formalrechtlich interpretiert und damit auf faire Interaktionsbedingungen in der Ressourcennutzung verlagert werden (vgl. VOGT 1999b). Die Heterogenität der Gerechtigkeitsvorstellungen im bisherigen Nachhaltigkeitsdiskurs ist eine seiner größten Schwächen. Die Ethik stellt hier mehr Fragen, als dass sie Antworten und Maßstäbe vorgibt.

Dessen ungeachtet ist jedoch in zentralen Handlungsfeldern hinreichend klar, was zu tun wäre, um der Verantwortungslosigkeit gegenüber den Armen und den kommenden Generationen auch in Deutschland gegenzusteuern. Um verantwortlich handeln zu können, müssen nicht alle theoretischen Verantwortungsprobleme vorher gelöst sein. Oft zeigt sich der Weg erst beim Gehen. Man kann die Ethik mit dem Fahrradfahren vergleichen: Wer stehen bleibt, um die Situation und die Bewertungsmaßstäbe vollständig zu analysieren, bevor er handelt, kommt aus dem Gleichgewicht und fällt um. Ethik muss prozessbegleitend zum Handeln betrieben werden. Der Wille zur Verantwortung ist jedoch Mangelware. Im Umgang mit der Natur befindet sich die Menschheit auf dem Kurs einer massiven kollektiven Selbstschädigung.

## 2.2 Demokratische Partizipation

Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung gibt keine eindeutigen Handlungsanweisungen vor. Dies hängt damit zusammen, dass es in seiner Zielbestimmung nicht linear angelegt ist, sondern sich als ein umfassendes "Zielsystem" nicht aufeinander rückführbarer Teilkomponenten versteht. Die Imperative für seine Umsetzung können dementsprechend nicht deduktiv abgeleitet werden. Dies ist aber keineswegs ein Defizit: Unter den Voraussetzungen des weltanschaulichen und ethischen Pluralismus moderner Gesellschaften kann die Funktion des Leitbildes der Nachhaltigkeit von vornherein nicht mehr sein als die eines Orientierungsrahmens für den gesellschaftlichen Diskurs. Man kann die Funktion des Leitbildes der Nachhaltigkeit gut an der des ältesten Leitbildes, nämlich dem Sternenhimmel, verdeutlichen: Es gibt Orientierung und Richtung, kann aber nicht unmittelbar selbst angestrebt werden (zur Bedeutung von Leitbildern in der Raumordnung vgl. Beitrag von GUSTEDT in diesem Band).

Die Gleichrangigkeit von ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen bedeutet, dass Nachhaltigkeit eher ein Konflikt- als ein Harmoniemodell ist: Oft ist nur durch Verhandlungen, Kompromisse und Güterabwägungen im Einzelfall zu entscheiden, wo dem ökologischen Ziel des Landschaftsschutzes oder dem sozioökonomischen Druck des ansteigenden Flächenbedarfs für Unternehmen, Verkehrswege oder Wohnflächen der Vorrang zu geben ist. Die oben bevorzugte "schwache" Interpretation der Nachhaltigkeit erlaubt es, Flächenverbrauch durch die Entsiegelung und Renaturierung nicht mehr gebrauchter Flächen zu kompensieren. Damit ist eine Dynamik von Verhandlungsmöglichkeiten gegeben.

Das Leitbild der Nachhaltigkeit nimmt den Streit zwischen den Experten aus Ökologie, Ökonomie und Technik sowie den zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen nicht vorweg, sondern bietet einen Rahmen für die Suche nach zukunftsfähigen Entwicklungspfaden und tragfähigen Zuordnungen der ökonomischen, ökologischen und sozialen Erfordernisse. Seine Funktion liegt darin, die Vielfalt der notwendigen Bemühungen zu bündeln und in eine bestimmte Zielrichtung zu lenken. Das, was "nachhaltige Entwicklung" für die jeweils Betroffenen konkret bedeuten soll, muss subsidiär von den Ländern und in Foren der gesellschaftlichen Kommunikation ausgehandelt werden. Nachhaltigkeit ist ein pluralistischer Suchprozess.

Das bedeutet für die Raumplanung u.a., dass ihre wichtigsten Vollzugsebenen in der kommunalen Bauleitplanung sowie der Siedlungs- und Landesplanungspolitik der Länder liegen, während die Kompetenz des Bundes eher auf der Ebene von Leitbildern, ethischen

Abwägungsdirektiven und Richtlinien mit ermessensleitendem und empfohlenem Charakter liegt.

Die Offenheit des Leitbildes der Nachhaltigkeit fordert zur verstärkten zivilgesellschaftlichen Mitgestaltung des öffentlichen Lebens auf. Dies ist eine demokratische Leitidee der Agenda 21. So ist ihr vielleicht wichtigster und kreativster Teil der dritte, der unter dem Titel steht "Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen" (Teil III: Kapitel 23-32). Eine "teilhabende Demokratie" (Agenda 21, Kapitel 27) ist nicht nur Mittel, sondern zugleich fundamentaler Inhalt des Konzepts nachhaltiger Entwicklung. Eine partizipative Umsetzung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung wird ausdrücklich von der Rio-Deklaration gefordert (Rio-Deklaration, Grundsatz 11). Die weltweiten lokalen Agenda 21-Prozesse zielen auf einen grundlegenden Bewusstseinswandel durch aktive Mitgestaltung des jeweiligen Lebensraumes. Die Mitgestaltung von Agenda 21-Prozessen wäre ein innovatives Instrument einer neuen partizipativen Planungskultur der Raumordnung.

Ein ethischer Bewusstseinswandel lässt sich weder von der Politik noch von der Pädagogik "machen", er kann nur dann langsam wachsen, wenn die Bürgerinnen und Bürger Chancen sehen, Mitverantwortung zu übernehmen und ihren Lebensraum aktiv mitzugestalten. Nicht durch Appelle von außen, sondern durch Chancen für Anerkennung und durch Mitgestaltung gedeiht Verantwortungsbewusstsein. Deshalb ist Partizipation ein ganz wesentliches Element des ethischen Prinzips der Nachhaltigkeit.

Die konsequente Ermöglichung von Partizipation wäre für die Raumordnung ein großer Schritt in Richtung Nachhaltigkeit. Sie erfordert jedoch eine neue Planungskultur durch transparente und aktivierende Verfahren der Beteiligung (ARL 2002: 34-42). Wo die Bürgerinnen und Bürger die Planungsentscheidungen als für ihren persönlichen Lebensraum relevant erleben, werden beispielsweise gute Erfahrungen gemacht mit dem Instrument der "Planungszellen" (nach dem Konzept von DIENL). Eine dialogische Vorgehensweise entlastet den Staat, indem er viele Kompetenzen und Initiativen, die von den Bürgerinnen und Bürgern eingebracht werden, nutzen kann. Der alltagsbezogene Sachverstand der betroffenen Bürgerinnen und Bürger ist oft eine hilfreiche Korrektur und Ergänzung zum Sachverstand der Experten. Für die Raumordnerinnen und Raumordner fordert dies ein stärker auf Moderation und Vermittlung ausgerichtetes Rollenverständnis (vgl. Beitrag von CLEMENS in diesem Band).

Partizipationsverfahren nehmen den Staat in neuer Weise in die Pflicht, sich einer öffentlichen Diskussion über die Angelegenheiten zukunftsfähiger Entwicklung zu stellen und diese aktivierend und fair zu moderieren. Partizipation ist ein Schritt hin zur "Demokratisierung der Demokratie" (GIDDENS 1997), die auf Foren basiert, in denen die Menschen selbst über die Gestaltung ihrer Lebenswirklichkeit entscheiden können, ihre Optionen in vielfältigen Gesprächen der öffentlichen Diskussion aussetzen und diskursiv zu gemeinsamem Handeln finden. Ein solcher Weg der kooperativen und subsidiären Umweltpolitik wurde im Umweltforum Bayern erfolgreich erprobt (vgl. BStLU 1998), jedoch bisher kaum als Gestaltungselement der "Normalpolitik" ausgebaut. Für die Raumordnung fordert die Stärkung von demokratischer Mitverantwortung vor allem einen transparenten Umgang mit Information und Macht (vgl. dazu Beitrag von STREICH in diesem Band).

### 2.3 Regionale Grenzen als Chance

Die Stärkung von regionaler Eigenverantwortung und von Selbstbestimmungsrechten ist ein Gebot der Freiheit sowie des Schutzes der Individuen und sozialen Gruppen gegenüber einer bürokratischen Übermacht. Gerade in den komplexen Handlungszusammenhängen postmoderner Gesellschaft, in denen zentrale Steuerungsmodelle zunehmend an ihre Grenzen stoßen, ist es von entscheidender Bedeutung, zentrale Regulierungen auf die notwendigen Rahmenbedingungen zu beschränken. Entscheidungsbefugnisse dürfen dementsprechend nur dann auf übergeordnete Ebenen verlagert werden, wenn die untergeordneten nicht die nötigen sachlichen Kompetenzen und organisatorischen Möglichkeiten besitzen.

Ethisch ist hier das Prinzip der Subsidiarität maßgeblich (VOGT 2000: 28-36). Subsidiarität ist ein Schlüsselprinzip, um die Auswirkungen der Globalisierung durch eine Stärkung regionaler und lokaler Handlungszusammenhänge auszubalancieren und dabei zugleich den Horizont übergeordneter Problemstellungen im Blick zu behalten. Dies wird in dem Slogan "global denken, lokal handeln" ausgedrückt, der sich in der ökologischen Debatte als eine wichtige Interpretation des Subsidiaritätsprinzips etabliert hat. Subsidiarität hat eine grundlegende Bedeutung für den Agendaprozess. Sie ermöglicht notwendige Differenzierungen, um Regionalisierung nicht misszuverstehen als Rückzug in Provinzialität. Subsidiäre Eigenständigkeit muss föderativ integriert und mit dem Bewusstsein der überregionalen, nationalen, europäischen und globalen Problemzusammenhänge verbunden werden.

Nachhaltige Entwicklung erfordert eine regionale Abgrenzung und Unterstützung relativ selbständiger sozialer Einheiten, die eng mit ihrer konkreten natürlichen und sozialen Umwelt verbunden sind und so ein besonderes Interesse an deren Schutz haben. Die Stärkung regionaler Eigenständigkeiten hat eine Schlüsselbedeutung für die Förderung mittelständischer Unternehmen und „Netzwerkökonomien“ mit großen ökologisch vorteilhaften Potenzialen. In der Raumplanung ist die „Entdeckung“ der Region als Handlungskollektiv, das auf unterschiedliche Weise zwischen nationaler und lokaler Ebene verortet wird, zu einem politischen und ökonomischen Hoffnungsträger ersten Ranges avanciert (FÜRST 1999; Präsidium der ARL: 6; ARL 2002: 48-53).

In der Raumplanung kann die Maxime subsidiärer Regionalisierung u.a. umgesetzt werden durch eine dezentrale Konzentration der Siedlungsflächen sowie durch eine Förderung strukturschwacher Räume (Infrastrukturausbau, Dorferneuerungsprogramme, Regionalvermarktungsinitiativen etc.). Ebenso wichtig ist eine Bündelung der Siedlungsflächenausdehnung entlang von leistungsfähigen Nahverkehrsachsen sowie eine Verkehrsvermeidung durch Nutzungsmischung und funktionale Vielfalt der einzelnen Lebensräume sowie durch eine Verteuerung der Transportpreise. Da die Raum- und Siedlungsstruktur den Verkehrsbedarf wesentlich beeinflusst, bedarf es zur Lösung der massiven Verkehrsprobleme in Deutschland einer engen Verzahnung zwischen Verkehrs-, Raumplanungs- und Siedlungspolitik. Auch solche politisch-strategischen Überlegungen sind Gegenstand einer ethischen Reflexion über Nachhaltigkeit in der Raumplanung.

Das Konzept der Förderung regionaler Eigenständigkeit und Integration von Lebensräumen ist ein fundamentaler Beitrag zur Entschleunigung und Entflechtung moderner Gesellschaft und damit zur nachhaltigen Stabilisierung ihrer Entwicklungsdynamik. Regionale und kommunale Konzepte für die Umsetzung von Nachhaltigkeit können oft besser auf die

spezifischen sozioökonomischen, politischen und kulturellen Gegebenheiten eingehen. Regionales Handeln ist nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil hier die Wege zwischen den unterschiedlichen Institutionen (Verwaltungen, Wirtschaftsunternehmen, Verbände, Banken, Medien etc.) nicht so weit sind und die nötigen Kooperationen dementsprechend bessere Chancen haben, tatsächlich zustande zu kommen. So kann die räumliche Abgrenzung eines Lebensraums wesentlich zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen.

Räume zu schaffen, die als etwas Zusammengehöriges und als in sich stimmige Einheiten erlebt werden, ist wesentlich auch eine Aufgabe der Raumordnung. Sie kann dazu beitragen, die Besonderheiten von Regionen zu wahren und zu fördern, damit sie nicht untergehen in dem gesichtslosen Einerlei anonymer Raumgestaltung, wie sie heute zahllose Großstädte und landwirtschaftlich industrialisierte Nutzflächen prägt. Bei der Stärkung regionaler Räume lässt sich an die politische Wiederentdeckung der Region anknüpfen, wie dies beispielsweise längst viele Werbestrategen mit regional gekennzeichneten Produkten tun. Gerade in der global entgrenzten Welt der Postmoderne gibt es gleichzeitig eine neue Sehnsucht nach Beheimatung in der Region (EKD/DBK 2003, Nr. 62-68). Grenzen schaffen Identität. Das kreative Gestalten und Erleben räumlicher Einheiten kann wesentlich zur Stärkung von Identitätsbewusstsein und von sozialen Gemeinschaften beitragen. Die reiche Tradition der ästhetischen Wahrnehmung und Gestaltung von Landschaften ist dafür ein gutes Beispiel (HABER 2000). Die tiefe Symbolik der Landschaft als Sinnbild für einen geordneten, weiten und harmonischen Lebensraum, kann der Raumordnung Ansporn sein, mit Fantasie zukunftsfähige Räume zu gestalten.

## Literatur

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG [ARL] (1999): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung (ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 208). Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG [ARL] (2000): Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung. Handreichung zur Operationalisierung (ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 212). Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG [ARL] (2002): Raumbezogene Nachhaltigkeitsforschung: Bewertende Synopse der ARL-Forschung und Forschungsbedarf, v. K. WOLFRAM (Arbeitsmaterialien 288). Hannover.
- ALTNER, G.; MICHELSEN, G. (Hrsg.) (2001): Ethik der Nachhaltigkeit. Grundsatzfragen und Handlungsperspektiven in universitären Agendaprozessen. Frankfurt/M.
- APPEL, S. u.a. (2000): Wege zu einer Planungs- und Landschaftskultur. Kaiserslautern.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (BStLU)(1998): Bayern-Agenda 21 ...für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung in Bayern. München.
- BECK, U. (1986): Die Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M.
- BIRNBACHER, D. (1995): Verantwortung für zukünftige Generationen. Stuttgart (erste Aufl. 1988).
- BIRNBACHER, D.; BRUDERMÜLLER, G. (Hrsg.) (2001): Zukunftsverantwortung und Generationensolidarität. Würzburg.
- BIRNBACHER, D.; SCHICHA, CH. (2001): Vorsorge statt Nachhaltigkeit – ethische Grundlagen der Zukunftsverantwortung. In: BIRNBACHER; BRUDERMÜLLER (a.a.O.), S. 17-33.
- BLASI, L. u.a. (Hrsg.) (2001): Nachhaltigkeit in der Ökologie. Wege in eine zukunftsfähige Welt. München.

## ■ Das Prinzip der Nachhaltigkeit in ethischer Perspektive

- BUND/MISEREOR (Hrsg.) (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Basel.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (BMU) (Hrsg.) (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro (Dokumente). Bonn.
- BUSCH-LÜTY, CH. (1998): Nachhaltige Entwicklung als Leitbild und gesellschaftliche Verständigungsprozesse – Herausforderungen eines Paradigmenwechsels für Wissenschaft und Politik. In: ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 205: Nachhaltige Raumentwicklung – Szenarien und Perspektiven für Berlin-Brandenburg. Hannover, S. 4-18.
- DETZER, K.; DIETZELBINGER, D. u.a. (1999): Nachhaltig Wirtschaften. Expertenwissen für umweltbewusste Führungskräfte in Wirtschaft und Politik. Augsburg.
- DIEFENBACHER, H. (2001): Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit. Zum Verhältnis von Ethik und Ökonomie. Darmstadt.
- ENQUETE-KOMMISSION "SCHUTZ DES MENSCHEN UND DER UMWELT" (1994): Die Industriegesellschaft gestalten. Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen. Bonn.
- EVANGELISCHE KIRCHE IN DEUTSCHLAND [EKD]/DEUTSCHE BISCHOFSKONFERENZ [DBK] (2003): Neuorientierung für eine nachhaltige Landwirtschaft. Ein Diskussionsbeitrag zur Lage der Landwirtschaft (Gemeinsame Texte 18). Hannover/Bonn.
- EUROPÄISCHE ÖKUMENISCHE KONFERENZ FÜR KIRCHE UND GESELLSCHAFT (EECCS) (1996): Ist das herrschende Wirtschaftsmodell mit nachhaltiger Entwicklung vereinbar? (epd 18/96). Frankfurt a. M.
- FINKE, L. (1998): Regionale Disparitäten und nachhaltige Entwicklung. In: ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 203: Deutschland in der Welt von morgen. Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1997. Hannover, S. 38-40.
- FÜRST, D. (1999): Regionalisierung – die Aufwertung der Regionalen Steuerungsebene. In: ARL: Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 351-363.
- GIDDENS, A. (1997): Jenseits von Links und Rechts. Frankfurt a.M.
- HABER, W. (2000): Die Kultur der Landschaft – von der Ästhetik zur Nachhaltigkeit. In: Appel. (a.a.O.), S. 1-20.
- HAMPICKE, U. (1992): Ökologische Ökonomie. Individuum und Natur in der Neoklassik (Natur in der ökonomischen Theorie, Teil 4). Opladen.
- HARBORT, H.J. (1991): Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung. Eine Einführung in das Konzept des "Sustainable development". Berlin.
- HAUFF, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (= Brundtland-Bericht). Greven.
- HELD, M.; GEISLER, K. (Hrsg.) (1995): Von Rhythmen und Eigenzeiten: Perspektiven einer Ökologie der Zeit. Stuttgart.
- HÜBLER, K.-H. (1987): Raumordnungspolitik und Wertewandel (ARL Beiträge Bd. 103). Hannover.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE [IPCC = Zwischenstaatliche Verständigungsgruppe über Klimaveränderungen] (2001): Climate Change. Nairobi.
- JONAS, H. (1984): Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. 2. Aufl. Frankfurt a.M.
- KLUGE, F. (1989): Etymologisches Wörterbuch. Berlin.
- KREBS, A. (2001): Wieviel Natur schulden wir der Zukunft? Eine Kritik am zukunftsethischen Egalitarismus. In: BIRNBACHER/BRUDERMÜLLER (a.a.O.), S. 157-183.
- MÜNK, H. (1998): Nachhaltige Entwicklung und Soziallehre. In: Stimmen der Zeit 216 (1998) 4, S. 231-245.
- PEARCE, D.; TURNER, R.K. (1990): Economics of Natural Resources and the Environment. Baltimore.
- PRÄSIDIUM DER AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG [ARL] (o. J.): Orientierungsrahmen 2000 – 2002. Forschungsperspektiven der ARL. Hannover.

- PRIGOGINE, I.; STENGERS, I. (1990): Dialog mit der Natur. Neue Wege naturwissenschaftlichen Denkens. München.
- RAWLS, J. (1971): A theory of Justice. Cambridge Mass.
- RICKEN, F. (1998): Gerechtigkeit, philosophisch. In: KORFF, W. (Hrsg.): Lexikon der Bioethik. Gütersloh, Bd. 2, S. 71-73.
- SCHANZ, H. (1996): Forstliche Nachhaltigkeit. Sozialwissenschaftliche Analyse der Begriffsinhalte und -funktionen. Freiburg i. Br.
- SCHRAMM, M. (1994): Der Geldwert der Schöpfung. Ökologie - Theologie - Ökonomie. Paderborn.
- SPEHL, H. (1998): Nachhaltige Raumentwicklung als Herausforderung für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung. In: ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 205: Nachhaltige Raumentwicklung - Szenarien und Perspektiven für Berlin-Brandenburg. Hannover, S. 19-33.
- SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) (1999): Global Environment Outlook 2000. Nairobi.
- VOGT, M. (1996): Retinität: Vernetzung als ethisches Leitprinzip für das Handeln in komplexen Systemzusammenhängen. In: BORNHOLDT, S./FEINDT, P. (Hrsg.): Komplexe adaptive Systeme. Dettelbach, 159-197.
- VOGT, M. (1999a): Das neue Sozialprinzip „Nachhaltigkeit“ als Antwort auf die ökologische Herausforderung. In: W. KORFF u.a. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik. Gütersloh, Bd. I, S. 237-257.
- VOGT, M. (1999b): Soziale Interaktion und Gerechtigkeit. In: W. KORFF u.a. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik. Gütersloh, Bd. I, S. 284-309.
- VOGT, M. (2000): Globale Nachbarschaft. Christliche Sozialethik vor neuen Herausforderungen. München.
- WBGU (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN) (1999): Welt im Wandel. Umwelt und Ethik. Sondergutachten. Marburg.
- WEKARD, H.-P. (2001): Liberale Eigentumstheorie und intergenerationelle Gerechtigkeit. In: BIRNBACHER; BRUDERMÜLLER (a.a.O.), S. 35-46.
- WEIZSÄCKER, E.U. v.; LOVINS, A.; LOVINS, L. (1995): Faktor Vier. Doppelter Wohlstand - halbiertes Naturverbrauch. München.

## Ethik und Raumplanung in Deutschland<sup>1</sup>

### *Gliederung*

1. Vorbemerkungen
2. Raum als Gegenstand von Politik und Planung
3. Zum Begriff und zur Aufgabe der Raumplanung in Deutschland
4. Ethische Bestimmungsgründe für die Raumplanung bis 1933
5. Die Zeit von 1933 bis 1945
6. Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland von 1945/49 bis 1965
7. Die siebziger und achtziger Jahre in der Bundesrepublik
8. Ethik und Territorialplanung in der früheren DDR
9. Die Vereinigung Deutschlands und die Nachhaltigkeitsdiskussion der 90er Jahre
10. Neue Anforderungen

### Literatur

#### **1. Vorbemerkungen**

„Die Raumgestalt einer Epoche ist im Grunde immer auch die bauliche Selbstdarstellung der Gesellschaft, ist der gestalthafte Ausdruck eines vorherrschenden Gesellschaftsbildes und einer verbindlichen Gesellschaftsordnung im Wandel der Zeit“, sagte 1987 Pater E. NAWROTH in einem Referat zum Thema „Krisensituation in der Raumordnungspolitik heute“ anlässlich der gemeinsamen Jahrestagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL/1988) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) in Frankfurt/Main. NAWROTH geht dort von der Annahme aus, dass menschliches Denken und Handeln, Planen und Gestalten maßgeblich vom vorherrschenden Zeitgeist, vom gesellschaftlichen Wertebewusstsein, von der geltenden Weltanschauung und dem gesellschaftlichen Gestaltungswillen einer kulturgeschichtlichen Entwicklungsphase mit ihren spezifischen Entwicklungsdaten bestimmt wird. Ich ergänze diese Aussage jetzt und verweise zudem auf die Zusammenhänge zwischen „Raum-Ordnung“ und dem Mensch-Natur-Verhältnis, auf den Umgang mit Risiken und der Zukunft sowie auf die Interdependenzen von Zeit und Raum, d.h. den zeitlichen Abläufen und den Wirkungen in Vergangenheit und Zukunft.

---

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich „nur“ auf die Situation der Raumplanung in Deutschland, die im Vergleich zur Entwicklung der Raumplanung in den angelsächsischen, frankophonen oder ehemals sozialistischen, aber auch der anderen Nachbarländer im Hinblick auf historischen Ablauf, die die Planungspraxis tragenden „Planungsphilosophien“, die Aufgabenwahrnehmung und die Ergebnisse „solitär“ ist. Ein systematischer Vergleich der unterschiedlichen europäischen Raumplanungssysteme und der dahinter stehenden ethischen Grundhaltungen steht noch aus.

Im Folgenden soll versucht werden, dieses gesellschaftliche Wertebewusstsein oder, übersetzt in die Terminologie des Arbeitskreises, die ethischen Bestimmungsgründe des Politikbereiches Raumplanung in seiner Entwicklung in reichlich 100 Jahren in Deutschland zu skizzieren, einige Zäsuren im Zeitablauf aufzuzeigen und zu versuchen, Folgerungen für die Zukunft zu bezeichnen. Das Thema, aber auch die Arbeitsweise eines Arbeitskreises bei der ARL lassen eine „flächendeckende und im Zeitablauf stringente“ Untersuchung nicht zu, sondern die hier verkürzt darzustellenden Entwicklungslinien sollen Erklärungen für die heutige (z.T. unbefriedigende) Situation geben und Anregungen für die Zukunft vermitteln.

P. NAWROTH hat sich also schon vor 15 Jahren mit der Krise der deutschen Raumordnungspolitik befasst; der Verfasser dieses Beitrages erinnert sich an eine Tagung in der evangelischen Akademie Arnoldshain acht Jahre zuvor, bei der 1980 zum Thema „Das Unbehagen an der Raumordnung“ bereits ähnliche Defizite erkannt und beschrieben wurden (HÜBLER, 1980). Trotz aller Veränderungen seit dieser Zeit, in der Sache hat sich noch kaum etwas bewegt!

M. LENDI hat in der Einführung zu diesem Band die Gründe dargestellt, weshalb sich jetzt Fachleute verschiedener Disziplinen mit den Zusammenhängen zwischen Ethik und Raumplanung auseinander setzen. Auf zwei Aspekte soll im Zusammenhang mit den nachfolgenden Ausführungen noch einmal gesondert verwiesen werden.

a. In unserer Gesellschaft, behaupten Philosophen (z.B. JUNG 2002), hat eine neue Nachdenklichkeit Einzug gehalten: Menschen, Gruppen von Menschen und Institutionen der Gesellschaft versuchen sich klarer zu machen, genauer zu verstehen und präziser zu bewerten, um was es „bei den großen Fragen unserer Zeit“ und den keineswegs kleinen Fragen der eigenen Lebensführung eigentlich geht. Auf dem schmalen Grat zwischen akademischer Lebensferne der Philosophie und dem aktuellen populistischen „Philotainment“ sind viele Fragen angesiedelt, mit denen Aufklärung betrieben werden und klarer gesehen werden kann, worin die Konsequenzen unseres Handelns eigentlich liegen. Die Frage, mit welchen Kennzeichen „das gute Leben“ beschrieben werden kann, ist unbeantwortet. Antworten darauf sind indes notwendig, weil Raumplanung ebenso wie der Städtebau oder die Architektur weit vorausschauend Raum- und Siedlungsstrukturen bestimmen (planen) sollen, in denen sich dieses „gute Leben“ vollziehen kann. Vordergründig wird auf die Ethikdebatte in der Genforschung – deren Zusammenhänge zur Raumplanung weiter entfernt zu liegen scheinen – verwiesen. Näher liegen indes die ethischen Überlegungen der Raumplanung zur Naturaneignung oder zu Risikoeinschätzungen von durch den wissenschaftlichen Fortschritt ausgelösten Risiken und Naturrisiken und zum Umgang der Raumordnung mit ihnen.

Zwei Erfahrungen haben hierbei eine besondere Bedeutung, die die Renaissance philosophischer Nachdenklichkeit begünstigen: einerseits die abnehmende Prägekraft der christlichen Traditionsinstitutionen, den Sinndiskurs über ihr Traditionsmilieu hinaus zu führen. Und zweitens die tiefe Ambivalenz der wissenschaftlich – technischen Entwicklung, die den „klassischen Humanismus in ihren Strudel reißt“ (JUNG 2002)

b. Eine tiefe Sinnkrise des Systems der sozialen Marktwirtschaft hat die Gesellschaft in Deutschland, aber auch in Nachbarländern deswegen erfasst, weil die Mehrzahl der sozialen Subsysteme, in denen ein großer Teil der Gesellschaft organisiert ist, nicht mehr oder nur noch in begrenztem Maße funktioniert. Der so genannte demographische Faktor und

eine stagnierende Wirtschaft sind ein Feld der Erklärungen für diese Funktionsverluste; Erwartungen und Anspruchshaltungen der Betroffenen und Beteiligten ein anderes Feld. Weiter wären hier Stichworte zu nennen wie z.B. Leistungsbereitschaft, Subsidiarität oder Solidarität. Im Kontext dieser Stichworte ist auch seit dem 2. Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland in einem langen Diskussionsprozess – vorwiegend im Kreis von Juristen, Verwaltungsfachleuten sowie Planern/innen und Wissenschaftlern aus anderen Disziplinen geführt – das System der Raumplanung entstanden, das im Wesentlichen auf Werten und Normen basiert, die in Deutschland nach 1918 Eingang in die Diskussionen fanden und die im Laufe der Jahre nicht mehr auf ihre Ursprungsideen und Begründungszusammenhänge hinterfragt wurden. Eine ausgeprägte Argumentationstechnik mit vielfach zweifelhaften Begründungsstrategien und der Vermischung von faktischen Sachverhalten und wünschbaren und ständig wiederholten Forderungen hat den Blick für die tatsächliche Situation verstellt und erschwert es nun auch, zu überlegen, was zukünftig für eine „gute Planung“ erforderlich ist. Zwischen den nicht nur unter finanziellen Aspekten zu diskutierenden und zu entscheidenden Problemen und den ethischen Fragen der Generationengerechtigkeit bei der Altersversorgung, der Gesundheitsvorsorge, dem haushälterischen Umgang mit Ressourcen und den Pflichten für die Ausbildung und Forschung und denen der räumlichen Solidarität, Gerechtigkeit und Nützlichkeit bestehen Zusammenhänge, die bis jetzt noch kaum problematisiert wurden.

## 2. Raum als Gegenstand von Politik und Planung

Als Raum wird in der Philosophie (vgl. z.B. BOLLNOW 1989) eine geräumte Fläche verstanden. Nach dem grimmschen Wörterbuch stammt der Begriff Raum von räumen, d.h. eine Lichtung im Walde schaffen zum Zwecke der Urbarmachung oder Ansiedlung. Von daher sei das Substantiv Raum, wie BOLLNOW feststellt, abgeleitet. Und der Begriff „Raumordnung“ ist erst knapp 75 Jahre alt, wie ISTEL (2000) jüngst nachgewiesen hat.

Raum ist der freie Raum um einen Menschen herum. Enge oder Weite (des Raumes) beeinflussen das Leben und die Verhaltensweisen von Menschen nachhaltig. Wird oder ist Raum knapp, kommt das Gefühl der Enge auf. Ist der Raum weit, kann ein Gefühl der Leere Tätigkeit und Empfindungen von Menschen beeinflussen. Die Tätigkeit der „Ordnung des Raumes“ oder dessen planmäßige Veränderung ist wahrscheinlich seit der Sesshaftwerdung der Menschen in Europa sowohl von Individuen als auch von Gruppen und Organisationen betrieben worden. Die ethischen Begründungen hierfür mögen im Zeitablauf unterschiedlich gewesen sein.

Politik kann und hat auf Enge oder Weite des Raumes Einfluss genommen. „Volk ohne Raum“ war in den 20er Jahren in Deutschland eine eingängige Formel, die später alle Optionen für die nationalsozialistischen Eroberungsfeldzüge und Begründungen für unbeschreibbare Grausamkeiten öffnete. Oder Raum ist so reichlich vorhanden, dass damit verschwenderisch umgegangen werden kann oder dieser großzügige Umgang allenfalls durch die Begrenzung anderer für das Leben erforderlicher Ressourcen (z.B. Wasser) eingeschränkt wird. Beispiele sind die Erschließung des Westens der USA im 18. Jahrhundert oder von Kasachstan durch die Getreideanbauprojekte von Breschnew in der früheren Sowjetunion.

Raum ist immer noch ebenso unentbehrlich zum Leben wie die Zeit, wenngleich seine Bedeutung abnimmt und die Bedeutung der Zeit dagegen zunimmt. Das Raumverständnis der Menschen oder das Verhältnis des Menschen zum Raum ist stets sozial, ökonomisch, kulturell und früher in starkem Maße auch ökologisch und fast immer vor dem Hintergrund eigener oder vermittelter historischer Erfahrungen und Erkenntnisse geprägt. Das Raumverständnis kann aber auch durch zukünftige Erwartungen und Absichten einen Teil seiner Prägung erfahren.

In „reichen Gesellschaften“ haben Knappheitsregeln für den Raum im Bewusstsein der Bevölkerung und in der Politik keine oder nur noch eine marginale politische Bedeutung, allenfalls an wenigen Standorten in günstiger Lage: das Phänomen der Machtausübung bis an die eigenen Grenzen des Raumes verliert durch Globalisierung, Öffnung der Grenzen und Grenzüberschreitung durch neue Medien an Bedeutung. Die Nahrungsmittelproduktion auf der Fläche (auf dem Raum) – ein anderes wichtiges Argument für Raumbedarf – ist in diesen reichen Gesellschaften ohne Belang, weil die Bedeutung der Standortgebundenheit für fast alle Nutzungszwecke zurückgeht. Fast alle Nahrungsmittel können überall erworben und an alle Standorte transportiert werden. Durch Intensivierung der Produktion auf kleinen Flächen können Höchstserträge erzielt und durch Umgehung der klimatischen und jahreszeitlichen Grenzen zu jeder Zeit in kurzen Fristen fast alle Nahrungsmittel produziert werden (z.B. Gewächshaus- oder Aquakulturen). Außerdem ist für Freizeit durch Verlagerung des Standortes der Freizeitverbringung durch Distanzverringerung zu aller Welt oder durch Investitionen vor Ort (Freizeit- und Wellness-Center) kein spezifischer Raumanspruch zu begründen. Raum ist also in reichen Gesellschaften fast ubiquitär geworden.

Beim wissenschaftlichen Umgang mit dem Begriff „Raum“ fällt auf, dass sich hinter dem Begriff eine diffuse Sache mit unterschiedlichen Herangehensweisen offenbart, die einerseits aus dem Zeitgeist zu verstehen sind und andererseits das jeweilige Erkenntnisinteresse einer Epoche oder des Analytikers widerspiegeln. Im Folgenden sollen deshalb nur auszugsweise einige Sichtweisen verkürzt dargestellt werden, weil daraus z.T. auch auf die ethischen Grundüberzeugungen zum Untersuchungsgegenstand geschlossen werden kann (diese Systematisierung geht z.T. auf eine Darstellung von H.H. BLOTEVOGEL (1993) zurück). Bedacht werden muss indes bei dieser Darstellung, dass es sich überwiegend um „Siegengeschichten“ handelt, also um die Darstellung jener Werte, Konzepte und Überlegungen, die sich in Deutschland in etwa 100 Jahren Raumplanung – wenn auch z.T. nur eine bestimmte Zeit lang – durchgesetzt hatten:

1. Die Sichtweise I. NEWTONS (1643 – 1727), der den Raum als unendlich, homogen und unabhängig von Körpern beschrieb. Raum war bei Newton eine Vorbedingung für seine klassische Mechanik, deren erstes Bewegungsgesetz ein absolutes räumliches Bezugssystem voraussetzte. Die Vorstellung vom absoluten Raum war bei NEWTON keineswegs eine nebensächliche Hilfskonstruktion, sondern er ist ebenso wie die absolute Zeit ein Ausdruck der Allgegenwart Gottes und Newtons Mechanik hat die Aufgabe, dessen Existenz zu beweisen. BLOTEVOGEL (1993) geht von der Annahme aus, dass diese Vorstellung zwar seit dem 19. Jahrhundert verdrängt wurde, aber Formulierungen wie „Wirtschaft im Raum“ oder „Raum und Gesellschaft“ darauf hindeuten, „dass eine von den Gegenständen abstrahierbare Raumexistenz angenommen wird“. Wenn dem Raum, wie in den Raumwissenschaften oft zu beobachten, eine eigene Wirkkraft oder die Funktion einer unabhängigen Variablen im Sinne einer Unabhängigkeit vom Raum beigemessen

wird, führt dies BLOTEVOGEL mittelbar mit auf die genannten Ausgangsüberlegungen zurück.

2. KANT (1724 – 1804) konstatiert, dass Raum nicht durch die Sinne wahrnehmbar ist, da er weder ein Gegenstand noch eine Eigenschaft von Gegenständen ist. Der Raum ist nach KANT auch kein empirischer Begriff, da er eine unendliche Größe und als solche nicht unter einen anderen Begriff subsumierbar ist. Er ist aber auch kein Oberbegriff anderer empirischer Begriffe, da einzelne Räume immer nur Teile ein und desselben Raumes sind. Raum ist nach KANT ebenso wie die Zeit eine a priori gegebene und notwendige Voraussetzung zur Sinneswahrnehmung. Dieses Raumkonzept KANTS, so meint BLOTEVOGEL, habe in starkem Maße das Verständnis der idealistischen Philosophie des 19. Jahrhunderts geprägt, der Einfluss dieser Sichtweise auf Naturwissenschaften und Gesellschaftswissenschaften sei indes gering geblieben.
3. BLOTEVOGEL befasst sich schließlich mit dem Raumverständnis von G.W. LEIBNIZ (1646 – 1716), der im Unterschied zu NEWTON dem Raum keine eigene Existenz zubilligt. Raum sei lediglich ein System von Lagerrelationen materieller Objekte. Er weist auf das Raumverständnis in der modernen Physik am Beispiel A. EINSTEINS hin, das eher der Sichtweise von LEIBNIZ entspricht, und er stellt dann dar, mit welcher Logik die moderne Geographie Raum beschreibt und erklärt. Er bezeichnet diese Vorgehensweise als eine Beschreibung eines „rationalen Raumes“ und schließt in diese die ökonomischen Standorttheorien von THÜNNENS (1783 – 1850), A. WEBERS (1868 – 1958), A. LÖSCHS (1906 – 1945) ebenso wie die Zentrale-Orte-Theorie von W. CHRISTALLER (1893 – 1969) ein. Zentrales Erkenntnisinteresse dieser so genannten rationalen Raumsicht sind Standorte, Lagebeziehungen, Distanzen und vor allem Kosten. Bei dieser im letzten Jahrhundert vor allem aus einer ökonomischen Sicht geprägten Raumbeschreibung und den daraus entwickelten Theorien bleiben außerökonomische Aspekte – also auch die Frage nach den ethischen Grundhaltungen der Nutzung von Raum – ebenso außer Betracht, wie in der Mehrzahl der Modelle Vereinfachungen (z.B. vom ebenen, homogenen Raum) vorgenommen wurden, die den Realitätsgehalt dieser Theorien als gering erscheinen lassen, obgleich noch heute einzelne Politikbereiche (z.B. die regionale Wirtschaftspolitik in der EU und in Deutschland) mit Erklärungen dieser Theorien auf die Raumentwicklung Einfluss zu nehmen versuchen. SCHMALIS (1999) erklärt die so genannte „Raumblindheit“ deutscher Raumplanung damit, dass sich viele Raumplaner/innen in starkem Maße mit den o.g. ökonomisch determinierten Theorien identifizieren und sich deswegen mit einer „banalen Raumauffassung“ zufrieden geben.
4. In den Unterscheidungen von BLOTEVOGEL sind dann noch drei weitere Raumtypen oder Erklärungsmuster für Räume genannt, die in der Geographie und den Sozialwissenschaften ausführlich diskutiert werden und auf die hier im Einzelnen nicht weiter eingegangen werden soll: Raum als natürliche Umwelt des Menschen; subjektive Raumkonzepte: gelebter Raum, Anschauungsraum, Handlungsraum und als dritte Kategorie der Typ „sozialer Raum, ökonomischer Raum“.

Erwähnenswert im Zusammenhang mit der Fragestellung dieses Beitrags erscheinen die Zugangsversuche zum Raum aus der Psychologie, in der die räumliche Umwelt als Oberbegriff für die Welt außerhalb des Individuums gesehen und als Wahrnehmungsraum

bezeichnet wird, in dem verschiedene Werthaflichkeiten für unterschiedliche Handlungsintentionen bedeutsam sind (KRUSE 1974).

5. M. LENDI (2000) hat die in den Raumplanungsdiskussionen oft synonym verwendeten Begriffe Gebiet und Raum erklärt und vor allem auf die staatsrechtlichen Aspekte dieser Begriffe und ihrer Verwendung verwiesen.

Eine allseits akzeptierte Definition über den Raum, der für Zwecke der Raumplanung tragfähig wäre, fehlt. Dies gilt indes nicht nur für den deutschen Sprachraum, sondern auch im internationalen Maßstab. Diejenigen, die sich auf die alten Definitionen z.B. aus der Ökonomie – oft unreflektiert – beziehen, übersehen zumeist die heute völlig veränderten konstitutiven Bedingungen von Raum (vgl. auch HÜBLER 1979 und 1980). Im Rahmen dieses Beitrages kann eine umfassende Darstellung des Zuganges der einzelnen die Raumplanung erklärenden Wissenschaftsdisziplinen zum Phänomen Raum, die für die ethischen Bestimmungsgünde im historischen Ablauf des Aufgabenfeldes Raumordnung/Raumplanung wichtig waren und sind, nicht erfolgen.

Eine allgemeine Aussage soll vorangestellt werden: Die unterschiedlichen Einstellungen von Menschen aus verschiedenen Kulturkreisen, Lebenswelten und unterschiedlichen Gesellschaftssystemen in ihrem Verhältnis zum Raum/zum Boden, also auch ihre mentale Haltung zu diesen Gegenständen, ist bisher von einschlägigen Wissenschaften noch nicht hinreichend erklärt. Ein Teil der Unterschiede ist sicher mit den unterschiedlichen Eigentumstiteln von Boden/Raum zu erklären (vgl. KANTZOW 1980), aber auch mit der ökonomischen und sozialen Situation der Menschen, dem Bildungsstand und den kulturellen Bedingungen. Beobachtungen nach der Wende an ostdeutschen Land- und Bodennutzern oder jenen in Ländern der südlichen Hemisphäre deuten darauf hin, dass diese unterschiedlichen ethischen Grundhaltungen durch Bedingungen bestimmt werden, die noch nicht bekannt sind.

Und eine weitere Hypothese erscheint in dem Zusammenhang gewagt: Viele Aussagen zur Raumnutzung, Raumbewertung und zur Ethik des Raumes werden nur aus einer überwiegend europäischen und z.T. US-amerikanischen Geschichte des Umganges mit Raum erklärt. Sie gelten weder in Afrika, Lateinamerika noch in Asien! Auch dieser Sachverhalt mag ein Grund für das Scheitern vieler vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen und Erkenntnisse konzipierten raumrelevanten Entwicklungsprojekte in diesen Ländern sein.

In der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) wurde seit den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts in einem Arbeitskreis „Historische Raumforschung“ eine Vielzahl interessanter und spezifischer räumlich bedeutsamer Sachverhalte, ausgehend vom Mittelalter bis in die Gegenwart, erforscht und in 11 Forschungs- und Sitzungsberichten veröffentlicht, auf deren Inhalt hier im Einzelnen nicht eingegangen werden kann. Immer wieder ging es bei diesen Arbeiten um den Raum in Deutschland. Bei Durchsicht der Bände fällt freilich auf, dass ethische Begründungen für das Handeln damaliger Akteure aus den Forschungsberichten nur in Ausnahmefällen erkennbar werden. Dies war auch nicht der von den Forschern selbst formulierte Auftrag, es sollte eher versucht werden, den „Zeitgeist“ der jeweiligen Untersuchungszeiträume zum Maßstab der Beschreibung zu machen. Auf zwei Bände sei besonders verwiesen, weil dort in den Einzelbeiträgen verschiedentlich auch Werthaltungen genannt werden, auf die in den Abschnitten 3 und 4 dieses Beitrages eingegangen wird (ARL 1971, ARL 1988).

Hinzuweisen bleibt schließlich auf die Ergebnisse eines ARL-Arbeitskreises, in dem in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts von damaligen Akteuren der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung versucht wurde, die historische Entwicklung der Raumordnung in Deutschland beim Bund, in zehn Ländern und ausgewählten Regionen von 1945/50 bis etwa 1990 aus deren Sicht nachzuzeichnen und z.T. zu bewerten (ARL 1991). So interessant Einzelbeiträge dieses umfangreichen und zumeist auch sehr gut mit Quellen ausgestatteten Bandes sein mögen: Über die ethischen Bestimmungsgründe der damaligen Raumplanung ist – ausgenommen einige allgemeine Hinweise z.B. von W. ERNST auf die Leitbilddiskussion – wenig zu erfahren. Die seinerzeitigen politischen Rahmenbedingungen und Verfahrensfragen prägen die Darstellungen in starkem Maße. Im Umkehrschluss ist diese Einschätzung indes auch eine Bestätigung für die hier vorzutragende These, dass ethische Fragen in Theorie und Praxis der Raumplanung in der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland keine besondere Bedeutung hatten.

### 3. Zum Begriff und zur Aufgabe der Raumplanung in Deutschland

Zum Verständnis des nachfolgenden Beitrages erscheint es geboten, einige Begriffe zu erläutern, mit denen im deutschen Sprachgebrauch das komplexe System Raumplanung beschrieben wird.

Mit dem Begriff „Raumordnung“ wird zunächst ein gegebener Zustand der Raum- und Siedlungsstruktur bezeichnet; der Begriff wird aber hin und wieder auch im Sinne des planmäßigen Veränderns von Räumen gebraucht und dann vielfach auch als Raumordnungspolitik verstanden. Gemeint ist damit in Deutschland Raumplanung auf der Bundesebene oder im Maßstab des Bundesgebietes (z.B. 1:500.000). Raumplanung auf der Ebene der Bundesländer wird als Landesplanung bezeichnet (1:100.000 bis 1:200.000) und Raumplanung auf der regionalen Ebene der ca. 80 Regionen heißt Regionalplanung (1:50.000 bis 1:100.000). Die Ableitung des Begriffes vom lateinischen Wort „regio“ (Gegend, gebietsmäßiger Bereich) deutet bereits an, dass Regionalplanung keinesfalls den gesamten Bereich der Raumplanung erfasst, sondern jeweils einen Teilraum oder Ausschnitt des Gesamtgebietes. Regionalplanung ist in Deutschland rechtlich gesehen Teil der Landesplanung.

Als Raumplanung wird z.T. noch die gemeindliche Flächennutzungsplanung verstanden, obwohl sie rechtlich der Bauleitplanung der Gemeinden zuzuordnen ist (1:5.000 oder 1:10.000). In der Anfangszeit der Bundesrepublik Deutschland gab es einen etwa zehn Jahre dauernden fachlichen Streit darüber, ob die städtebauliche Flächennutzungsplanung (in angelsächsischen Ländern etwa dem Masterplan vergleichbar) ein Instrument des Städtebaues oder der Raumordnung sei. 1960 wurde diese Frage zugunsten des Städtebaues bei Erlass des damaligen Bundesbaugesetzes vom Gesetzgeber entschieden. In neuer Zeit erfolgt in Deutschland eine Annäherung der beiden Planarten Regionalplan und Flächennutzungsplan über das Instrument des gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 9 Abs. 6 des Raumordnungsgesetzes des Bundes aus dem Jahre 1997.

Raumplanung ist also ein Begriff, der in Deutschland alle Planungsebenen erfasst. Der Vollständigkeit halber sei noch auf europäische Raumplanungsbemühungen verwiesen. Die EU hat hierzu keine Kompetenz; sie bemüht sich, mit verschiedenen Konzepten, zunächst vor allem durch Addition der Konzepte der EU-Mitgliedstaaten, eine Angleichung unterein-

ander herbeizuführen, also eher Zustände zu synchronisieren, statt europäische Zukünfte zu entwerfen. Auf diese Bemühungen soll im Folgenden nicht weiter eingegangen werden, obgleich diese Bemühungen demnächst von großer Bedeutung sein werden (vgl. TREUNER 1999, ARL 2001 und GATAWIS 2002, zur Implementation einer europäischen Raumordnungspolitik).

Die im Raumordnungsgesetz 1965 (ROG) festgelegten Normen und Leitbilder zur Raumplanung in Deutschland, auf die später hier noch einzugehen ist, haben seitdem die ethischen Bestimmungsgründe der Raumplanung maßgeblich geprägt (vgl. auch den Beitrag von GUSTEDT in diesem Band). Sie sind nur unwesentlich, z.B. mit den Novellen des ROG 1988 und 1997, geändert worden und es ist festzustellen, dass die ethischen Grundaussagen zur Raumplanung in Deutschland im Jahre 2002 im Wesentlichen durch die Normen der 20er bis 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts bestimmt sind und alle Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft oder den Werthaltungen der Bevölkerung seither kaum oder nur marginalen Einfluss auf diese Normen hatten.

Und dort, wo solche ethischen Grundsatzpositionen und -haltungen in anderen Politikbereichen in die öffentliche Diskussion kamen und die Sachen auch raumbedeutsam waren, haben sich Raumforschung, Raumwissenschaften und die Raumplanungspraxis im Hinblick auf Änderungen weitgehend zurückgehalten. Dies betrifft z.B. Fragen des Umgangs mit industriellen und natürlichen Risiken, der Erhaltung von Natur und endlichen Ressourcen, der Begrenztheit derselben, des haushälterischen Umganges mit Böden und Flächen, kurzum der Generationengerechtigkeit oder der Sozialpflichtigkeit von privaten Eigentum an natürlichen Ressourcen. Allenfalls wurden einige Begriffe im Laufe der Zeit modernisiert. Die Grundausrichtung der deutschen Raumplanung indes, die vereinfacht mit der Formel ‚Räumliche Entwicklung ist immer Wachstum‘ umschrieben werden kann, d.h. ein Zuwachs an Einwohnern, Arbeitsplätzen und des Bruttoinlandsproduktes oder eine Mehrung vor allem des Gebauten (Infrastruktur, Wohnungen, öffentlichen Einrichtungen usw.), wirkt seit den 60er Jahren unverändert und nachhaltig. Entwicklung ohne Wachstum ist in der deutschen Raumplanung nicht bedacht und vorgesehen; Schrumpfung war bisher weder ein Ziel noch gibt es dafür strategische Erfahrungen, wie Raum bei Abnahmen aller signifikanten Sachverhalte dann geordnet werden kann oder soll.

Um das Phänomen Raumplanung in Deutschland verstehen zu können, ist es weiter wichtig, die folgenden Sachverhalte in Erinnerung zu rufen: Der zentrale Anspruch dieser Tätigkeit war die Koordinierung aller staatlichen und kommunalen raumwirksamen und raumbedeutsamen Maßnahmen, orientiert an den für den jeweiligen Raum formulierten und in einem Plan oder Programm festgelegten und für verbindlich erklärten Zielen und Grundsätzen (der Raumordnung). Darüber hinaus war intendiert, dass sich private Investoren (sozusagen freiwillig) aus wohlverstandener Eigeninteresse in solche räumliche Rahmen einordnen. So schrieb es 1965 der § 4 des ROG vor. Diese Koordinierung war in der Vergangenheit nur begrenzt erfolgreich. Raumplaner/innen sollten nach den ursprünglichen Intentionen nicht vorrangig Pläne oder Programme entwerfen oder produzieren, sondern vor allem (raumwirksame) Planungen und Maßnahmen „auf Ziele und Grundsätze“ hin koordinieren. Ein Hinderungsgrund, diesen gesetzlichen Auftrag auszuführen, war der Art. 65 des Grundgesetzes (GG), der den Bundesministern (und übertragen dann entsprechend den Landesministern oder gar Dezernenten in den Kommunen) eine eigene politische Verantwortung für

ihren Geschäftsbereich zuordnet. Dieser Koordinierungsanspruch der Raumordnung steht deshalb in einem Widerspruch, der nicht aufzulösen war und ist. Auch deswegen wurden bei späteren Novellen des ROG diese Vorschriften zurückgenommen und allenthalben wird jetzt über eine eher freiwillige Moderationsfunktion der Raumplanung diskutiert. Der Koordinierungsanspruch der Raumplaner/innen wurde indes von diesen nicht aufgegeben, wenngleich zwischenzeitlich eine Vielzahl von Gründen Beleg dafür sind, dass diese Funktion zunehmend weniger wahrgenommen werden kann. Ursprungsidee des Gesetzgebers war es zudem auch, dass die ethischen Vorgaben des ROG auch über diese Koordinierungsverfahren (vgl. z.B. dazu die Kommentare zum ROG aus den Anfangsjahren wie z.B. von ZINK-AHN/BIELENBERG 1965) in die Planungsrealität gebracht und umgesetzt werden sollten.

Ein weiterer Aspekt deutscher Raumplanung bedarf der Erklärung: Raumplaner/innen geben vor, „interessenneutral“ zu sein, d.h. sie wollen „unabhängige Richter“ bei der Abwägung der vielfältigen Ansprüche von Fachplanungen, privaten Investoren usw. an den Raum sein. Dieser Anspruch ist aus vielerlei Gründen eine Fiktion: Objektive und zeitlose Maßstäbe dieser Abwägung sind bei der Vielfalt der Raumnutzungsinteressen nicht denkbar. Alle wissenschaftlichen Methoden, die diese Abwägung erleichtern sollen (z.B. Kosten-Nutzen-Analysen, Nutzwertanalysen usw.), schließen im Regelfall ethische Argumente aus, weil Letztere nicht monetarisiert und rechenfähig sind, und sie leiden zudem unter den Mängeln,

- dass viele Maßstäbe, werden sie „rationalisiert“, nur begrenzt aussagefähig sind (Wert einer Schwarzbauchunke die Schönheit einer Landschaft oder der Lärm in einer Wohnstrasse),
- dass Raumplaner/innen weisungsabhängig sind und Minister/innen oder die die politische Verantwortung für diesen Aufgabenbereich Tragenden an der Austragung von wenig wählerwirksamen Konflikten der Raumordnung im Regelfall nicht interessiert sind,
- dass z.B. die Frage der Generationengerechtigkeit, also die Prognose der Wirkungen in der Zukunft bisher weitgehend willkürlich behandelt wird und
- dass Raumplaner/innen eben mit Theorien und „Philosophien“ argumentieren, die oben skizziert wurden: Wenn z.B. Wachstum als einziger Entwicklungspfad beschrieben wird oder vor allem die monetären Parameter Nutzungen ausschließlich bestimmen, dann kann von Neutralität keine Rede sein.

Das Dilemma dieser angeblichen Interessenneutralität beantwortete vor Jahren ein bekannter und erfahrener Regionalplaner mit dem Hinweis auf sein „regionalplanerisches Hirn und den gesunden Menschenverstand“, nachdem die Sackgasse der scheinbaren Zweck-Mittel-Rationalität bei zur Diskussion stehenden Bewertungsverfahren offenkundig wurde. Also: Raumplanung in Deutschland ist nicht interessenneutral, sie war es auch nie und hat auch deshalb jetzt Akzeptanzschwierigkeiten, weil zwischen Anspruch und Realität in vielen Fällen eine beachtliche Lücke klafft.

Das föderative deutsche System und die historische Entwicklung des Systems Raumplanung in Deutschland machen es schwer, die genannten Begriffe in andere Sprachen zu übersetzen. Spatial planning oder physical planning sind angelsächsische Übersetzungen, aménagement du territoire die französische Übersetzung für Raumplanung oder Raumordnung. Regional planning oder planification régionale lässt die deutsche Regionalplanung

beschreiben. Für den Begriff Landesplanung ist eine griffige Übersetzung schwierig; dazu bedarf es ausführlicherer Erklärungen, weil diesen Planarten oder Tätigkeitsfeldern in Frankreich oder den USA auch andere institutionelle Bedingungen und andere Planungsverständnisse zugrunde liegen.

Insgesamt ist also festzustellen, dass das komplizierte deutsche Raumplanungssystem mit den sehr ausgewogenen Machtverteilungen zu langsam, zu teuer und wenig effizient ist. Es führt auch im Regelfall nicht zu ökologisch effizienten Lösungen. Seit Jahren beklagen die Akteure den abnehmenden politischen Stellenwert der Aufgabe, die geringen Handlungsmöglichkeiten von Raumplanung, die Verrechtlichung und Bürokratisierung mit der Folge zu geringer Flexibilität und Anpassungsfähigkeit. Der Öffentlichkeit ist die Notwendigkeit der Raumplanung in Deutschland kaum noch zu vermitteln.

Und Raumforschung ist es in Deutschland nicht gelungen, eine eigenständige Disziplin zu konstituieren (vgl. auch HÜBLER 1998, ferner WOLF 2000) und die Vielzahl der aktuellen Fragen aufzugreifen. Das mangelnde Interesse der Raumforschung, über die Anpassung oder Fortschreibung der Normen und Leitbilder einen Disput zu führen und damit auch die ethischen Bestimmungsgründe zu hinterfragen, kann einerseits zur Erklärung des Phänomens der mangelnden Zukunftsgerichtetheit von praxisorientierten Konzepten und Konstellationen führen. Andererseits ist diese Zurückhaltung mit der Parole „Was wir haben – nämlich untaugliche Normen – das wissen wir, was wir bekommen und ob wir überhaupt wieder etwas bekommen, ist ungewiss“ zu erklären. In der deutschen Raumplanungsdiskussion ist – soweit überhaupt der normative Rahmen berührt wird – die Frage, für wen und zu wessen Nutzen Raumplanung betrieben wird, völlig offen.

Drei Gründe sollen genannt werden, die Erklärungen für diese Situation bieten, wenn auch noch eine Vielzahl anderer Sachverhalte bedeutsam sind, die hier aber nicht ausgeführt werden sollen:

- ⊗ Raumplanung hat seit Anbeginn darauf verzichtet, die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen den ethischen Grundlagen und der Planungsrealität im Blickfeld zu behalten, also nach dem 2. Weltkrieg die im SARO-Gutachten in die Welt gesetzten Normen und Leitbilder kritisch zu reflektieren.
- ⊗ Raumplanung befasst sich vor allem mit Vergangenheit, weniger mit Gegenwart und kaum mit Zukunft<sup>2</sup>. Das gilt auch für die Raumforschung und Raumwissenschaften.

<sup>2</sup> Diese Aussagen lassen sich z.B. an den Raumordnungsberichten der Bundesregierung oder der Mehrzahl der verbindlichen Regionalpläne belegen. Im Jahre 1999 erschien ein rd. 350 Seiten umfassendes und von K.M. SCHMALS herausgegebenes Buch zum Thema „Was ist Raumplanung?“, dessen 23 Einzelbeiträge auf eine Ringvorlesung am Fachbereich Raumplanung der Universität Dortmund zurückgehen, in denen weder unterschiedliche räumliche Zukunftsvisionen beschrieben werden noch das Erfordernis, dass sich Raumplanung vorrangig mit Zukünften befassen sollte, kenntlich wird. Raumplanung befasst sich danach mit der Erklärung von Vergangenheit, der theoretischen Reflexion von Gegenwart und eher zufällig mit wenig ausgewählten Zukunftsfragen. Und die Mehrzahl von Fragen, mit denen sich derzeit Raumplanungspraxis auseinander zu setzen hat, werden in solchen Vorlesungen offensichtlich nicht oder kaum genannt und problematisiert.

- Raumplanung hat seit Anbeginn darauf verzichtet, die Ergebnisse ihrer Tätigkeiten auf den verschiedenen Planungsebenen in empirisch und intersubjektiv nachprüfbareren Formen offenzulegen (zu evaluieren). Stattdessen beklagen Raumplaner/innen seit Generationen den Bedeutungsverlust des Aufgabenfeldes aus einer Binnensicht, indem sie die Realität verzerrt wahrnehmen und aus einem Gemisch von Wünschen und Projektionen, Ideal und Realität weitergehende Forderungen mit den Hilfsverben „müssten, sollten, könnten“ nach erweiterten Kompetenzen stellen, während der politische Stellenwert von Raumplanung permanent sinkt. Das kann so lange gut gehen, so lange die „Existenzkrise“ dieses Aufgabenbereiches noch nicht unmittelbar das System berührt.
- Die „neue Nachdenklichkeit“ ist bisher weder in der Raumforschung noch in der Planungspraxis erkennbar; dass sie erforderlich ist, soll nachfolgend erläutert werden. Ob sie indes eine breite Öffentlichkeit erreicht, ist nicht absehbar. Davon wird aber die Zukunft dieser wichtigen Aufgabe abhängen!

#### 4. Ethische Bestimmungsgründe für die Raumplanung bis 1933

Als Beginn moderner Raumplanung in Deutschland wird die Geschichtsphase nach der Jahrhundertwende vom 19. zum 20. Jahrhundert genannt. Die zunehmende Industrialisierung an bestimmten Standorten, das schnelle Wachsen von Städten und die damit einhergehenden ökonomischen und sozialen Friktionen sowie die Bedeutungszunahme von bandförmigen Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Eisenbahnen, Kanäle) erforderten neue Denkweisen und eine Ablösung jenes Planens, das zuvor oft durch militärische und strategische Erwägungen bestimmt war. Wirtschaftliche Interessen, die z.B. den Ausbau der Eisenbahnen im Verlauf der Industrialisierung mitbestimmten, gewannen an Bedeutung. Das Denken und Planen über die Stadtgrenzen hinaus war damals indes die Ausnahme.

Zwar kann in begrenzten Maße schon früher von einer überwiegend vom Staat betriebenen „Raumordnung“ gesprochen werden, wenn z.B. planmäßig das Oderbruch oder der Warthegau „kolonisiert“, melioriert und parzelliert wurde oder auch Städte zur Grenzsicherung der so genannten Ostkolonisation, z.B. durch den deutschen Ritterorden, gegründet und betrieben wurden. Solche Aktivitäten waren indes zumeist an anderen Zielsetzungen orientiert, die dann Folgewirkungen für Besiedelung und Raum- und Siedlungsstruktur hatten.

Die Neuorganisation der landwirtschaftlichen Nutzung durch Flurbereinigung, Umlegung, Verkoppelung oder Konsolidation in den einzelnen Reichsländern waren raumordnende Maßnahmen, deren ethische Begründung vor allem die Erleichterung einer wirtschaftlichen Nutzung war; oft kamen wasserwirtschaftliche Erfordernisse hinzu, die ebenfalls der Verbesserung von Produktionsbedingungen, der Risikominimierung oder dem Schutz der Menschen dienten.

J.U. GRAMKE (1972) kam zu der Einsicht, dass von einer Raumordnung nach heutigem Verständnis in Deutschland erst mit der Errichtung des Kaiserreichs 1871 gesprochen werden kann. Er führt die folgenden Gründe für die Notwendigkeit an: Industrialisierung mit Veränderungen der Bevölkerungsverteilungen/Wanderungen, maßgebliche und sprunghafte Veränderungen der Berufsstruktur und sich daraus ergebende Anforderungen an die Raum- und Siedlungsstruktur, an die Verkehrseinrichtungen, die sodann Folgeanforderungen an die

Verwaltungsgebietsstrukturen hatten. Wirtschaftliche Erfordernisse oder die einer ökonomischen Rationalität bestimmten weitgehend die Entstehung von Raumplanung auf der regionalen Ebene vor der Jahrhundertwende.

Die Grünflächenkommission 1910 im Ruhrgebiet, die dann 1920 zur Errichtung der ersten regionalen Raumplanungsstelle in Deutschland, dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, führte, später die Entwicklung von Groß-Berlin, 1911 zunächst mit einer Zweckverbandslösung und dann 1920 mit der Eingemeindung und der Bildung der Großgemeinde Berlin, die zeitlich etwas später eingerichtete Landesplanung für den mitteldeutschen Industriebezirk der Chemieregion um Merseburg, Bitterfeld, Halle und Leipzig oder Bemühungen in Oberschlesien oder an der Unterelbe waren Ausdruck der Notwendigkeit, in dicht besiedelten industrialisierten und zumeist schnell wachsenden Regionen Institutionen zu schaffen, die eher politisch-administrativ und technisch-ingenieurmäßig Entwicklung rationalisieren und optimieren sollten. Die Städte und Gemeinden mit ihren oft zufälligen Grenzen taugten für großflächigere Projekte der Entwicklung kaum und diese Bemühungen können als der Versuch bezeichnet werden, großmaßstäbliche Bezugsrahmen für die Großindustrie und eine leistungsfähigere Infrastruktur zu schaffen.

Bei einem Versuch, die ethischen Begründungen für die damaligen Projekte zu finden, stehen Gründe der ökonomischen Effizienz und der Praktikabilität im Vordergrund der Überlegungen. Im Ruhrgebiet war zudem ein Argument für überörtliche Planung die Freihaltung von die ganze Region betreffenden Grünzügen durch Flächensicherungspläne; in Berlin deuteten die Bemühungen um Abwasserbeseitigung auf Riesefeldern und eine vorausschauende Liegenschaftspolitik (Erwerb von Staatsforsten für Erholungszwecke usw.) daraufhin, dass neben den Argumenten der Maßstabsvergrößerung auch andere inhaltliche Planungsprobleme stärkeren Einfluss auf damalige Entscheidungen hatten; die Eingemeindung Harburgs in die Hansestadt Hamburg hatte naturgemäß die Optionen der Hansestadt für Hafenerweiterungen und -ausbau vergrößert.

Raumplanung in Deutschland war also zu Beginn des vorigen Jahrhunderts

- ☒ ein Prozess von „unten“, der also vom Erfordernis überörtlicher freiwilliger, aber verbindlicher Koordinierung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ausging,
- ☒ ein Prozess, der sich nur in industrialisierten Regionen fast immer eigenständig vollzog; Länderregierungen haben sich damals eher abwartend verhalten (z.B. Preußen),
- ☒ ein Prozess, bei dem die Probleme ländlicher Gebiete ausgeblendet blieben und
- ☒ ein Prozess, der nur in begrenztem Masse damals wissenschaftliches Interesse fand und eher als eine städtebaulich-technokratische Aufgabe mit administrativen Auswirkungen verstanden wurde (vgl. dazu ausführlich GRAMKE und die dort angegebene Literatur oder die Darstellung von Fallbeispielen in ARL 1971).

Mit dem verlorenen 1. Weltkrieg bekam der Untersuchungsgegenstand Raumplanung in Deutschland eine neue Perspektive. Geopolitische Diskussionen, im Kaiserreich im Hinblick auf Kolonien und andere Expansionsüberlegungen an vielen Stellen auch in wissenschaftlichen Einrichtungen geführt, bezogen sich nun auch stärker auf eine Binnensicht: Deutschland verlor durch den Versailler Vertrag rd. 13% der alten Reichsfläche (ca. 70.000 qkm) und

das Schlagwort „Volk ohne Raum“ als „gesamtdeutsche Lebensnotwendigkeit“ wurde Gegenstand politischer Diskussionen und Programme, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden soll.

Aber Wissenschaftler wie F. RATZEL, der (1887) eine Raumtheorie veröffentlichte, die in starkem Maße von einer Lebensraum-Lehre ausging, oder T. FRISCH (1895), der Städte als Gebilde des blinden Zufalls – ohne Plan und Ziel zusammengewürfelt – beschrieb, oder F. HESSE, der 1924 ein „Gesetz der wachsenden Räume“ forderte, hatten schon lange davor – ohne allerdings konkret auf die o.g. Entscheidungen Einfluss nehmen zu können – Argumente und Begründungen aufgearbeitet, die einerseits den damaligen Zeitgeist mitprägten und andererseits diesem entsprachen. Das komplexe Auf und Ab von politischen Räumen wird von RATZEL als Raummotiv bezeichnet: „In diesem Raummotiv sind die Richtungen auf Vergrößerung unaufhörlich als Bewegungsantriebe wirksam“ (1925).

Der Ordnungs- und z.T. Expansionsgedanken für den Raum wurden also nach 1918 sowohl für den Städtebau als auch für die überörtliche Raumplanung ein bedeutsames Denkmuster und sie überlagerten die eher pragmatischen Bemühungen der sich etablierenden Regionalplanung in den genannten Ballungsgebieten.

Wie W. ISTELE (2000) nachgewiesen hat, wurde der Begriff „Raumordnung“ erstmals 1925/1926 von dem Regierungsbaumeister G. LANGEN, der als Planer in Schlesien tätig war, in die Diskussion eingeführt (der Begriff wurde sodann 1935 verrechtlicht): „... sondern auch die Kreise der Wirtschaft, der Volks- und Kulturpflege von der Notwendigkeit einer neuen festen Raumordnung zu überzeugen und deren Durchführung vorzubereiten“ (zitiert nach ISTELE 2000). ISTELE hat sodann aus den Veröffentlichungen von Arbeiten von LANGEN ausführlich nachgewiesen, was unter fester Raumordnung verstanden wird und was dafür zu tun wäre. Raumbeherrschung, stabile Räume oder Behauptungen wie „Weiter Raum wirkt lebenserhaltend“ (RATZEL) zeigen die damaligen Denkweisen.

Bei einem Versuch, die ethischen Begründungen jener Zeit für eine Raumplanung zusammenfassend darzustellen, müssen zwei Ebenen unterschieden werden, die sich dann indes z.T. in ihren Argumentationen trafen. Einmal waren es jene Begründungen, die in der praktischen Tätigkeit des Umganges mit dem Raum in dicht besiedelten oder schnell wachsenden Agglomerationen Rationalisierungen und Optimierungen erforderten. Die Bestimmungsgründe hierfür können vor allem einer ökonomisch erklärbaren Rationalität (z.B. Optimierung der Nutzung von Infrastruktureinrichtungen) zugeordnet werden, wobei ästhetische und sozialhygienische Aspekte ergänzende Funktionen zur Begründung hatten.

Die andere und schon damals an Bedeutung zunehmende Ebene war jene, die aus den imperialen Intentionen des Kaiserreiches, vom „Volk ohne Raum“ nach dem Versailler Vertrag, von der Agrarromantik („Blut und Boden“), den verbrämten Rasseideologien und dem Sozialdarwinismus bis hin zu den Raumeroberungs- und Eindeutschungskonzepten, aber auch Ästhetisierungsbemühungen um die deutsche Landschaft, eine ideologisch ausgerichtete Raumplanung begründen sollten.

Während die erste Ebene in Relikten noch in Versuchen einer an eher für die Raumplanung unwichtigen Sachen ausgerichteten autonomen Landesplanung in der Bundesrepublik des Jahres 2002 erkennbar ist (z.B. in dem Drang, Eigenständigkeit gegenüber dem Bund

oder Nachbarländern zu demonstrieren und zu übersehen, dass die Schwäche der Raumplanung in Deutschland auch einen Grund in der Zersplitterung und sachlich nicht erklärbaren Meinungsvielfalt der 16 Länder hat), wirkt die zweite Ebene partiell in den Grundsätzen zur Raumordnung (§ 2 ROG) und in zahlreichen Programmen und Plänen weiter. Ob sich dieser Ideologietransfer über 60 oder 80 Jahre hinweg tatsächlich auf den realen Raum auswirkt, sei dahingestellt. Hilflöse Raumkonzepte in peripheren Regionen, die jede Aussicht auf Realisierung vermissen lassen und den Betroffenen Lösung durch Raumplanung vorgaukeln, lassen die begründete Vermutung zu, dass auf die alten Rezepte zurückgegriffen wurde.

## 5. Die Zeit von 1933 bis 1945

Bezüglich der Bestimmungsgründe, Inhalte und Verfahren der Raumplanung in der Zeit des Nationalsozialismus von 1933 bis 1945 und der kritischen Aufarbeitung dieser Fachgeschichte haben sich Raumforschung und Raumwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland bis in die 80er Jahre – im Unterschied zu vielen anderen einschlägigen Wissenschaften wie der Geographie, der Landespflege und der Landschaftsplanung oder dem Städtebau – merklich zurückgehalten. Ein Grund hierfür mag an der Tatsache gelegen haben, dass bis in die siebziger Jahre noch Repräsentanten dieser „nationalsozialistischen Raumplanung“ in Wissenschaft und Forschung, in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und auch in Planungsbehörden beruflich aktiv tätig waren. Hauptbewältigungsmerkmal bis dahin war das Verdrängen (z.B. UMLAUF 1958) und Verschweigen, wenige wie z.B. K. MEYER (vgl. Fußnote 5) haben ihre frühere Tätigkeit beschönigt oder verteidigt. Inzwischen kann festgestellt werden, dass dieses Defizit in den 90er Jahren beseitigt und eine hinreichende Übersicht und Bewertung dieses Politikbereiches und der einschlägigen Forschung veröffentlicht ist. Verwiesen wird vor allem auf die Arbeiten von BENSCH (1995), HERZBERG (1997), KÖRNER (1995), ISTEI (1985), MESSERSCHMIDT (1992), MÜNK (1993), RÖSSLER (1990) oder VENHOFF (2000) mit den zahlreichen weiterführenden Quellen, die einen hinreichenden Zugang zu jenem Thema ermöglichen.

Ein Teil vor allem wissenschaftlicher Überlegungen für die nationalsozialistische Raumplanung wurde schon in der Zeit nach 1918 vorbereitet, ja schon zuvor wurde imperialistische Geopolitik formuliert, die dann Eingang in die „deutsche Raumplanung“ fanden. Im Unterschied zur Weimarer Republik bestand zunächst der wesentliche Sachverhalt darin, dass Raumordnung spätestens ab 1935 eine Politik von oben nach unten wurde, zentralistisch organisiert war und der gesamte Bereich als eine Aufgabe verstanden wurde, mit der die nationalsozialistische Ideologie und deren konkrete Zielsetzungen implementiert wurde. Raumplanung war also nicht mehr selbst organisierte rationale Raumnutzung, sondern zentralistische Planung von oben. Die Raumplanung der Weimarer Republik wurde von den Protagonisten der neuen Art als „Raumunordnung“ diffamiert. Diese neue Art von Planung hat, liest man einschlägige Beiträge in der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ aus dieser Zeit, vielen Planern deswegen zugesagt, weil sie eindeutiger, präziser, hierarchisch und durchsetzungsorientiert war. Ob diese Art des Planens trotz der damals vorherrschenden Bedingungen im Vergleich zu anderen moderaten Planungssystemen effektiver war, haben die Mehrzahl der damaligen Akteure auch nach 1945 nicht zu beantworten versucht.

W. ISTEI hat (1985) die Gesetzgebungsaktivitäten im deutschen Reich seit 1930 und die Zuständigkeitssituation bei der Reichsverwaltung zusammenfassend dargestellt, wie z.B. den Baulandgesetzentwurf 1930, Überlegungen zu einer Reichsgesetzgebung im Städtebau 1931, das Wohnsiedlungsgesetz 1933, das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand 1935, die Errichtung der Reichsstelle für Raumordnung durch „Führer-erlass“ 1935, der die „zusammenfassende übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet“ (das ist dann die amtliche Definition von Raumordnung) übertragen wurde und die sodann die früheren Institutionen der Landes- und Regionalplanung gleichschaltete, die Raumwissenschaften zentralisierte (VENHÖFF 2000) und begann, die neuen Ziele über Raumplanung zu implementieren. Begonnen wurde vor allem bei der Mitwirkung der Landbeschaffung für die Wehrmacht.

Mit Beginn des 2. Weltkrieges wurde die Tätigkeit der Raumplanung im Reichsgebiet zunehmend reduziert, die Zerstörung der Siedlungs- und Infrastruktur durch Luftangriffe führte dazu, dass im auch personell eingeschränkten Rahmen vor allem Planungen für Reparaturen auszuführen waren. Die Mehrzahl der Raumplaner haben dann ihre Tätigkeit in den besetzten Gebieten in Polen, in den baltischen Staaten, im besetzten Teil der Sowjetunion und der Tschechoslowakei fortgesetzt. Lebensraumpolitik, fundiert durch die Hierarchien zentraler Orte im Rahmen von Großraumplanungen im Generalplan Ost, ausgeführt von der SS, führte zu heute unvorstellbaren „ethnischen Säuberungen“ (vgl. MÜNK 1993, RÖSSLER 1990). Die genannten Ideologien der Raumplanung bildeten also damals Grundlagen und Entscheidungsparameter für Mord und Vertreibung, aber auch für Wehrdörfer und neue zentrale Orte, eine produktive Landbewirtschaftung und optimierte Verkehrssysteme unter Verantwortung der SS (in der mittlerweile K. MEYER, vgl. Fußnote 5, eine zentrale Funktion ausübte).

Im Rahmen des Beitrages ist es nicht möglich, die ethischen Bestimmungsgründe der nationalsozialistischen Raumideologien im Einzelnen darzustellen. Stichworte sollen einige Argumentationslinien aufzeigen. Der Gedanke vom Lebensraum ist eine prägende Grundidee, bei der innen- und außenpolitische Aspekte unterschieden werden können. Die zweite prägende Ideologie war die der Agrarromantik („Blut und Boden“-Ideologie, vgl. BENSCH 1995) und die Überbewertung der Bauern (Erbhofbauerntum). Spiegelbildlich waren die Raumplanungsideologien jener Zeit von einer latenten „Großstadtfeindlichkeit“ geprägt, die z.T. auch auf Auseinandersetzungen zu Beginn des Jahrhunderts zurückzuführen ist.

Die Ziele der Raumplanung veränderten sich im Verlauf der 12 Jahre Nationalsozialismus: Ging es nach 1935 zunächst darum, das „Chaos“ der Weimarer Zeit in organisatorischer Hinsicht zu „ordnen“, Voraussetzungen für die Aufrüstung zu schaffen und die Autarkie in der Rohstoff- und Nahrungsmittelversorgung („Erzeugungsschlacht“) zu verbessern, so standen später vor allem kriegswirtschaftliche Aufgaben im Zentrum der Tätigkeit der planenden Stellen, wie die Dezentralisierung kriegswichtiger Produktionsbetriebe. Auch bei der Gründung neuer Städte wie Wolfsburg oder Salzgitter waren raumordnerische Entscheidungen gefragt.

Mit zunehmenden Kriegsvorbereitungen befassten sich auch die Raumwissenschaften ab Mitte der 30er Jahre mit Begründungen für Eroberungen anderer Länder (und Räume). 1938 wurden von dem Leiter der Reichsstelle für Raumordnung, KERRI, die Grundsätze und

Ziele der Reichsplanung wie folgt formuliert:

- ☒ Stärkung der biologischen Volkskraft,
- ☒ arteigene Zuordnung von Volk und Landschaft,
- ☒ bestmögliche Nutzung des Bodens und seiner Kräfte und
- ☒ höchste Steigerung der Abwehrbereitschaft des deutschen Raumes (VENHOFF 2000: 35).

Innerhalb des nationalsozialistischen Machtapparates fanden Machtkämpfe zwischen den Raumplanern und den Einrichtungen der Sicherheitskräfte über die Kompetenzen bei der Verplanung der eroberten Ostgebiete statt, wobei methodische Argumente vorgeschoben und die Absichten zur Machtausübung und Ausplünderung dieser Gebiete durch die Sicherheitskräfte (SS, SD u.a.) Ziel waren.

Es verwundert nicht, wenn solcherart staatlicher Planung nach Kriegsende von den Besatzungsmächten und jenen Personen, die während der Zeit des Nationalsozialismus nicht in die Sache involviert waren, zunächst die Aufgabe der Raumplanung allgemein und die des Bundes im Besonderen als eine nationalsozialistische Angelegenheiten betrachteten und deren Entbehrlichkeit feststellten. R. MESSERSCHMIDT hat untersucht (1994), wie aus diesem Trümmerfeld von 1945 viele Einzelteile dann in die neue Republik und ihre Länder transferiert wurden: „Historisch gesehen ist also die Funktion der Raumordnung in den Landesplanungsbehörden der westdeutschen Bundesländer als ständige Verwaltungseinrichtung des Dritten Reiches fortgeführt worden, allerdings mit eingeschränkten Wirkungsmöglichkeiten“ (Gutachten des Referates Finanzwirtschaft von Nov. 1954, zitiert nach MESSERSCHMIDT 1994). Diese Aussage gilt, wie noch darzustellen ist, nicht nur für die Funktion, sondern auch für einen Teil noch heute angeführter ethischer Begründungen für Raumplanung in Deutschland.

## 6. Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland von 1945/49 bis 1965<sup>3</sup>

Der Wiederaufbau der zerstörten Städte und Dörfer und der Infrastruktur fand nach Ende des 2. Weltkrieges zunächst überwiegend nach den alten Strukturen statt; die bereits frühzeitig beginnende Zersiedlung, die Aufnahme und Umsiedlung der Flüchtlinge, die durch die Besatzungsmächte geschaffene neue Gliederung in Länder, die sogleich beginnende Abtrennung der sowjetischen Besatzungszone und die vielfach anlaufenden öffentlichen Investitions-, Wiederaufbau- und Förderungsprogramme ließen schon frühzeitig nach Konstituierung der Bundesrepublik 1949 die Notwendigkeit einer übergeordneten Koordinierung dieser vom Bund und den Ländern in Gang gesetzten und finanzierten Interventionen erkennen. Die damals weitgehend zwischen den Bundesressorts, aber auch zwischen Bund und den 11 Ländern unkoordiniert verlaufende Strukturpolitik war eine Engpassbeseitigungspolitik (Notstandsgebiete), gemessen vor allem an Arbeitslosenzahlen. Dies führte schon bald

<sup>3</sup> In dem Band 182 der Forschungs- und Sitzungsberichte (ARL 1991) ist im Anhang eine von U. ANTE und V. WILLE verfasste Zeittafel von 1945 bis 1989 dargestellt, die es jüngeren Leser/Innen erleichtern kann, die Aussagen der Kap. 5 und 6 besser in den historischen Kontext einzuordnen. Für den Städtebau in Deutschland wird auf die „parallele“ Darstellung von MÜLLER-RAEMISCH (1987) für den Zeitraum 1945 bis 1985 verwiesen, in der durch viele Fallbeispiele der Wandel und die Kontinuität besonders verdeutlicht ist.

zu naturwüchsigen Agglomerationsprozessen vor allem an den Rändern der großen Ballungsgebiete, die bisher nur aus dem Ausland bekannt waren.

In Art. 75 Nr. 4 des Grundgesetzes wurde 1949 dem Bund das Recht zum Erlass von gesetzlichen Vorschriften mit Rahmencharakter u. a. auf dem Gebiet der Raumordnung zugewiesen. Wie ISTEI (1999) festgestellt hat, war die Aufnahme dieses Sachgegenstandes in das GG von eher nachgeordnetem Interesse der Mehrheit der Mitglieder des Parlamentarischen Rates gewesen. Dies auch deshalb, weil damals sehr unbestimmte Vorstellungen über das, was eine Bundesraumordnung sein könnte, bei den Beteiligten bestanden.

In einigen Ländern hingegen wurden schon sehr frühzeitig Landesplanungsgesetze erlassen, um spezifische landespolitische Probleme lösen zu können, wie z.B. Nordrhein-Westfalen mit seinem 1. Landesplanungsgesetz vom 11.3.1950, vor allem um den Braunkohleabbau im Kölner Becken organisieren zu können. Andere westdeutsche Länder folgten dem, jedoch nicht alle Länder erließen damals Landesplanungsgesetze.

Insgesamt fällt bei einer Bewertung dieser ersten Versuche der nach dem 2. Weltkrieg neu errichteten Länder auf, dass die bekannten Instrumente der Landesplanung auf der Grundlage des früheren Reichsrechtes oder neu erlassener Vorschriften unverändert weiter angewandt wurden. Grundsatzfragen zu den ethischen Begründungen solcher vorwiegend zunächst auf Reparatur und Wiederherstellung von Systemen ausgerichteten Bemühungen, oft damals auch zunächst im rechtsfreien Raum vorgenommen, wurden nicht diskutiert. Da die Mehrzahl der Akteure in den 20er bis 40er Jahren als Planer oder Wissenschaftler<sup>4</sup> in der Landes- und Regionalplanung, bei der Reichsstelle für Raumordnung oder in anderen Forschungseinrichtungen tätig waren, muss davon ausgegangen werden, dass viele Überlegungen und Erfahrungen aus diesen Jahren in die Bundesrepublik übertragen wurden. MESSERSCHMIDT (1994) hat das an Beispielen nachgewiesen.

Bereits mit Beginn der 50er Jahre wurde von Fachleuten darüber diskutiert, ob der Bund seine im Grundgesetz verliehene Rahmenkompetenz für die Raumordnung ausschöpfen sollte. Einige Bundesländer wandten sich dagegen, und 1954 äußerte sich das Bundesverfassungsgericht in einem Gutachten über die Zuständigkeit des Bundes für ein Baugesetz auch in Sachen Raumordnung zustimmend für den Bund (vgl. im Einzelnen dazu ERNST 1991).

Erste Entwürfe zu einem Bundesgesetz wurden bereits 1950 erarbeitet, der Bund errichtete 1955 einen interministeriellen Ausschuss für Raumordnung innerhalb der Regierung (IMARO) und er gab ein Gutachten an den Sachverständigenausschuss für Raumordnung (SARO) in Auftrag, der 1961 sein Gutachten vorlegte. Wesentliche Gedanken dieses SARO-Gutachtens flossen sodann in diverse Gesetzentwürfe zum Raumordnungsgesetz ein, das 1965 im Deutschen Bundestag und Deutschen Bundesrat mit knappen Mehrheiten verabschiedet wurde und sodann in Kraft trat.

Auf den Inhalt und das Zustandekommens des SARO-Gutachtens ist noch kurz einzugehen. Es hat die inhaltliche Ausrichtung der deutschen Raumordnungspolitik bis heute in erheblichem Maße mitbestimmt. Die zehn von der Bundesregierung berufenen Mitglieder

---

<sup>4</sup> Frauen waren bis in die 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts in der Raumplanung nicht tätig.

des Gutachterausschusses waren allesamt etablierte Wissenschaftler und Beamte, die Raumordnung und Landesplanung schon während der Zeit des 3. Reiches betrieben hatten demzufolge auch eine unausgesprochene Nähe zu den ideologischen Grundprinzipien von Raumplanung der damaligen Zeit haben mussten und die dann, wenn auch „demokratisch modernisiert“, z.T. mit diesen Prinzipien argumentierten. Das soll an zwei Beispielen verdeutlicht werden (ausführlich bei MESSERSCHMIDT 1994):

- „Unordnung im Raum bedeutet in dem Zusammenhang, dass die Zuordnung der Menschen zu der räumlichen Lebenswelt ihres politischen Gemeinwesens nicht den Vorstellungen eines wirtschaftlich möglichst vorteilhaften und zugleich menschenwürdigen Daseins entspricht“ (SARO-Gutachten: 9). Von einem räumlichen Gleichgewicht und sachwidriger räumlicher Strukturierung ist in dem Zusammenhang die Rede. Bestimmt werden mit diesen Grundsatzaussagen Prinzipien dessen, was Ordnung ist und welche Prioritäten vor dem Hintergrund eines (mechanistischen) räumlichen Gleichgewichtsmodells bestehen. Bei einem Vergleich solcher Wertentscheidungen und den heute gültigen Grundsätzen der Raumordnung des § 2 ROG wird deutlich, dass diese Vorstellungen bis heute geltendes Recht sind und die Planung prägen sollen. Das z.B. von vielen Wissenschaftlern und Planungspraktikern noch heute hochgehaltene System Zentraler Orte, von W. CHRISTALLER 1932 in einer Dissertation erstmals formuliert, spiegelt solche damals geprägten Vorstellungen von der Ordnung des Raumes ebenso wider (im ROG 1965 war noch von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung die Rede) wie die Versuche, solche Strukturen fortzuschreiben: Es wurde ein formalistisches Regelwerk aus CHRISTALLERS analytischen Überlegungen abgeleitet, mit denen eher hierarchische vergangene Strukturen „zementiert“, denn Optionen für die Zukunft eröffnet werden (das wird von vielen Akteuren der Gegenwart allerdings noch anders gesehen, ohne dass plausible Begründungen z.B. gegen dieses Argument vorgebracht werden, vgl. BLOTEVOGEL et. al. 2002).
- Ein anderes Beispiel dieses Transfers von Ideologien aus den 20er bis 40er Jahren ist der Umgang mit dem so genannten ländlichen Raum, dem in der Raumplanung noch heute eine besondere Bedeutung beigemessen wird, die auf die Ideologien der 20er Jahre zurückzuführen ist. Diese Bedeutung ist weder aus seinen tatsächlichen oder zukünftigen gesellschaftlichen noch aus den jetzigen oder zukünftigen ökonomischen, sozialen, kulturellen oder ökologischen Funktionen zu erklären. Die „Vor“-Formulierungen aus dem SARO-Gutachten erinnern noch stark an jene Diskussionen der 20er Jahre mit der Zielrichtung „Volk ohne Raum“ und waren freilich aus der Sicht der 50er Jahre im Nachkriegsdeutschland mit Nahrungsmittelknappheit und überstandenen Hungerjahren nachvollziehbar und politisch erklärbar; zukunftsweisend waren sie schon 1965 nicht, als sie als Tendenzaussagen in die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) übernommen wurden (sie beschreiben Vergangenheit). Sie weisen noch weniger im Jahre 2002 auf Perspektiven hin, wie ländliche Gebiete sich entwickeln sollen. Spiegelverkehrt wurden die Funktionen von Ballungsgebieten (z.B. als Standorte für die Triebkräfte des technischen Fortschritts, der sozialen Integration oder als Zentren der Kultur und der Bildung) im SARO-Gutachten systematisch abgewertet, dann so in die Gesetzentwürfe übernommen und oft erst nach längeren Auseinandersetzungen in den Bundestagsausschüssen „neutralisiert“ (z.B. indem der Begriff ‚Ballungsgebiete‘ durch den Begriff ‚(gesunde!) Verdichtungsgebiete‘ ersetzt wurde).

Mit diesen beiden Beispielen aus dem SARO-Gutachten, die noch durch weitere ergänzt werden könnten, soll verdeutlicht werden, dass ein Teil der Wertvorstellungen und ethischen Grundlagen der deutschen Raumplanung der Nachkriegszeit sowohl von den Ideologien der 20er Jahre als auch den später im Nationalsozialismus formulierten Werten über den „geordneten Raum“ geprägt wurden und bis heute, zumindest formal, fortwirken<sup>5</sup>.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass die Zeit von etwa 1955 bis etwa 1970 jene Jahre waren, in denen am intensivsten sowohl bei den politischen Entscheidungsträgern als auch in der sich etablierenden Raumwissenschaft über das Leitbild der Raumordnung, also über die Frage, wie das Land künftig räumlich organisiert sein soll, diskutiert und gestritten wurde. Die Leitbilddiskussion war mit einer Vielzahl von ethischen Grundsatzfragen verknüpft. Aber nicht nur in den genannten Institutionen, sondern auch z.B. bei den kommunalen Spitzenverbänden, den Kirchen und den Verbänden der Industrie und den Gewerkschaften oder dem Bauern- und Waldbesitzerverband war Raumordnung seinerzeit ein großes Thema, und zum Teil wurden hohe Erwartungen an die Leistungsfähigkeit dieser neuen politischen Aufgabe gestellt. Ein interessantes Bild über den Stand der Fachdiskussionen Ende der 60er Jahre vermitteln die damals von dem für Raumordnung zuständigen Bundesminister des Innern herausgegebenen ca. 120 Informationsbriefe für Raumordnung, in denen eine Vielzahl der damaligen Akteure als Autoren den Stand des seinerzeitigen Wissens zusammengefasst haben.

Fast alle Diskussionsgegenstände der damaligen Zeit waren miteinander verbunden und es fällt im Nachhinein schwer, solche Fragen nach der Bedeutung, die sie damals hatten, zu systematisieren.

- Zwischen Bund und einigen Ländern war eine zentrale Frage einer sich etablierenden Bundesraumordnung die der Kompetenzverteilung, die bis zur letzten Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften umstritten war. Machtfragen, Fragen der Subsidiarität und Argumente des Bundes zu einer Rationalisierung des Mitteleinsatzes durch Koordination hatten jeweils eine ethische Komponente.
- Eine andere Streitfrage bezog sich auf die Wählerklientel der Parteien, die in den Städten leben und jenen in den ländlichen Gebieten. Unterschiede in den Lebensbedingungen sollten vor allem durch massive Förderung der ländlichen Gebiete beseitigt werden (ein nicht belegtes Zitat aus jener Zeit lautete, dass die Städte zunächst „im eigenen Dreck“ ersticken sollten). Regionale Gerechtigkeit oder Solidarität waren Stichworte, die die ethischen Komponenten dieser Auseinandersetzung kennzeichneten und die durch einen

---

<sup>5</sup> Eines der ersten Lehrbücher über Raumordnung in Deutschland war jenes von K. MEYER verfasste und 1964 erschienene Lehrbuch über „Ordnung im ländlichen Raum“, in dem diese (aufwertende) Ideologie über ländliche Räume besonders herausgearbeitet wurde: K. MEYER war in den 60er und 70er Jahren als Hochschullehrer auf einem Lehrstuhl für Raumforschung der Universität Hannover tätig. Zuvor war er im 3. Reich der maßgebliche Raumordnungsideologe in verschiedenen politischen und administrativen Positionen (u.a. in der Reichsstelle für Raumordnung). Nach Auseinandersetzungen in der Reichsstelle ließ er sich zur SS versetzen und organisierte die Planung und Umsetzung dieser Pläne in den „besetzten Ostgebieten“. Nach dem 2. Weltkrieg wurde er von einem amerikanischen Gericht freigesprochen. Als Hochschullehrer versuchte er nach 1945 dann, seinen alten Einfluss wieder zu stärken. Meyers Lebenserinnerungen „Über Höhen und Tiefen – ein Lebensbericht“ (Manuskript, o. J.) sind ein bemerkenswertes Dokument des Verdrängens und Beschönigens rd. 25 Jahre danach.

massiven Transfer von Haushaltsmitteln, aber auch Mitteln aus den Rentenversicherungen (z.B. Förderung von Kureinrichtungen) oder bei Standortauswahl von Bundeswehreinrichtungen verstärkt wurden. Die Akteure bei diesen Auseinandersetzungen waren die beiden großen Parteien, die Länder mit unterschiedlichen Strukturen (z.B. Bayern als damaliges Agrarland und das überwiegend städtisch-industriell geprägte Nordrhein-Westfalen) und auch die kommunalen Spitzenverbände. Über die Aussagen in den Grundsätzen zur Raumordnung des Gesetzes zu den Ballungsgebieten, die zuletzt in Verdichtungsgebiete umetikettiert wurden, wurde erst in letzter Minute ein Kompromiss erzielt.

- Ein Konflikt, der schon vor Erlass des Gesetzes zu Spannungen innerhalb der Bundesregierung führte, der aber später dann an Bedeutung verlor und auf einem anderen „Schlachtfeld“ ausgetragen wurde, war der, dass der Bundeswirtschaftsminister die soziale Marktwirtschaft durch die sich konstituierende Bundesraumordnung bedroht und in dieser Ansätze einer Zentralverwaltungswirtschaft des Nationalsozialismus sah. Eine ethische Dimension dieses Konfliktes ist die der Einschränkung von persönlicher und unternehmerischer Freiheit durch (Raum-)Planung. Dieser Konflikt verlor indes im Laufe der Jahre an Bedeutung und wurde durch den zwischen regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik innerhalb der Administration ersetzt, der durch unklare Kompetenzregelungen bei Bund und den meisten Ländern begünstigt wurde und sich über viele Jahre hinzog.
- Die sich andeutenden Konflikte zwischen Raumordnung, wirtschaftlicher Entwicklung und der Zerstörung von Umweltgütern, im SARO-Gutachten bereits problematisiert<sup>6</sup>, werden beschrieben und an vielen Stellen werden ausgewählte Zusammenhänge zwischen damals erkennbaren Raumnutzungskonflikten und den damit im Zusammenhang stehenden ethischen Grundfragen angesprochen.

Nachdem die Entscheidungen im Gesetzgebungsverfahren über die abstrakten Leitbilder der Raumordnung gefallen waren und 1965 Bestandteil der §§ 1 und 2 des ROG wurden, die Flächenländer entsprechende Landesplanungsgesetze erließen und Landesraumordnungspläne und -programme und solche der regionalen Ebene<sup>7</sup> nach diesen rechtlichen Regelungen vorbereitet wurden, nahm das Interesse an jenen raumordnerischen Fragen, die einen ethischen Hintergrund hatten oder unterschiedliche Interpretationen von Antworten aus ethischen Gründen zuließen, ab. Die Bundesrepublik begab sich in die Epoche der Planungseuphorie Ende der 60er Jahre, also in jene Epoche, in der viele Akteure glaubten, über das Instrument einer rationalen Planung, auch der Raumplanung, gesellschaftliche Konflikte lösen zu können.

<sup>6</sup> Auf S. 63 dieses Gutachtens aus dem Jahre 1961 wird der Nachhaltigkeitsbegriff, allerdings eingeschränkt auf Naturnutzung, interpretiert.

<sup>7</sup> Ein Hauptgegenstand der wissenschaftlichen, aber auch z.T. politischen Diskussionen in diesem Handlungsfeld waren in diesen Jahren jene über die „richtige Abgrenzung“ der Region, die das Hauptinteresse der Beteiligten weckte und die Fragen nach den ethischen Bestimmungsgründen in den Hintergrund treten ließen. Die Frage der „richtigen“ Region ist bis heute nicht hinreichend beantwortet und sie wird wahrscheinlich auch künftig Tätigkeitsfeld vieler Raumwissenschaftler und Geographen sein.

## 7. Die siebziger und achtziger Jahre in der Bundesrepublik

Die Jahre nach dem Erlass des Raumordnungsgesetzes waren gekennzeichnet durch eine Phase der Implementation der Bundesraumordnung und auch der Landes- und Regionalplanung mit all den rechtlichen und inhaltlichen Schwierigkeiten (vgl. für die Länder ARL 1991). Für die Bundesraumordnung habe ich in dem gleichen Band (HÜBLER 1991) drei Phasen unterschieden:

- eine Such- und Konzeptionsphase,
- eine Aufstellungsphase für das Bundesraumordnungsprogramm und
- eine Konsolidierungsphase.

Der hier zu beschreibende Zeitraum war durch eine Vielzahl auch für die Raumplanung bedeutsamer Reformen und Veränderungen gekennzeichnet (Bundesraumordnungsprogramm, das 1975 zwar verabschiedet wurde, aber als gescheitert beurteilt werden muss, Gemeindefinanzreform, Finanzreform nach dem GG mit Einführung der Gemeinschaftsaufgaben, Konstituierung der Umweltpolitik als eigenständiger Politikbereich u.a.). Es wurden hohe Erwartungen an die Leistungsfähigkeit staatlicher und kommunaler Planung gestellt.

Mindestens ab Mitte des Jahres 1974 (Regierungswechsel von Bundeskanzler BRANDT zu Bundeskanzler SCHMIDT) vollzog sich ein Paradigmenwechsel. Staatliche und kommunale Planung, auch Raumplanung wurde als zu starr und als ein Hinderungsgrund für wirtschaftliche Entwicklung bezeichnet (Investitionsstau) und sowohl wegen des plötzlich einsetzenden demographischen Wandels (Rückgang der Geburtenzahlen) als auch wegen des Rückgangs der Raten des wirtschaftlichen Wachstums ergab es sich, dass Umverteilungsstrategien für Zuwächse obsolet wurden. Dass damit auch raumordnerische Konzepte wie die Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen (in allen Teilräumen), die in den 70er und 80er Jahren als die Grundphilosophie deutscher Raumplanung galt, keine Aussicht auf Realisierung hatten, wurde in den politischen und fachlichen Diskussionen jener Jahre weitgehend verdrängt.

Die Chance indes, wegen der veränderten Rahmenbedingungen über eine Neuaufstellung der Raumplanung nachzudenken, wurde vertan. Es wurde geringfügig bei Instrumenten geändert (es gab z.B. in Deutschland einen beinahe zehn Jahre dauernden Streit über den Alleinvertretungsanspruch mit Blockade von Raumordnung und Städtebau, die sich gegen die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung wandten. Den Streit verloren sie, weil die EU eine Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Mitgliedstaaten vorschrieb und demzufolge auch Deutschland per Gesetz eine solche bestimmen musste.).

Weder wurde in diesen Jahren über die Konsequenzen aus den Schrumpfungen von Einwohnerzahlen (sie wurden als regionale Besonderheiten planerisch behandelt) noch über die sich abzeichnenden Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur und deren Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstrukturen grundsätzlich nachgedacht. Anpassungsstrategien auf der Basis der als zeitlos gedachten, aber längst überholten Theorien und Werthaltungen waren das Programm der 70er und 80er Jahre. Die aufflammende Ethikdebatte im Zusammenhang mit der weltweiten Ressourcenzerstörung und den sich daraus ergebenden nationalen oder europäischen Konsequenzen blieb für die bundesdeutsche Raumplanung weitgehend folgenlos, allenfalls wurden bestimmte Anpassungen versucht (z.B. Einführung moderner Planungsmethoden, mit denen ökologische Erfordernisse in raumplanerische Kon-

zepte integriert werden sollten), um auf der Höhe der Zeit zu bleiben. Die Inhalte und die sie tragenden ethischen Grundannahmen blieben indes unberührt: z.B. bei zwischenzeitlich eingetretenen Nahrungsmittelüberproduktionen wären die Funktionen der Raumnutzung durch die Landwirtschaft anders zu definieren gewesen. Oder nachdem zunehmend Kenntnisse über die nachteiligen Folgewirkungen des Individualverkehrs bekannt wurden, waren Verkehrsvermeidungsstrategien noch längst kein allgemeines Planungsprinzip.

Aus diesen Jahren der „raumplanerischen Behäbigkeit“ wurden die Akteure 1989/90 jäh herausgerissen, als durch die Vereinigung Deutschlands und die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa fast alle seit rd. 50 Jahren festgefügteten Koordinaten über Werte und auch von räumlichen Strukturen fraglich wurden.

## 8. Ethik und Territorialplanung in der früheren DDR

Nach dem 2. Weltkrieg war es vorerst Aufgabe von Landes- und Regionalplanung im Gebiet der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands – ähnlich wie in den drei westdeutschen Besatzungszonen –, Beiträge zum Wiederaufbau der zerstörten Strukturen zu leisten. Es ging dabei nicht nur um die Reparatur durch den Krieg zerstörter Infrastrukturen und Siedlungen, sondern auch um das Beseitigen der Folgewirkungen, die durch die umfangreichen Demontagen und Reparationsleistungen der sowjetischen Besatzungsmacht verursacht waren. Wie BEHRENS (1997) feststellte, vollzogen sich die seinerzeitigen Tätigkeiten der Raumplanung auch in den Anfangsjahren der DDR mit z.T. anderen Zielsetzungen, aber ähnlichen Methoden wie in den westdeutschen Ländern, zumal eine Reihe von Raumplanern jene waren, die auch vor 1945 in der Raumplanungspraxis tätig waren. H. BEHRENS hat z.B. aus alten Unterlagen herausgefunden, dass zu den Aufgaben der Landesplanung bis 1949 gehörten:

- ⊗ Ausweisungen geeigneten Siedlungsgeländes für Neubauerngehöfte,
- ⊗ Mitwirkung bei der Lösung der Umsiedlerprobleme,
- ⊗ Planung und Einrichtung von Maschinen/Traktoren-Stationen (MTS),
- ⊗ Bestandserhebungen, Strukturuntersuchungen,
- ⊗ Erarbeitung von Konzepten für Notstands- und „Kümmergebiete“.

In den Jahren nach 1949 gab es dann organisatorische Verwerfungen, indem die Raumplanungsstellen in ein Ministerium für Aufbau eingegliedert wurden, das aus drei Abteilungen bestand: Allgemeines Bauwesen, Städte- und Hochbau und Landesplanung.

1952 wurde dann der planmäßige Aufbau des Sozialismus beschlossen. Während sich zuvor das Leitbild einer antifaschistisch-demokratischen Grundordnung noch an Vorstellungen eines bürgerlich-demokratischen Gesamtdeutschlands orientierte und allenfalls bestimmte Großbetriebe, Großbauern und Banken verstaatlicht werden sollten, wurden dann sowohl die ideologischen Grundlagen als auch die Bestimmungsgründe für die neuen sozialistischen Strukturen völlig geändert.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Die Landesplanung wurde laut BEHRENS (1997: 91) in der DDR auch deswegen abgeschafft, weil es in der Sowjetunion keine derartigen Einrichtungen gab.

Zugleich wurden 1952 durch das Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR die Länder aufgelöst, 14 Bezirke eingerichtet und die Landkreise räumlich verkleinert (statt 132 gab es danach 217 Kreise). Die Landesplanungseinrichtungen wurden „zerschlagen“ und stattdessen wurde die Territorialplanung auf Bezirks- und Kreisebene installiert.

Die theoretischen Grundlagen für diese Tätigkeit wurden vorwiegend aus sowjetischen Arbeiten hergeleitet (wie BEHRENS darstellt), wobei die Übertragbarkeit solcher Theorien wegen der völlig anderen Ausgangslage in der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Ländern schon damals als problematisch angesehen wurde. Da mittlerweile die private Verfügbarkeit an Grund und Boden fast völlig aufgehoben war, Entwicklung vor allem als wirtschaftliche Entwicklung (später im Wettbewerb mit den kapitalistischen Ländern) verstanden wurde und Individualrechte de facto ohne Bedeutung waren, ergibt sich beinahe von selbst ein völlig geändertes Koordinatennetz zur Beschreibung der Wertvorstellungen oder ethischen Begründungen. Was Territorialplanung leisten sollte, hat BEHRENS (1997: 117) mit den folgenden Grundsätzen beschrieben, die SCHMITT-RENNER 1955 formuliert hatte.

- Annäherung der Industrie an Rohstoff- und Brennstoffquellen und an den Konsum zur Vermeidung unnötiger Transporte,
- rationale Fusion und Konzentration der Produktion (bei Ablehnung aller Gigantomanie),
- maximale Ausnutzung örtlicher Reserven,
- Elektrifizierung von Industrie, Verkehr, Landwirtschaft,
- Schaffung von industriellen und landwirtschaftlichen Stützpunkten in zurückgebliebenen Gebieten,
- Allseitigkeit der bezirklichen Entwicklung bei gleichzeitig komplexer Entwicklung der bezirklichen Spezialproduktionen,
- schrittweise Aufhebung des Gegensatzes von Stadt und Land.

Territorialplanung in der DDR wurde zunehmend ein expliziter Teil der Wirtschaftsplanung und die Begründungen hierfür sind vor allem in den Maximen der Rationalisierung der Raumnutzungen zu suchen: Die Antwort auf die Frage, ob das Instrument der Territorialplanung im Laufe der Zeit zunehmend an Wirksamkeit eingebüßt hat, wird wahrscheinlich zu bejahen sein, Ergebnisse exakter Untersuchungen hierzu sind nicht bekannt. Wirtschaftliche Zwänge und Rohstoff- und Energieknappheiten führten zu räumlich relevanten Planungsentscheidungen, die ohne Kenntnis dieser Bedingungen kaum nachzuvollziehen sind. Im großräumigen Maßstab ist für das ehemalige Gebiet der DDR festzustellen, dass trotz immenser Bemühungen um einen regionalen Ausgleich, z.B. durch Industrialisierung des agrarisch geprägten und dünn besiedelten Nordens, Bau neuer Städte usw., das vor dem 2. Weltkrieg vorhandene Nord-Süd-Gefälle kaum verringert werden konnte.

Die gegenüber dem westdeutschen System völlig geänderten ethischen Grundlagen der Territorialplanung, die anderen Rahmenbedingungen und auch die anderen Methoden, Raum zu beschreiben und zu planen, erschweren Vergleiche. So sieht es auch ein Akteur der früheren Territorialplanung (KEHRER 2000), der vorsichtig und zurückhaltend für eine gesamt-

deutsche Raumplanung den Erfahrungsschatz, die konkreten Kenntnisse der Territorialplaner/innen einbringen möchte und eine Prüfung von Materialien und Instrumentarien der früheren Territorialplanung für zweckmäßig hält.

Dies ist aber nach der Vereinigung nicht geschehen. Es wurden westdeutsche Planungssysteme transferiert (s. auch Abschnitt 9 dieses Beitrages), die Leitungsfunktionen in den Landes- und Regionalplanungsstellen wurden überwiegend mit westdeutschen Fachleuten besetzt und von den ehemaligen DDR-Erfahrungen ist in den Landesplanungsgesetzen, den Plänen und Programmen oder sonstigen Verlautbarungen der ostdeutschen Raumplanung nur noch sehr wenig zu erkennen.

## 9. Die Vereinigung Deutschlands und die Nachhaltigkeitsdiskussion der 90er Jahre

Die Vereinigung Deutschlands 1989/1990 und die politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa haben zunächst die ethischen Begründungen für die deutsche Raumplanung nicht berührt. Die in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich bestimmten Prinzipien der Raumplanung wurden beinahe unverändert auf die fünf neuen Bundesländer übertragen. Die Entwicklung eines Politikbereiches, die sich in der Bundesrepublik über beinahe 50 Jahre in einem viele gesellschaftliche Gruppen umfassenden Diskussionsprozess vollzogen hat, wurde „über Nacht“ transferiert und den politisch Verantwortlichen in den fünf Ländern durch Berater vielfach aufkotroyiert. Regionen, die durch 40 Jahre sozialistische Planwirtschaft nach anderen Regeln gestaltet wurden als in marktwirtschaftlichen Systemen (z.B. fehlte das Phänomen der Suburbanisierung oder der Massenmotorisierung völlig), deren Bewohner nach anderen Maßstäben gut und schlecht beurteilten und die z.B. ihr mentales Verhältnis zum Bodeneigentum, zum Betrieb, zu ihrer Arbeitsstätte oder zur Erkenntnis über die Bedeutung von Hard- oder Software erst neu bestimmen mussten, wurden plötzlich mit einem System konfrontiert, das für sie völlig fremd war. Nutzen, Grenzen und Schwachstellen wurden nicht offengelegt und die transferierten Systeme als „Stand des Wissens“ dargestellt.

Die unterschiedlichen Raumplanungssysteme der westdeutschen Flächenländer wurden weitgehend auf die in Gründung befindlichen ostdeutschen Länder übertragen, ohne dass eine hinreichende Überprüfung der jeweiligen Eignung vorgenommen wurde. So nimmt es nicht wunder, dass die Erfahrungen und die dort entwickelten „Planungsphilosophien“ aus dem dicht besiedelten Land Nordrhein-Westfalen nicht oder nur begrenzt übertragbar waren, da das Land Brandenburg dünn besiedelt ist und wenig Industriestandorte aufweist. Ähnlich war es mit dem Erfahrungstransfer aus Baden-Württemberg und Bayern nach Sachsen, von Hessen nach Thüringen, von Niedersachsen nach Sachsen-Anhalt oder von Schleswig-Holstein nach Mecklenburg-Vorpommern.

Da die Mehrzahl der westdeutschen Fachleute, die diesen Transfer bewerkstelligen sollten, weder hinreichende Kenntnisse über die politischen noch über die mentalen Einstellungen der ostdeutschen Fachleute hatten, mit denen gemeinsam Raumplanung, ausgehend von der DDR-Territorialplanung, etabliert werden sollte, wurden also auch weitgehend unausgesprochen ethische Werte, die die Raumplanung bei aller Unterschiedlichkeit innerhalb Westdeutschlands mit geprägt haben, im Regelfall unreflektiert in die Landesplanungsgesetze übertragen und es wurde unterstellt, dass diese allüberall gleichermaßen gültig seien. Diskussionen darüber fanden kaum statt und die ostdeutsche Landes- und Regionalplanung

plagt sich nun an vielen Orten mit einem vorwiegend nicht tauglichen Instrumentarium ab. Das, was planerisch bewegt werden konnte, ist – obwohl Ergebnisse einer Evaluierung auch hierfür nicht vorliegen – marginal. Große Chancen bei der Verhinderung von Suburbanisationsprozessen und der damit einhergehenden Funktionsentleerung vieler Innenstädte wurden durch die Landes- und Regionalplanung ebenso vertan, wie es untaugliche Entwicklungskonzepte für periphere Gebiete gibt, die bei vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte als Ausgangslage, sehr hohen Abwanderungsraten, niedrigen Geburtenziffern und einem hohen Rückgang der Arbeitsplätze in Landwirtschaft und Gewerbe Chancengleichheit versprechen. Flächen für Industrieansiedlungen an völlig ungeeigneten Standorten wurden „bis zum Horizont“ ausgewiesen und mit öffentlichen Mitteln erschlossen; die Mehrzahl dieser Projekte fristen zehn Jahre danach ihr Dasein als „beleuchtete und mit Brennesseln bewachsene Schafweiden“. Die an solche Konzepte gestellten Erwartungen waren und sind utopisch: Sie gefährden die Glaubwürdigkeit der Landes- und Regionalplanung ernsthaft.

Sowohl wegen des (aufgesetzten und) transferierten Wertekanons in die ostdeutsche Raumplanung als auch wegen der besonderen strukturellen Situation wird diese Art Planung nur einen geringen Beitrag zur Integration zu leisten vermögen. Besondere Verhaltensweisen in Ostdeutschland fallen auf. Dabei sei dahingestellt, welche Gründe dafür ursächlich sind. Außerdem mögen solche allgemeinen Aussagen nicht überall in den neuen Ländern zutreffen, sie sollen Tendenzen aufzeigen:

- Konflikte, die vorhanden oder zu erwarten sind, werden schön geschrieben oder möglichst nicht angesprochen. Das Instrument von Prognosen, um solche Konflikte frühzeitig zu erkennen, findet geringe Anwendung.
- Entwicklung wird vielerorts so verstanden, dass ein Maximum an Fördermitteln akquiriert werden soll. Die Vorstellung, dass Regionalentwicklung vor allem durch die Mobilisierung eigener Ressourcen erfolgen muss, ist wenig verbreitet.
- Eigenständige Siedlungs- und Raumstrukturkonzepte, die eigentlich wegen der anderen Ausgangslage geboten wären, werden nicht entwickelt. Stattdessen werden ungeeignete westdeutsche Konzepte, wie das der dezentralen Konzentration oder diverse Zentrale-Orte-Konzepte beinahe unbesehen kopiert.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und gemeinsame Planung mit Polen und Tschechien ist aus mentalen und sprachlichen Gründen ein besonderes Problem, auf das hier nicht weiter eingegangen werden soll. Fast alle komparativen Vorteile von Grenzlagen zu Polen und Tschechien werden derzeit nicht oder nur unzureichend auch für die eigene Entwicklung genutzt.

Gemeinden in den neuen Ländern sind vielfach nicht bereit, regionalplanerische Vorgaben zu akzeptieren, mit der Begründung, „Wir sind 40 Jahre von oben reglementiert worden“. Jetzt gilt das Postulat der kommunalen Planungshoheit. Ähnliches gilt für das Verhältnis von Regionalplanung und den Landkreisen. Und Landes- und Regionalplanung haben es an vielen Orten schwerer als vergleichbare Einrichtungen in Westdeutschland, sich mit zwischenzeitlich gut etablierten und oft finanziell und personell gut ausgestatteten Fachpolitiken und -planungen in den neuen Ländern zu einigen. Dass zudem die nach der deutschen Einheit vom Parlament beschlossenen Beschleunigungsgesetze auch Erschwernisse für die Raumplanung zur Folge hatten, sei am Rande bemerkt.

Weil die Akteure der Raumplanung in den neuen Ländern an dem Diskussions- und Lernprozess über rd. 40 Jahre westdeutsche Raumplanung nicht teilhaben konnten und die transferierten Leitbilder, Werthaltungen, Instrumente und Methoden der Raumplanung nur bedingt dort tauglich sind, bestehen erhebliche Zweifel über ihre Zukunftsfähigkeit. Zunächst wurde der politische Stellenwert von Raumplanung in den fünf neuen Ländern permanent gemindert<sup>9</sup> und über die Existenzberechtigung der Regionalplanung wird neuerdings öffentlich diskutiert.

In dem hier zu skizzierenden Zeitraum erscheinen unter dem Aspekt von Veränderungen im Wertekanon der Raumordnung die mit der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der UN 1992 in Rio de Janeiro und der UN-Konferenz Habitat II 1996 in Istanbul einsetzenden Diskussionen über nachhaltige Entwicklung von Bedeutung. Die Inhalte beider Konferenzen zur Nachhaltigkeit wurden auch in starkem Maße von der Bundesrepublik Deutschland und den jeweils dort agierenden Personen und Institutionen befördert und 1997 gelang es sogar, in dem für die Raumnutzung wichtigen Raumordnungsgesetz (ROG) und dem Baugesetzbuch – sozusagen dem Grundgesetz für die Planung in den deutschen Gemeinden (BauGB) – in der Aufgabenstellung das Prinzip einer nachhaltigen Raumentwicklung als Norm verbindlich festzulegen („Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung ... gewährleisten“).

Zwar wird seit Mitte der 90er Jahre über diese Anforderungen der Nachhaltigkeit diskutiert und im Städtebau in Einzelfällen gar damit experimentiert. In der Raumordnung sind indes auf allen Planungsebenen bisher nur ganz begrenzte Versuche festzustellen, einen solchen Paradigmenwechsel zu instrumentieren. Dies mag auch damit zu erklären sein, dass es bis jetzt verhältnismäßig schwierig ist, den Planungsbetroffenen die Vorteile einer nachhaltigen Raumentwicklung zu vermitteln. In Zeiten der Überschwemmungskatastrophe 2002 an Elbe und Mulde war sie kurzzeitig ein Thema öffentlichen Interesses; es ist indes so rasch aus der öffentlichen Meinung wieder verschwunden, wie es seinerzeit öffentlich wurde.

Die wissenschaftlichen Diskussionen zu diesem Thema, soweit sie Raumforschung und die Raumwissenschaften betreffen, beziehen sich vorwiegend auf Korrekturen innerhalb des Systems. Dass nachhaltige Raumentwicklung eigentlich eines völlig geänderten Bezugsrahmens und anderer ethischer Annahmen bedarf, ist noch kaum zum Thema innerhalb von Raumforschung und den Raumwissenschaften geworden. Dies mag auch damit zu erklären sein, dass mit der Gesetzesnovellierung 1997 dieser Nachhaltigkeitsaspekt allenfalls „aufgesattelt“ wurde: Das Grundsystem deutscher Raumplanung sowie also auch die inhaltlich völlig überholten Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) und die diesen zugrunde liegenden ethischen Wertvorstellungen sind in ihren Grundaussagen ebenso beinahe unverändert geblieben wie die des Baugesetzbuches, das nach wie vor ein Gesetz zur Förderung des Bauens sowie der Schaffung von Baurechten (und des Versiegelns von Freiflächen) geblieben ist.

<sup>9</sup> Dies zeigt sich z.B. in dem Tatbestand, dass der Standort der Landesplanungen in den Landesregierungen in den fünf neuen Ländern häufig wechselt und die Landesplanung eher als ein politisches Tariergewicht (z.B. in Koalitionen) behandelt wird, denn als eine Aufgabe mit politischer Bedeutung verstanden zu werden.

Und die Planungspraxis konnte nur in Einzelfällen und an ausgewählten Planungsgegenständen nachhaltige Raumplanung erproben (vgl. HÜBLER, KAETHER et. al. 2000). Hauptargumente gegen eine Modernisierung in Richtung Nachhaltigkeit waren in der Praxis, Raumplanung sei schon immer nachhaltig und/oder es gebe noch keine landesgesetzlichen Vorschriften und Weisungen dazu. Es besteht indes die begründete Vermutung, dass möglicherweise nachhaltige Raumentwicklung in Deutschland von anderen Stellen als denen der Raumordnung inhaltlich und konzeptionell fortentwickelt wird, obwohl die Flächenproblematik (Versiegelung von Freiflächen) als ein zentraler Engpass in der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland identifiziert wurde und dieses Problem eigentlich in die Kompetenz der Raumordnung fiel (vgl. WEITH 2002). Der beim Bundeskanzleramt eingerichtete Rat für Nachhaltige Entwicklung, ein entsprechender Kabinettsausschuss und andere institutionelle Entscheidungen mögen Hinweise dafür sein. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass eine Implementation eines Konzeptes zur nachhaltigen Raumentwicklung eine Überprüfung der Mehrzahl der genannten ethischen Prinzipien deutscher Raumplanung notwendig machen würde (vgl. auch die Beiträge von VOCT und WEBER in diesem Band).

Das andere zentrale Thema der Raumplanung in den 90er Jahren in Deutschland waren Vereinfachungsbemühungen in den zeitaufwändigen Verfahren der Planaufstellungen (z.B. durch so genannte Beschleunigungsgesetze für Verkehrseinrichtungen, nach denen Verfahren gestrafft und Klagemöglichkeiten verringert sind), Fortschreibungen und die Vorbereitung von Einzelentscheidungen z.B. in Raumordnungsverfahren. Eingebettet in die Planungsvorstellungen des Inkrementalismus und ausgestattet mit der Vorstellung, dass Raumentwicklung vor allem mit Projekten, die von Fachleuten der Immobilienökonomie, Architekten und Bauingenieuren „erfunden“ und durchgesetzt werden müssen, beurteilt jeweils nach der Einzelwirtschaftlichkeit solcher Vorhaben, verlieren sowohl langfristige als auch gesamt-räumliche Erkenntnisse und Einsichten an Bedeutung und auch die Verknüpfung solcher Projekte mit Aspekten der Nachhaltigkeit ist schwierig zu organisieren. Dass bei solchen Rationalisierungs- und Beschleunigungsbemühungen, die mit der Privatisierung von Entscheidungsabläufen einhergehen, noch weniger nach ethischen Bestimmungsgründen gefragt wird als zuvor, ergibt sich aus der Logik betriebswirtschaftlichen Denkens (vgl. zusammenfassend KNIELING 2000).

## 10. Neue Anforderungen

Wenn von der Annahme ausgegangen wird, dass es auch künftig erforderlich ist, die Nutzung der Räume zu organisieren, also Raumplanung, wie auch immer sie künftig zu bezeichnen ist, notwendig bleibt, wird über neue Strukturen, Inhalte und ethische Begründungen nachzudenken sein (vgl. den Beitrag von LENDI in diesem Band).

Trotz ständiger Anpassungen des Systems der Raumplanung in Deutschland an aktuelle Anforderungen durch Modifizierung gesetzlicher Rahmenbedingungen, Verschiebung inhaltlicher Schwerpunkte (Bedeutungszuwachs von Umweltfragen seit den 70er Jahren, von der Planung zur Moderation usw.), der Anwendung moderner Methoden und anderer Planungsverfahren sind die Strukturen des Systems seit den 60er Jahren weitgehend unverändert geblieben. WEGENER (1999: 171) beschreibt das wie folgt: „Die Raumplanung als Disziplin nimmt heute ihre Aufgabe der ökologischen Kommunikation über Raumentwicklung nicht

wahr, weil sie sich auf Metakompetenzen wie Moderation und Vermittlung zurückgezogen hat. Sie ist deshalb nicht in der Lage, Politik und Öffentlichkeit Fragen zu beantworten (...). Die Disziplin Raumplanung in der Bundesrepublik ist alt und müde geworden. Ihr einst utopischer und reformerischer Elan ist erschöpft. Angesichts der globalen ökologischen Herausforderung bedarf es einer Rückbesinnung auf diesen Elan, diesmal aus sozialer und ökologischer Verantwortung.“

Eine Begründung für den Erhalt von Raumplanung wird indes nur dann Aussicht auf Berücksichtigung in politischen Entscheidungsprozessen finden, wenn endlich die Effizienz von Raumplanung durch systematische Evaluierungen von unabhängigen Einrichtungen überprüft wird und die Ergebnisse öffentlich diskutiert werden. Anders formuliert: Das ständige weitere Auseinanderfallen zwischen den Absichten und Normen einerseits und dem tatsächlichen Geschehen andererseits wird derzeit fast immer nur mit Mutmaßungen aus der Binnensicht zu erklären versucht. Handfeste empirische Belege fehlen ebenso wie zunächst ein theoretischer Bezugsrahmen, innerhalb dessen solche Bewertungen vorgenommen werden müssten. Die allgemeinen Leitbilder in ihren Abstraktionen reichen hierfür nicht aus. Die methodischen Schwierigkeiten solcher Bewertungen sind erheblich. Diese Fremd-Evaluierungen müssten alle vier Planungsebenen umfassen und insbesondere auch die Tätigkeiten der Länder im Bereich von Raumordnung und Landesplanung als einen Schwerpunkt erfassen.

Ein Wettbewerbsföderalismus findet in Deutschland zwischen 16 Bundesländern im Bereich der Raumplanung nicht statt und die Effizienz der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) nach § 19 Abs. 4 ROG – des eigentlich nach dem Gegenstromprinzip zentralen Scharniers des deutschen Planungssystems – ist in ihrer Wirkung so gering einzuschätzen wie die der deutschen Kultusministerkonferenz. Es gibt im Moment keine Argumente dafür, dass 16 Länder 16 verschiedene Raumplanungskonzepte installiert haben und Vergleiche der Wirksamkeit (Wie hat Landesplanung den Raum tatsächlich im Sinne der Normen mitverändert?) sorgfältig vermieden werden (auch weil eine Vielzahl der Unterschiede weder fachlich noch politisch erklärt und begründet werden kann). So fehlt derzeit auch eine plausible Begründung für die Länderkompetenzen im Bereich der Raumplanung. Eine vergleichende „Pisa-Studie“ für das deutsche Raumplanungssystem ist also überfällig.

Entweder die MKRO sollte aufgelöst werden oder sie müsste sich tatsächlich mit den Fragen befassen, die ihr nach dem ROG aufgetragen sind. Dazu gehören auch Fragen zu Leitbildern der räumlichen Entwicklung, also der Aktualisierung der ethischen Bestimmungsgründe einer zukunftsgerichteten Raumplanung – auch im Zusammenhang mit der Bewertung der seitherigen Ergebnisse des Verfahrens des Gegenstromprinzips (§ 18 Abs. 1 ROG), das zwar allerorten gerühmt wird (und oft als Exportartikel den staunenden Fachleuten anderer Länder angepriesen wird), aber offensichtlich auch eher Leerlauf statt Orientierung vermittelt. Vorstellbar wäre durchaus ein Wettbewerb zwischen den Ländern über Leitbilder, Zukunftsvisionen oder bessere Instrumente (z.B. bei den Finanzaufweisungen an Gemeinden); stattdessen werden mechanistische „Zentrale-Orte“-Konzepte zu implementieren versucht, die in jedem Bundesland eine andere Anwendung erfahren. Die Ergebnisse der MKRO, die z.T. als Entschlüsse oder Empfehlungen gelegentlich veröffentlicht werden, zeigen die vielfach mangelnde Aktualität der Verhandlungsgegenstände an (beispielhaft ARL 1987).

Die MKRO hat sich bisher zu ihrer eigenen Ineffektivität noch nicht geäußert und den Verlust des politischen Stellenwerts von Landes- und Regionalplanung im Zeitablauf auch nicht offengelegt. Dass es ihr zudem nicht gelungen ist, die nicht begründbaren Unterschiede der Systeme in den 13 Flächenländern oder in allen 16 Bundesländern anzugleichen, bestätigt die genannte These von der Ineffektivität.

Ein anderes Änderungserfordernis für die deutsche Raumplanung erscheint wichtig: Das deutsche System, mit einer langen Tradition und vielleicht gar in der Vergangenheit mit einigen Erfolgen gekrönt, z.B. bei der großräumigen Verteilung der Aktivitätszentren auf die Fläche der ehemaligen Bundesrepublik, bedarf der Vereinfachung und der Angleichung an EU-Mindeststandards. Damit soll nicht einer Uniformität der Raumplanungssysteme der europäischen Länder das Wort geredet werden, sondern einer Mindestkompatibilität. Zwei Gründe sprechen dafür: Einmal wirken in immer stärkerem Maße EU-Rechtsnormen, aber auch Förder- und Finanzierungsinstrumente auf das deutsche Planungsgefüge, das z.T. völlig anders als das französische oder das anderer Mitgliedsstaaten ist (GATAWIS 2002). Und zum anderen wird die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Planung bei weiterer Intensivierung des Austausches zwischen den EU-Ländern dringlich: Der Stand dieser Planung ist an einigen Landesgrenzen, auch im Hinblick auf die EU-Osterweiterung fatal.

Erst im Rahmen dieser Überlegungen, die zu Strategien der Modernisierungen führen müssten, wäre auch eine aktuelle Gelegenheit geboten, über konkrete Änderungen der ethischen Begründungen für eine europäisch orientierte deutsche Raumplanung nachzudenken. Das heißt also, die Inhalte der §§ 1 und 2 des ROG (Aufgabenbestimmung, Leitvorstellungen, Grundsätze) müssten insgesamt zur Disposition gestellt und neu beschrieben werden. Auf viele alte Aussagen könnte verzichtet werden.

Die Leitvorstellungen sollten klarer, widerspruchsfreier und zukunftsorientierter formuliert werden und es müsste zugleich ein Mindestkonsens über Aufgaben (was soll und kann Raumplanung auf den verschiedenen Entscheidungsebenen künftig leisten?) und Verfahren (wie wird Koordinierung im Zeitalter moderner Informationstechnologien, Darstellungsmöglichkeiten, der Globalisierung und anderer Werthaltungen kostensparend und schnell organisiert, wie kann ein öffentlichkeitswirksames und kostengünstiges Controlling der Landes- und Regionalplanung eingeführt werden usw.), auch der Implementation von Raumplanung, hergestellt werden. Eine solche grundlegende Überprüfung und Erneuerung könnte maßgebliche Anstöße für eine zielgerichtete Ethikdiskussion geben, die für viele Praktiker noch weit weg von ihren täglichen Obliegenheiten ist.

Wie oben dargestellt, sind die Mehrzahl der ethischen Grundlagen, die heute noch die deutsche Raumplanung bestimmen, in den 50er und 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts normiert worden; ideengeschichtlich gehen sie z.T. auf Diskussionen der 20er Jahre zurück. Die Aussagen dazu erreichen heute weder eine an Sachinformationen interessierte Öffentlichkeit noch können damit viele modernere raumplanerische Entscheidungen begründet werden oder hinreichende Hilfestellungen bei raumplanerischen Entscheidungen geleistet werden. Und in politischen Auseinandersetzungen über die „richtige Raumordnung“ taugen sie als Argumente auch nicht mehr.

Ein neues Set über ethische Grundlagen einer modernen deutschen Raumplanung kann nicht verordnet werden, sondern es muss in Diskussionen mit denen erarbeitet oder ein

Mindestkonsens darüber von denen hergestellt werden, die an Zukunft interessiert sind. Erfahrungswissen scheint dabei weniger bedeutsam als die Fähigkeiten, aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen zu analysieren, deren Wirkungen auf Räume in der Zukunft zu überlegen und Versuche zu unternehmen, mit Varianten, in denen Optionen für ein zukünftiges „gutes Leben“ skizziert und transparent gemacht werden, die Diskussion zu befördern. Dies kann im Rahmen eines solchen Beitrages nicht geleistet werden.

Dessen ungeachtet wird auf das Ergebnis eines im Jahre 2000 abgeschlossenen Forschungsprojektes verwiesen (HÜBLER, KAETHER et. al. 2000), in dem einmal eine systematische Zusammenfassung damaliger aktueller Diskussionen über nachhaltige Regionalentwicklung vorgenommen und die Ergebnisse systematisiert wurden. Es wurde dabei unterschieden in konstitutive Elemente von Nachhaltigkeitskonzepten, strategische Prinzipien, verschiedene Zielebenen und sodann Indikatoren, mit denen diese Ziele beschrieben (und Ergebnisse gemessen) werden können. In dem genannten Forschungsprojekt ist sodann eine subtile Auswertung ausgewählter verbindlicher Regionalpläne im Hinblick auf die Gesetzesvorschrift des § 1 ROG zur nachhaltigen Raumentwicklung vorgenommen und die dort erarbeiteten Ergebnisse sind in einem weiteren Schritt durch eine Befragung ausgewählter Akteure falsifiziert worden. Auf eine Darstellung und Interpretation der Ergebnisse dieser Untersuchung soll hier verzichtet werden. Es kann von der Vermutung ausgegangen werden, dass sich seit Abschluss dieser Untersuchung wesentliche Veränderungen in der Planungspraxis bis heute nicht vollzogen haben.

Im Folgenden wird unterstellt, dass die Schnittmengen der Inhalte und Verfahren zwischen den Konzepten einer nachhaltigen Regionalentwicklung in Deutschland und den ethischen Grundbedingungen einer modernen Raumentwicklung groß sind.

Eines der vier konstitutiven Elemente einer nachhaltigen Raumentwicklung ist die Integration verschiedener Belange in ein Gesamtkonzept: eigentlich ist dies ein Grundprinzip der Raumordnung seit Beginn ihres Bestehens. Es bestehen indes Zweifel, ob es in 50 oder 80 Jahren ihrer neueren Existenz gelungen ist, dieses Prinzip zu verwirklichen. Die Mehrzahl der Landes- oder Regionalpläne sind immer noch nach Sachaufgaben gegliedert und die Mehrzahl der integrativen kartographischen Darstellungen in diesen Plänen sind Additionen von Einzelsachverhalten. Da auch die Raumforschung und die Raumwissenschaften früher den Anspruch eines integrativen Faches erhoben haben und zunehmend wieder feststellen müssen, dass es statt der Interdisziplinarität wieder zurück zu alten fachlichen Ausgangspositionen geht und jetzt über Transdisziplinarität in der Wissenschaftstheorie diskutiert wird, lässt die Lösung des Problems der Integration – und nicht nur in den Raumwissenschaften – weiter auf sich warten (vgl. HÜBLER 1998; WOLF 2000). Ein „Weiter so“ wird aber nicht ausreichen, die Legitimation von Raumplanung in Zeiten der Sparzwänge hinreichend zu begründen. Da indes Nachhaltigkeit diese Integration zwingend voraussetzt, könnten neue Experimente und Untersuchungen bei einem sich immer stärker ausdifferenzierenden Forschungsfeld vielleicht neue Impulse vermitteln? Dass der bisherige Weg in eine Sackgasse geraten ist, mag vielleicht auch mit der Tatsache zu erklären sein, dass ethische Fragen in den letzten Jahren in diesem Bereich nicht diskutiert und ihre Bedeutungen unterschätzt wurden.

Das zweite konstitutive Element der Dauerhaftigkeit und Generationengerechtigkeit ist in der Raumplanung – abgesehen von der jetzt noch nicht ausgefüllten Leerformel der

nachhaltigen Raumentwicklung (schon der Begriff lässt begründete Zweifel im Hinblick auf die Darstellung in Ziffer 2 dieses Beitrages aufkommen) – in § 1 Abs. 2 ROG verrechtlicht. Doch diese Norm ist bisher weder inhaltlich präzisiert noch so interpretiert worden, dass sie für die Praxis handhabbar wäre. Vorschläge dazu liegen indes seit Jahren vor.

Allenfalls das später in das ROG aufgenommene Prinzip des „Offen-Haltens“ von Raumnutzungsoptionen (§ 2 Abs. 4 ROG) und der Hinweis auf die Generationengerechtigkeit im 1997 novellierten ROG deuten eine bestimmte Zukunftsorientierung an. Allerdings: raumplanerische Entscheidungen, in denen diese Optionen eine Bedeutung erlangt hätten, sind unbekannt. Diese Vorschriften müssen deshalb bis jetzt als Leerformeln bezeichnet werden. Es geht freilich bei dieser Einbeziehung der Zeitachse nicht nur um die Festlegung von Zielzeiten bei Planungen, sondern vor allem um die Darstellung und Prognosen von Wirkungen raumplanerischer Entscheidungen, die bei aller Problematik prognostischer Tätigkeiten einfach die Zukunft in das Blickfeld rücken müssten. Auch dazu wären Kenntnisse über die ethischen Begründungen verschiedener Varianten von Entwicklungsverläufen bedeutsam.

Das dritte konstitutive Element der Verteilungsgerechtigkeit wurde in der Raumplanung immer einseitig im Sinne der Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und des Abbaus des Stadt-Landgefälles durch Umverteilung von Wachstum und durch immense Kapitaltransfers ausgelegt. Es muss neu interpretiert und operationalisiert werden und alle die Dinge in Bewertungen mit einbeziehen, die seit langem in der Diskussion sind (angefangen von der Erfassung von Kapitaltransfers bis hin zu Konzepten über Umwelträume oder der „ökologischen Rucksäcke“). Neu zu justieren wäre die Einbeziehung der sozialen Aspekte (vom Wertverlust von Immobilien in abzusiedelnden Standorten über die „Gerechtigkeit“ bei der Verteilung von Subventionen an Berufs- oder Altersgruppen bis hin zu den Definitionen von Zumutbarkeit in Mobilitätsfragen oder Erreichbarkeiten). Da die Diskussionen über Gerechtigkeit in Deutschland wegen Problemen der Finanzierbarkeit der Renten- und Krankenversicherungen und der Besteuerung von Vermögen derzeit ein hohes Maß an Aktualität erlangt haben, wäre es sachdienlich, die Frage der räumlichen Gerechtigkeit oder Solidarität in diese Diskussionen mit einzubeziehen. Welcher räumliche Finanztransfer oder Transfer von öffentlichen Mitteln an bestimmte Berufsgruppen (Landwirtschaft, Bergbau o.ä.) ist auch aus Gründen der Raumsolidarität gerecht?

Über das bisherige ausgesprochen autoritäre und hoheitliche Planungsverständnis deutscher Raumplanung ist berichtet; die geringe Akzeptanz bei den Betroffenen, in der Kommunal- und allgemeinen Politik, mag auch damit begründet sein. Neue Beteiligungsformen und andere Verfahren und Vorgehensweisen wären das 4. konstitutive Element einer nachhaltigen Raumentwicklung, dessen Einführung in Deutschland dringlich ist. Die bei der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro verabschiedete Agenda 21 bedarf der Umsetzung in das deutsche Planungssystem. Versuche dazu in verschiedenen Regionen treffen zumeist auf Ablehnung durch die etablierte (Raum-)Planung. Dass die Realisierung einer solchen Forderung auch aus ethischen Gründen eine erhebliche Bedeutung hätte, scheint unbestritten. Ob hier die neueren Diskussionen über die Zivil- und Wissenschaftsgesellschaft wesentliche neue Erkenntnisse zu vermitteln vermögen, soll offen gelassen werden.

Ungeklärt sind fast alle Fragen in der deutschen Raumplanungsdiskussion, die mit der Beschreibung eines zukünftigen „guten Lebens“ im Zusammenhang stehen, also mit den langfristigen Zieloptionen oder Leitbildern einer zukünftigen Raum- und Siedlungsstruktur. Im Spannungsfeld zwischen einem theoriefeindlichen Pragmatismus und einer Prinzipienethik im kantischen Sinne hat sich Raumplanung immer stärker dem Pragmatismus zugewandt. Die jetzigen Probleme des geringen Stellenwertes und der unzureichenden Akzeptanz sind nicht eine Folge von zu viel Pragmatismus, sondern auch eine Folge von zu wenig Theorie.

Nachfolgend sollen drei Fragenkomplexe genannt werden, bei denen einmal geprüft werden muss, ob und welche Zusammenhänge zwischen Raumplanung im europäischen, deutschen, regionalen und lokalen Maßstab bestehen. Und zweitens ist es notwendig, im Falle der Affinitäten dann normativ – nach intensiven Diskussionen – jene theoretischen Begründungen und sodann die planungsrelevanten Normen zu beschreiben, die (durch Raumplanung) mittelbar und unmittelbar angestrebt werden sollen, und zu klären, ob jene Normen dann Bestandteil eines Planungsgesetzes werden sollten. Oder sollen diese Normen in Szenarien für Leitbilder der Raumordnung auf den jeweiligen Maßstabsebenen erarbeitet werden?

Ein Bereich wäre jener, der mit der Anforderung des § 2 Abs. 2 Ziff. 1 des ROG im Zusammenhang steht<sup>10</sup>, bisher kaum hinterfragt ist und einer neuen Interpretation bedarf: Zu prüfen wäre also z.B., inwieweit durch Raumplanung die Einhaltung von Menschenrechten und die Fortentwicklung der Zivilgesellschaft befördert oder behindert werden, friedensförderliche Bestrebungen unterstützt werden, die Solidarität in der Gesellschaft gefördert wird, die Persönlichkeitsentfaltung des/der Einzelnen und die Gleichstellung von Frauen und Männern begünstigt werden, das Recht auf körperliche Unversehrtheit beeinträchtigt wird, demokratische und Freiheitsrechte berührt werden, Human-, Natur- und Sachkapital erhalten und vermehrt (gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen?) wird und Lebensqualität, Wohlstand sowie wirtschaftliche Stabilität gefördert werden, die informationelle Selbstbestimmung gesichert oder die Chancengleichheit und Gerechtigkeit zwischen heute lebenden und zukünftigen Generationen gewahrt bleiben.

Eine originäre Aufgabe der Raumordnung ist es, Optionen für die Zukunft offen zu halten<sup>11</sup>: In der aktuellen Raumplanung werden indes solche Fragen (die auch als eine Umsetzung des so genannten Vorsorgeprinzips bezeichnet werden können) nur randlich oder einzelfallbezogen erörtert oder es wird behauptet, die nachgenannten Fragen hätten keine Bezüge zur Raumplanung bzw. lägen außerhalb deren Kompetenz: wie Behutsamkeit, Ressourceneffizienz, Kreislauffähigkeit, biologische Abbaubarkeit bzw. Persistenz, Eingriffstiefe (Reversibilität und „Rückholbarkeit“), Sicherheit und Risiken (z.B. Hochwasser, Großtechnologien, Kernkraft), Anpassungsfähigkeit, Missbrauchspotenzial oder artgemäßer Umgang

<sup>10</sup> Gemeint ist die Norm des ROG, dass bei anzustrebender nachhaltiger Raumentwicklung auch (neben sieben weiteren Zielvorgaben) „die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten“ ist.

<sup>11</sup> Vgl. auch Ziff. 4 der gleichen Vorschrift: „... Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten, ...“.

mit der Um- und Mitwelt. Es ist geboten, aus diesen Stichworten einen Katalog von raumrelevanten Sachverhalten abzuleiten, die zu einer Neujustierung der raumplanerischen Koordinaten führen sollten.

Und es gibt einen dritten Bereich von aktuellen Themen mit ethischem Hintergrund, die bei einer Diskussion über eine Neuorientierung der Raumplanung zu bedenken sind. Stichworte sind Datenschutz, Jugendgefährdung, Treibhauseffekt, Toxizität, allergenes Potenzial, Kontamination von Ökosystemen und Verlust nicht regenerierbarer Ressourcen und Importabhängigkeit<sup>12</sup>.

Mit der Auflistung dieser Themen, die keinesfalls vollständig ist, soll der Rahmen aufgezeigt werden, der bei einer Aktualisierung von Raumplanung in Deutschland bedacht werden sollte. Es ist dabei keineswegs so, dass alle genannten Themen, die hier durch Stichworte bezeichnet sind, den Rahmen einer ethisch bestimmten Raumplanung abbilden sollen. Nur: darüber müsste erst einmal diskutiert werden! Der Umgang mit Ungewissheit, die Entscheidung über das angemessene Ausmaß an Behutsamkeit und Vorsorge, die Abwägung zwischen solchen Normen ist indes keine Aufgabe der Wissenschaft. Sie hat allerdings die Zusammenhänge aufzuzeigen und gegebenenfalls negative oder positive Folgewirkungen bestimmter Entwicklungen zu bezeichnen.

Der Verfasser geht von der Annahme aus, dass das zeitaufwändige, teure und wenig effiziente deutsche Planungssystem in einem mittelfristigen Zeitraum vereinfacht, „entschlackt“, im europäischen Bezugsrahmen kompatibler und für die Planungsbetroffenen vermittelbarer gemacht werden muss. Die Gründe sind an anderer Stelle dargelegt (HÜBLER 2003).

Last not least ist die Frage einer anderen und besseren Legitimation von Raumplanung ein zentraler Tatbestand, dessen Ausformung über das Wie, Wann und Wo künftiger Raumplanung mitentschieden wird. Dabei geht es nicht nur um verbesserte Partizipationsformen, sondern zunächst um Diskussionen über eine neue Abgrenzung und Einordnung dieses Tätigkeitsfeldes in zukünftiges Handeln des Staates und das der Zivilgesellschaft. Die Zusammenhänge zwischen ethischen Grundfragen und der Neuformulierung raumplanerischer Normen (Leitbilder) sind unübersehbar.

Eine solche Neuorientierung der Raumplanung auch im Hinblick auf die sie tragen sollenenden relevanten ethischen Grundprinzipien – es gibt indes daneben noch eine Vielzahl anderer Gründe für die Neuorientierung, die zum Teil dargestellt wurden – benötigt günstige Rahmenbedingungen oder die richtigen „Zeitfenster“ für die Veränderung. Aus Erfahrungen über „40 Jahre Raumplanung in Deutschland“ scheint es geboten zu prüfen, ob das richtige Zeitfenster für diese grundsätzlichen Reformen schon offen ist oder ob erst noch ein weiterer Niedergang des Stellenwerts dieser Aufgabe Raumplanung in Deutschland abzuwarten ist.

---

<sup>12</sup> Innerhalb von drei Generationen hat sich die Zielrichtung einer solchen Aussage genau entgegengesetzt verändert: War in den 20er und 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts noch Autarkie ein zentraler Bestimmungsgrund raumplanerischer Tätigkeit (z.B. bei der Nahrungsmittelversorgung), der sodann sehr schnell an Bedeutung verlor, so nimmt derzeit der regionale Aspekt der Produktion z.B. im Zuge der Nachhaltigkeitsdiskussion (Nahrungsmittel, Energie und andere nachwachsende Rohstoffe) wieder zu.

## Literatur

- ARL (Hrsg.): 11 Forschungs- und Sitzungsberichte (FuS) von 1958 bis 1988 zur historischen Raumforschung.
- ARL (Hrsg.) (1971): Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert. FuS Bd. 63. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1987): Ministerkonferenz für Raumordnung/Daten zur Raumplanung Teil D. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1988): Städtebau und Landesplanung im Wandel – Auftrag und Verantwortung in Rückschau und Ausblick. FuS Bd. 174. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1991): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. FuS Bd. 182. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (2000): Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung, Arbeitsmaterial Nr. 254 der ARL. Hannover.
- ARL (2001) (Hrsg.): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Hannover.
- BEHRENS, H. (1997): Von der Landesplanung zur Territorialplanung, zur Entwicklung der räumlichen Planung in der SBZ/DDR von 1945 bis Anfang der 60er Jahre. Forum Wissenschaft, H. 41. Marburg.
- BENSCH, M. (1995): Die „Blut und Boden“ Ideologie – ein dritter Weg der Moderne. Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur, Bd. 2. Berlin.
- BOLLNOW, O.F. (1989): Mensch und Raum. 6. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln.
- BLOTEVOGEL, H.H. (1993): Raumkonzepte in der Geographie und Raumplanung. Diskussionspapier 2/1993 des Geographischen Instituts der Universität Duisburg. Manuskript. Duisburg.
- BLOTEVOGEL, H.H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale – Orte – Konzepts. Bd. 217 der FuS der ARL. Hannover.
- BUNDESMINISTER DES INNERN (Hrsg.) (o. J., ca. 1966 – 1972): Informationsbriefe für Raumordnung. Ca. 100 – 120 einzelne Briefe zu den damals relevanten Themen der Raumordnung, verfasst von ca. 100 verschiedenen Autoren (erschienen im Kohlhammer Verlag und Deutscher Gemeindeverlag).
- ERNST, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg. ARL). FuS Bd. 182. Hannover.
- FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- GATAWIS, S. (2002): Raumentwicklung in Europa. In: Zur Zukunft der Landesplanung – neue Ansätze und Entwicklungen des Landesplanungsrechts. Bd. 203 der Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen des Zentralinstitutes für Raumplanung. Münster/Westf.
- GRAMKE, J.U. (1972): Raumordnung in Deutschland in den Jahren 1871 bis 1933. Eine kritische Untersuchung der rechtlichen und tatsächlichen Maßnahmen im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, die den Raum wirksam beeinflusst haben. Jur. Diss. Universität Kiel. Düsseldorf.
- HERZBERG, M. (1997): Raumordnung im nationalsozialistischen Deutschland. Diss. Dortmund. Dortmund.
- HÜBLER, K.-H. (1979): Zum Stand einer ökologisch orientierten Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – dargestellt an den Veränderungen von Landschaften. In: Zeitschrift für Umweltpolitik (ZfU), H. 3/79, S. 243-280.
- HÜBLER, K.-H. (1980): Ist eine Neuorientierung der Raumordnungspolitik auch aus ökologischen Gründen erforderlich? In: Das Unbehagen an der Raumordnung (Hrsg. BECKER-MARX). Frankfurt/Main.
- HÜBLER, K.-H. (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989. In: Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg. ARL). FuS Bd. 182. Hannover.
- HÜBLER, K.-H. (1998): Das Konzept einer nachhaltigen Raumentwicklung – Forschungserfordernisse und Perspektiven. In: Arbeitsmaterialien Nr. 12 des Zentralinstitutes für Raumplanung und Umweltforschung der TU München. München.

- HÜBLER, K.-H. (2003): Zielgerichtete, integrative Umweltplanung: nötig? In: Der integrative Umweltplan – Chance für eine nachhaltige Entwicklung? (Hrsg. W. KÜHLING und C. HILDMANN). Dortmund.
- HÜBLER, K.-H.; KAETHER, J.; SELWIG, L.; WEILAND, U. (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. UBA – Texte 59/00. Berlin.
- ISTEL, W. (1985): Entwicklungslinien einer Reichsgesetzgebung für die Landesplanung bis 1945. In: Beiträge zur Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung (Hrsg. ILS, Dortmund), Festschrift G. MÜLLER. Dortmund.
- ISTEL, W. (1999): Wie die Raumordnung in das Grundgesetz kam. Zum 50-jährigen Bestehen der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland – ein Essay über die Umwege und Pfade der Raumordnung in den Art. 75 GG. – Zugleich ein dokumentarischer Beitrag über „trial and error“ in der historischen Forschung. Manuskript. München.
- ISTEL, W. (2000): 75 Jahre „Raumordnung“ – zur Genealogie und Inhaltswandel eines modernen Begriffes. Manuskript. München.
- JUNG, M. (2002): Philotainment und neue Nachdenklichkeit – Philosophen gesucht! In: Psychologie heute, H. 8/2002, S. 48-53.
- KANTZOW, W. (1980): Sozialgeschichte der deutschen Städte und ihres Boden- und Baurecht bis 1918. Frankfurt/Main.
- KEHRER, G. (2000): Abriss der Territorialplanung der DDR – die Raumplanung in der DDR zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Versuch einer Gesamteinschätzung. In: Quellen der Raumforschung in der ehemaligen DDR, Arbeitsmaterialien der ARL. Nr. 269. Hannover.
- KNIELING, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Bd. 77 der Beiträge zur Politikwissenschaft. Frankfurt/Main.
- KÖRNER, S. (1995): Der Aufbruch der modernen Umweltplanung in der nationalsozialistischen Landespflege. Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur, Bd. 1. Berlin.
- KRUSE, L. (1974): Räumliche Umwelt. Die Phänomenologie des räumlichen Verhaltens als Beitrag zu einer psychologischen Umwelttheorie. Berlin.
- LENDI, M. (2000): Gebiet, Raum – zwei Begriffe der Planungsbegriffswelt. In: Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung (Hrsg. ARL), Arbeitsmaterialien der ARL Nr. 254. Hannover.
- LENDI, M. (2001): Zukunft entwerfen – Rückgriff auf Planung? Vortrag beim BDA München. Manuskript.
- MEYER, K. (1964): Ordnung im ländlichen Raum – Grundlagen und Probleme der Raumplanung und Landesentwicklung. Stuttgart.
- MESSERSCHMIDT, R. (1994): Nationalsozialistische Raumforschung und Raumordnung aus der Perspektive der „Stunde Null“. In: Nationalsozialismus und Modernisierung (Hrsg. PRINZ, ZITELMANN). 2. Aufl., Darmstadt.
- MÜLLER-RAEMISCH, H.-R. (1987): 40 Jahre Städtebau: Gesellschaft, Stadtentwicklung und Stadtgestalt, Versuch einer Zusammenfassung. In: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V., 31. Jg., Bd. 2. München.
- MÜNK, D. (1993): Die Organisation des Raumes, eine soziologische Untersuchung ideologisch fundierter Leitbilder in Architektur, Städtebau und Raumordnung. Hochschulschriften Bd. 284. Bonn.
- NAWROTH, E. (1988): Krisensituation in der Raumordnungspolitik heute. In: Städtebau und Landesplanung im Wandel. Auftrag und Verantwortung in Rückschau und Ausblick. (Hrsg. ARL), Bd. 174 FuS. Hannover.
- RATZEL, F. (1897): Politische Geographie. 2. Aufl. 1903. München.
- RATZEL, F. (1923): Politische Geographie. München, Berlin.
- RÖSSLER, M. (1990): Wissenschaft und Lebensraum, geographische Ostforschung im Nationalsozialismus, ein Beitrag zur Disziplingeschichte der Geographie. Berlin - Hamburg.
- SARO-GUTACHTEN (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland – Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart.

- SCHMALS, K.-M. (Hrsg.) (1999): Was ist Raumplanung? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 89. Dortmund.
- TREUNER, P. (1999): Grundfragen einer zukünftigen Raumordnungspolitik der Europäischen Union. In: Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, Europäischer Integration und Nachhaltiger Entwicklung. (Hrsg. U. WEILAND). Berlin.
- UMLAUF, J. (1958): Wesen und Organisation der Landesplanung. Diss. Braunschweig. Braunschweig.
- VENHOFF, M. (2000): Die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG) und die reichsdeutsche Raumplanung seit ihrer Entstehung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges 1945. Arbeitsmaterialien der ARL. Nr. 258. Hannover.
- WEGENER, M. (1999): Raumplanung als Systemrationalität oder die Rettung der Raumplanung durch die Ökologie. In: Was ist Raumplanung? (Hrsg. SCHMALS). Dortmund.
- WEITH, T. (2002): Regionale Strategien der Siedlungsflächenentwicklung auf dem Prüfstand. Berlin.
- WOLF, K. (2000): Vorwort zum Band „Theoretische Grundlagen der Raumentwicklung“. Arbeitsmaterialien der ARL. Bd. 254. Hannover.
- ZINKAHN, W.; BIELENBERG, W. (1965): Raumordnungsgesetz des Bundes – Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts. Berlin.



## **II. Ethisch handeln als Auftrag**

## Möglichkeiten ethischer Reflexion in der Raumplanung

### Ein Vorschlag zum systematischen Einstieg in den interdisziplinären Diskurs

#### *Gliederung*

1. Anknüpfungspunkte zwischen Raumplanung und Ethik
2. Aufgaben einer Ethik in der Raumplanung
3. Dimensionen einer anwendungsbezogenen Ethik
4. Das Maßstabs- und Methodenproblem
5. Skizze einer ethischen Reflexion – am Beispiel Umweltplanung
6. Grenzen einer Ethik in der Raumplanung
7. Zusammenfassung und Ausblick

#### Literatur

Die interdisziplinäre Verknüpfung der Bereiche „Raumplanung“ und „Ethik“ findet im deutschsprachigen Raum erst seit ungefähr zehn Jahren statt. Vor allem MARTIN LENDI hat auf die Notwendigkeit ethischer Reflexion in der Raumplanung hingewiesen (z.B. in LENDI 1995, 2000). Sein Ziel einer „allgemeinen Besinnung auf die ethischen Herausforderungen“ ist zum einen, Gesinnung in die Raumplanung zu implementieren, und zum zweiten, ihre Folgen zu bedenken. Er beschreibt die Notwendigkeit, sich aus der Raumplanung heraus mit der Ethik zu befassen, und macht den zentralen normativen Gehalt einer solchen Ethik im Respekt vor dem Leben aus.<sup>1</sup> Damit sind zwei wichtige Fragenkomplexe einer Ethik in der Raumplanung angesprochen. Zum einen geht es um die Fragen, welche Personen berechtigt sind, Aussagen über eine Ethik in der Raumplanung zu machen und welche Adressaten eine solche Ethik anvisiere. Zum zweiten geht es um die umwelt- oder naturethische Frage, wer oder was Gegenstand unserer moralischen Verantwortung sein soll (vgl. dazu z.B. ESER und POTTHAST 1999; KREBS 1997b).

Aus dem englischsprachigen Bereich kommen Impulse, die Planung auf die Basis einer Ethik zu stellen, die bestimmt, wie wir leben sollen und was unsere Pflichten gegenüber anderen konstituiert (vgl. BIRKELAND 1996). Dahinter verbergen sich weitere Dimensionen einer Ethik in der Raumplanung. Zum einen wird die Frage angesprochen, was ein gutes Leben aus ethischer Sicht beinhalten sollte und wie diese Ansätze in die Planung aufgenommen

---

<sup>1</sup> Siehe dazu auch den zweiten Beitrag von MARTIN LENDI in diesem Band.

men werden können. Zum zweiten geht es um ethische Pflichten gegenüber anderen Menschen, die in Planungen ebenfalls berücksichtigt werden sollen.

Mit dem folgenden Beitrag greife ich diese Gedanken auf und führe sie vor dem Hintergrund meiner Erfahrungen als Landschaftsplanerin sowie meiner Studien am Interfakultären Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (IZEW), Tübingen, weiter. Zunächst beschreibe ich mögliche Anknüpfungspunkte für ethische Reflexionen in der Raumplanung (Kap. 1). Dabei wird deutlich, dass moralische Implikationen in allen Planungsbereichen anzutreffen sind. Im nächsten Schritt umreiße ich die Aufgaben der Ethik als Wissenschaft<sup>2</sup> innerhalb dieses Argumentationsfeldes (Kap. 2). Ihr Schwerpunkt liegt darauf, die rationale, nachvollziehbare intersubjektivität moralischer Aussagen zu ermöglichen. Anhand unterschiedlicher Argumentationsdimensionen innerhalb der wissenschaftlichen Ethik wird die Komplexität ethischer Aspekte in der Raumplanung beispielhaft aufgezeigt (Kap. 3). Bei der Anwendung und Umsetzung ethischer Reflexionen in der Praxis entstehen pragmatische Probleme. Vor allem die Fragen, welcher ethische Beurteilungsmaßstab der richtige sei und wie man diesen auf praktische Probleme konkret anzuwenden habe, kann aus der wissenschaftlichen Ethik heraus nur sehr schwer beantwortet werden (Kap. 4). Deshalb schlage ich vor, gegensätzliche Maßstäbe gleichzeitig heranzuziehen, Konvergenzen und Divergenzen zu benennen und in einem dialogischen Diskurs mit den Planenden sowie Betroffenen eine beste Lösung des jeweiligen konkreten Problems zu finden. Anhand ethischer Aspekte in der Umweltplanung skizziere ich beispielhaft einen solchen Dialog (Kap. 5). Zum Schluss weise ich auf die Grenzen ethischer Reflexionen und der sich daraus ergebenden ethischen Normen für die Raumplanung hin (Kap. 6).

## 1. Anknüpfungspunkte zwischen Raumplanung und Ethik

Eine Ethik in der Raumplanung behandelt alle moralrelevanten Fragen der Raumplanung. Dazu gehört die Reflexion aller Bereiche der Raumplanung<sup>3</sup>, wie Politik, Recht, Praxis in Verwaltung, Behörden, Gutachtertätigkeit, theoretischen Planungs- und Ingenieurwissen-

<sup>2</sup> Wenn hier von wissenschaftlicher Ethik gesprochen wird, ist damit die (geistes-)wissenschaftliche Disziplin gemeint. Sie untersucht den Bereich der Moral aus philosophischer oder theologischer Sicht und wird deshalb auch Moralphilosophie oder Moralthologie genannt. Die Ethik fragt nach der Begründung und Geltung der Moral, sie ist die Theorie der Moral. (vgl. RICKEN 1998, HOERSTER 1997, KUTSCHERA 1999. Zur Wissenschaftlichkeit der Ethik siehe z.B. NIDA-RÜMELIN 1996d: 54 ff). Der Begriff der Moral wird synonym mit Gebrauch, Sitte oder Charakter verwendet. Man versteht darunter die normativen Überzeugungen, Intuitionen und Gefühle über Recht und Unrecht. Die Moral leitet unser Handeln gegenüber uns selbst, den Mitmenschen und der übrigen Natur. Sie hängt von Umweltfaktoren, von geographischen, wirtschaftlichen, sozialen, politischen Gegebenheiten sowie auch von religiösen Überzeugungen ab. Sie entwickelt sich mit dem Stand empirischer Erkenntnisse weiter und verändert sich im Laufe der Zeit. (vgl. ENGELS 1999b; HÖFFE 1997)

<sup>3</sup> Man kann einen engen, rechtlichen und einen weiten, gesellschaftlichen Raumplanungsbegriff unterscheiden (vgl. dazu TUROWSKI 1995). Wenn hier von Raumplanung gesprochen wird, ist ein weites Verständnis gemeint: „Raumplanung ist also die Gesamtheit der Maßnahmen, um Leitbilder eines anzustrebenden, idealen Zustandes des Raumes zu entwickeln und die Voraussetzungen für ihre Verwirklichung zu schaffen.“ (TUROWSKI 1995: 774) Dabei sind alle Bereiche eingeschlossen, die für eine planvolle Bewirtschaftung des gesamten Lebensraumes erforderlich sind, wie gesellschaftliche, wirtschaftliche, soziale, kulturelle sowie rechtliche Grundlagen.

schaften, Aus-, Fort- und Weiterbildung<sup>4</sup> sowie im besonderen das „Planerermessen“<sup>5</sup>. Eine Ethik in der Raumplanung liegt sozusagen quer zu den üblichen Bearbeitungsweisen der raumplanerischen Fragestellungen, indem sie diese selber reflektiert, in Frage stellt und beurteilt sowie außergesetzliche – eben ethische – Normen und Regeln aufstellt. Die Benennung der Bereiche der Raumplanung (vgl. Abb. 1) stellt einen Vorschlag dar, die Komplexität der Raumplanung für ethische Bezüge greifbar zu machen.<sup>6</sup>

In der englischsprachigen Literatur werden Anknüpfungspunkte zwischen Ethik und Planung schon seit den 80er Jahren thematisiert. So beleuchtet MARTIN WACHS (in WACHS 1985) ethische Aspekte zum einen in „Planning Organizations“, zum zweiten im „Policymaking“ sowie zum dritten in „Urban Planning and Administration“. Davon trennt er umweltethische Aspekte, diese könnten allerdings auch quer dazu eingeordnet werden, da sie in allen Bereichen der Planung enthalten sind. HUW THOMAS und PATSY HEALEY (in THOMAS und HEALEY 1991) analysieren moralische Dilemmata und ethische Probleme in der Planungspraxis. ELIZABETH HOWE (in HOWE 1994) reflektiert in ihrem Buch „Acting on Ethics in City Planning“ die Planer in ihrem Selbst- und Rollenverständnis sowie planerische Handlungen und betont damit hauptsächlich die Notwendigkeit eines Planerethos.<sup>7</sup> Das Buch „Principles of Policy and Planning“ von TIMOTHY BEATLEY (BEATLEY 1994) geht dagegen nicht von planerischen, sondern von philosophischen Kategorien aus und ist deswegen nur mit zusätzlich großer Übersetzungsleistung in die Raumplanung zu übertragen.<sup>8</sup> Das aktuelle Lehrbuch von SUE HENDLER (HENDLER 1999) über „Planning Ethics“ geht von den drei klassischen Einteilungen „Theory“, „Planning Practice“ sowie „Planning Education“ (siehe ebenso z.B. KAUFMAN 1993) aus. Alle diese Ansatzpunkte sind in den hier vorgeschlagenen Kategorien der Bereiche der Raumplanung (Planungsrecht, -politik, -praxis, -theorie und -wissenschaft sowie -ausbildung) enthalten.

Die einzelnen Bereiche der Raumplanung enthalten jeweils unterschiedliche Betrachtungsaspekte (vgl. z.B. KLOSTERMAN 1978), die ihre je eigenen moralischen und ethischen

<sup>4</sup> vgl. dazu auch den Beitrag von CORINNA CLEMENS in diesem Band.

<sup>5</sup> vgl. LINDI 1998: 30 ff. Das Ermessen ist vielleicht keine eigene Kategorie der Raumplanung, stellt jedoch einen sehr wichtigen, entscheidungsrelevanten Aspekt von Planungen dar. Das Ermessen wird hier deshalb besonders hervorgehoben, weil es ganz eindeutig eine individuelle ethische sowie eine motivationale Komponente besitzt. Beide Aspekte werden in der wissenschaftlichen Angewandten Ethik bislang eher vernachlässigt. Im Planerermessen ist im Folgenden sowohl der Ermessensspielraum der vorbereitenden und entscheidenden Verwaltung (STRUBELT 1995: 701) als auch der oft verdeckte Entscheidungsspielraum der planenden Gutachter (MICHEL-FABIAN 2003A) enthalten.

<sup>6</sup> Zur exakten fachlichen Beschreibung der Bereiche, Mittel, Ziele und sonstigen Aspekte siehe AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG 1995, 1998.

<sup>7</sup> Ähnlich argumentierte ROBERT C. HOOVER, der darauf hinwies, dass die persönlichen Ansichten des Planers immer eine Rolle spielen und deswegen ein Planerethos gestärkt werden solle (HOOVER 1961). Ebenso mahnt PETER MARCUSE ein „ethical conduct for practicing planners“ an (MARCUSE 1976). PATRICIA E. SALKIN entwickelt sogar Checklisten, die ein ethisches Miteinander von Regierung, Verwaltung, Planern und Betroffenen fördern (SALKIN 1998).

<sup>8</sup> Dieser Ansatz ist sehr interessant, zeigt jedoch die Notwendigkeit einer Interdisziplinarität ganz deutlich. Ebenso gibt ROBERT ELLIOT (ELLIOT 1997) aus philosophischer Sicht Hinweise für einen Teilbereich der Raumplanung (Wiederherstellung der Umwelt), der großer Übersetzungsleistung bedarf.

Abb. 1: Mögliche Anknüpfungspunkte einer Ethik im System der Raumplanung (Beispiele)

		Raum			
		Betrachtungsaspekte			
Bereiche der Raumplanung		Inhalte, Planungsgegenstände	Form, Methoden	Verfahren, Instrumente	Ziele, Folgen
		<b>Planungsrecht</b>	Welche ethischen Dimensionen werden mit den Formulierungen der Gesetze transportiert?	Welche Methoden oder Formen sollen vorgeschrieben bzw. welche verboten werden?	Welche ethischen Aspekte sind in den Planungsinstrumenten enthalten?
<b>Planungspolitik</b>	Sollen die Inhalte und Planungsgegenstände eingeschränkt oder ergänzt werden?	Welche Planungsmethoden unterstützen die besseren resp. empfehlenswerteren Ziele?	Woran erkennt man eine gerechte Entscheidung?	Welche Ziele sind ethisch empfehlenswert bzw. abzulehnen?	
<b>Planungspraxis</b>	Was ist eine gute Definition z.B. des „Schutzgutes Tiere und Pflanzen“?	Welche Bewertungsmethode transportiert die richtigen resp. besseren Werte?	Wodurch sind wertgebundene Empfehlungen im Einzelfall legitimiert?	Welche Folgen sollen als nicht tragbar bzw. als Tabufolgen eingestuft werden?	
<b>Planungstheorie, Planungswissenschaft</b>	Welche ethischen Implikationen hat die Auswahl des Forschungsgegenstandes?	Gibt es Anforderungen aus der Ethik, die das Entwickeln neuer Methoden notwendig macht?	Gibt es Anforderungen aus der Ethik, die das Entwickeln neuer Verfahren notwendig macht?	Mit welchen Zielen arbeitet die Wissenschaft und wie sind diese ethisch zu beurteilen?	
<b>Planerausbildung</b>	Planende sollen beurteilen und begründen können, welche Planungsgegenstände besonders wichtig und wertvoll sind.	Planende sollen Formen und Methoden der Planung aus ethischer Sicht beurteilen können.	Planende sollen Verfahren und Instrumente aus ethischer Sicht beurteilen können.	Planende sollen beurteilen und begründen können, welche Ziele und Folgen aus ethischer Sicht erstrebenswerter sind.	
<b>„Planerermessen“</b>	Wie sollen allgemeine gesetzliche Formulierungen, wie z.B. das Schutzgut „Mensch, Tiere und Pflanzen“, am besten umgesetzt werden?	Wie kann das Auswählen und Weglassen von Methoden begründet werden, ohne dabei willkürlich oder beliebig zu sein?	Welche Möglichkeiten haben Planende, trotz gesetzlich vorgeschriebener Verfahren ihrer Verantwortung für Mensch und Umwelt gerecht zu werden?	Wie sollen allgemein formulierte, gesetzliche Zielvorgaben, wie z.B. „wirksame Umweltvorsorge“, auf den Einzelfall übertragen werden?	

## ■ Möglichkeiten ethischer Reflexion in der Raumplanung

Probleme beinhalten. So können folgende Aspekte zu ethisch relevanten Gegenständen werden:

- Planungsgegenstand und Planungsinhalt (z.B. Schutzgüter, Lebensbedingungen, Raum, Zeit, Projekte, Pläne, Programme)
- Form und Methoden der Planung (z.B. quantitative und qualitative Analysen, Prognosen, Szenarien, Bewertungen, Beteiligungs- sowie Entscheidungsmethoden)
- Verfahren und Instrumente (z.B. Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung, Bauleitplanung mit ihren jeweiligen Plänen, Programmen und Projekten)
- Planungsziele und -folgen (z.B. Leitbilder<sup>9</sup>).

Die Betrachtungsaspekte sind in den jeweiligen Bereichen der Raumplanung in unterschiedlicher Weise und Gewichtung enthalten. Anhand der Verknüpfung von z.B. Planungszielen mit den jeweiligen Bereichen kann das verdeutlicht werden: So setzt das Planungsrecht politische Zielvorgaben in Gesetze um, während die Planungswissenschaft auch Ziele ins Visier nehmen darf und soll, die noch keinen politischen Konsens darstellen sowie gesetzlich (noch) nicht formuliert sein müssen. Der einzelne Planer konkretisiert und interpretiert diese Zielvorgaben für den Einzelfall. In den unterschiedlichen Bereichen kann es dabei um unterschiedliche Ziele gehen, sie sind vom Selbstverständnis und von Binnenregeln der einzelnen Bereiche abhängig. So sind beispielsweise die Ziele der Planungswissenschaft wahrscheinlich mehr von Genauigkeit und Vollständigkeit, die Ziele der Praxis mehr von zügiger Operationalisierbarkeit und gesellschaftlicher Anerkennung abhängig. Zusätzlich zu den jeweiligen Schwerpunkten der jeweiligen Bereiche sind auch die unterschiedlichen Raum- und Zeitdimensionen<sup>10</sup> der Betrachtungsaspekte zu berücksichtigen. Eine Planungspolitik, die beispielsweise zehn Generationen vorausplant, wird sich andere Ziele setzen als eine, die eine oder zwei Generationen vorausplant. Die Abb. 1 macht deshalb auf die zusätzlich zu berücksichtigenden Dimensionen der Betrachtungsaspekte durch Raum und Zeit aufmerksam.

Ethische Bezüge im System der Raumplanung sind demnach hochkomplex und vieldimensional (vgl. Abb. 1). Für jeden Anknüpfungspunkt einer Ethik in der Raumplanung sind mindestens vier Koordinaten anzugeben, die jeweils mindestens

- einen Bereich der Raumplanung,
- einen Betrachtungsaspekt,
- einen räumlichen Bezug sowie
- einen zeitlichen Bezug

enthalten sollten. Diese erste Annäherung an den hochkomplexen Themenbereich macht unmittelbar deutlich, dass dessen Bearbeitung keine einfachen oder stark reduzierten Lösungen beinhalten kann.

<sup>9</sup> vgl. dazu den Beitrag von EVELYN GUSTEDT in diesem Band.

<sup>10</sup> Darin ist auch die Reflexion zurückliegender Konzepte und Handlungen in der Raumplanung gemeint (vgl. den Beitrag von KARL-HERMANN HÜBLER in diesem Band).

Die ethischen Bezüge sind dabei meistens nicht so klar abgrenzbar, die Grenzen sind überlappend zu verstehen. Deutlich wird bei der Betrachtung der Beispielfragen und -aufgaben einer anwendungsbezogenen Ethik in den Teilbereichen, dass ihr Erarbeiten und Beantworten nicht von einem Bereich alleine geleistet werden kann. So können beispielsweise in der Planungspraxis oder von Planungsbetroffenen moralische Defizite ausgemacht werden, die von der Planungswissenschaft aufgegriffen und wissenschaftlich hinterfragt werden können und von dort aus den Weg über die Politikberatung in die Planungspolitik nehmen, um als Gesetzesinitiative letztendlich in das Planungsrecht oder untergesetzliche Planungsvorschriften einzugehen (MICHEL-FABIAN 2003A).

Als Ergebnis und praktische Konsequenz kann die Bearbeitung ethischer Bezüge in der Raumplanung zu einer Reflexion und normativen Revision eingefahrener Planungsaspekte führen, sie schließt auch die Politikberatung ein (vgl. STEIGLEDER und MIETH 1991: XII). So können z.B. implizit und explizit vorhandene Werte in der politischen Betrachtung der Planungsgegenstände sowie Werthierarchien kritisiert und neu initiiert werden. Es kann (von außen oder auch von innen) die Notwendigkeit einer Theorierevision und -weiterentwicklung formuliert werden. Es könnten Ansprüche an Beteiligungsverfahren und Planungsmethoden formuliert werden. Oder es können raumplanungsinterne Regelungen für „gute“ Planungen aufgestellt werden, die in eine Institutionalisierung eines Ethikkodex münden können (vgl. VEREIN DEUTSCHER INGENIEURE 2000).

Innerhalb der einzelnen Matrixfelder von Bereich und Betrachtungsaspekten der Raumplanung sind jeweils sehr viele und unterschiedliche moralische und ethische Fragen denkbar (vgl. z.B. BIRNBACHER 1991). Im Folgenden wird genauer untersucht, was „ethische Aspekte“ bedeutet, welche Rolle die Ethik dabei spielen kann und welche Dimensionen betrachtet werden können.

## 2. Aufgaben einer Ethik in der Raumplanung

Der Unterschied zwischen moralischen Vorstellungen in der Raumplanung und einer Ethik in der Raumplanung besteht in der Verbindlichkeit der Aussagen. Eine moralische Vorstellung kann auf spontanen Gefühlen („Das ist ungerecht!“, „Da ist etwas nicht in Ordnung!“), persönlichen Intuitionen („Ich bin der Überzeugung, dass ...“) oder auch intersubjektiven Gewohnheiten beruhen. Sie sind subjektiv gebunden und können keine allgemeinverbindliche Handlungsanweisung darstellen. Solche moralischen Vorstellungen können zwar zufällig mit ethischen Aussagen übereinstimmen, sie müssen es jedoch nicht. Die Qualität von ethischen Aussagen besteht darin, moralische Vorstellungen zu reflektieren und zu intersubjektivieren. Daraus resultiert ein universell gültiger Anspruch der Handlungshinweise. Universell gültig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Erklärungen und Begründungen für alle Menschen prinzipiell verständlich und nachprüfbar sind sowie dass die Urteile prinzipiell jederzeit verlässlich und zustimmungsfähig sind (vgl. dazu SCHWEMMER 1986: 81). Ein Fehler rsp. naiv<sup>11</sup> wäre es deshalb, aus den moralischen Überzeugungen eines einzelnen

<sup>11</sup> „Die Klärung der anfallenden Fragen einfach dem moralischen ‚Common sense‘ jedes einzelnen Forschers oder Berufstätigen zu überlassen, muss als unzureichender oder sogar naiver Weg bezeichnet werden.“ (PFÜRTNER 1989: 240)

## ■ Möglichkeiten ethischer Reflexion in der Raumplanung

Experten für die Raumplanung ein ethisches Expertenurteil zu machen (vgl. dazu DÜWELL 2001: 182 f.). Aus einem moralisch motivierten „Ich als Raumplaner finde, dass X getan werden sollte“ sollte ein ethisch begründbares „Jeder Raumplaner sollte X tun“ werden.

Eine Ethik in der Raumplanung ist den so genannten „Bindestrich-Ethiken“, Bereichsethiken, angewandten, praktischen oder anwendungsbezogenen Ethiken zuzuordnen (vgl. BAYERTZ 1991; DÜWELL 2001; ENGELS 1999a; GOODPASTER und SAYRE 1979; HÖFFE 1997; LENK 1991a, 1999; NIDA-RÜMELIN 1996d). Dabei geht es weniger darum, schon vorhandene ethische Normen und Prinzipien auf den Einzelfall „herunterzubrechen“ und in Form einer Checkliste in der Raumplanung anzuwenden. Es sollen vielmehr

- aktuelle und künftige Handlungsweisen problematisiert und deren moralische Dimension identifiziert werden,
- Schlüsselbegriffe, die normative Komponenten enthalten und in moralischen Diskursen eine strategische Rolle spielen, analysiert werden sowie
- Rationalitätsansprüche und intersubjektive Verbindlichkeit von Handlungsanleitungen kritisch hinterfragt werden (vgl. (BAYERTZ 1991: 44).

Diese Aufgaben einer anwendungsbezogenen Ethik zielen darauf hin, die Subjektivität moralischer Einzelaussagen zu intersubjektivieren. Es geht also letztlich darum,

- moralische Aussagen ethisch zu fundieren und damit eine begründete Verbindlichkeit ethischer Normen herzustellen.

Eine anwendungsbezogene Ethik soll demnach gleichzeitig eine problemmerkennende, moralanalytische, kritisch reflexive sowie präskriptive Funktion haben. Sie soll begründbare Empfehlungen aussprechen und praktische Orientierungshilfe leisten (vgl. dazu DÜWELL 2001: 172 ff.).<sup>12</sup> Nur mit der Bedingung der Präskriptivität und der damit notwendig verbundenen Intersubjektivität kann eine anwendungsbezogene Ethik als Orientierungshilfe ernst genommen werden. Diese Funktion beinhaltet allerdings die Notwendigkeit, die anwendungsbezogene Ethik nicht allein auf die philosophische oder theologische Dimension zu beschränken, sondern sie als ein interdisziplinäres Unternehmen zu betrachten (ebd.).<sup>13</sup> Dabei muss die Interdisziplinarität über das hinaus gehen, was in der Raumplanung schon immer üblich ist.

---

<sup>12</sup> BAYERTZ führte diesen Punkt nicht auf, da er aus der Sicht der philosophischen Wissenschaft argumentiert und deshalb zu dem Schluss kommt: „Die Philosophie hat kein Monopol auf die Reflexion öffentlicher Probleme moderner Gesellschaften; noch weniger hat sie ein Monopol auf „Lösungen“ für diese Probleme. Keines der Probleme, mit denen angewandte Ethik konfrontiert ist, kann durch Philosophie alleine gelöst werden.“ (BAYERTZ 1991: 43)

<sup>13</sup> EVE-MARIE ENGELS definiert die Interdisziplinarität einer Bioethik so: „Ein unverzichtbarer Bestandteil der Bioethik sind anthropologische, naturphilosophische, wissenschafts- und philosophiehistorische Reflexionen allgemeiner Art. Zu ihren wichtigsten Aufgaben gehört neben den anwendungsbezogenen Funktionen die Reflexion auf die ethischen Implikationen unserer Bilder und Theorien über den Menschen und die Natur [...]“ (ENGELS 1999c: 13; Hervorhebungen im Original).

Eine Ethik in der Raumplanung als anwendungsbezogene Ethik ist demnach eine interdisziplinäre, im Sinne von analytischer Klarheit kritisch distanzierte Reflexionsdisziplin mit normativem Anspruch.

### 3. Dimensionen einer anwendungsbezogenen Ethik

Die Schwierigkeit bei der Verortung einer Ethik in der Raumplanung im System der wissenschaftlichen Ethik besteht darin, dass es keine einheitliche Systematisierung geben kann. Je nach dem, welche Aspekte thematisiert werden, wird z.B. von deskriptiver, normativer Ethik versus Metaethik (vgl. z.B. NIDA-RÜMELIN 1996b: 4; PIEPER und THURNHERR 1998: 10), von Tugendethik (oder Ethik des guten Lebens) versus Handlungsethik (vgl. z.B. NIDA-RÜMELIN 1996b: 5, HÜBENTHAL 2002, RAPP 2002), von Gesinnungs- versus Erfolgsethik (vgl. WEBER 1992)<sup>14</sup>, von Pflichtenethik (deontologische Ethik) versus Folgenethik (konsequentialistische Ethik), von Individualethik versus Gruppenethik versus Sozialethik oder von Vernunftethik versus Gefühls- oder intuitionistischer Ethik (vgl. z.B. TEUTSCH 1985: 52, HÖFFE 1997: 199 ff.) gesprochen.

Ohne hier im Einzelnen auf die unterschiedlichen Definitionen und Ansätze einzugehen, ist von vornherein ein Charakteristikum einer Ethik in der Raumplanung festzuhalten: Eine Ethik in der Raumplanung ist als eine anwendungsbezogene Ethik eine normative Reflexionsdisziplin, die sämtliche moralrelevanten Fragen der Raumplanung beinhaltet und sich dabei nicht von den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Ethik distanzieren kann und darf. Diese spiegeln sich in allen Bereichen der Raumplanung wieder, wie der Politik, dem Recht, der Verwaltung und Behörden, der Gutachterpraxis, der Planungs- und Ingenieurwissenschaften sowie der Aus-, Fort- und Weiterbildung. Beim Zusammenstellen ethischer Aspekte der Raumplanung wird schnell deutlich, dass sich die moralrelevanten Fragen nicht auf einen einzigen Teilbereich „der Ethik“ beschränken lassen. Sie lassen sich quer durch alle genannten ethischen Sichtweisen und Ansätze beschreiben.

Ohne Anspruch auf Ausschließlichkeit oder Vollständigkeit zu erheben, lassen sich zwei grundlegende Richtungen ethischer Fragen ausmachen. Handlungsethische Fragen beziehen sich auf die ethische Bewertung einzelner Handlungen. Die ethischen Antworten darauf rekurrieren entweder auf Pflichten, auf Aspekte der moralischen Verantwortung oder aber auf die Folgen der Handlung. Eudaimonistische Fragen (je nach Fokus auch als tugendethische, seinsethische oder strebensethische Fragen bezeichnet) beziehen sich auf die Bewertung von Personen oder Gruppen als Ganzes. Im Folgenden sind typische Fragen dieser beiden Richtungen aufgeführt.

*Handlungsethische Fragen: „Was soll ich tun? Wie bewerte ich einzelne Handlungen?“*

- Welche Pflichten haben wir aus ethischer Sicht (z.B. Achtung der Menschenwürde)?
- Welche Verantwortung<sup>15</sup> haben wir aus ethischer Sicht (z.B. Verantwortung für zukünftige Generationen, für die Umwelt)?

<sup>14</sup> Die Gegensätzlichkeit und Ausschließlichkeit von Gesinnungs- und Erfolgsethik wird heute als „nicht ganz sachgerecht“ (HÖFFE 1997: 316) angesehen.

<sup>15</sup> vgl. dazu auch den Beitrag von MARKUS VOGT in diesem Band.

- Welche Folgen sind aus ethischer Sicht richtig oder anstrebenswert (z.B. Optionen offenhalten)?

*Eudaimonistische Fragen: „Wie soll ich leben? Wie bewerte ich Personen oder Gruppen?“*

- Welche Aspekte beinhaltet ein aus ethischer Sicht gutes Leben (z.B. Wahrnehmen der eigenen Moralität)?

Dabei können sich die Inhalte der einzelnen Fragentypen überlappen, die vorgestellten Kategorien sind nicht trennscharf. So kann man die Pflicht formulieren, seine Verantwortung wahrzunehmen, für gute Folgen zu sorgen oder ein gutes Leben<sup>16</sup> anzustreben. Oder man kann die Verantwortungsübernahme für die Folgen des Handelns fordern. Aus ethischer Sicht sind zunächst alle vier Fragentypen gleichgeordnet, so dass es keine Rolle spielt, ob beispielsweise die Verantwortungspflicht als Pflichtfrage oder als Verantwortungsfrage formuliert wird. Bei der Darstellung dieser Komponenten in Abb. 2 geht es weniger um eine exakte Abgrenzung und Zuordnung, sondern vielmehr um das Öffnen des Argumentationsraumes ethischer Probleme für die Interdisziplinarität.

Die Antworten auf die vorgestellten Grundfragen hängen von den jeweiligen Objekten ab, auf die sich die Pflichten, die Verantwortung oder die Folgenreflexion richten. Pflichten gegen uns selbst sind anders zu beschreiben als Pflichten gegen Kollegen oder Auftraggeber und diese wiederum anders als Pflichten gegen alle Menschen. Deshalb ist es sinnvoll, zu jeder Grundfrage individuelle, gruppenethische<sup>17</sup> bzw. institutionenethische sowie sozialetische Betrachtungsebenen zu unterscheiden (vgl. Abb. 2). Viele Naturethiken fordern Pflichten gegenüber der nichtmenschlichen Natur oder Teilen von ihr, so dass eine naturethische Dimension ebenso betrachtet werden sollte.<sup>18</sup>

Ebenso wie die Grundfragen sind auch die Betrachtungsebenen nicht trennscharf. Als Raumplanerin bin ich immer auch für mich selbst verantwortlich, meiner entsprechenden Berufsgruppe und Arbeitszusammenhängen verpflichtet sowie als Mitglied der gesamten Gesellschaft stets Mitbetroffene der Planungen.

Die unterschiedlichen Betrachtungsebenen der Objekte stehen nicht für sich alleine, sondern sind von den räumlichen Gegebenheiten und der Zeitdimension abhängig. Wenn ethische Pflichten gegenüber anderen Menschen verhandelt werden, so sollten in der Argu-

<sup>16</sup> Normalerweise wird mit dem Ausdruck „Ethik des guten Lebens“ die individuelle Komponente angesprochen (vgl. dazu NUßBAUM 1999) und stellt deshalb einen wenig betrachteten Bereich der wissenschaftlichen Ethik dar. Betrachtet man Gruppen, Institutionen, Korporationen, Gesellschaften (bzw. deren Vertreter) als „ethische Personen“, ist es sinnvoll, eine Ethik des guten Lebens entsprechend auszudehnen. Für die Raumplanung ist die Beplanung der Lebensbedingungen ein zentraler Punkt, so dass ihre Betrachtung – auch aus ethischer Sicht – auf der Hand liegt.

<sup>17</sup> Bei gruppenethischen Fragen sollte in besonderer Weise auf die *Legitimation der Regeln* geachtet werden, da sonst beliebige Binnenmoralen bis hin zur „Gangstermoral“ entstehen können. Eine Gruppenmoral muss an das gesellschaftliche Leben anbindungsfähig sein.

<sup>18</sup> Ich vertrete abweichend davon die Ansicht, dass uns die Natur oder Teile davon nicht verpflichten können, sondern dass wir uns letztendlich nur selbst verpflichten können. Allerdings ist damit eine Verantwortung für Handlungen an und in der Natur nicht ausgeschlossen. Auf der handlungsrelevanten Verantwortungsebene ist die Natur mit allen ihren Eigenarten enthalten (vgl. MICHEL-FABIAN 2002 u. 2003b).

mentation die räumlichen und zeitlichen Dimensionen enthalten sein (vgl. Abb. 2). Es macht für das planerische Handeln z.B. einen Unterschied, ob nur Menschen innerhalb bestimmter geographischer oder politischer Grenzen in die Entscheidungen einbezogen oder ob alle Menschen auf der Erde berücksichtigt werden sollen. Ebenso kommt man zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen, wenn man nur eine Generation, zwei oder gar alle zukünftigen Generationen betrachtet. So stellt z.B. das übergreifende Thema „Nachhaltigkeit in der Raum-

Abb. 2: Mögliche Argumentationsdimensionen einer anwendungsbezogenen Ethik (Beispiele)

		Raum				
		Zeit				
		Betrachtungsebenen				
		individual-ethisch	gruppenethisch/ institutionen-ethisch	sozialethisch	naturethisch	
ethische Grundfragen	handlungsethische Fragen	<b>Pflichten</b>	Welche Pflichten habe ich als Planer gegen mich selbst? (z.B. eigene Moralität ernst nehmen)	Welche Pflichten sollen wir gegen Gruppen- bzw. Institutionsmitglieder haben? (z.B. Solidarität)	Welche Pflichten sollen wir gegenüber anderen Menschen haben? (z.B. Achtung der Menschenwürde)	Welche Pflichten sollen wir in Anbetracht der Natur wahrnehmen? (z.B. Respekt vor der jeweiligen Eigenart)
	<b>Verantwortung</b>	Welche Verantwortung besitze ich für mein planerisches Handeln? (z.B. längerfristige Folgen einbeziehen)	Welche Verantwortung besitzen Institutionen bezüglich ihres Handelns nach innen und außen? (z.B. soziale Verantwortung übernehmen)	Welche Verantwortung besitzt die Gesellschaft für ihr Handeln nach innen und außen? (z.B. gute und gerechte Lebensbedingungen zu schaffen)	Welche Verantwortung besitzt der Mensch in Bezug auf seine Handlungen in und an der Natur? (z.B. Nachhaltigkeit beachten)	
	<b>Folgen</b>	Welche Handlungsfolgen sind für mich selber erstrebenswert oder zu vermeiden? (z.B. Leidensvermeidung)	Welche Handlungsfolgen sind für einzelne Gruppen erstrebenswert oder zu vermeiden? (z.B. Vermeiden von Umweltschäden)	Welche Handlungsfolgen sind für die Gesellschaft anstrebenwert oder zu vermeiden? (z.B. Vermeiden von ungerechter Ressourcenverteilung)	Welche Folgen in Bezug auf die Natur sollen vermieden werden? (z.B. Vermeiden von Diversitätseinbußen)	
	eudaimonistische Fragen	<b>gutes Leben</b>	Welches Lebenskonzept ist für mich erstrebenswert? (z.B. soziales Engagement vor finanziellem Reichtum)	Welches Gruppenkonzept ist für die jeweilige Institution erstrebenswert? (z.B. Transparenz bei der Auftragsvergabe und Ehrlichkeit vor „Vetternwirtschaft“)	Welches Konzept ist für die jeweilige Gesellschaft erstrebenswert? (z.B. friedliche Koexistenz vor kriegerischer Expansion)	- nicht relevant -

planung“<sup>19</sup> die Forderung auf, planerische Handlungen in Bezug auf Rechte, Pflichten, Verantwortung sowie Folgen in genau diesen Dimensionen zu begründen und abzustimmen.

#### 4. Das Maßstabs- und Methodenproblem

Wird eine anwendungsbezogene Ethik als Reflexionsdisziplin verstanden, müssen ihre Aussagen ethisch begründbar sein. Handlungen, Ziele oder Methoden in der Raumplanung können nur dann als ethisch gut oder schlecht, als ethisch richtig oder falsch, als ethisch empfehlenswert oder abzulehnen ausgewiesen werden, wenn die Beurteilungskriterien klar sind. Hierin liegt das vielleicht schwierigste Element einer Ethik in der Raumplanung. Es gibt nicht den einen einzigen, anerkannten und konsistenten ethischen Ansatz, sondern eine Vielzahl von moralischen Überzeugungen und ethischen Theorien, die alle mehr oder weniger plausibel, konsistent, kohärent, praxisnah, pragmatisch usw. sind. Deshalb macht es einen Unterschied, welcher ethische Begründungsansatz als Grundlage gewählt wird. So würden Methoden oder Ziele der Raumplanung z.B. anhand des Utilitarismus (Ziel ist, das größte Glück der größten Zahl zu erreichen)<sup>20</sup> oder der Diskursethik (ethisch richtig ist alles, was in einem freien, ergebnisoffenen Diskurs die informierte Zustimmung aller erhält)<sup>21</sup> wahrscheinlich unterschiedlich beurteilt werden. Gemeinsam ist allen Ansätzen lediglich, dass sie sich auf keine Letztbegründung beziehen können. Interdisziplinäre Raumplanende stehen deshalb, wie alle Ethikanwendende, vor dem Problem der Pluralität der theoretischen Ethikansätze (vgl. z.B. NIDA-RÜMELIN 1996d).

Es gibt grundsätzlich drei Möglichkeiten, mit dem Problem der Pluralität umzugehen. Zum Ersten könnte man sagen, dass eine ethische Reflexion anwendungsbezogener Probleme solange sinnlos und zu verwerfen wäre, bis eine „beste“ Ethik gefunden wäre. Dies setzt eine allgemein anerkannte Letztbegründung voraus, die es jedoch nicht geben kann. Man würde somit sämtliche Handlungen, die juristisch, technisch, wirtschaftlich oder politisch möglich sind, von vornherein akzeptieren müssen. Eine ethische Reflexion zur Meinungsbildung über neue Planungen wäre nicht möglich. Eine solche Haltung würde das Vorhandensein moralischer Aspekte aus Entscheidungen ausblenden müssen, und damit einen Teil unserer sozialen Realität verleugnen. Die Möglichkeit, eine richtige oder beste Ethik abzuwarten, muss deshalb für Fragen der anwendungsbezogenen Probleme abgelehnt werden.

Ein anderes Extrem stellt die Möglichkeit dar, einen einzigen Ethikansatz als gut oder gültig vorzugeben. Dies böte den Vorteil, dass man sehr schnell und sehr konkret zu Problemen der Praxis Stellung nehmen und eindeutige ethische Handlungsempfehlungen aussprechen könnte. Der Nachteil eines solchen dogmatischen Vorgehens liegt darin, dass es ethisch nicht begründet und der Willkürvorwurf nicht ausgeräumt werden kann. Es wäre nicht klar,

<sup>19</sup> vgl. dazu auch die Beiträge von MARKUS VOGT und GERLIND WEBER in diesem Band.

<sup>20</sup> Der Utilitarismus gilt als normative, konsequentialistische Ethik, bei der es darum geht, das größte Glück der größten Zahl zu erreichen. Er ist im angelsächsischen Raum weit verbreitet (für eine ausführlichere Definition siehe z.B. HÖFFE 1997: 312 f.).

<sup>21</sup> Die Diskursethik gilt als normative, deontologische Ethik, bei der es darum geht, das richtige Ergebnis in einem herrschaftsfreien, idealen Diskurs aller Beteiligten herauszubekommen (für eine ausführlichere Definition siehe z.B. HÖFFE 1997: 46 f.).

wer einen solchen dogmatischen Maßstab setzen dürfte und was die jeweiligen Legitimationskriterien sein müssten. So ist auch dieses Extrem, das Pluralismusproblem zu lösen, letztendlich abzulehnen.

Eine Lösung des Pluralismusproblems in der Ethik kann für die Praxis deshalb nur zwischen einem völligen Ignorieren moralischer Aspekte und einem dogmatischen Maßstab liegen. Einerseits besteht die Bedingung, dem Vorhandensein moralischer Ansprüche gerecht zu werden, und andererseits nicht willkürlich, vorschnell und ohne weitere Begründung die Pluralität einzuengen. Deshalb wird hier die dritte Möglichkeit für eine Ethik in der Raumplanung empfohlen, nämlich „sich auf den Streit zwischen den ethischen Theorien einzulassen“ (DÜWELL 2001: 178)<sup>22</sup>. Damit werden moralische Grundüberzeugungen ernst genommen und nicht schon von vornherein ohne weitere Begründung als schlechter oder falsch diskriminiert. Die Erkenntnis, dass sich kein Ethikansatz völlig rational begründen lässt, sowie die daraus resultierende Pluralität der Ansätze, bedeuten in der Praxis, zunächst sämtliche Beurteilungsmaßstäbe anzulegen. Dass daraus unterschiedliche Beurteilungen von Situationen resultieren können, ist von Vorteil, da somit der Argumentationsraum geöffnet wird. Eine ethische Reflexion beinhaltet dann die Darstellung der Konvergenzen oder Divergenzen der Beurteilungsergebnisse und Handlungshinweise. MARCUS DÜWELL nennt das „Diskurs als Maßstab“ (ebd.), wobei er die Diskussion zwischen den verschiedenen Theorieansätzen meint.

Für eine Ethik in der Raumplanung bedeutet das zunächst eine weitere Verkomplizierung der Beurteilung von Sachverhalten, nämlich das ganze Spektrum moralphilosophischer Theoriebildung mit einzubeziehen (DÜWELL 2001: 179). Es wird klar, dass eine Ethik in der Raumplanung deshalb keine eindeutigen Handlungshinweise für den Einzelfall der Praxis geben, sondern eher auf mögliche Problembetrachtungen hinweisen kann. Wahrscheinlich werden dadurch weitere Dissense und vermeintliche Unklarheiten geschaffen, jedoch „fehlender faktischer Konsens ist [...] kein Manko, sondern ein Zeichen dafür, dass man den Streit um die eigenen Erkenntnisansprüche ernst nimmt. Das bedeutet, die eigenen Voraussetzungen in der normativen Urteilsbildung müssen offengelegt werden und man muss auf das wohlige Gefühl verzichten, immer die Mehrheitsmeinung hinter sich zu haben“ (DÜWELL 2001: 183).

Zusammenfassend ist das Maßstabsproblem ethischer Reflexionen nur indirekt zu lösen, indem die jeweiligen ethischen Empfehlungen und Beurteilungen nebeneinander gestellt und ihrerseits abgewogen werden. Dazu ist die Kenntnis über die Grundzüge der einzelnen Ethikansätze sowie die Fachkenntnis der spezifischen Planungsfragen notwendig.

Eine Ethik in der Raumplanung als anwendungsbezogene Ethik bedarf jedoch mehr als der Kenntnis über mehrere Fundamentelethiken. Sie bedarf einer einheitlichen, nachvollziehbaren Methode, um zu ihren ethisch reflektierten Handlungsempfehlungen zu gelangen. Ebenso wie es nicht „die eine Ethik“ gibt, existieren unterschiedliche Argumentations- und Begrün-

---

<sup>22</sup> Wogegen KONRAD OTT eine begründete Auswahl von ethischen Theorien vorschlägt (OTT 1996: 70 ff.). Dabei „verwirft“ er konsequentialistische Ethiken und kommt – wer hätte das von einem Diskursethiker auch anders erwartet – aufgrund von acht Auswahlkriterien zu dem Schluss, die Wahl müsste zugunsten der Diskursethik ausfallen (OTT 1996: 79). Die Diskursethik ist für die Raumplanung sicher ein wichtiger Ansatz, ob er tatsächlich der einzige sein soll, müsste seinerseits erst in einem allgemeinen und herrschaftsfreien Diskurs ermittelt werden.

ungsweisen. Trotzdem gibt es Merkmale, die eine solche Argumentation als besser oder schlechter ausweisen können. Eine ethische Begründung soll (MIETH 1998)

- rational sein: Sie soll weder durch Willkür noch Beliebigkeit oder formale Autoritätsargumente bestimmt, sondern durch inhaltliche Autoritätsargumente überzeugen. Das bedeutet, dass sie schrittweise, widerspruchs- sowie zirkelfrei und für jedermann einsichtig argumentiert werden muss;
- verallgemeinerbar sein: Sie soll nicht als reine Kasuistik auftreten, sondern so formuliert werden, dass sie allgemein angewandt werden kann.

Doch damit ist für das Generieren eines ethischen Urteils noch nicht allzuviel gesagt. Das Methodenproblem besteht darin, rational zu einem ethischen Urteil zu gelangen. Ein ethisches Urteil mündet in ein Gebot, eine Erlaubnis oder ein Verbot: „Es ist ethisch geboten“, „Es ist ethisch erlaubt“ oder „Es ist ethisch verboten“. Grundsätzlich lassen sich drei Elemente in der Erstellung sittlicher Urteile beschreiben (nach MIETH 1998: 143 ff.):

- Deduktives Element: Spezielle Regeln werden aus vorher feststehenden Grundsätzen (Axiomen). Oder ein einzelner Fall kann unter die Axiome subsumiert und entsprechend beurteilt werden. So könnte als Axiom z.B. die Verantwortung für zukünftige Generationen gelten, aus der die spezielle Regel formuliert werden kann, in raumplanerischen Abwägungen die Belange zukünftiger Generationen mit einzubeziehen.
- Empirisches Element: Ethische Urteile können nicht unabhängig von empirischen Tatsachenfeststellungen verfahren. Eine konkrete Norm besteht immer aus einer Tatsachenbeschreibung und deren Bewertung anhand vorher anerkannter allgemeiner Grundsätze. Eine Herleitung eines ethischen Urteiles aus einem Sachverhalt käme einem naturalistischen Fehlschluss gleich. In diesem Sinne gibt es zwar kein empirisches Urteil, aber ein empirisches Moment im ethischen Urteil. So wäre z.B. ein ethisches Urteil über das Ändern eines Regionalplanes für den Bau einer groß angelegten Messe auf bislang unbebautem Gelände ohne Informationen zu den empirischen Gegebenheiten (Naturausstattung, Vorbelastung, Summen- und Synergieeffekte usw.) nicht möglich.
- Reduktives und hermeneutisches Element: Die Beschreibung der Tatsachen, der Probleme und Erfahrungen bedarf der „Kunst des Auslegens“ (Hermeneutik), die nicht mittels mathematischer Logik ersetzt werden kann. Es geht darum, die einschlägigen Phänomene zu bestimmen und auf ihren gemeinsamen Gesichtspunkt zurückzuführen. So können beispielsweise einige Probleme in der Raumplanung auf die Frage des verantwortbaren Risikos zurückgeführt werden.

Die Urteile einer anwendungsbezogenen Ethik „sind weder induktiv noch deduktiv aus den theoretischen Voraussetzungen der verschiedenen Disziplinen herleitbar“ (DÜWELL 2001: 175). Ein ethisches Urteil über ein Ziel, ein Vorhaben, ein Gesetz oder über Folgen enthält alle diese Elemente, legitimiert sich jedoch über die zugrunde gelegten ethischen Beurteilungsmaßstäbe. Das Vorgehen, um zu einem solchen Urteil zu gelangen, ist in mehreren Schritten zu beschreiben. Es müssen sowohl das Ausgangsproblem und die Ausgangserfahrungen beschrieben, interpretiert und auf eine allgemeinere Form zurückgeführt als auch die relevanten normativen Maßstäbe herangezogen sowie in deren Ableitung der Sachverhalt beurteilt werden (MIETH 1998: 145). Dabei sind die einzelnen Elemente nicht

einfach nur hintereinander zu schalten, sondern immer wieder auf Widerspruchsfreiheit und Verständlichkeit bzw. Nachvollziehbarkeit zu hinterfragen. Dies kann nur dialogisch zwischen den Beteiligten und Betroffenen durchgeführt werden. In diesem Sinne ist das Aufstellen von ethischen Urteilen ein kommunikativer Prozess.

Fragen von der Raumplanung an die Ethik können nur anhand einer Übersicht über die verschiedenen Ansätze und Argumentationslinien und der daraus resultierenden Vorschläge, bestenfalls mit Hinweisen zur Priorisierung, nicht aber mit einer eindeutigen normativen Vorgabe beantwortet werden (vgl. dazu auch DIETRICH 1998: 93).

Nicht zu unterschätzen in der „ethischen“ Beantwortung einer Fragestellung ist die Klärung der Sachlage. Aus Sicht der entsprechenden Fachdisziplin (z.B. der Raumplaner) scheint die Sachlage oft klar zu sein. Beim näheren Analysieren der Hintergründe, Theorien und Implikationen wird dann jedoch deutlich, dass die Diskursteilnehmer von unterschiedlichen empirischen Prämissen ausgehen (z.B. „Es gibt ein ökologisches Gleichgewicht“, „Es gibt eine ökologische Dynamik“, „Es gibt eine ökologische Stabilität“). Selbst wenn von allen Diskursteilnehmern derselbe ethische Beurteilungsmaßstab angelegt würde, würde es mit unterschiedlichen empirischen Voraussetzungen zu ganz unterschiedlichen Aussagen und Handlungsorientierungen kommen. Da in der Regel unterschiedliche moralische Vorstellungen hinzukommen, potenziert sich die Vielfalt möglicher moralischer Urteile zu einem Phänomen. Deshalb ist es aus ethischer Sicht notwendig, allen Beteiligten und Betroffenen einer planerischen Entscheidung dieselbe, vollständige Information zukommen zu lassen.<sup>23</sup>

Bei der Klärung des Sachverhaltes und der zu beurteilenden Fragen ist es darüber hinaus wichtig, einem rein projekt- oder technikinduziertem Vorgehen ein probleminduziertes Vorgehen zur Seite zu stellen.<sup>24</sup> Eine Reduktion der ethischen Beurteilung auf projekt- oder technikinduzierte Bewertungen würde eine ständig hinter den Entwicklungen herhinkende Ethik in der Raumplanung bedeuten. Eine solche Phase der ethischen Beurteilung ist erst dann sinnvoll, wenn Forschung, Entwicklung, Pläne, Programme, Strategien usw. ihrerseits eine Beurteilung durchlaufen haben und nicht mehr wesentlich verändert werden müssen. Das Einsetzen einer ethischen Beurteilung auf der nachgeordneten Ebene käme in vielen Fällen einer Instrumentalisierung der Ethik für die Akzeptanzbeschaffung der Projekte nahe und ist deshalb abzulehnen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Methodik der anwendungsbezogenen ethischen Urteilsfindung die Klärung der deskriptiven Prämissen sowie der normativen Prämissen beinhaltet, dass sie sowohl deduktive, empirische als auch reduktive oder hermeneutische Elemente beinhaltet und dass sie rationalen Ansprüchen genügen muss. Sie kann deshalb nur interdisziplinär und dialogisch angegangen werden, ist allerdings keine reine Fachveranstaltung, sondern bezieht immer auch den gesellschaftlichen Diskurs mit ein.

---

<sup>23</sup> vgl. dazu auch den Beitrag von BERND STREICH in diesem Band.

<sup>24</sup> Zur Begrifflichkeit der problem- und technikinduzierten Technikbewertung siehe VDI-Richtlinie 3780 sowie VEREIN DEUTSCHER INGENIEURE 1997. Zur (technik- und probleminduzierten) „Technikfolgenabschätzung und Ethik“ siehe SKORUPINSKI und OTT 2000: 39 ff.

Für die Reflexion ethischer Probleme in der Raumplanung, die sich aus der Verknüpfung der Abbildungen 1 und 2 ergeben, besteht auf den ersten Blick ein hochkomplexer und fast nicht zu bewältigender methodischer Anspruch. Zur Reduktion der Komplexität sei an dieser Stelle auf schon vorhandene Erkenntnisse der anwendungsbezogenen Ethik anderer Bereiche hingewiesen. Es müssen nicht sämtliche Aspekte neu erarbeitet und beantwortet werden. Viele ethische Probleme entsprechen denen anderer Fachbereiche wie z.B. der Medizin, der Ökologie oder der Technik, so dass Anleihen bei den einschlägigen Bereichsethiken gemacht werden können. In der Frage der ethisch relevanten Planungsgegenstände können Antworten aus der Umweltethik (vgl. z.B. ENGELS 1999d; KREBS 1997a) herangezogen werden. Die Frage, ob das Planungsrecht gerecht sei, kann mit Inhalten der Rechtsethik<sup>25</sup> (vgl. HOERSTER 1998; PFORDTEN 1996) reflektiert werden. Die Bearbeitung der Verantwortung von Planenden kann z.B. in Analogie zur Bearbeitung dieser Frage innerhalb der Technikethik (vgl. z.B. HUBIG 1995; LENK und ROPOHL 1993; MITTELSTAEDT 2000; ROPOHL 1996; SHRADER-FRECHETTE und WESTRA 1997) erfolgen, wobei die Spezifika der Raumplanung besonders berücksichtigt werden sollten. Politikinterne Vorgehensweisen zu Themen der Raumplanung können mit Erkenntnissen der Politischen Ethik (vgl. z.B. CHWASZCZA 1996; NIDA-RÜMELIN 1996a) bearbeitet und reflektiert werden. Die Fragen innerhalb der Planungstheorie und -wissenschaft, wie z.B. Fragen nach der Entscheidung über Forschungsgegenstände oder -ziele, können mit Hinweisen aus der Wissenschaftsethik (vgl. z.B. LENK 1991b; NIDA-RÜMELIN 1996c; STEIGLEDER und MIETH 1991) rechnen. Für Fragen mit dem Umgang mit Menschenwürde oder für ein Berufsethos gibt es in der Medizinethik (vgl. z.B. BEAUCHAMP und CHILDRESS 1994; SCHÖNE-SEIFERT 1996) zahlreiche Ansätze. Ebenso können die Bereiche der Wirtschaftsethik (vgl. z.B. LENK und MARING 1992; ZIMMERLI und AßLÄNDER 1996) oder der *Pädagogischen Ethik* (vgl. z.B. HÜGLI 1998) wertvolle Hinweise und schon erarbeitete Teilaspekte einer Ethik in der Raumplanung bieten.

### 5. Skizze einer ethischen Reflexion – am Beispiel Umweltplanung<sup>26</sup>

Anhand des Umgangs mit der Umwelt, als wichtiger Teilaspekt der Raumplanung, wird im Folgenden kurz skizziert, wie eine ethische Reflexion in einem interdisziplinären Dialog ablaufen kann. Ebenso wird die praktische Relevanz solcher Reflexionen deutlich gemacht.

Im Bereich der Umweltplanung sind zahlreiche offene und versteckte moralische Probleme festzustellen. Manchmal rufen die Vergabe von Umweltstudien oder das Abwägen von Umweltbelangen mit ökonomischen oder sozialen Belangen nicht nur fachliche, sondern auch moralische Empörung hervor. Man hat das Gefühl, ungerechten und auf Eigennutz gerichteten oder schlecht begründeten Entscheidungen gegenüberzustehen. Darüber hinaus richtet sich die moralische Empörung oft gegen den Eindruck, die Natur komme in solchen Entscheidungen zu kurz, sie werde systematisch herabgewertet, man komme der moralischen Verantwortung für die Natur nicht nach.

<sup>25</sup> vgl. dazu auch den ersten Beitrag von MARTIN LENDI in diesem Band.

<sup>26</sup> In diesem Teilkapitel gebe ich einige Aspekte der naturethischen Reflexion von Umweltverträglichkeitsstudien nach dem UVPG wieder, wie sie in größerer Ausführlichkeit meiner Dissertation zu entnehmen sind (vgl. MICHEL-FABIAN 2002).

Dieser Empörung wird dann in aller Regel mit fachlichen Argumenten begegnet. Dabei wird auf eine bessere Operationalisierung dieser Entscheidungen mit mehr Transparenz und besseren fachlich-wissenschaftlichen Argumenten geachtet. Der eigentliche Grund der Empörung, nämlich die moralischen Überzeugungen der Beteiligten, wird nicht thematisiert. Dies wäre ein möglicher Ansatzpunkt für eine notwendige ethische Reflexion offener Probleme in der Umweltplanung.<sup>27</sup>

Bei vielen Handlungen in der Umweltplanung, wie z.B. dem Ermitteln von Umweltbelangen als Input für Abwägungen von ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen, liegt die Notwendigkeit einer ethischen Reflexion nicht unmittelbar auf der Hand. Hier scheint es auf den ersten Blick keinen Ansatzpunkt für eine moralische Empörung zu geben. Das Ermitteln von Umweltbelangen gilt als objektiv, und je wissenschaftlich korrekter und vollständiger dies durchgeführt wird, desto sicherer scheinen die Aussagen zu sein, die in die Abwägung einfließen. Ein Blick in Abb.1 dagegen zeigt, dass ethische Aspekte auch innerhalb von Umweltgutachten zur Ermittlung oder Prognose der Umweltsituation enthalten sind. Das Erstellen von Umweltgutachten wäre in Abb. 1 dem Bereich der Praxis zuzuordnen. Die Anknüpfungspunkte für ethische Reflexionen ergeben sich demnach aus der Betrachtung der zu begutachtenden Schutzgüter und -vertreter, aus den im Gutachten verwandten Ermittlungsmethoden sowie aus den formulierten Zielen und den sich aus dem Gutachten möglicherweise ergebenden Folgen. Jeder dieser Betrachtungsaspekte beinhaltet noch zusätzlich räumlich und zeitlich unterschiedliche Dimensionen, die ebenfalls mitbetrachtet werden sollten.

Als allgemeine Leitfrage einer ethischen Reflexion von Umweltgutachten kann gefragt werden, was ein ethisch richtiges oder empfehlenswertes Umweltgutachten ausmacht. Für die jeweiligen Betrachtungsaspekte kann diese Frage wie folgt konkretisiert werden:

- Welche Schutzgüter und vor allem welche Schutzgutvertreter sollen aus ethischer Sicht Gegenstand des Gutachtens sein?
- Welche Bewertungsmethoden sollen aus ethischer Sicht angewandt werden?
- Welche Prognosemethoden sind aus ethischer Sicht empfehlenswert?
- Welche Naturschutzziele sollen aus ethischer Sicht verfolgt werden?

---

<sup>27</sup> Das Problem der Gutachtenvergabe wäre in der Matrix der Abb. 1 in die Bereiche der Planungspolitik und -praxis mit den Betrachtungsaspekten der Verfahren bzw. Instrumente einzuordnen. Die ethische Reflexion würde die Leitfrage stellen, wann ein Vergabeverfahren aus ethischer Sicht zu empfehlen bzw. abzulehnen wäre. Dabei wären unter anderem aus der Matrix der Abb. 2 eine institutionenethische Pflicht zur gerechten Vergabe sowie eine sozialetische Pflicht zur Achtung von Minderheiten zu berücksichtigen. Das Problem der Abwägung wäre in der Matrix der Abb. 1 in die Bereiche des Rechts, der Politik sowie der Praxis mit den Betrachtungsaspekten Inhalte bzw. Planungsgegenstände sowie Ziele bzw. Folgen einzuordnen. Die ethische Leitfrage für die Reflexion würde lauten: Was entspricht einer ethisch empfehlenswerten bzw. abzulehnenden Abwägung? Zur Beantwortung und Beurteilung dieser Fragen wären unter anderem aus der Matrix der Abb. 2 Argumente einer sozialetischen und naturethischen Verantwortung heranzuführen. Ebenso wären sozialetische Folgen sowie die Frage nach einem gesellschaftlichen Konzept des guten Lebens zu diskutieren.

- Wer soll aus ethischer Sicht wertgebundene Inhalte sowie Hierarchien in den Gutachten bestimmen?
- Sollen heutige und zukünftige Generationen aus ethischer Sicht gleich behandelt werden?
- Sollen negative Auswirkungen auf räumlich entfernte Populationen gleich bewertet werden? usw.

Für die folgende Skizze einer ethischen Reflexion soll die Frage der Schutzgutvertreter näher betrachtet werden. Dazu wäre zunächst die Sachlage zu klären, d.h. wie die Beantwortung der Frage zurzeit vor allem aus fachgutachterlicher und juristischer Sicht gehandhabt wird. Aus ethischer Sicht ist dabei das Augenmerk auch auf die von vornherein weggelassenen Aspekte zu lenken. So ist z.B. bezüglich der Vertreter der Schutzgüter Tiere und Pflanzen in einer Umweltverträglichkeitsstudie nach dem UVPG festzustellen, dass weniger einzelne Individuen als vielmehr übergeordnete Kategorien wie Arten oder Biotoptypen betrachtet werden. Damit werden von vornherein an Individuen gebundene Werte aus der Betrachtung ausgeschlossen. An die Gutachtenden ist deshalb die Frage zu stellen, ob die nicht betrachteten Werte, wie z.B. ideelle Werte, keine positiven Werte seien und somit jeglicher Beeinträchtigung ausgesetzt werden dürften.

Es ist zu fragen, warum individuengebundene Werte grundsätzlich weggelassen werden sollen. Die Antwort darauf ist meistens zweigeteilt, zum einen wird angegeben, solche Aspekte seien zu subjektiv und deshalb nicht ernst zu nehmen, und zum anderen wird konstatiert, zu deren objektiver Erfassung und Bewertung gäbe es keine sinnvollen Methoden, man könne sie schlicht nicht operationalisieren. Die erste Antwort ist zurückzuweisen, weil die Subjektgebundenheit keine Wertminderung begründet. Man stelle sich in der Konsequenz z.B. eine Welt vor, in der sämtliche individuengebundenen, ideellen Werte nicht ernst genommen und überplant werden. Das wäre eine Welt, in der sämtliche Identifikationsgegenstände einzelner Menschen ohne weitere Gründe zerstört werden dürften. Eine solche Welt können wir nicht wollen. Die zweite Antwort ist zurückzuweisen, weil sie nicht wahr ist. Subjektgebundene Werte können zwar nicht kardinal gezählt oder naturwissenschaftlich gemessen werden, sie können jedoch kommuniziert werden sowie auf innere Widerspruchsfreiheit, Ehrlichkeit und Zustimmungsfähigkeit hin untersucht werden. So sollte man z.B. einem Baum, der täglich von einem altersdementen Menschen besucht wird, als lebensorientierend und identifikationsstiftend einen sehr hohen Wert zurechnen, auch wenn er aus ökologischer Sicht (was ist das eigentlich?) einen zu vernachlässigenden Wert zugeordnet bekommen sollte und folglich auch nicht betrachtet werden müsste.

An dieser Stelle wäre es sinnvoll, die Maßstäbe offenzulegen, anhand derer solche Wertehierarchien aufgestellt werden können, und zu hinterfragen, wie die einzelnen Maßstäbe legitimiert sind.

Ein Gutachtender könnte daraufhin einen Ethiker fragen, welche Aspekte der Schutzgüter denn aus ethischer Sicht betrachtet werden sollen. Existiert aus ethischer Sicht eine besondere Fürsorgepflicht oder eine besondere Verantwortung für bestimmte Naturgüter? Gibt es Auswirkungen auf die Natur, die aus ethischer Sicht abzulehnen sind oder inwieweit ist die Natur für ein gutes Leben aus ethischer Sicht notwendig? Diese naturethischen Dimensio-

nen (vgl. Abb. 2) können die Räume für Antworten auf die ethischen Probleme in Umweltverträglichkeitsstudien öffnen. Ich spreche hier bewusst von Argumentationsräumen, da es für die Einzelfälle keine jeweils vorgefertigte ethische Antwort geben kann.

In diesen Argumentationsräumen sollten alle für die jeweilige Frage relevanten ethischen Positionen und Argumente genannt und deren Konsequenzen deutlich gemacht werden. Die Frage nach den moralisch relevanten Objekten und die daraus abgeleitete besondere Verantwortung ist eine naturethische Frage. In diesem Argumentationsraum stehen sich anthropozentrische und physiozentrische, d.h. patho-, bio-, ökozentrische oder holistische, Positionen gegenüber (vgl. KREBS 1997a). Beim Nebeneinanderstellen der einzelnen Naturethikpositionen fällt auf, dass sie alle eine besondere Verantwortung für einen sorgsamen Umgang mit der gesamten Natur formulieren (vgl. MICHEL-FABIAN 2002, 2003b). Sie unterscheiden sich lediglich in der jeweiligen Begründung, warum dies verbindlich sei. Kein Naturethikansatz schließt ein verantwortliches Handeln in und mit bestimmten Naturentitäten von vornherein aus. So dass zunächst für die Bestimmung der aus ethischer Sicht besonders zu berücksichtigenden Schutzgutvertreter gilt, dass alle Schutzgutvertreter zu betrachten sind. Für die Schutzgüter Tiere und Pflanzen bedeutet das, sämtliche Individuen, sämtliche Tier- und Pflanzengruppen, sämtliche Arten sowie sämtliche übergeordneten Kategorien, wie Biotoptypen oder -komplexe, in die Gutachten mit einzubeziehen.

An dieser Stelle muss die planerische Praxis der ethischen Reflexion und Argumentation (im Folgenden kurz ‚die Ethik‘ genannt) mitteilen, dass ein solches Vorgehen sachlich, zeitlich und räumlich nicht möglich ist. Es würde in eine Handlungsunfähigkeit führen. Daraufhin würde die Ethik antworten, dass die von ihr aufgestellten Normen nicht absolut zu sehen sind und durchaus anderen, für den Einzelfall gewichtigeren ethischen Normen untergeordnet werden können. Sie würde sagen, wenn die Norm, alle Naturentitäten in Umweltgutachten zu betrachten, zu großem Leid oder gar letztlich zum Aussterben der Menschheit führen würde, müsste sie hinter die Norm der Leidensvermeidung bzw. der Achtung der Menschenwürde zurücktreten. Die Ethik würde jedoch gleichzeitig fordern, dass ein solches Abwägen, wann eine ethische Norm hinter einer anderen zurückgestellt werden kann, nicht von Planungsexperten allein getroffen werden darf, sondern dass eine solche Entscheidung von den jeweils Betroffenen in einem freien und ergebnisoffenen Diskurs entstehen sollte. Denn hinter einer solchen Entscheidung verbergen sich Wertsetzungen und -hierarchisierungen mit weitreichenden Folgen für heutige und zukünftige Generationen sowie für die Natur und Umwelt. Planungsexperten können Wertentscheidungen der jeweils Betroffenen im Einzelfall weder voraussehen noch dürfen sie diese durch eigene Wertaussagen ersetzen.

Die gutachtenden Planer würden daraufhin vielleicht erwidern, dass sie doch schon immer nur die Wertvorgaben aus Regionalplänen sowie Landschaftsplänen in ihre Studien übernommen haben und diese nicht selbst setzen. Die Ethik würde diese Aussage auf ihre Richtigkeit und Widerspruchsfreiheit untersuchen und feststellen, dass wertbezogene Vorgaben in diesen Plänen formuliert sind, dass diese jedoch so allgemein und überbegrifflich sind, dass in der Interpretation ohne Wertsetzungen des Gutachtenden kein Bezug zum Einzelfall möglich ist. Die Ethik würde also versteckte Wertsetzungen aufdecken und prüfen, woher die Aussagen jeweils kommen. Dann würde sie die Praxis auffordern, ihre Methoden

und Verfahren entsprechend zu ändern, so dass den Betroffenen eine Beteiligung ermöglicht wird.

Daraufhin würden die Gutachter antworten, dass das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung die Beteiligung von Umweltbehörden und -verbänden im Scopingtermin sowieso schon enthält. Dort würden die Untersuchungsgegenstände festgelegt, so dass das jetzige Vorgehen wahrscheinlich ethisch korrekt zu nennen wäre. Die Ethik würde diese Aussage wieder auf Widerspruchsfreiheit untersuchen und feststellen, dass das Hinzuziehen von „Sachverständigen und Dritten“ eine Kann-Vorschrift ist, aus ethischer Sicht jedoch als Muss-Vorschrift formuliert werden sollte. Des Weiteren würde sie bemerken, dass zukünftige Generationen nicht explizit in diesem Verfahren vertreten werden sowie dass eventuell beteiligte Naturschutzverbände eigene, oft auch politische und strategische Ziele verfolgen, die ethisch nicht reflektiert sind. So dass sie letztendlich der Praxis ihr jetziges, gesetzeskonformes Vorgehen zubilligen muss und sich mit notwendigen Änderungsvorschlägen an die Politik sowie das Planungsrecht wenden würde.

Zusätzlich würden die Gutachtenden die Ethik mit der Macht der Gewohnheit und der Übermacht der ökonomischen Argumente in der Praxis konfrontieren sowie die eigene Abhängigkeit von Aufträgen deutlich machen. Sie würden sagen, selbst wenn wir wollten, könnten wir nicht immer ethisch richtig oder korrekt vorgehen. Das entbindet euch aber nicht von der Verantwortungspflicht für die jetzigen und zukünftigen Generationen sowie für die Natur und Umwelt, würde die Ethik darauf entgegnen. Wenn es in der jetzigen Konstellation und Organisation des Berufsbildes nicht funktionieren kann, dann sollten andere Strukturen gefunden werden, die eine Verantwortungsübernahme möglich machen. So ist der berufspolitische und auch gesetzliche Schutz von Whistleblowern (das sind Menschen, die auf Missstände in ihren Arbeitsbereichen aufmerksam machen) in den USA schon weit fortgeschritten und könnte als Beispiel in die Verhältnisse der Planenden und Gutachtenden in Deutschland übersetzt werden.

Hier breche ich den skizzierten, fiktiven, interdisziplinären Dialog zwischen dem Gutachter und der Ethik ab. Es wird deutlich, dass sich eine ethische Reflexion nicht auf eine einzige Frage und eine einzige Antwort darauf beschränken kann. Der Argumentationsraum wurde hier mit der konkreten Frage eröffnet, welche Schutzgutvertreter in einer Umweltverträglichkeitsstudie aus ethischer Sicht unbedingt betrachtet werden sollen. Über die Antwort der Ethik und die Formulierung der ethischen Norm, dass a priori keine Schutzgutvertreter weggelassen werden dürfen, entspann sich die Diskussion über die Umsetzbarkeit dieser Norm. Und damit wurden weitere, moralische Probleme der Praxis angesprochen, nämlich das Aufstellen von Werthierarchien oder die Abhängigkeit der Gutachter vom Auftraggeber. Die Aufgabe der Ethik war es dabei, die Widerspruchsfreiheit der Sachaussagen zu hinterfragen sowie sich immer wieder auf die Verantwortungspflichten zu beziehen und deren Umsetzung einzufordern. Dabei konnte sie teilweise auf schon bestehende, positive Beispiele anderer Länder zurückgreifen oder musste Aufgaben der Neuorientierung an andere Bereiche der Planung formulieren.

Diese kurze Skizze einer ethischen Reflexion zeigt, dass eine Ethik in der Planung nur in einem interdisziplinären Dialog funktionieren kann, der einerseits die volle Sachkompetenz und zum anderen den ethischen Überblick erfordert. Darüber hinaus wurde gezeigt, dass

der Einstieg in eine solche Reflexion von der Planungsseite her möglich ist, auch wenn das Problem zunächst nicht greifbar scheint. Es ist nicht zwingend, die Aufgabe der Problematisierung der Ethik zu überlassen. Dabei ist es nicht so sehr entscheidend, welchen Ausgangspunkt man für die Reflexion wählt. Hätte man in der kurzen Skizze nicht die Schutzgutvertreter, sondern die Bewertung, die Prognose oder die Naturschutzziele problematisiert, hätte sich der Dialog trotzdem ähnlich entwickelt. Er hätte ebenso die Werthierarchien der Schutzgutvertreter sowie ethische Pflichten gegenüber oder Verantwortung für Menschen und Naturentitäten thematisiert.

## 6. Grenzen einer Ethik in der Raumplanung

Die ethische Reflexion der Bereiche und Aspekte der Raumplanung führt dazu, die vorhandenen Gesetze, bislang üblichen Methoden und Instrumente oder bewährte Inhalte zu bestätigen oder deren Änderung zu empfehlen. Damit ist allerdings nicht gesagt, dass die fachliche Kompetenz der Raumplanenden nicht mehr benötigt würde. Ihre Kompetenz wird im Gegenteil noch stärker gefordert, da sich ethische Empfehlungen auf eine sorgfältig argumentierte Sachebene stützen müssen.

Eine Ethik, auch eine anwendungsbezogene Ethik, kann keine direkten, konkreten einzelfallspezifischen Handlungsanleitungen geben. Sie kann lediglich Prinzipien und Normen bereithalten, anhand derer der Planer oder die Planerin entscheiden kann. Da diese Prinzipien und Normen in der Einzelfallanwendung oft zu Konflikten oder Widersprüchen führen, müssen sie vom Anwender weiter übersetzt, hierarchisiert oder „heruntergebrochen“ werden. Die Ethik kann also keine Einzelfallentscheidungen abnehmen.

Das ist der Grund, warum eine Ethik in der Raumplanung kein „externes Gewissen“ der politischen oder praktizierenden Planer oder Planerinnen sein kann. Sie müssen sich und der Öffentlichkeit darüber Rechenschaft geben können, welche Prinzipien oder Normen angewandt wurden und warum andere außer Acht gelassen bzw. geringer gewichtet wurden. Dazu ist es unabdingbar, die Palette der möglichen ethischen Prinzipien und Normen zu kennen und ihre Bedeutung zu verstehen. Obwohl die Verantwortung für Entscheidungen nicht abgegeben werden soll und kann, halte ich es für notwendig, unterstützende und beratende Gremien einzurichten, in denen ein ethisches sowie fachliches „Spezialwissen“ abrufbar ist.

Erwartungen wie der Klärung strittiger moralischer Fragen oder dem Herbeiführen von Konsensen wird eine anwendungsbezogene Ethik in der Regel nicht gerecht (vgl. DÜWELL 2001: 180). Der Anspruch ist, zusätzlich zu einer Reparaturoethik, die Fehler und Probleme im Nachhinein versucht auszubügeln und zu klären – dies in der Vorausschau schon zu verhindern und die Handelnden und potenziell Betroffenen von vornherein auf „das Gute“ aufmerksam zu machen. HANS JONAS schlägt dazu das Mittel der „Heuristik der Furcht“ vor. Damit meint er, dass der Mensch eher in der Lage ist das Gute zu erkennen, wenn ihm das „malum“ vor Augen geführt wird (JONAS 1979: 63 f.).

In dem Sinne, dass eine Ethik weder ein externes Gewissen noch eine absolute und autoritäre Instanz darstellt, kann sie aus sich heraus auch keine absoluten Wertehierarchien festlegen. Erst wenn ethische Aspekte in die Raumplanung internalisiert werden, können

Werte und deren Gewichtung reflektiert und anhand intersubjektiver Normen, Regeln und Prinzipien der Willkür entzogen werden. Die Schwierigkeit im Umgang mit Werten liegt in den Kriterien, anhand derer gesagt werden kann, dies sei ein guter oder richtiger Wert. Noch schwieriger gestaltet sich das Begründen der Wertigkeit in Relation zu anderen Werten. Hier kommt hinzu, dass in das Aufstellen und Hierarchisieren von Werten immer subjektive, situative, soziale und kulturspezifische Aspekte einfließen (HÖFFE 1997: 333), sie können nicht unabhängig davon betrachtet werden. In diesem Sinne können Werte nicht objektiv sein, im besten Falle sind sie intersubjektiv. Die Ethik kann jedoch zu einer intersubjektiv haltbaren Wertehierarchie beitragen, indem sie Begründungsstrukturen dazu untersucht und beurteilt.

Eine Ethik in der Raumplanung hat nichts damit zu tun, den Planenden zu einem „guten Menschen“ zu erziehen oder gar Menschen mit bestimmter Gesinnung aus der Raumplanung zu eliminieren.<sup>28</sup> Es geht nicht darum, Lebensideale oder religiöse Überzeugungen des Einzelnen zu ändern oder aufzuoktroieren. Es geht vielmehr darum herauszufinden und zu argumentieren, was eine ethisch richtige oder empfehlenswerte Planung ausmacht. Gemeint ist, Normen und Prinzipien, Mittel und Methoden sowie Planungen und Planungsfolgen so zu reflektieren und zu lenken, dass Konvergenzen oder Divergenzen offen formuliert und einem gesellschaftlichen Diskurs zugeführt werden können.

Eine weitere Grenze, oder besser gesagt ein strukturelles Problem, besteht in der Motivation, ethische Normen nicht nur anzuerkennen, sondern auch umzusetzen. „Normen determinieren nicht ihre Befolgung. Einsicht motiviert nicht hinreichend zum entsprechenden Handeln“ (OTT 1996: 62). Das heißt, man würde eine anwendungsbezogene Ethik überstrapazieren, würde man von ihr gleichzeitig zu ihren normativen Reflexionen eine Motivationsleistung erwarten. Handlungshinweise für die Praxis stoßen manchmal auf wenig Gegenliebe bei den Adressaten, da diese in der Regel mit zusätzlichem Aufwand, mit Einschränkungen oder mit kurzfristigen Nachteilen verbunden sind. Ethik ist in diesem Sinne „kein unmittelbares, ‚natürliches‘ Bedürfnis des Menschen, sondern muss seiner Neigungsstruktur abgetrotzt werden“ (ENGELS 2000: 50). KONRAD OTT verweist zur Lösung des Motivationsproblems auf „das System der Moralerziehung [...] durch unsere ‚Bildungs‘-Praxis von Lob und Tadel, die Anerkennung, Duldung, Missbilligung und Sanktionierung einschließt“ (OTT 1996: 64). Ethische Reflexion kritisiert eingeübte und gewohnte Instrumente und stößt deshalb oft auf Ablehnung. Die Motivation, ethische Anforderungen umzusetzen, liegt auch im Aufzeigen positiver langfristiger Folgen (vgl. auch HUNECKE 2000).

---

<sup>28</sup> Wobei natürlich normative Vorgaben erarbeitet werden können, die dem Planer bestimmte Dinge, Handlungsweisen usw. abverlangen können.

## 7. Zusammenfassung und Ausblick

Eine Ethik in der Raumplanung als anwendungsbezogene Ethik ist eine Interdisziplin, die ein „merkwürdiges Mittelding zwischen Moral und Ethik“ (HARTMANN 1989: 208) auf der einen Seite und praktische Anliegen und Entscheidungsprobleme der Raumplanung auf der anderen Seite darstellt. Sie steht als Bindeglied zwischen theoretischem Anspruch und sozialer Funktion (LEIST 1998). Sie beurteilt Gegenstand, Inhalt, Form, Methoden, Verfahren, Instrumente, Ziele und Folgen der Planung und berücksichtigt dabei zeitliche sowie räumliche Dimensionen. Sie ist eine interdisziplinäre, im Sinne von analytischer Klarheit kritisch distanzierte Reflexionsdisziplin mit normativem Anspruch. Ihre Argumentationsdimensionen ergeben sich aus der komplexen Reflexion ethischer Pflichten, ethischer Verantwortung in der Planung, Planungsfolgen sowie den Inhalten eines aus ethischer Sicht guten Lebens. Diese Reflexion schließt sowohl individual- als auch gruppen- bzw. institutionen-, sozial- und natur-ethische Fragestellungen mit ihren verschiedenen räumlichen und zeitlichen Dimensionen ein.

Aufgrund der Pluralität der Ethikansätze kann kein bestimmter, für eine Ethik in der Raumplanung bester Ansatz genannt werden. Als Beurteilungsmaßstab wird deshalb empfohlen, gegensätzliche Theorieansätze gleichzeitig zuzulassen und entsprechende Konvergenzen oder Divergenzen in der Problembewertung darzustellen. Dabei ist methodisch darauf zu achten, dass die Argumentationen rational und verallgemeinerbar sind. Sie enthalten jeweils empirische, deduktive und reduktive bzw. hermeneutische Elemente. Auf eine Nutzung schon vorhandener ethischer Diskurse verwandter Fragestellungen in anderen Bereichen wird ausdrücklich hingewiesen.

Anhand einer beispielhaften Skizze ethischer Aspekte in der Umweltplanung wird deutlich, dass ethische Reflexionen sinnvollerweise innerhalb eines interdisziplinären Dialoges stattfinden können. Den planerischen Fachleuten kommt dabei die Aufgabe zu, ein möglichst genaues Wissen über den jeweiligen Status quo sowie über mögliche Alternativen in den Diskurs einzubringen. Die ethikbezogenen Fachleute hinterfragen dabei implizite und explizite Wertfeststellungsurteile und fordern Konsistenz im planerischen Handeln.

Somit wird eine ethische Reflexion mit normativem Anspruch in allen handlungsanleitenden Aspekten der Raumplanung relevant. Allerdings sind den normativen Vorgaben auch Grenzen gesetzt. So können keine einzelfallspezifischen Handlungsnormen formuliert werden. Die systematische Beschäftigung mit ethischen Aspekten in der Raumplanung stellt kein externes Gewissen dar, das alle übrigen Planenden von ihrer ethischen Verantwortung entbindet. Sowohl der Ethiker als auch der Planende können keine gültigen Werthierarchien aufstellen, dies ist eine gesellschaftliche Aufgabe. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass ethische Normen zwar handlungsanleitend, jedoch nicht unbedingt handlungsmotivierend sein müssen.

Eine Ethik in der Raumplanung kann nach außen als Politikberatung und als Sensibilisierung der betroffenen Bevölkerung, nach innen als Sensibilisierung der Planenden verstanden werden. Sie kann in rechtlichen, politischen Handlungsorientierungen und Regelungen oder aber in ethischer Selbstverwaltung der Raumplanung, etwa in einem Ethikkodex (vgl. z.B. VEREIN DEUTSCHER INGENIEURE 1992, 2000), münden.

Ist das Anliegen einer ethischen Reflexion in der Raumplanung ernst gemeint, sollten Konstanz der Bearbeitung, Nachvollziehbarkeit, Konsistenz, Ergebnisoffenheit und Umsetzung gesichert werden. Ähnlich der Technikfolgenabschätzung in Deutschland (vgl. PETERMANN und COENEN 1999; SKORUPINSKI und OTT 2000) ist eine Institutionalisierung denkbar, die eine systematische Reflexion im Bereich der Raumplanung unterstützt. Aus diesen organisierten Strukturen heraus könnten dann „Ethik-Beratergruppen“ (DÜWELL 2001: 184) ihr argumentatives Potenzial in die öffentlichen und politischen Diskurse um Aspekte der Raumplanung einbringen. Zusätzlich zu einer solchen, eher wissenschaftlich ausgerichteten Institution ist es notwendig, die ethische Reflexion und damit verbunden eine normative Kompetenz in die Bereiche der Planung selber zu implementieren. Eine ethische Reflexion der Raumplanung sollte deshalb nicht nur von außen begleitet, sondern auch von innen durch die Fähigkeit zur normativen Selbstreflexion gestärkt werden.

### Literatur

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, ARL (Hrsg.) (1995): Handwörterbuch der Raumplanung. Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, ARL (Hrsg.) (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover.
- BAYERTZ, K. (1991): Praktische Philosophie als angewandte Ethik. In: BAYERTZ, K. (Hrsg.): Praktische Philosophie. Grundorientierungen angewandter Ethik. Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, S. 7-47.
- BEATLEY, T. (1994): Ethical Land Use. Principles of Policy and Planning. Baltimore, London.
- BEAUCHAMP, T.L.; CHILDRESS, J.F. (1994): Principles of Biomedical Ethics. New York.
- BIRKELAND, J. (1996): Ethics-Based Planning. In: Australian Planner 33 (1), S. 47-49.
- BIRNBACHER, D. (1991): Ethische Dimensionen bei der Bewertung technischer Risiken. In: LENK, H.; MARING, M. (Hrsg.): Technikverantwortung: Güterabwägung - Risikobewertung - Verhaltenskodizes. Frankfurt a.M., S. 136-147.
- CHWASZCZA, CH. (1996): Politische Ethik II: Ethik der internationalen Beziehungen. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung. Ein Handbuch. Stuttgart, S. 154-198.
- DIETRICH, J. (1998): Leitideen für die Behandlung wissenschaftsethischer Themen in der Schule am Beispiel „Gentechnik bei Pflanzen“. In: DÜWELL, M. (Hrsg.): Moralbegründung und Angewandte Ethik. Proceedings. Zentrum für Ethik in den Wissenschaften, Tübingen, S. 88-107.
- DÜWELL, M. (2001): Angewandte Ethik. Skizze eines wissenschaftlichen Profils. In: HOLDEREGGER, A.; WILS, J.-P. (Hrsg.): Interdisziplinäre Ethik: Grundlagen, Methoden, Bereiche; Festgabe für D. MIETH zum sechzigsten Geburtstag. Studien zur theologischen Ethik 89, Universitätsverlag, Freiburg/Schweiz, S. 165-184.
- ELLIOT, R. (1997): Faking Nature. The ethics of environmental restoration. London.
- ENGELS, E.-M. (1999a): Bioethik. In: AUFFAHRT, CHRISTOPH et al. (Hrsg.): Metzler Lexikon Religion. Band 1: Abendmahl-Guru, Stuttgart, Weimar, S. 159-164.
- ENGELS, E.-M. (1999b): Bioethik - Themen, Fragen, Ziele und Ortsbestimmung. In: REINALTER, H. (Hrsg.): Perspektiven der Ethik. Interdisziplinäre Forschungen Bd. 8, Innsbruck, S. 270-296.
- ENGELS, E.-M. (1999c): Natur- und Menschenbilder in der Bioethik des 20. Jahrhunderts. Zur Einführung. In: ENGELS, E.-M. (Hrsg.): Biologie und Ethik. Stuttgart, S. 7-42.
- ENGELS, E.-M. (2000): Von der naturethischen Einsicht zum moralischen Handeln. Ein Problemaufriss. In: edition ethik kontrovers 8, S. 43-50.
- ENGELS, E.-M. (Hrsg.) (1999d): Biologie und Ethik. Stuttgart.

- ESER, U.; POTTHAST, TH. (1999): Naturschutzethik. Eine Einführung für die Praxis. Baden-Baden.
- GOODPASTER, K.E.; SAYRE, K.M. (Hrsg.) (1979): Ethics and Problems of the 21st Century. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.
- HARTMANN, K. (1989): Was ist und was will Ethik? Ihre Herausforderung durch das naturwissenschaftlich und medizinisch Machbare. In: Concilium 25, S. 199-210.
- HENDLER, S. (Hrsg.) (1999): Planning Ethics. A Reader in Planning Theory, Practice and Education. 2. Auflage von 1995, New Brunswick / New Jersey.
- HOERSTER, N. (1997): Ethik und Moral. In: BIRNBACHER, D.; HOERSTER, N. (Hrsg.): Texte zur Ethik. 10. Auflage, München, S. 9-23.
- HOERSTER, N. (Hrsg.) (1998): Recht und Moral. Texte zur Rechtsphilosophie. Ausgabe von 1987, bibliographisch ergänzt 1990, Philipp Reclam jun., Stuttgart.
- HÖFFE, O. (1997): Lexikon der Ethik. 5. neubearb. und erw. Auflage, München.
- HOOVER, R.C. (1961): A View of Ethics and Planning. In: Journal of the American Institute of Planners 27, S. 293-304.
- HOWE, E. (1994): Acting on Ethics in City Planning. New Brunswick / New Jersey.
- HUBIG, CH. (1995): Technik- und Wissenschaftsethik. Ein Leitfaden. 2. Auflage, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.
- HÜBENTHAL, CH. (2002): Eudaimonismus. In: DÜWELL, M.; HÜBENTHAL, CH.; WERNER, M.H. (Hrsg.): Handbuch Ethik. Stuttgart, Weimar, S. 82-94.
- HÜGLI, A. (1998): Pädagogische Ethik. In: PIEPER, A.; THURMHERR, U. (Hrsg.): Angewandte Ethik. Eine Einführung. München, S. 312-337.
- HUNECKE, M. (2000): Ökologische Verantwortung, Lebensstile und Umweltverhalten. Umweltbewusstsein – Umwelthandeln. Heidelberg, Kröning.
- JONAS, H. (1979): Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt a.M.
- KAUFMAN, J. L. (1993): Reflections on Teaching Three Versions of a Planning Ethics Course. In: Journal of Planning Education and Research 12, S. 107-115.
- KLOSTERMAN, R.E. (1978): Foundations for Normative Planning. In: Journal of the American Institute of Planners 44 (1), S. 37-46.
- KREBS, A. (1997a): Naturethik im Überblick. In: KREBS, A. (Hrsg.): Naturethik. Grundtexte der gegenwärtigen tier- und ökoethischen Diskussion. Frankfurt a.M., S. 337-379.
- KREBS, A. (Hrsg.) (1997b): Naturethik. Grundtexte der gegenwärtigen tier- und ökoethischen Diskussion. Frankfurt a.M.
- KÜTSCHERA, F. VON (1999): Grundlagen der Ethik. 2., völlig neu bearb. und erw. Auflage, Berlin.
- LEIST, A. (1998): Angewandte Ethik zwischen theoretischem Anspruch und sozialer Funktion. In: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 46 (5), S. 753-779.
- LENDI, M. (1995): Ethik der Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 232-237.
- LENDI, M. (1998): Rahmenbedingungen räumlicher Planung. Rechtliche Grundlagen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 23-38.
- LENDI, M. (2000): Ethik und Raumplanung - Raumplanungsethik. In: DISP 141, S. 17-26.
- LENK, H. (1991a): Zu einer praxisnahen Ethik der Verantwortung in den Wissenschaften. In: LENK, H. (Hrsg.): Wissenschaft und Ethik. Stuttgart, S. 54-75.
- LENK, H. (1999): Praxisnahes Philosophieren. Eine Einführung. Stuttgart, Berlin, Köln.
- LENK, H. (Hrsg.) (1991b): Wissenschaft und Ethik. Stuttgart.

## ■ Möglichkeiten ethischer Reflexion in der Raumplanung

- LENK, H.; MARING, M. (Hrsg.) (1992): *Wirtschaft und Ethik*. Stuttgart.
- LENK, H.; ROPOHL, G. (Hrsg.) (1993): *Technik und Ethik*. 2. revidierte und erweiterte Auflage, Stuttgart.
- MARCUSE, P. (1976): Professional Ethics and Beyond: Values in Planning. In: *Journal of the American Institute of Planners* 42 (3), S. 264-274.
- MICHEL-FABIAN, P. (2002): *Naturethische Aspekte in der Landschaftsplanung am Beispiel der Umweltverträglichkeitsstudie des UVPG. Ein Aufruf, Verantwortung zu übernehmen*. Dissertation, Lehrstuhl für Ethik in den Biowissenschaften der Fakultät für Biologie, Eberhard-Karls-Universität, Tübingen.
- MICHEL-FABIAN, P. (2003a): *Umweltverträglichkeit in Ethik und Recht - die Notwendigkeit einer Ethik für die gesetzliche Umweltverträglichkeitsprüfung*. In: BOBBERT, M. et al. (Hrsg.): *Umwelt - Ethik - Recht*. Tübingen, S. 98-124.
- MICHEL-FABIAN, P. (2003b): *Werte in der Umweltplanung. Ethische Dimensionen und Lösungen am Beispiel der UVS. UVP-Spezial Band 18, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund*.
- MIETH, D. (1998): *Ethisches Argumentieren und Begründen*. In: GRUPE, O.; MIETH, D. (Hrsg.): *Lexikon der Ethik im Sport*. Schriftenreihe des Bundesinstitutes für Sportwissenschaft Band 99, Verlag Karl Hofmann, Schorndorf, S. 142-148.
- MITTELSTAEDT, W. (2000): *Abriss über Verantwortung und Ethik in Wissenschaft und Technik*. In: *ETHICA* 8 (2), S.139-155.
- NIDA-RÜMELIN, J. (1996a): *Politische Ethik I: Ethik der politischen Institutionen und der Bürgerschaft*. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung*. Ein Handbuch. Stuttgart, S. 138-153.
- NIDA-RÜMELIN, J. (1996b): *Theoretische und angewandte Ethik: Paradigmen, Begründungen, Bereiche*. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre Fundierung*. Ein Handbuch. Stuttgart, S. 2-85.
- NIDA-RÜMELIN, J. (1996c): *Wissenschaftsethik*. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung*. Ein Handbuch. Stuttgart, S. 778-749.
- NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.) (1996d): *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung*. Ein Handbuch. Stuttgart.
- NIß BAUM, M.C. (1999): *Gerechtigkeit oder Das gute Leben*. Frankfurt a.M.
- OTT, K. (1996): *Vom Begründen zum Handeln. Aufsätze zur angewandten Ethik*. Ethik in den Wissenschaften Band 8. Tübingen.
- PETERMANN, TH.; COENEN, R. (Hrsg.) (1999): *Technikfolgen-Abschätzung in Deutschland. Bilanz und Perspektive*. Veröffentlichungen des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) Band 6, Frankfurt a.M.
- PFORDTEN, D. v.D. (1996): *Rechtsethik*. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre Fundierung*. Ein Handbuch. Stuttgart, S. 200-289.
- PFÜRTNER, ST. (1989): *Verantwortung der Wissenschaften: Zu einer fachbezogenen Ethik*. In: *Concilium* 25, S. 234-242.
- PIEPER, A.; THURNHERR, U. (Hrsg.) (1998): *Angewandte Ethik. Eine Einführung*. München.
- RAPP, CH. (2002): *Aristoteles*. In: DÜWELL, M.; HÜBENTHAL, CH.; WERNER, M.H. (Hrsg.): *Handbuch Ethik*. Stuttgart, Weimar, S. 69-81.
- RICKEN, F. (1998): *Allgemeine Ethik. - Grundkurs Philosophie Band 4*. 3. erweiterte und überarbeitete Auflage. Stuttgart, Berlin, Köln.
- ROPOHL, G. (1996): *Ethik und Technikbewertung*. Frankfurt a.M.
- SALKIN, P.E. (1998): *Legal Ethics and Land-Use Planning*. In: *The Urban Lawyer* 30 (2), S. 383-404.
- SCHÖNE-SEIFERT, B. (1996): *Medizinethik*. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung*. Ein Handbuch. Stuttgart, S. 552-649.

- SCHWEMMER, O. (1986): Ethische Untersuchungen. Rückfragen zu einigen Grundbegriffen. Frankfurt a.M.
- SHRADER-FRECHETTE, K.S.; WESTRA, L. (Hrsg.) (1997): Technology and Values. Lanham/Maryland, Oxford/England.
- SKORUPINSKI, B.; OTT, K. (2000): Technikfolgenabschätzung und Ethik. Eine Verhältnisbestimmung in Theorie und Praxis. Zürich.
- STEIGLEDER, K.; MIETH, D. (Hrsg.) (1991): Ethik in den Wissenschaften. Ariadnefaden im technischen Labyrinth? Ethik in den Wissenschaften Band 1. 2. Auflage, Tübingen.
- STRUBELT, W. (1995): Partizipation. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 699-703.
- TEUTSCH, G.M. (1985): Lexikon der Umweltethik. Göttingen.
- THOMAS, H.; HEALEY, P. (1991): Dilemmas of Planning Practice. Ethics, Legitimacy and the Validation of Knowledge. Avebury Technical, Aldershot/England.
- TUROWSKI, G. (1995): Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 774-776.
- VEREIN DEUTSCHER INGENIEURE, VDI (1992): Von den zehn Geboten zu Verhaltenskodizes für Manager und Ingenieure. VDI-Report 11, Düsseldorf.
- VEREIN DEUTSCHER INGENIEURE, VDI (1997): Technikbewertung - Begriffe und Grundlagen. VDI-Report 15, unveränderter Nachdruck, Düsseldorf.
- VEREIN DEUTSCHER INGENIEURE, VDI (2000): Ethische Ingenieurverantwortung. Handlungsspielräume und Perspektiven der Kodifizierung. VDI-Report 31, Düsseldorf.
- WACHS, M. (Hrsg.) (1985): Ethics in Planning. New Brunswick / New Jersey.
- WEBER, M. (1992): Politik als Beruf: 1919. In: MOMMSEN, W.J.; SCHLUCHTER, W. (Hrsg.): MAX WEBER. Gesamtausgabe. Abteilung I: Schriften und Reden, Band 17. Tübingen, S. 156-252.
- ZIMMERLI, W.CH.; AßLÄNDER, M. (1996): Wirtschaftsethik. In: NIDA-RÖMELIN, J. (Hrsg.): Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung. Ein Handbuch. Stuttgart, S. 290-344.

## Rechtsethik als Grundlage für die Raumplanung

*Die Ethik als Idee bedarf nicht des Rechts,  
wohl aber das Recht als Idee der Ethik.*

Dietrich Schindler d.Ä.<sup>1</sup>

### *Gliederung*

1. Ethikdistanz der Raumplanung
2. Die Relation „Raumplanung – Recht“ aus der Sicht des aktuellen Planungsgeschehens
3. Recht und Raumplanung – anforderungsreiches Verhältnis
4. Ethik als „Moment“ des Rechts und der Rechtsordnung
5. Die Rechtsethik der Verfassungsstufe
6. Die Rechtsethik der Gesetzesstufe
7. Rechtsethischer Rückhalt – Gegenwartigkeit der Rechtsethik

Ethische Fragen gelten aktuell vor allem der Unternehmungsführung und dem Umweltschutz: Corporate Governance und Nachhaltigkeit werden ethisch befragt. Unter den sich aufbauenden Erwägungen zur Ethik in der Raumplanung<sup>2</sup> darf ein Beitrag zur Rechtsethik<sup>3</sup> nicht fehlen, vertraut doch die Raumplanung, wenn sie Verpflichtungen aufgrund von Normen bedenken soll, am ehesten den Sätzen des Rechts. Das Raumplanungsrecht, das Staats- und Verwaltungsrecht, aber auch das Privatrecht sind ständige Begleiter der Raumplanung und der Raumplaner.<sup>4</sup> Es gilt deshalb, das Recht auf seinen ethischen Inhalt und dessen Bedeutung für die Raumplanung zu befragen.

---

<sup>1</sup> SCHINDLER, D. (d.Ä.), Verfassungsrecht und soziale Struktur, 5. A., Zürich 1970, S. 39.

<sup>2</sup> Der Begriff der „Raumplanung“ steht hier gleichsam als Oberbegriff für alle Stufen und Arten der räumlichen Planung. Er spiegelt sich in den Begriffen „Orts-, Regional- und Landesplanung“, „Raumordnung“, „Räumliche Entwicklung“, „Entwicklungsplanung“, „Raumordnungspolitik“ usw. Ob und in welchem Maße der Begriff der Raumplanung neben jenem der Umweltplanung steht und wie sich diese beiden zueinander verhalten, ist umstritten. Wichtig ist, dass es in diesem Zusammenhang um jene (räumliche) Planung geht, welche wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte einschließt und deshalb gegenüber den Anforderungen der Nachhaltigkeit offen ist. Die begriffliche Ausrichtung verweist auf das zukunftsbezogene Handeln auf der Grundlage von Analysen räumlicher Entwicklungen und der Vorgabe von Zielsetzungen. Ob es eine definierbare Umschreibung des Gegenstandes der „Raumforschung“ gibt, kann hier offen gelassen werden. Auf alle Fälle befasst sich die Forschung mit dem Raum und den Räumen sowie mit der Planung, ihren Arten, Trägern, Zielen, Instrumenten und Maßnahmen, auch mit ihren Wirkungen. Gefragt werden darf, ob die Raumplanung nicht nur eine öffentliche Aufgabe, sondern auch eine wissenschaftliche Disziplin sei. Zweifel sind anzumelden. M.E. ist der Hinweis wichtig, dass die Raumplanung und mit ihr die Raumforschung jedenfalls von zahlreichen Disziplinen mitgetragen werden: Geographie, Informatik, Rechtswissenschaft, Ökonomie, Architektur usw.

Die vorschnelle Antwort verweist auf die im Recht schlummernden Werte und relativiert deren Bedeutung mit allgemein gehaltenen Argumenten: Die Werte seien einem Wandel unterworfen; die heutige Zeit habe einen Werteverlust zu beklagen. Diese pauschalen Urteile entbinden nicht von einem genaueren Hinsehen. Dass unsere Gesellschaft die Rechtsordnung als kulturelles Erbe und Zukunftsbedingung, wenn auch nicht immer gleich intensiv, pflegt, dürfte unbestritten sein. Das Bild vom Menschen, selbst wenn ein Werteverlust auszumachen wäre, erweist sich mindestens insofern als relativ beständig, als dessen Konturen die Würde des Menschen und dessen persönliche Freiheit spiegeln, *nota bene*, sowohl außerhalb des Rechts als auch innerhalb des Rechts: Die Menschenrechte genießen einen hohen Stellenwert, hier wie dort.<sup>5</sup>

Allerdings: Die Raumplanung und ihre Vertreter äußern sich nicht nur positiv zum Recht. Sie melden dem Recht gegenüber Vorbehalte an. Mal wären sie, sich eingeengt fühlend, froh, wenn es das Recht nicht gäbe; mal rufen sie nach dem Recht, wenn planerische Vorstellungen nicht durchgesetzt werden können.<sup>6</sup> In die gleiche Richtung weist die das Recht

<sup>3</sup> Die „Rechtsethik“ befasst sich mit dem ethischen Gehalt des geltenden Rechts sowie mit den Rückbezügen der dem Recht immanenten ethischen Aussagen zum vor- und außerrechtlichen Ethos. Vereinfacht kann definiert werden: Rechtsethik ist die normative Grundlagendisziplin des Rechts; ihr obliegt es, Rechtswürde und geltendes Recht auf die Moralität hin zu überprüfen. Die Rechtsethik ist allein schon deshalb eine spannende Materie, weil sich in ihr die grundlegenden moralischen Prinzipien der Freiheit und der Gerechtigkeit begegnen; sie sind für das Recht konstitutiv. Eine umfassende Darstellung der Rechtsethik im Umfeld der Philosophie stammt von VON DER PFORDTEN, D., *Rechtsethik*, München 2001; *idem*, *Rechtsethik*, in: NIDA RÜMELIN, J. (Hrsg.), *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre ethische Fundierung*, Stuttgart 1996, S.200 ff. Vgl. auch NIDA-RÜMELIN, J.; v.D. PFORDTEN, D. (Hrsg.), *Ökologische Ethik und Rechtstheorie*, 2.A., Baden-Baden 2002. Zum Verhältnis von Recht und Moral vgl. unter vielen KANTOROWICZ, H., *Der Begriff des Rechts*, Göttingen 1957, S. 55. Er macht geltend, dass moralische Elemente im Recht durch die Verortung im Recht ihren rein moralischen Charakter einbüßen und eben zu Regeln des äußeren Verhaltens werden. Eine der grundlegenden rechtsethischen Untersuchungen stammt von EGGER, A., *Über die Rechtsethik des Schweizerischen Zivilgesetzbuches*, 2.A., Zürich 1950. Die ersten Skizzen dazu fallen in das nicht ermunternde Umfeld des Jahres 1939. Eine der eindrucklichsten Personen des rechtsethischen Denkens war HUBER, M., Professor in Zürich, Präsident des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes, Präsident des Haager Internationalen Gerichtshofes. Das Humanitäre (Kriegs-)Völkerrecht lebte von seiner Inspiration und es inspirierte ihn, der Ethik in allen Rechtsbelangen, also der Rechtsethik, Aufmerksamkeit zu schenken: HUBER, M., *Vermischte Schriften*, 4 Bde., Zürich 1947/48. Wenn hier vorweg schweizerische Autoren erwähnt werden, so deshalb, weil vor und während des zweiten Weltkrieges in diesem Land der Denkprozess hin auf die Ethik besonders deutlich anhub. Erste und gemessen an der Gesetzgebung frühe Gedanken zur Rechtsethik des Raumplanungs- und Umweltschutzes finden sich bei LENDI, M., *Zur Rechtsethik des Raumplanungs- und Umweltschutzes*, in: *Umwelt- und Planungsrecht*, Heft 4, Alfeld 1984, S. 105 ff. (nachgedruckt in LENDI, M., *Lebensraum-Technik-Recht*, 2.A., Zürich 1997, S.27 ff.), *idem*, *Rechtsethische Anforderungen an Ingenieure*, in: STRAUBE, M., WEIMAR, R. (Hrsg.), *Jurist und Technik zwischen Wissenschaft und Praxis*, Festschrift für JOSEF KÜHNE zum 60. Geburtstag, Wien 1984, S. 19 ff.

<sup>4</sup> Weil Raumplanung als Oberbegriff für die räumlichen Planungen aller Arten und Stufen erfasst wird, ist das Raumplanungsrecht als das Recht der räumlichen Planungen sachlich umfassend und mehrstufig zu verstehen. Es schließt nominales und funktionales Raumplanungsrecht, sodann das Landesplanungsrecht der Länderebene und das Raumordnungsrecht der Bundesstufe, kurzum das „Raumplanungsrecht“ in toto ein.

<sup>5</sup> Sie beflügeln das werdende Weltrecht und das Nachdenken über die „Verfassung“ der Europäischen Union und über die nationalen Verfassungen genau so wie die Lehren von der Ethik in den Werken der Theologen (BARTH, K.; BRUNNER, E.; KÜNG, H. usw.) und der Philosophen (JONAS, H.; POPPER, K.; RAWLS, J. usw.).

<sup>6</sup> Siehe dazu LENDI, M., *Rechtliche Grundlagen*, in: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover) (Hrsg.), *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*, Hannover 1998, S. 23 ff.

tangierende doppelte Strategie der hauseigenen Sachaufgabe und der Einflussnahme auf raumwirksame Kompetenzbereiche jenseits der förmlichen Aufgabe der Raumplanung.<sup>7</sup> Die Versuchung, in beiden Varianten dem Recht zu entfliehen, die Kompetenzordnung zu unterlaufen und das Legalitätsprinzip zu ritzen, wird manifest. Damit einher gehen politische Rivalitäten und Machtansprüche. Der originäre Zwiespalt im Verhältnis zum Recht befreit jedoch nicht von der elementaren Frage nach dem ethischen Gehalt des Rechts und nach dessen Bedeutung, spielt doch das Recht, ob gern gesehen oder ungern angenommen, eine zentrale Rolle in der Raumplanung.<sup>8</sup>

### **1. Ethikdistanz der Raumplanung**

Dennoch stellt das Aufspüren der Rechtsethik, wie ein Blick auf das Schrifttum verrät, kein zentrales Thema der Lehre von der Raumplanung dar.<sup>9</sup> Selbst in der vergangenen, rund zehnjährigen Phase der breit angelegten, Disziplinen übergreifenden Ethikdiskussion – bis und mit Ausgriffen nach einem Weltethos<sup>10</sup> – hielt sich die Auseinandersetzung mit der raumplanerischen Rechtsethik in Grenzen.<sup>11</sup> Sie könnte – in die Zukunft hinein – mit dem aktuell gewordenen Prinzip der Nachhaltigkeit eine gewisse Belebung erfahren, führt dieses doch über den Schutz der erneuer- und der nicht erneuerbaren Ressourcen an die Verantwortung für die kommenden Generationen heran.

Auch die allgemeinere Frage nach der Ethik in der Raumplanung entzieht sich oder entzog sich traditionellerweise raumplanerischer Reflexion. In der Planung dominieren das Zweckrationale des Planbaren, zusätzlich allenfalls das Emotionale des Nicht-Planbaren, das Ästhetische des zu Gestaltenden und das Demokratische der Mitwirkung. Für die Planung des Lebensraumes, also des Raumes, in dem das menschliche Leben die Lebensvoraussetzungen vorfindet und in dem es sich höchstpersönlich, politisch, wirtschaftlich und sozial entfaltet – sichtbar in Bauten, Anlagen, Siedlungen und Landschaften –, scheint die moralische Besinnung nicht zwingend zu sein. In den theoretischen und praktischen Abhandlungen zur Raumplanung, vor allem in den Programmen und Plänen, wie sie national und regio-

---

<sup>7</sup> Probleme der Kompetenzordnung und der Legalität tun sich auf. Dennoch sind beide Ansprüche unumgänglich, doch werden sie unterschiedlich ausgeprägt betont.

<sup>8</sup> Dies hängt damit zusammen, dass die Raumplanung als öffentliche Aufgabe verstanden wird. Als solche ist sie im Rechtsstaat an die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, konkret an das Legalitätsprinzip, an die Wahrung der öffentlichen Interessen und an das Beachten der Verhältnismäßigkeit gebunden. Sie ist zudem verpflichtet, nach Treu und Glauben zu handeln.

<sup>9</sup> Die älteren Publikationen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, also auch aus jener Zeit, als die Rechtsfragen dominierten, ließen ethische Aspekte weitgehend unerwähnt. Erst im Handwörterbuch zur Raumplanung von 1995 wurde das Stichwort Ethik berücksichtigt. Siehe dazu ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995, S. 232 ff.

<sup>10</sup> KÜNG, H., Projekt Weltethos, Neuausgabe 1992, München/Zürich 1992; KÜNG, H., Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft, München 1997.

<sup>11</sup> Zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft zur Planung siehe RITTER, E.H., Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft, in: ARL (Hrsg.), Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998, S. 6 ff.

nal in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bearbeitet wurden, tritt denn auch primär das Zweckerationale hervor.<sup>12</sup>

Ob dem so sein darf? Die allgemeine Interdependenz von Ethik und Raumplanung ist nicht Gegenstand dieser Ausführungen.<sup>13</sup> Hier geht es um die Ethik im Recht der Raumplanung, finden sich doch – möglicherweise, oder eben nachweisbar – im Raumplanungsrecht, im Gegensatz zu den rein rationalen resp. auf Zweckmäßigkeit hin angelegten Plänen, ethische Aussagen, an denen die Raumplanung nicht vorbeisehen kann. Der Grund liegt nahe. Dem Recht ist neben dem Zweckmäßigen das ethische Sollen, das Normative, nicht fern, ja sogar eigen – belegt mit Verbindlichkeit. Es gebietet und verbietet, es organisiert und regelt Verfahren nach Kriterien der Zweckmäßigkeit, aber auch bewertend. Allerdings muss die Raumplanung, wenn sie sich den ethischen Inhalten des Rechts, also der Rechtsethik zuwenden will, vorweg ihr Verhältnis zum Recht gesunden lassen. Bei raumplanerischer Ablehnung des Rechts und ohne Rückhalt der Raumplanung im Recht macht eine rechtsethische Auslegeordnung für die Raumplanung wenig Sinn.

## 2. Die Relation „Raumplanung - Recht“ aus der Sicht des aktuellen Planungsgeschehens

Die tradierte Raumplanung<sup>14</sup> weiß zwar um die Relevanz des Rechts, das immer wieder auf die Raumplanung einwirkt, doch setzt sie seit geraumer Zeit darauf, die Bande zwischen Raumplanung und Recht bewusst zu lockern. Gerügt wird drohende Verrechtlichung; gleichzeitig wird aus ökonomischen Gründen der Effizienzsteigerung nach Deregulierung verlangt, sogar nach Privatisierung der Raumplanung. Das Stichwort der Planungskoooperation, letztlich ein Konzept wider die hoheitliche, gesetzlich vorgezeichnete Planung, illustriert in Ansätzen, was gemeint ist. Das Suchen nach informeller Planung schließt sich an.<sup>15</sup> Diese gibt vor, zu besseren Ergebnissen zu gelangen, indem sie einen Planungsdiskurs zwischen

<sup>12</sup> Im Sinne eines kurzen Hinweises mag der Fingerzeig auf die Raumordnungsberichte und -programme der deutschen Bundesregierung und der schweizerischen Regierung genügen.

<sup>13</sup> Vgl. dazu LENDI, M., Ethische Verantwortung der Raumplanung, in: LARESE/LENDI/LINDER (Hrsg.) Ethik als Handlungsmaxime, Bern 2000, S. 113 ff.; *idem*, Ethik der Raumplanung, in: GOPPEL/SCHAFFER (Hrsg.), Raumplanung in den 90er Jahren, Festschrift für RUPPERT, K., Augsburg 1991, S. 571 ff.; *idem*, Ethik, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995, S. 232 ff.

<sup>14</sup> Zum Wesen und den Funktionen der Raumplanung vgl. unter mehreren Begriffsvorgaben ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, a.a.O.; *eadem*, Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998; *eadem*, Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999.

<sup>15</sup> In der Doktrin schwenkt der Akzent derzeit von der Seite der formellen auf jene der informellen räumlichen Planung. Siehe dazu GORSLER, D., Informelle räumliche Planung, Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf, ARL-Arbeitsmaterial, Hannover 2002. Reklamiert wird ein Aufbruch gegen das „nur“ rechtlich im Sinne von hoheitlich durchdachte Verwaltungs- und Planungsrecht, das dem unternehmerischen, Dienstleistungen anbietenden Verwaltungsgeschehen zu wenig Raum lasse, wie dies u.a. durch die Lehren vom New Public Management forciert wird. Selbst wenn aber die hoheitlich agierende, verfügende Planung ganz oder in Teilen abgelehnt würde, müsste bedacht werden, dass auch das kooperative, vertragliche Behandeln von Planungsbelangen rechtlich getragen und eingebunden ist, mindestens in Richtung des privat- oder öffentlichrechtlichen Vertrages. Siehe dazu RUCH/ALEXANDER, Kooperation und Konsens in der Raumplanung, in: RUCH/HERTIG/NEF (Hrsg.), Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für LENDI, M. Zürich 1998, S. 425 ff. Rechtlich zweifelhaft wird die informelle Planung also dort, wo sie das Recht leugnet. ►

den Planenden und den Betroffenen pflegt und die heteronome Bestimmung durch das Recht verwirft.<sup>16</sup>

Drei Feststellungen sind unerlässlich. Die Raumplanung neigt seit jeher – erstens – dazu, das Recht zur Randbedingung zu erklären, um sich einen Freiraum zu verschaffen und die „Fremdbestimmung“ zu reduzieren. Die kritische Grundeinstellung zum Recht ist deshalb für die Raumplanung nicht neu. Sodann schwankt sie – zweitens – zwischen den Vorstellungen einer gesetzlich determinierten öffentlichen Aufgabe, die Raumplanung genannt wird, und eines freien, künstlerischen räumlichen Gestaltens, das als Raumgestaltung rechtsungebunden agiert. Das Recht wird gleichsam dem Machbaren, dem Physischen, dem Infrastrukturellen, der Anwendung und Durchsetzung der verbindlichen Pläne und Programme zugeordnet, während das Gestalterische, das Schöpferische, sei es im architektonischen, planerischen oder gar konzeptionellen „Entwurf“, Rechtsungebundenheit bedinge. Vor allem im Bereich der Stadtplanung werden diese Dimensionen sichtbar. Allein schon das Stichwort „Stadtplanung versus Stadtgestaltung“ macht solche Absteckungen fest. Welten tun sich auf: Hier der gesetzes- und normenkundige rechtsanwendende Planer, dort der künstlerisch inspirierte Entwerfer, beides Planer, beide aber mit einem signifikant unterschiedlichem Verhältnis zum Recht. Und – drittens – ist an die üblich gewordene Unterscheidung zwischen Raumplanung und Raumordnungspolitik zu erinnern, wobei die letztere eher wirtschaftlich orientiert angelegt und mit der Entwicklung verknüpft wird, während der ersteren der Rechtspart mit den Attributen des Statischen sowie des Denkens in rechtlich festgeschriebenen Geboten und Verboten überlassen bleibt. Da gegenwärtig gegenüber öffentlichen Belangen wirtschaftliches Denken vorherrscht, wird mit der Akzentverlagerung hin zur Raumordnungspolitik signalisiert, die früher praktizierte Raumplanung mit Plänen und Eigentumsbeschränkungen sei überholt. Wenn ihr nicht auszuweichen sei, dann müsse sie wenigstens als Entwicklungsplanung gedeutet werden. So wird der Begriff der Raumplanung verlassen und durch Raumordnungspolitik oder räumliche Entwicklung ersetzt – Kenner der Geschichte würden allerdings eingestehen, dass diese Schritte schon früher einmal angesagt waren.<sup>17</sup>

---

Die Rechtsfrage darf deshalb im Umgang mit der informellen Planung nicht verdrängt werden. Fachlich fragwürdig handelt die informelle Planung in all jenen Fällen, in denen sie vermeint, über kooperative, konsensuale, diskursgestützte Objektplanung Raumplanung betreiben zu können, beispielsweise wenn sie einen Flughafen informell plant und gleichzeitig vermeint, die Stadt- und Agglomerationsplanung zurückstellen zu können, oder wenn sie Quartierplanung informeller Art unter Verzicht auf Stadtplanung betreibt. Dass selbst informelle Planung einer einzelnen Baute Bau- und Straßenlinien, Erschließungsanforderungen usw. voraussetzt, darf redlicherweise nicht verschwiegen werden.

<sup>16</sup> Teilweise beschränkt sie sich darauf, die der staatlichen (formellen) Planung vorangehende konzeptionelle Planung als informelle darzustellen, doch kann diese nicht ohne die nachfolgende bedacht werden.

<sup>17</sup> Zur Entwicklungsplanung älterer Prägung siehe – im juristischen Kontext – OSSENBÜHL, F., Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, München 1974. Für die Abwendung vom Begriff der Raumplanung steht das Beispiel der Umbenennung des schweizerischen Bundesamtes für Raumplanung in das Bundesamt für Raumentwicklung, wie dies im Jahre 2000 vollzogen wurde, obwohl die Verfassung nach wie vor von der Raumplanung (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, Art. 75) spricht.

Ob diese Ausdifferenzierungen zum Verhältnis von Recht und Raumplanung haltbar sind? Die Lehre von der Raumplanung, nicht aber die Rechtswissenschaft, muss akzeptieren und verstehen: Mindestens vordergründig sieht sich die Raumplanung in ihrem Tun mitten in einem Spannungsfeld zwischen der Anwendung von Normen sowie der freien Gestaltung. Normative Bindungen hier, kreatives Gestalten dort. Was der heutige Raumplaner vorzieht, ist unschwer zu erraten: Es ist die Kreativität, die jenseits der Normen zu liegen scheint. Allerdings lehnen sich dennoch manche Planer in der Verwaltung nicht ungern in heiklen Belangen an Vorgaben, an Normen, an Rechtssätze an, vermitteln diese doch die Sicherheit des vorbedachten, überprüften, sachadäquaten Handelns, auch wenn der Reiz des Planens wohl eher im Bereich des souveränen, eben freien Gestaltens auszumachen ist. Dabei verkennen die auf Ungebundenheit drängenden Planer, dass die Frage nach dem gebotenen Tun, nach dem Tun-Müssen, nach dem ethisch verantwortlichen Handeln, sich auch dort stellt, wo vermeintlich äußerlich erkennbare Normen, wie Rechtssätze, Gewohnheiten im Rahmen der Sitte und Postulate der Moral, fehlen. Ethik ist nicht nur heteronom auferlegt, sie ist auch autonom – mitten in der Freiheit zur Kreativität – wahrzunehmen. Zudem kann man sich fragen, ob Kreativität allein im Bereich der Ungebundenheit auszumachen sei oder ob es nicht sein könnte, dass gerade im Umgang mit Bindungen der Kreativitätsbedarf und -anspruch eindrücklicher, anforderungsreicher und also höher ausfallen könnte.

Allein schon diese Fragen und Einwendungen deuten an: Ethikfragen stellen sich für die Raumplanung und die Planer sicherlich im Bereich der offenkundigen rechtlichen Bindungen, sie stellen sich aber auch dort, wo Freiheit vom Recht eingefordert oder vermutet wird. Der Grund liegt mit der Sollens-Aussage der Planung auf der Hand. Sie beansprucht Normativität und hat deshalb ihre Sollens-Aussagen hinsichtlich des Sollens zu begründen, indem sie auf das ihr vorangehende Sollen zurückgreift. Darüber hinaus ist jedes Planen, Entscheiden und Handeln vor die Frage gestellt, was zu tun geboten sei. Ob es dann allerdings immer Fragen der Rechtsethik sind, dies wird sich weisen.

### 3. Recht und Raumplanung – anforderungsreiches Verhältnis

Das Verhältnis von Raumplanung und Recht mag mitten im Rechtsgebäude ein spezifisches sein. Die Raumplanung stellt aber, grundsätzlich betrachtet, eine Aufgabe dar, die vom Recht genauso, wenn auch mit erheblichen Nuancierungen, erfasst wird wie andere öffentliche und private auch. Selbst wenn die Raumplanung morgen aus der öffentlichen Verantwortung des Gemeinwesens entlassen und dem partnerschaftlichen Einvernehmen oder der freien Wirtschaft jenseits des hoheitlich Staatlichen anvertraut würde, sie wäre dem Recht nicht entronnen; denn auch das privatwirtschaftliche Tun ist an das Recht gebunden und zwar selbst dort, wo dieses in mehrheitlich dispositiver Art vor dem Vertragswillen gleichgeordneter Parteien zurückweicht, dennoch aber Treu und Glauben, den Schutz der Persönlichkeit und das Halten von Verträgen gebietet sowie den Missbrauch des Rechts verbietet.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Art. 2 und 27 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907; Art. 19, 20 sowie 97 ff. Schweizerisches Obligationenrecht (OR) vom 30. März 1911. Art. 2 ZGB lautet in eindrücklicher Form: „Jedermann hat in der Ausübung seiner Rechte und in der Erfüllung seiner Pflichten nach Treu und Glauben zu handeln. Der offenbare Missbrauch eines Rechts findet keinen Rechtsschutz.“

Raumplanungsrecht als ein Recht, das steuernd und lenkend auf das in Raum und Zeit sich abspielende Geschehen Einfluss nehmen will, präjudiziert allerdings Irregularitäten, wie solche des Konfliktes mit der Rechtsgleichheit und dem generell-abstrakten Rechtssatz, vermag doch die Planung unter der Vorgabe, zweckrational zu entscheiden, der Rechtsgleichheit nicht in allen Teilen zu folgen und bedarf sie, um die Nutzung des Raumes tatsächlich erfassen zu können, generell-konkreter Anordnungen durch Pläne, zumal Rechtssätze als generell abstrakte Aussagen dies nicht leisten können. Auch tendiert das Raumplanungsrecht in Richtung einer koordinierenden Einflussnahme auf andere Rechtsgebiete und deren Anwendung, was die Kompetenzordnung und das Legalitätsprinzip tangiert. Dessen ungeachtet ist das relativ junge Raumplanungsrecht bereits zu einem etablierten Rechtsgebiet geworden, das sowohl die Aufmerksamkeit der Praxis als auch der Rechtswissenschaft findet.<sup>19</sup>

Bestimmend für das Verhältnis von Raumplanung und Recht sind zwei Bereiche: ein vorrechtlich-prospektiver und sodann ein positivrechtlicher. Der erste spielt dort, wo das Zwischenmenschliche und die sozialen Belange des Zusammenlebens nicht unmittelbar berührt werden, der zweite dort, wo die Gesellschaft im weiteren und engeren Sinne direkt einbezogen sind, wo also das Organisatorisch-Verfahrensmäßige, das Zwischenmenschliche und das Zwischenstaatliche, vor allem aber das Verhältnis zwischen Planenden und Planungsbetroffenen eine erhebliche, eine rechtserhebliche Rolle spielen. Der zweite Bereich ist für die Raumplanung in ihrem Verhältnis zum Recht prägend, der erste macht sie fähig, dem zweiten zu genügen.<sup>20</sup> Vom Recht tangiert wird die Raumplanung mithin dort, wo es um ein soziales Geschehen geht, das nach einer Rechtsordnung ruft, die durch verbindliche Regeln des Verhaltens, der Organisation und der Verfahren geprägt sind. Jenseits operiert sie im Gedanklichen.

Die Folgerung liegt auf der Hand: Raumplanung findet nur dort extra muros des Rechts statt, wo das Zusammenleben nicht berührt wird, wo das Geistige und das Lebendige in

---

<sup>19</sup> Siehe dazu die Literaturzusammenstellung beispielsweise bei BROHM, W., *Öffentliches Baurecht*, München 1997, S. XXIII ff. Grundlegend ERNST/HOPPE, *Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht*, 2. A., München 1981, ferner ERBGUTH/SCHOENBERG, *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, 2. A., München 1992, HOPPE/SCHOENBERG, *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen*, Köln/Berlin/Bonn/München 1987. Sodann: RUCH, A., *Das Recht in der Raumordnung*, Basel 1997; HALLER, W.; KARLEN, P., *Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht*, 3. A., Zürich 1999; LENDI, M., *Recht und Politik der Raumplanung*, 2. A., Zürich 1997; idem, *Lebensraum, Technik, Recht*, 2. A., Zürich 1997; idem, *Bewährung des Rechts*, Zürich 1992; idem, *Gesellschaftlich vernetztes Recht*, Zürich 1999. Die rechtstheoretische Durchdringung des Raumplanungsrechts wird deutlich bei HOPPE, W., *Grundfragen des Planungsrechts, Ausgewählte Veröffentlichungen*, Münster 1998, schweizerischerseits siehe beispielsweise die eben zit. Abhandlungen von LENDI, M. sowie LENDI M., *Planungsrecht und Eigentum*, Schweizerischer Juristenverein, Heft 1, Basel 1976.

<sup>20</sup> Die Lehren vom Raumplanungsrecht handeln in der Regel ausschließlich von diesem zweiten Bereich des direkten Berührens des Zwischenmenschlichen und des Zwischenstaatlichen. GOPPEL, K. – beispielsweise – hebt gleich mit der gesellschaftlichen Einordnung an, so also GOPPEL, K., *Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung*, in: ARL (Hrsg.), *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*, Hannover 1999, S. 94 ff. Breiter diskutierte WAHLE, R., *Rechtsfragen der Landesplanung und der Landesentwicklung*, Berlin 1978. Die Fragen, welche die Raumplanung an die Rechtswissenschaft heranträgt, spricht an: LENDI, M., *Impulse der Raumplanung an die Rechtswissenschaft*, in: idem, *Gesellschaftlich vernetztes Recht*, Zürich 1999, S. 73 ff.

Phantasie und Kreativität sich auf tun, ohne gesellschaftlich relevant zu werden. Dieser letztere Bereich mag schmal oder unendlich sein, typisch für die Raumplanung ist er nicht, auch wenn sich Lehre und Forschung just in diesen Gefilden gern und oft verweilen. Umgekehrt bedingt das Zusammenleben der Menschen immer dann eine rechtliche Einbindung, wenn Vorgaben des Verhaltens, der Kompetenzen, Verfahren, Entscheidungsmitwirkung, wenn Konflikte der Interessen und der Ziele das Geschehen begleiten oder gar ausmachen. Raumplanung als Planung des Raumes, als Auseinandersetzung mit der Zukunft des Raumes wie auch mit den räumlichen Prozessen befasst sich von ihrer Funktion her mit dem Verhalten der Menschen im und zum Raum und dies über die Zeiten hinweg, in die Zukunft hinein. Sie wendet sich mithin bestimmungsgemäß an die Menschen, die durch ihr Verhalten, inspiriert oder unbewusst getragen durch wertbezogene Grundvorstellungen, die Entwicklung des räumlichen Geschehens beeinflussen. Dieses ist mithin sozialrelevant und muss deshalb auch als rechtsrelevant verstanden werden.

Die Raumplanung, die mehr sein will als eine Doktrin, als eine Skizze, als ein unverbindlicher Entwurf, unterliegt als Einflussnahme auf das menschliche Verhalten dem Geltungsanspruch der Rechtsordnung.<sup>21</sup> Es ist also nicht so, dass sie das Recht verdrängen, als Randbedingung abtun oder auf die verwaltungsmäßige Seite begrenzen könnte. Sie steht immer dann, wenn sie sozialrelevant agiert – und dies gehört zu ihrer (elementaren) Grundfunktion – notwendigerweise mitten im Umfeld und unter der Herrschaft der Rechtsordnung, selbst dann, wenn vermeintlich informell geplant, verhandelt und schlussendlich „vereinbart“ wird. Raumplanung ist also nicht rechtsfrei – sieht man von einer von den Realitäten abhebenden Planungsphantasie/-kreativität ab. Dabei ist unerheblich, ob das Einwirken über wirtschaftliche Anreize oder über Gebote und Verbote gesteuert wird. Maßgebend für die Rechtsrelevanz ist das Einflussnehmen auf das Geschehen in Raum und Zeit.<sup>22</sup>

Nun gehört es allerdings zu den großen Missverständnissen um das Recht, es trete überall in gleicher Art auf, mit strikten Regelungen, schematisch angelegt auf Gebote und Verbote. Dem ist nicht so. Es arbeitet mit einer erheblichen Variationsbreite der Einflussnahme auf das menschliche Verhalten, auf Organisationen, Kompetenzen und Verfahren. Die Spannweite zwischen dem Vertragsrecht mit dem Akzent auf der Koordination und dem öffentlichen Recht mit der Subordination muss nicht näher erläutert werden.<sup>23</sup> Zudem: Der Grad der

<sup>21</sup> Unter Rechtsordnung verstehen wir hier die Summe von Rechtssätzen des Verhaltens sowie der Organisation und der Verfahren, dazu LENDI, M., Rechtsordnung, 3. A., Zürich 2001. Dieses Lehrbuch ist geprägt durch die Ausrichtung auf die Einheit der Rechtsordnung, die mit den resultierenden Aussagen nachvollziehbar zur Mehrung der Rechtssicherheit beizutragen hat; anders formuliert, sie hat selbst bei einem hohen Maß innerer Widersprüchlichkeiten durch formell und materiell koordinierte Rechtsanwendung Rechtssicherheit zu gewährleisten.

<sup>22</sup> Zu den rechtstheoretischen Grundfragen des Planungsrechts siehe HOPPE, W., Grundfragen des Planungsrechts, Ausgewählte Veröffentlichungen, Münster 1998, insbesondere §1 Planung (S. 1 ff.), – übrigens ein Aufsatz aus ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Das Handeln des Staates, Heidelberg 1988 § 71, S. 653 ff.

<sup>23</sup> Die Unterschiede zwischen dem Privat- und öffentlichen Recht mögen für den Nicht-Juristen dramatisch sein, die Rechtswissenschaft vermag sie nicht so markant festzuschreiben, wie sie in Variationen beschrieben werden können. In der kooperativen Planung zwischen Staat und Privaten resp. zwischen Privaten begegnen sich privatrechtliches Vertragsrecht und öffentliches Recht aus den Bereichen des Planungs-, Bau- und Umweltrechts.

Intensität der rechtlich bewirkten Bindungen variiert. Mal setzt das Recht auf konditionale Normen, mal auf finale, mal strebt es eine strikte Regelung an, mal öffnet es Beurteilungs- und Handlungsspielräume, mal räumt es Ermessen ein. Freiheit und Bindungen kommen mitten und innerhalb der Rechtsordnung resp. der Rechtsordnungen mit einer erheblich differierenden Bandbreite zum Tragen. Aber: Selbst die Freiräume des Beurteilens und Handelns sind rechtlich eingegrenzt, hier intensiver, dort lockerer. Unbestimmte Begriffe sind nicht mit Ermächtigungsnormen zu freiem Ermessen zu verwechseln. Sie rufen nach Auslegung. Selbst das freie Ermessen stößt nicht nur bei Überschreitungen an Grenzen; es darf in sich und aus sich heraus nicht willkürlich gehandhabt werden. Dieses Gebot gilt allgemein und im Besonderen gegenüber der Raumplanung. Selbst bei höchstem Freiheitsgrad steht sie mindestens unter dem Willkürverbot, d.h. das Recht verlangt von ihr im Minimum hinreichende sachliche Begründungen, müssen doch Planungen im verfassten Rechtsstaat sachlich angelegt und stets begründet werden, um nicht willkürlich zu sein.<sup>24</sup>

Eine Analyse der gesetzlichen Regelungen der Planung und insbesondere der Raumplanung, also der Ausformungen des geltenden Raumplanungsrechts, zeigt zwei ineinander wirkende Modelle, hier dasjenige des Raumplanungsrechts mit einer eher formalen (organisatorischen, verfahrensmäßigen) Struktur, dort dasjenige einer eher materiellen Ordnung, sei es mit einem Akzent auf finalen Vorgaben, sei es mit einem Akzent auf konditionalen materiellen Verhaltensanordnungen.<sup>25</sup> Das erste der beiden Modelle kreiert freies Planungsermessen, das zweite schränkt das Planungsermessen unterschiedlich ausgeprägt ein, offener mit finaler Rechtsstruktur, enger mit konditionaler. Dass diese beiden Modelle mit ihren Schattierungen in der Praxis der Rechtsetzung gemischt und innerhalb der Mischung unterschiedlich in die eine oder andere Richtung akzentuiert werden, versteht sich. Das schweizerische Bundesgesetz über die Raumplanung repräsentiert, ähnlich dem Raumordnungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland, ein Ineinander der beiden Modelle.<sup>26</sup> Das Planungsermessen findet im schweizerischen Gesetz einen eher noch größeren Spielraum vor, doch arbeiten beide Gesetze – abgesehen von gezielt eingesetzten konditionalen Normen – im materiellen Bereich mit finalen Rechtssätzen, bezeichnet als Planungs- resp. Raumordnungsgrundsätze.<sup>27</sup> Sie ermöglichen Planungen im Spannungsfeld von Freiheit und Bindung.

<sup>24</sup> „Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.“ (Art. 9 BV).

<sup>25</sup> Zur Struktur des Planungsrechts siehe das bereits zit. Gutachten von OSSENBÜHL, F. (a.a.O.), sodann den Aufsatz von HOPPE, W., Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, in: Grundfragen des Planungsrechts, a.a.O., S. 114 ff.

<sup>26</sup> (Schweizerisches) Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979; (Deutsches) Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18. August 1997. Beide Gesetze bauen auf dem formellen Planungsrecht auf und fügen finale Rechtssätze bei, vor allem in der Form von Planungsgrundsätzen (Art. 3 RPG, § 2 ROG). Sie verzichten nicht apodiktisch auf konditionale Rechtssätze, allerdings treten diese eher versteckt auf. Das schweizerische RPG stellt vor allem hinsichtlich des Bauens im Außenbereich (Bauen außerhalb der Bauzonen) auf konditionale Rechtssätze ab (Art. 24 ff. RPG). Zum schweizerischen RPG siehe u.a. AEMISEGGER/KUTTLER/ MOOR/RUCH (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999. Das ROG ist von solchen Regelungen entlastet, weil die Bundesrepublik Deutschland im Gegensatz zur Schweiz über ein Baugesetzbuch der Bundesebene verfügt.

<sup>27</sup> Art. 3 RPG; § 2 ROG

Klärend ist das Verhältnis Raumplanung – Recht überall dort angelegt, wo die Raumplanung durch Verfassung und/oder Gesetz als öffentliche Aufgabe verstanden und der behördlichen Verwaltung anvertraut ist.<sup>28</sup> Als solche ist sie im Rechtsstaat dem Legalitätsprinzip unterworfen und also an die (formellen und materiellen) Rechtssätze gebunden, was nicht heißt, es müsse sich um eine Regelung *stricti iuris* handeln. Die verwaltungsrechtliche Sicht bildet in den europäischen Staaten den Normalfall. Nur dort, wo Raumplanung, was (noch) selten der Fall und nicht die Regel ist, dem vertraglichen Verhältnis von Staat und Berührten/Betroffenen zugeführt wird, öffnet sich das Planungsrecht einer neuen Form der gegenseitig zustimmenden Anwendung des öffentlichen Rechts<sup>29</sup> oder gar der privatautonomen Rechtsetzung, wobei im Hintergrund zwingende Normen eine erhebliche Rolle spielen dürften.<sup>30</sup> Insofern ist das Recht auch dort gegenwärtig, wo die klassischen Strukturen des öffentlichen Rechts verlassen werden.

Wo in der Raumplanung auf rein partnerschaftliche und marktwirtschaftliche Maßnahmen gegriffen und dem hoheitlichen Verfügen entsagt wird, darf ebenfalls nicht ein rechtsfreier Raum angenommen werden. Das Recht würde als Rechtsordnung auch diese Formen und Methoden der Planung begleiten. Selbst die Varianten in Richtung einer öffentlichen Aufgabenerfüllung durch Private (gemischtwirtschaftliche juristische Personen, privatrechtliche Zweckverbände, usw.) oder gar der Entbindung des Staates von gesetzlichen Planungsgrundsätzen und Planungen bringen keine Befreiung vom Recht. Es wird immer dabei bleiben, dass die Verantwortung für das Geschehen im Lebensraum letztlich beim Gesetzgeber liegt – selbst bei Rückgriff auf marktwirtschaftliche Instrumente. Daraus folgt: Die Raumplanung, ob hoheitlich oder vertraglich konzipiert, baut auf der Rechtsordnung auf und muss deshalb aus der Relation Recht – Planung heraus verstanden werden. Lediglich im vor- oder außerrechtlichen Bereich der Gedankenwelt und der Doktrinen mag sie als rechtsungebunden verstanden werden.

So besehen ist es nun auf der Grundlage der engen Verbindung der Raumplanung mit dem Recht gegeben, nach der Rechtsethik als der ethischen Immanenz des Rechts zu fragen. Dabei darf man sich von der Dominanz des Zwecks im Recht nicht hinhalten lassen. Das „Ethische“ im Recht liegt eben nicht auf der Hand, ist aber dennoch präsent.

<sup>28</sup> Art. 75 BV

<sup>29</sup> Gemäss § 13 ROG können vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen geschlossen werden, was wohl nichts anderes heißt, als dass der eigentliche Planerlass (Planfestsetzung) ein hoheitlicher Akt bleibt. Danach würde sich also die Kooperation auf die Vorbereitung und die Verwirklichung von Plänen beschränken. In diesem Sinne müsste denn auch deutlicher zwischen Kooperation und Mitwirkung unterschieden werden. Zur Bedeutung von Kooperation und Konsens in der Planung vgl. BROHM, W., *Öffentliches Baurecht*, München 1997, S.106 ff. Er behandelt diese Fragen unter dem Titel „Ergänzende Planungsinstrumente“.

<sup>30</sup> Der Übergang von der hoheitlichen Raumplanung zur marktwirtschaftlichen und dabei u.a. zur vertraglichen in den Formen der Kooperation und der Mediation ist (m. W.) noch nirgends rein verwirklicht. Auf der andern Seite sind die Tendenzen in einer Phase der Vorherrschaft resp. des Übergewichts des Ökonomischen spürbar. Ihr Ziel ist, möglicherweise unbewusst gesetzt, letztlich die Entrechtlichung, sicherlich die Minimalisierung rechtlicher Schranken, also auch bedenkender ethischer Reflexion.

#### 4. Ethik als „Moment“ des Rechts und der Rechtsordnung

Ethik und Recht, Moral und Recht sind unterschiedlich, aber aufeinander bezogen. Die Trennung zwischen ihnen mag scharf gezogen werden, sie berühren sich dennoch.<sup>31</sup> Die Ethik bedarf dabei nicht des Rechts, wohl aber das Recht der Ethik. Die Normativität des Rechts hält dazu an. Vereinfacht kann man sagen: Die Ethik ist neben der gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Wirklichkeit der Katalysator des Rechts. Die einst dominierende Auffassung, das Recht werde allein von der Zweckmäßigkeit beherrscht, musste und muss sich sagen lassen, dass es daneben Ausflüsse und Einschlüsse sittlicher und juristisch-ethischer Grundanschauungen im Recht gibt, die mit den Maßstäben des Prinzips der Zweckmäßigkeit nicht gemessen werden können.<sup>32</sup> Das Recht, das aus sich heraus die Stellung der Menschen positioniert, deren Verantwortung betont, die Gerechtigkeitsfrage aufwirft und das Verhalten der Rechtsadressaten regelt, geht geradezu auf die Ethik zu. Die Grundfrage lautet: Wie steht es um den ethischen Inhalt der Rechtsordnung und der einzelnen Rechtsätze? Gleichzeitig kann (und muss) gefragt werden: Welche außerrechtlichen moralischen Grundwerte resp. Postulate, Prinzipien, Tugenden usw. erfahren eine rechtliche Positivierung, sei es auf der Stufe der Verfassung, sei es der Ebene der Gesetze?<sup>33</sup>

Eine allgemeine und gleichzeitig luzide Aussage zu diesen Fragen ist kaum zu schaffen. Insbesondere kann es nicht Aufgabe dieser Abhandlung sein, die Spur nach dem richtigen

---

<sup>31</sup> Die Unterscheidung, nicht die Trennung, von Moral und Recht findet sich am ausgeprägtesten bei IMMANUEL KANT. Das Recht bezieht sich darnach auf die äußeren Handlungen, die Moral auf die persönlichen Maximen des Gewissens und des Willens. Diese Unterscheidung dient dem Schutz des Gewissens und damit der menschlichen Freiheit vor staatlichem Zugriff. Das Recht lebt, dies muss beigefügt werden, nicht nur von der aufgrund und ihm Rahmen fairer Verfahren erlangten tatsächlichen sozialen Anerkennung, sondern immer auch von seinen Rückbezügen auf die Grundwerte, so auf die Grundrechte der persönlichen Freiheit und der menschlichen Würde, die in der Gewissensfreiheit kulminieren, denn die Freiheit muss um der Ethik und des Rechts willen vorausgesetzt sein. Die Berührungsmenge gibt dem Recht Struktur und Gehalt, beispielsweise dort, wo es formuliert: „Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.“ (Art. 15 BV); „Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit.“ (Art. 10 Abs. 2 BV). Sinngleiche Formulierungen finden sich im GG (Art. 4, Art. 2). Von dort erfährt das Recht seine inhaltliche Ausrichtung, gleichzeitig auch seine Grenzen. Es befasst sich zwar mit dem äußeren Verhalten, aber es weiß um die Freiheit und insofern um Frieden sowie Gerechtigkeit als Postulate der Vernunft mit Relationen zum materiellen Recht. Die rechtsphilosophisch so heikle Grenzfrage der Zulässigkeit eines Widerspruchs zwischen Moral und Recht und nach dessen Bedeutung samt Folgerungen kann hier nicht abgehandelt werden. Zu bedenken aber ist: Der totale Staat beansprucht, nicht nur über das Recht, sondern auch über die Moral zu bestimmen und beide miteinander in Einklang zu setzen. Der liberale Staat hingegen bewahrt dem Staat gegenüber die Autonomie des individuellen Gewissens – eine Formulierung in Anlehnung an und nachzulesen in einem Brief an NEF, H. in Zürich (RADBRUCH, G., Briefe, Göttingen 1968, S. 119 f.).

<sup>32</sup> VON IHERING, R. („Der Zweck im Recht“) hat sich selbst mit eben diesem Hinweis kritisiert. Siehe dazu RADBRUCH GUSTAV, Kleines Rechts-Brevier, Göttingen 1954, S. 28 mitsamt den dazugehörenden Fußnoten.

<sup>33</sup> Siehe dazu die sehr schöne Darstellung der Grundsätze der Rechtsethik bei HOFMANN, H., Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, Darmstadt 2000, S. 34 ff. Siehe auch LARENZ, K., Richtiges Recht. Grundzüge einer Rechtsethik, München 1969; idem, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. A., Berlin/Heidelberg/New York, 1991. Grundlegend nach wie vor KANT, I. in seinen Lehren zur Metaphysik der Sitten: KANT, I., Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Königsberg 1797. Zum Verhältnis von Recht und Ethik SCHINDLER, D. (d.Ä.), Verfassungsrecht und soziale Struktur, 5.A., Zürich 1970, S. 33 ff.

Recht aufzunehmen, wie sie beispielsweise von RUDOLF STAMMLER verfolgt wurde.<sup>34</sup> An ihr ist es auch nicht, die vielseitige Gerechtigkeitsfrage<sup>35</sup> zu meistern oder die Grenze zwischen Recht und Sittlichkeit zu erfassen.<sup>36</sup> Durch eine hier vorzunehmende Würdigung wird sich hingegen – dies sei vorweggenommen – zeigen lassen, wie reich das Recht an ethischen Einschlüssen ist und sein muss. Auch wenn das positive Recht zu seiner Begründung notwendig über sich selbst hinaus weist<sup>37</sup>, hier interessiert die Hineinnahme ins Recht. Die Antwort auf die Frage nach dem Einbezug von Werten, Prinzipien usw. ist allerdings nicht in erster Linie der Lehre vom positiven Recht zu entnehmen, beispielsweise einem Kommentar zum Raumordnungsgesetz. Sie folgt vielmehr aus der Rechtsphilosophie und der Doktrin der Methodik des Rechts.<sup>38</sup> Diese nehmen die Frage nach dem Verhältnis von Recht und Moral/Ethos resp. ihrer Begegnung im Rechtssatz auf. Darin eingeschlossen ist die modifizierte Frage nach der „Richtigkeit des Rechts“, die unter dem Titel der Rechtsethik nach objektiven rechtsethischen Prinzipien, Werten, usw. sucht.<sup>39</sup>

Auszugehen ist vom prägenden Strukturelement des Rechts: der Rechtssatz. Dieser ist – dies gilt es zu betonen – ein Sollenssatz, eine Norm, mit Verbindlichkeitsanspruch, aber doch eine Norm, ein verbindlicher Sollenssatz des gebotenen Tuns. Geht es um ein Verhalten, dann steckt darin eine ethische Aussage des Tun-Müssens, indem das Recht verlangt, die Rechtsadressaten hätten sich so und nicht anders zu verhalten. Dem Rechtssatz des Verhaltens ist also eine ethische Aussage (des Tun-Müssens) eigen, sicherlich nicht eine theoretische, sondern eine praktische, sicherlich keine der hohen moralischen Erst- und Letztkategorien, wohl aber des täglichen Tuns. Verhaltensrechtssätze sind mithin wesensmäßig oder doch nach ihrer Funktion ethischer Art: Materielle Rechtssätze enthalten ethische Urteile, Wertungen. In Rechtssätzen der Organisation oder des Verfahrens, also in formellen Rechtssätzen, ist ethischer Gehalt in der Regel nicht ohne weiteres erkennbar. Sie sind nicht von manifesten ethischen Urteilen begleitet, auch wenn hinter ihnen Wertbezüge stehen, am ehesten deutlich erkennbar in den Verfahrensnormen, in denen Anforderungen der Fairness anklingen, dann aber auch elementare Regeln des Gehörtwerdens, des Anspruchs auf ein

<sup>34</sup> STAMMLER, R., Richtiges Recht, in: idem. Rechtsphilosophische Grundfragen, Bern 1928, S. 51 ff.; idem, Die Lehre vom richtigen Recht, Darmstadt 1964 (Nachdruck der Neuauflage von 1926).

<sup>35</sup> Statt vieler RAWLS, J., A Theory of Justice, dt. Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 1990.

<sup>36</sup> Vgl. unter vielen Autoren LAUN, R., Recht und Sittlichkeit, Berlin 1935, aber auch KANTOROWICZ, H., Der Begriff des Rechts, Göttingen 1957. Grundsätzlich ist die Frage nach der Unterscheidung der Regeln der Moral von jenen des Rechts. Die Herstellung des „Einklanges“ von Moralität und Recht schließt autoritäre, wenn nicht sogar totalitäre Züge ein.

<sup>37</sup> Dazu SCHINDLER, D., Der Kampf ums Recht in der neueren Staatsrechtslehre, in: idem, Recht, Staat, Völkergemeinschaft, Ausgewählte Schriften und Fragmente aus dem Nachlass, Zürich 1948, S. 17.

<sup>38</sup> Zur Rechtsphilosophie siehe HOFMANN, H., Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, Darmstadt 2000 und das sich dort findende Literaturverzeichnis.

<sup>39</sup> In diesem Sinne HOFMANN, H., Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, a.a.O., S. 34 ff. Hier finden wir die elementaren Grundsätze der Rechtsethik (Gerechtigkeit, Gleichheit, Freiheit und personale Würde), dann auch die besonderen von Frieden, Sicherheit, Verlässlichkeit sowie Verhältnismäßigkeit. Nicht in gleicher Art diskutiert werden bei HOFMANN die Nachhaltigkeit und die intergenerationelle Gerechtigkeit. Ebenso behandelt er nicht in Ausführllichkeit die Problematik der Adressatennähe und der Akzeptanz, wie dies für die Rechtsethik unumgänglich ist.

unabhängiges Gericht. Ganz anders bei den Verhaltensnormen. Sie sind aus sich heraus Anweisungen des Handelns-Müssens und also eine rechtsverbindliche Antwort in generell abstrakter Form auf die Grundfrage: Was müssen wir tun?

Die Positivierung ethischer Vorgaben in Rechtssätze erfolgt aus grundlegenden Prinzipien, Postulaten, moralischen Regeln resp. Wertbezügen der Ethik heraus. Sie ist aber durchwegs ausgerichtet auf die Rechtsadressaten, die wohl ethisch gefordert, aber nicht moralisch überfordert werden sollen. Das gehörige Maß zwischen Norm resp. dem (rechts-)ethischen Sollensanspruch und tatsächlichem menschlichem Verhalten zu finden, dies gehört zur Kunst der Gesetzgebung. Ihr ist, von der anderen Seite her formuliert, aufgetragen, das Recht und also die im Recht sichtbar werdende ethische Sollensvorgabe zumutbar und akzeptabel zu halten, sich aber gleichzeitig in den Dienst der richtungsweisenden Werte, Prinzipien usw. zu stellen.<sup>40</sup> Hinzuzufügen ist: Das Recht nimmt nicht von sich aus in Anspruch, die Rechtsadressaten in ihrem innersten, ethisch gewichteten Verantwortungsbewusstsein zu überzeugen. Es sieht seine Aufgabe erfüllt, wenn die Rechtsadressaten durch ihr äußeres Verhalten Rechtsbeachtung signalisieren. Dennoch wird das Recht nebenher – wirklich nur nebenher? – das Rechtsbewusstsein wie auch das Unrechtsbewusstsein prägen und das Gewissen schulen. Allein schon aus diesem Grund muss es den Umgang mit seinem ethischen Inhalt ernst nehmen.

Der Rückgriff auf übergeordnete ethische Grundsätze resp. Prinzipien resp. Werte (im Sinne einer reinen Tugendlehre)<sup>41</sup> jenseits der konkreten Rechtsordnung drängt sich für das Recht auch deshalb auf, weil es – und mit ihm die Rechtsordnung – nicht von sich aus letzte moralische Instanz sein kann. Das Recht ist eben nicht Herr über die Moral und die Ethik. Die Rechtsordnung ist nicht der Hüter und Bewahrer, auch nicht der Verkünder der Moral. Sie ist auch nicht die Inkarnation der Tugendlehre. Wäre sie dies, so käme es zu einem totalitären Recht der rechtsgegebenen Richtigkeit. Wähten sich die Rechtsordnung und das Recht gleichsam im Besitz der Wahrheit, so würden sie als Schöpfer von Macht versucht sein, die ihnen eigene Erkenntnis von Recht und Unrecht, von gebotenem und verbotenen Verhalten durchzusetzen – mit Zwang und alsbald mit Gewalt, um der ihnen (vermeintlich) gegebenen Wahrheit willen, eine Vorstellung, die dem Recht als einer zwar ethisch orientierten, aber für alle Rechtsadressaten offenen Ordnung sachlich zuwiderläuft. Das Abgleiten des Rechts in das Unrecht wäre vorprogrammiert. Nur die bleibende Suche nach dem Recht und also auch das anhaltende Suchen nach umsetzbaren, übergeordneten ethischen Grundsätzen, Regeln und Werten bewahrt es vor falschen Machtansprüchen und vor dem Kippen in eine Unrechtsordnung. Recht und Rechtsordnung stehen mithin in einem ständigen Ringen mit sich selbst und mit den Grundsatzfragen der Ethik, ohne über den Schlüssel der Wahrheit dazu zu verfügen.

Aus seinem Auftrag heraus, eine menschenwürdige, gerechte, verlässlich, faire, immer aber eine letztlich nachvollziehbare und also auch durchsetzbare Rechtsordnung zu gewähr-

---

<sup>40</sup> Es ist nicht falsch, klärend, wenn auch arg vereinfachend, von der Rechtsethik als einer Durchschnittsethik zu handeln und klarzustellen, dass sie das normgemäße äußere Verhalten als ausreichend akzeptiert.

<sup>41</sup> Es ist hier nicht der Ort, die an sich notwendigen Differenzierungen zwischen Grundsätzen, Prinzipien und Werten vorzunehmen.

leisten, stehen für das Recht jene Werte resp. ethische Postulate im Vordergrund, die diesen Funktionen zudienen. Unschwer zu erkennen, dass bereits die Umschreibung der Charakteristiken der Rechtsordnung, die sich u.a. an Freiheit, Frieden, Gerechtigkeit misst, solche Rückgriffe einschließt, was nichts anderes heißt, als dass eben das Recht wesensmäßig wertbezogen und also ethisch angelegt ist resp. sein muss.<sup>42</sup>

Die Problematik der elementaren Wertbezüge, so auf Freiheit, Frieden und Gerechtigkeit, bedarf der Erläuterung.<sup>43</sup> Was es mit der Gerechtigkeit als solcher, wir wählen dieses Beispiel, auf sich hat, das ist eine der Kernfragen der Philosophie und insbesondere der Rechtsphilosophie. Sie kann und muss hier nicht beantwortet werden.<sup>44</sup> Sie hat aber – dies sei beigefügt – sehr viel mit der Verbindung von Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit zu tun. Heikel für die Raumplanung sind beide Aspekte: Die Rechtssicherheit konfliktiert mit der prozessorientierten Planung; die Rechtsgleichheit gerät in Widersprüche mit dem Zweckrationalen hinein.<sup>45</sup> Und dennoch ist die Gerechtigkeit Vorgabe; allerdings ist sie vom Recht her gesehen nicht feststehend, unabänderlich, nicht in sich ruhend ewig-gültig strukturiert. Wohl am ehesten kommt man ihr nahe, wenn der Weg hin zur kaum fassbaren Gerechtigkeit

<sup>42</sup> Der Begriff des Rechts folgt bekanntlich äußerst unterschiedlichen Vorstellungen. Sie verbinden sich mit philosophischen Grundansätzen. M.E. ist das Recht nicht herzuleiten, sondern zu postulieren und als Postulat samt seinen Grenzen zu bedenken. Um es nochmals zu verdeutlichen, das Recht als eine Gesamtheit von Regeln des äußeren Verhaltens sowie der Organisation und der Verfahren beansprucht nicht, Herr über die Moral zu sein, doch fließen in das Recht, verstanden als Sollensordnung, über die Rechtsetzung ethische Aspekte ein, die durch das Recht als Teil des Rechts verbindlich und durchsetzbar werden. Als solche verlieren sie die unmittelbare Zugehörigkeit zur Moral, die innere Verpflichtung beansprucht und sich nicht mit äußerem Verhalten begnügt.

<sup>43</sup> „Wenn der Gedrückte nirgends Recht kann finden, wenn unerträglich wird die Last, greift er hinauf getrosten Mutes in den Himmel und holt herunter seine ew'gen Rechte, die droben hängen unveräußerlich und unzerbrechlich wie die Sterne selbst.“ FRIEDRICH SCHILLER, in: Wilhelm Tell.

<sup>44</sup> Am schönsten wohl mit dieser Aussage: „Selig sind, die da hungert und dürstet nach der Gerechtigkeit; denn sie sollen satt werden“, so nach Matthäus 5,6. Im Übrigen kann die Idee der Gerechtigkeit mit der Vernunft hergeleitet, über Verfahren verdichtet, ethisch postuliert vorausgesetzt oder als vorgegeben erachtet oder gar geachtet werden. Die Antwort ist primär eine philosophische, rechtsethisch wird sie dort, wo gefragt wird, welche Funktion und welche inhaltliche Bedeutung die Gerechtigkeit für die Rechtsordnung hat. Hier wäre an die Radbruchsche Formel zu erinnern, wonach es zum Wesen des Rechts gehört, geltendes und richtiges Recht zu sein, wobei das Geltungsprinzip bei Divergenz dominiert, es sei denn, es sei in einem Ausmaß ungerecht, dass das Richtige (Gerechte) das geltende Recht derogieren muss: „wo Gerechtigkeit nicht einmal erstrebt, wo die Gleichheit, die den Kern der Gerechtigkeit ausmacht, bei der Setzung des Rechts bewusst verleugnet wurde...“ (RADBRUCH, G., Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, in: Rechtsphilosophie, Neuausgabe, Heidelberg 1999, S. 211 ff.).

<sup>45</sup> In der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 28. Mai 1874 waren die Freiheitsrechte nicht breit abgehandelt und blieben die direkten Aussagen zur Rechtsstaatlichkeit knapp. Das Schweizerische Bundesgericht und die Lehre fanden in Art. 4 aBV über die Rechtsgleichheit jene Kernaussage, die ihnen erlaubte, wesentliche Lücken zu schließen. ZACCARIA GIACOMETTI formulierte in seinem Bundesstaatsrecht von 1948: „Art. 4 BV verlangt (somit) vom Gesetzgeber Gerechtigkeit.“ Und gleich anschließend äußerte er dies sinngemäß an die Adresse der Verwaltung und der Justizbehörden. Siehe dazu FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1948, S. 401 ff., insbesondere S. 407. Die Konflikte der Raumplanung mit der Gleichheit und der Rechtssicherheit sind der Lehre von der Raumplanung und der Rechtsprechung zum Raumplanungsrecht vertraut. Es geht hier um fundamentale Irregularitäten. Vgl. dazu LENDI, M., Impulse der Raumplanung an die Rechtswissenschaft, in: LENDI, M., Gesellschaftlich vernetztes Recht, Zürich 1999, S. 73 ff.

betont wird. Vorausgesetzt wird sie angestrebt. Das Recht ist nun einmal nicht der Herr der Gerechtigkeit, sondern lediglich der Träger der Umsetzung hin zu den Rechtsadressaten. Der angedeutete Weg muss vom Gesetzgeber und Richter wiederkehrend, stets von neuem beschritten werden, um Antworten auf das zu finden, was hier und jetzt, unter den gegebenen menschlichen Möglichkeiten des verkraftbaren Umsetzens als gerecht akzeptiert und legitimiert werden kann. Die Gerechtigkeit lässt sich also vom positiven Recht her gesehen ansprechen und anvisieren, aber nicht einfangen und enddefinieren. Dies gilt mutatis mutandis auch für die andern die Rechtsordnung prägenden rechtsbedeutsamen Prinzipien. Die rechtliche Ordnung ist denn auch vorweg und vor allem eine Friedensordnung, lebt aber als nicht perfektionierte, menschliche Ordnung mit dem Unfrieden, versucht aber Auseinandersetzungen zu schlichten. Das Recht weiß also um die Relevanz des Friedens, doch ist ihm die letzte Verfügbarkeit über ihn nicht gegeben, auch wenn es sich ständig um ihn bemüht, anders formuliert, das Recht ist nicht ein für allemal durch die Gerechtigkeit und die weiteren Werte und Postulate des Friedens und der Freiheit strukturiert, sondern bedarf in einem wiederkehrenden Prozess der Neuausrichtung auf eben diese Vorgaben.<sup>46</sup> Dabei wenden sich die Menschen als Rechtsadressaten in „Freiheit“ dem Recht und seinen Werten resp. den begleitenden Postulaten zu. Sie ist grundlegend. Die Freiheit ist nämlich das einzige Gut und sogar das einzige (subjektive) Recht, das durch die Rechtsordnung zwingend, verbindlich vorausgesetzt, also elementar postuliert wird und das allen Menschen in gleicher Weise und erst noch unbedingt zukommen muss; denn ohne Freiheit gibt es keine mündigen Rechtssubjekte, keine souveränen Organträger der Rechtsetzung und keine urteils- und handlungsfähigen Rechtsadressaten als Glieder der Rechtsordnung.<sup>47</sup> KANT formuliert dies so: „Das angeborene Recht ist nur ein einziges. Freiheit.“<sup>48</sup>

Die allgemeine Beachtung des nahliegenden, weiteren elementaren Grundsatzes resp. Wertes der Menschenwürde, der in enger Verbindung mit den Menschenrechten steht, drängt sich für die Rechtsordnung allein schon deshalb auf, weil sie selbst auf die Menschen vertraut. Das Recht ist von Menschen für Menschen geschaffen. Die Rechtsordnung wird also durch die Menschen geprägt, sei es als Träger der Gesetzgebung, sei es als Subjekte der privatautonomen Rechtsgestaltung, sei es als Rechtsadressaten. Die Würde der Menschen, die allen Menschen zukommt, lässt sich durch das Recht nicht abschließend definieren. Sie

---

<sup>46</sup> Ob und wie weit der Rechtsstaat aus seiner Idee heraus ethische Werte einschließt, darf gefragt werden. Jedenfalls ist das Postulat des Rechtsstaates mit seinen Implikationen der Machtteilung, der Gesetzesbindung, der Grundrechtsbezüglichkeit und folglich der Ausrichtung auf das Recht als einem formellen und materiellen Ordnungsgefüge in sich angelegt auf das Besinnen auf grundlegende Dimensionen: Das Recht des Rechtsstaates hält zum Bedenken der Rechtmäßigkeit und folglich der Immanenz der dem Recht eigenen Werterückkoppelung an. Dies gilt übrigens auch für die Politik, die in Auseinandersetzung mit dem geltenden und zu erlassenden Recht auf ethische Werte im und jenseits des Rechts verwiesen wird. Siehe dazu FRIEDRICH, R., *Ethische Werte in der Politik*, in: Engadiner Kollegium (Hrsg.), *Ethik und Technik*, Zürich 1989, S. 151 ff.

<sup>47</sup> „Der Mensch als Träger des Geistes bedarf der Freiheit. Nur durch diese erhält das Leben Sinn und Wert. Aber wenn die persönliche Freiheit nicht durch ihre Maßlosigkeit die Autorität rufen, Anarchie nicht Tyrannis erzeugen soll, muss die Freiheit selber ihre Schranken und ihr Ziel finden, die jenseits menschlicher Ordnung stehen“, so HUBER, MAX, *Wesen und Würde der Jurisprudenz*, Vermischte Schriften, Bd. 3, Zürich 1948, S. 47.

<sup>48</sup> KANT, I., *Metaphysik der Sitten*, Bd. IV, S. 237.

ist vielmehr, vergleichbar mit der Gerechtigkeit, vorausgesetzte Vorgabe. Die Rechtsordnung kann lediglich darauf verweisen und sie durch das Recht hervorheben, ja sie muss darauf verweisen und sie inkorporieren, weil sie sich nur über mündige, würdige Menschen verwirklichen kann. Durch die Ansprache im positiven Recht und dessen Anwendung spiegelt sich die Menschenwürde in der Folge bis in die Alltagsprobleme hinein und formt auf diesem Weg, direkt und indirekt, das Bild, das die Bürgerinnen und Bürger vom Menschen und seiner Würde gewinnen. Die ethische Vorgabe, die rechtliche Positivierung und die Aufnahme durch die Rechtsadressaten reichen sich die Hand.

Die Rechtsordnung setzt sodann auf das Vertrauen. Sie hat es zu begründen und zu festigen. Vertrauensgewinn schafft sie vor allem als eine verlässliche, berechenbare, Konstanz vermittelnde Ordnung. Diese ist sogar ein Eckpfeiler der Gerechtigkeit.<sup>49</sup> Die Rechtsordnung würde sich selbst zerstören, wenn sie nicht auf das Vertrauen setzen würde. Gegenseitiges Misstrauen der Rechtsträger und der Rechtsadressaten, aber auch je unter sich, schließt eine Rechtsordnung aus. Also müssen das Recht und die Rechtsordnung Vertrauen gewährleisten. Und dies schaffen sie nur, wenn sie Konstanz ausstrahlen, wenn sie Rechtssicherheit, Verlässlichkeit, begründen und wenn sie die durch das Recht zu kreierende Macht teilen und begrenzen sowie das Recht legitimieren. Der Grundsatz der Vertrauensbildung führt in der Rechtsordnung zur Gewährleistung der Rechtssicherheit durch das demokratisch legitimierte generell-abstrakte Gesetz und dessen konstante und doch weiterführende Auslegung, sodann zum Grundsatz des behördlichen Handelns nach Treu und Glauben sowie aufgrund sachlicher Begründungen zur Vermeidung von Willkür.

Weil das Recht nicht rein verwirklicht werden kann, weil die Rechtsordnung von Menschen für Menschen geschaffen unzulänglich ist, weil sich um das Recht Interessenkonflikte auftun, weil die Interpretationen des Rechts divergieren, muss die Rechtsordnung zudem geordnete Verfahren anbieten, in denen um die Rechtsfindung gerungen werden kann. Solche Verfahren müssen in sich fair angelegt sein, d.h. sie müssen derart konzipiert sein, dass die Rechtssuchenden über eine Chance verfügen, ihre Begehren zu begründen und der Erwägung zuzuführen.

Der Wertewandel, der für die Ethik so bedeutsam sein soll, ist auch in der Rechtsethik auszumachen. In der Rechtsordnung selbst wird er vorweg durch willentlich initiierte oder beiläufig aus den Umständen heraus sich aufdrängende Änderungen des geltenden Rechts sichtbar, bisweilen auch in der Praxis der Rechtsanwendung. Der in der Gesellschaft durchbrechende oder sich anbahnende Wertewandel wirkt dabei ein. Damit das Recht ihm folgen kann, muss es änderbar sein und bleiben.<sup>50</sup> Rechtlich erfasste ethische Inhalte, die kritisch beleuchtet werden, bleiben bis zum Erlass der Novellierungsakten in Kraft, was zu Spannun-

<sup>49</sup> Den Zusammenhang zur Konstanz, verstanden als Rechtssicherheit und als anhaltender Wille, der Gerechtigkeit auf der Spur zu bleiben, formuliert Ulpian: „Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi.“ (Dig.I,10)

<sup>50</sup> Ob es positives Recht geben soll, das als unabänderlich hinzunehmen ist, dies ist eine der rechtsphilosophischen Kernfragen. Das von Menschen für Menschen geschaffene Recht muss grundsätzlich als änderbar eingestuft werden, da Menschen nicht über die Wahrheit verfügen. In diesem Sinne Art. 192 Abs. 1 BV: „Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.“ Vorbehalten sind lediglich die zwingenden Vorschriften des Völkerrechts (Art. 193 Abs. 4 BV, Art. 194 Abs. 2 BV).

gen zwischen gesellschaftlichen Wertungen und geltendem Recht führen kann. Grenzen findet der Wertewandel an den Grundfunktionen des Rechts, die auf Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden gerichtet sind, wobei auch deren Verständnis einem Wandel unterliegen mag, allerdings einem wesentlich langsameren als beispielsweise Regelungen zur Intensität der baulichen Grundstücknutzung. Dass das Recht und die Rechtsordnung ihren Wertebezügen Werthaltungen aufprägen oder doch aufprägen können, sei nur am Rande vermerkt, doch wäre es kurzsichtig, die Rechtsbewusstseinsbildung der Bürgerinnen und Bürger am geltenden Recht außer Acht zu lassen.

Vor diesem durch und durch philosophischen, rechtsphilosophischen Hintergrund darf der rechtsethische Gehalt der Rechtssätze, so deutlich er, da und dort sogar eindrücklich, auszumachen ist, keinesfalls verabsolutiert werden. Dies gebietet, um es nochmals zu verdeutlichen, in erster Linie die Beschränkung des Rechts auf eine äußere, durchsetzbare, ethisch unterlegte, aber nicht die Gesinnung meisternde Ordnung von Menschen für Menschen. Die Rechtsordnung sagt zwar, was getan werden muss, doch verlangt sie keine bekennende Wertschätzung aus innerer, tiefster Überzeugung. Die „Geltung“ des Rechts steht und fällt also nicht mit der ranghöchsten „Werthaftigkeit“ oder mit der hinreichenden philosophischen Begründung oder der theologischen Wahrheit, sondern hängt u.a. davon ab, dass es verstanden, akzeptiert und tatsächlich beachtet wird. Der ethische Inhalt von Rechtssätzen darf deshalb nicht abgehoben interpretiert werden. Er bleibt stufen- und sach- und funktionsadäquat dem Recht zugeordnet, und zwar in Richtung des Zumutbaren und des für die große Mehrheit der Rechtsadressaten Akzeptablen.<sup>51</sup>

Übersetzt auf die Raumplanung heißt dies: Die ethischen Inhalte der Rechtssätze des Raumplanungsrechts, auch als Raumordnungs- und Landesplanungsrecht bezeichnet, sind aus dem Kontext des Nachdenkens über die Rechtsethik heraus zu entdecken und zu verstehen. Selbstredend ist ihr Sinn nicht allein nach diesem Gesichtspunkt zu ermitteln, doch zählt das ins Recht transformierte ethische Element zur Substanz eines Rechtssatzes, der gleichzeitig, nicht minder wichtig, jenen Zwecken dient, wie sie der sachliche Geltungsbereich und die gesetzgeberische Intention erfordern. Wenn zum Beispiel ein Planungsgrundsatz als finaler Rechtssatz festhält, Natur und Landschaft einschließlich Gewässer und Wald seien zu schützen,<sup>52</sup> dann steht dahinter sowohl eine Zwecküberlegung der ganzheitlichen Ordnung von Teilfunktionen im Raum als auch das ethische Urteil, Natur und Landschaften sollen (müssen) erhalten bleiben, allenfalls sachgerecht gestaltet werden.

Beizufügen ist ein Wort zu den Juristen und ihrer Funktion zugunsten des Rechts und der Rechtsordnung. Wissen und Gewissen machen den Juristen, sagt eine alte Inschrift – und

<sup>51</sup> Solche Gedanken sind ausformuliert bei SCHINDLER, D. d.Ä., Verfassungsrecht und soziale Struktur, 5. A., Zürich 1970, S. 33 ff. Hier findet sich der klärende Gedanken: Es sei nicht möglich, den Rechtsinhalt auf ein Prinzip zurückzuführen. Das Recht könne man auffassen als ein auf die Ethik ausgerichtetes Normensystem oder als eine durch die tatsächlichen Lebensbedürfnisse bedingte Ordnung. Im Rechtssatz würden gleichsam Ethik und Vitales zur Ruhe kommen. Dieser Dualismus sei charakteristisch. Demgegenüber unterstreicht beispielsweise KANTOROWICZ, H., Der Begriff des Rechts, a.a.O., S. 65 ff., wie sehr das Recht sich darauf beschränken müsse, das äußere Verhalten zu regeln; von den Verhaltensanordnungen der Sitte unterscheide sich das Recht dadurch, dass es sich um gerichtsfähige Regeln bemühe.

<sup>52</sup> § 2 Ziff. 8 ROG

GUSTAV RADBRUCH fügt hinzu: „Nur der ist ein guter Jurist, der mit schlechtem Gewissen Jurist ist“, anders formuliert, die Juristen sind nicht die Sachwalter von Gut und Böse, sie schaffen Raum für das Besinnen, besonnen zu wirken<sup>53</sup>, sei es in der Funktion des Gesetzgebers, sei es in der Aufgabe der Rechtsanwendung, sei es bei der doktrinstarken Hilfe auf der Suche nach dem Recht und nach der Gerechtigkeit. Mit dieser zurückhaltenden Art hilft das positive Recht der Rechtsordnung – selbstredend auch der Raumplanung –, der „titanischen“ Machbarkeit kritisch zu begegnen und durch Distanznahme besonnen Recht zu setzen, bedacht Recht anzuwenden, Recht zu sprechen, aber auch zu planen. Dies heißt wohl nichts anderes, als das Recht stufen- und funktionsgerecht in seiner Ordnung von Menschen für Menschen zu belassen, die Planung nicht zu überschätzen, sich als Planer nicht zu übernehmen und alles in allem die Menschen als Berührte und Betroffene, als Beteiligte und demokratisch Entscheidende ernst zu nehmen. In den Zielsetzungen ist stets das Vorläufige zu erkennen. Bei allen Maßnahmen gilt es die Verhältnismäßigkeit zu wahren, genauso wie die Verfahren fair zu halten sind.

## 5. Die Rechtsethik der Verfassungsstufe

Die Verfassung, die höchste Stufe der staatlichen Rechtsordnung<sup>54</sup>, die, wenn auch teilweise in besonderer Art modifiziert, aus Rechtssätzen besteht, schließt nach dem Gesagten als Teil des Rechts und der Rechtsordnung ethische Aussagen ein. Sie alle aufzuzählen, würde zu weit führen. Einige, für die Raumplanung wegweisende, sind hervorzuheben.<sup>55</sup>

Vorweggenommen sei eine grundlegende Feststellung: Für die Rechtsordnung insgesamt und für die Raumplanung, soweit sie auf den allgemeinen Grundlagen des Rechts aufbaut, gelten dieselben rechtsethischen Bezüge. Die Raumplanung steht eben im Rechtsstaat nicht neben dem Recht; sie ist in die Rechtsordnung eingebunden. Dies gilt beispiels-

<sup>53</sup> Dieses durch und durch biblische Wort findet sich im Römerbrief 12,3, ein Wort, zu wenig erkannt, das Gott als Quelle des Ethos ausmacht und den Menschen die Verfügbarkeit über Gut und Böse abspricht. Siehe dazu BARTH, K., *Der Römerbrief*, 2.A., München 1922, S. 426 ff. Der Mensch soll sich nicht auf eine Höhe (Titanismus) begeben, die keinen Sinn hat, sondern darauf sinnen, besonnen zu sein, indem er den Ursprung alles Ethos in Gott erkennt, welcher die Voraussetzung der irdischen Ethik ist, die im Sinnen, besonnen zu sein, wachsen kann.

<sup>54</sup> Die Verbindung zum internationalen Recht wird nicht übersehen, kann aber hier nicht näher ausgeführt werden.

<sup>55</sup> Siehe dazu vor allem das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 in Verbindung mit der (Europäischen) Konvention zum Schutze der Menschenrechte. Wenn nachstehend vor allem auf die Schweizerische Bundesverfassung verwiesen wird, so deshalb, weil die Neufassung von 1999 (Totalrevision) relativ jung ist und viele Elemente ausführt, die im deutschen Recht Gegenstand der Lehre und der Rechtsprechung sind: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. Es handelt sich um eine formell und teilweise „sanft“ materiell revidierte Novellierung der Verfassung von 1874, die ihrerseits auf der Verfassung von 1848 basiert. Die Verfassung von 1874 wurde übrigens bis zum Jahre 1999 rund 130 mal teilrevidiert. Die Bestimmungen über die Raumplanung und den Umweltschutz gehen auf Teilrevisionen in den Jahren 1969 resp. 1971 zurück, das Prinzip der Nachhaltigkeit wurde im Rahmen der Totalrevision 1999 *expressis verbis* in die Verfassung aufgenommen. Bemerkenswert ist vor allem, dass die neue Verfassung dem Schutz der Umwelt und der Raumplanung einen besonderen Abschnitt widmet und diesem das Prinzip der Nachhaltigkeit voranstellt (Art. 73 ff. BV). Es kann davon gesprochen werden, die Verfassung enthalte neben der „Wirtschafts-“ und „Sozial-“ neu auch eine Lebensraumverfassung als Ausdruck des Rechts des Lebensraumes.

weise auch für den rechtlich konstituierten Umweltschutz. Allerdings ist die Rechtsordnung reich an Wertantinomien und vor dem Hintergrund von Interessenkonflikten zu sehen – öffentliche sowie private Interessen konkurrieren unter sich und gegenseitig. Im gegebenen Lebensraum stoßen sich, wen wundert's, hart die Dinge. Auch hier öffnet sich ein konfliktbelastetes Problemfeld. Doch ist es die Rechtsordnung, welche die Einheit zu wahren trachtet. In diesem Sinne begegnen sich die Einheit der Rechtsordnung – voller Ziel- und Interessenkonflikte – und die Einheit des Lebensraumes, ihrerseits reich an politisch, wirtschaftlich, sozial und ökologisch Gegenläufigem.<sup>56</sup> Selbst wenn es die Raumplanung gelüsten sollte, dem Recht zu entweichen und sich eine eigene Welt der Verbindlichkeiten zu schaffen, sie würde von der Rechtsordnung eingeholt. Und diese kümmert sich just um die ange deuteten Konflikte, wo immer sie aufbrechen. Sie führt zusammen, was geordnet und widerspruchsfrei entschieden werden muss.

Die modernen Verfassungen rücken, gekoppelt an völkerrechtliche Aussagen des UNO-, des EU-Rechts und insbesondere der EMRK des Europarates<sup>57</sup>, die Grundrechte in den Vordergrund.<sup>58</sup> Gleichzeitig betonen sie die Würde des Menschen.<sup>59</sup> Auf dieser Grundlage entwerfen sie das unserer Gesellschaft vertraute Menschenbild, das geprägt ist durch das Individuum, das Selbstverantwortung trägt und gleichzeitig in Verantwortung für die Gemeinschaft steht, wie es auch für die Natur, die Tiere und die Pflanzen, die Landschaften usw. verantwortlich zeichnet. Danach ist es der Mensch, der ex constitutione Verantwortung wahrzunehmen hat. Dieses Menschenbild kann als anthropozentrisch beschrieben werden, aber nicht deshalb, weil der Mensch aus der Natur, deren Teil er bis zu einem gewissen Grade ist, ausgeklammert würde, sondern einfach deshalb, weil nur er die Verantwortung für alles, was um ihn herum geschieht, wahrnehmen kann; er muss also vom Recht in Pflicht genommen werden, auch vom Raumplanungsrecht. Der Mensch ist in seiner „Freiheit/Verantwortung-Beziehung“ gegenüber Eingriffen des Staates, auch des planenden, durch die Verfassung geschützt, vorweg nach Maßgabe

---

<sup>56</sup> Die Einheit der Rechtsordnung ist nicht mit Widerspruchsfreiheit gleichzusetzen. Die Rechtsordnung einer komplexen Welt ist nicht per se widerspruchsfrei, sie muss aber in der Lage sein, durch formell und materiell koordinierte Rechtsanwendung sachadäquate und rechtmäßige Rechtsanwendungsakte zu treffen. Die tatsächliche Einheit des Lebensraumes hängt mit dem Zusammenwirken von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft in gegebenen Räumen zusammen, die nicht identisch sein müssen mit dem Staatsgebiet. Vgl. dazu die schweizerische bundesgerichtliche Rechtssprechung zur formell und materiell koordinierten Rechtsanwendung (leading case: BGE 116 Ib 50) sowie LENDI, M., Die Wiederentdeckung der Einheit der Rechtsordnung, in: idem, *Bewahrung des Rechts*, Zürich 1992, S 7 ff., sodann idem, *Das Recht des Lebensraumes*, in: SCHLUEP, W.R. (Hrsg.), *Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends*, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat KOLLER, A., Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 107 ff., wo die Gegenüberstellung von Einheit der Rechtsordnung und Einheit des Lebensraumes bedacht wird.

<sup>57</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966; (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950.

<sup>58</sup> Die neue Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 bringt die Grundrechte besonders deutlich zum Ausdruck, Art. 7 ff. Vgl. sodann Art. 1 ff. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949.

<sup>59</sup> Art. 1 GG; Art. 7 BV.

des inneren Kerns der Grundrechte, nämlich der Freiheitsrechte.<sup>60</sup> Insofern steht auch das Menschenbild, das in jeder realen Situation konkrete Züge annimmt, unter dem Schutz der Verfassung. Als Bild reicht es dabei über die grundrechtliche Verhältnisordnung Staat-Individuum hinaus. Die Grundrechte müssen nämlich in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung gelangen.<sup>61</sup> Diese hat das Menschenbild der menschliche Würde und der Freiheit und der Verantwortungswahrnehmung in all ihren Teilen zu spiegeln – bis in die Verästelungen des Privatrechts wie auch des öffentlichen Rechts hinein.<sup>62</sup> Folglich durchdringt das durch die Verfassung entworfene Menschenbild weite Teile der Rechtsordnung. Die Raumplanung hat es ihrerseits mitzutragen.

Eine gewichtige ethische Grundaussage aus dem Kontext der Grundrechte verbindet sich mit dem Recht auf Leben<sup>63</sup>, dann aber auch mit der persönlichen Freiheit<sup>64</sup>, dem Schutz der Privatsphäre<sup>65</sup> sowie mit der Meinungs- und Informationsfreiheit.<sup>66</sup> Sie sind Teil des Grundrechtskataloges. Für die Raumplanung sind sie relevant. Die Planungsadressaten sind als Träger dieser Rechte Rechtsadressaten. Da es sich bei diesen Grundrechten – es sind Freiheitsrechte, primär gegenüber dem Staat – um Verhaltensnormen handelt, müssen sie als ethische Aussagen verstanden und zur Anwendung gelangen. Vor allem der Bezug zum natürlichen und aktiven Leben, das in weiteren Bestimmungen<sup>67</sup> angesprochen wird, ist für die Raumplanung bestimmend, kümmert sich diese doch um das natürliche und soziale Leben, eingeschlossen das wirtschaftliche, politische und zwischenmenschliche mitsamt der Lebensentfaltung im persönlichen und gesellschaftlichen Bereich.

Nicht minder ethisch relevant, wenn auch in anderer Art, sind die Aussagen zum Eigentum und zu den Grundsätzen einer marktorientierten Wirtschaftsordnung.<sup>68</sup> Die Eigentumsfreiheit, also der Schutz der vermögenswerten Rechte, sowie die Wirtschaftsfreiheit, diese verstanden als Individualrecht wie auch als Grundsatz der marktwirtschaftlichen, wettbewerbsbetonten Ordnung, zeigen der Raumplanung an, dass sie die dahinterstehenden wertbezogenen Ausrichtungen aufnehmen und in der Raumplanung zum Tragen bringen soll. Die der Marktwirtschaft gewogenen Rechtsordnungen haben für das Eigentum und die

<sup>60</sup> Die Grundrechte umfassen neben den Freiheitsrechten (status negativus) politische Rechte (status activus), auch einzelne soziale Rechte (status positivus), wobei die letzteren von den Sozialzielen zu unterscheiden sind, aus denen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können. Vgl. dazu die neu formulierte Schweizerische Bundesverfassung, Art. 7 ff. BV. Ethisch relevant ist die „grundrechtliche“ Klammer um die Freiheitsrechte, die politischen Rechte und die Sozialrechte mit den deutlichen Akzentsetzungen hinsichtlich der Eigenverantwortung, der Beitragsleistung an das Gemeinwesen und der sozialen Solidarität. In diesem Sinne betont die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung (Art. 6 BV).

<sup>61</sup> Art. 35 Abs. 1 BV.

<sup>62</sup> Art. 35 Abs. 3 BV.

<sup>63</sup> Art. 10 BV.

<sup>64</sup> Art. 10 BV.

<sup>65</sup> Art. 13 BV.

<sup>66</sup> Art. 16 BV.

<sup>67</sup> wie zum Beispiel die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV) angesprochen wird.

<sup>68</sup> Art. 26, 27 und 94 ff. BV; Art. 14 GG.

Wirtschaftsordnung nach Maßstäben der Freiheit optiert. Die sog. Sozialpflichtigkeit des Eigentums tritt dabei im Bonner Grundgesetz deutlicher hervor als in der schweizerischen Bundesverfassung, versteht sich aber sinngemäß auch für diese.<sup>69</sup> Das Bodenrecht, das hinsichtlich Bodennutzung und Einbezug des Bodens in das Marktgeschehen eine erhebliche Rolle für die Raumplanung spielt, kommt seinerseits an der Eigentumsfreiheit nicht vorbei. Die durch die Rechtsordnung gegenüber der Nutzungs- und Verfügungsfreiheit zu ziehenden gesetzlichen Schranken bestimmen allerdings den Inhalt des Eigentums mit. Aus der Summe der Verfassungsvorgaben – mit den Möglichkeiten der Schrankenziehung – dürfte u.a. die „haushälterische Bodennutzung“ resultieren, also auch dort, wo sie verfassungsrechtlich nicht explizit angesprochen ist.<sup>70</sup> Sie stellt nicht nur eine ökonomische Aussage dar, sondern auch eine ethische der erhöhten Verantwortung.<sup>71</sup>

Verfassungs- und völkerrechtlich neu lanciert ist das Prinzip der *Nachhaltigkeit*.<sup>72</sup> Wie immer es verstanden und definiert sein mag, ethisch daran sind mindestens vier Dimensionen, nämlich die Verantwortung für das Erhalten der Lebensvoraussetzungen, für die gegenwärtigen Lebenschancen, für die Handlungsfreiheit der kommenden Generationen sowie für die Ressourcenschonung, insbesondere gegenüber den nicht erneuerbaren. Zentral ist die intergenerationelle Verantwortung, gerade für die Raumplanung, die sich als Planung mit der Zukunft auseinandersetzt. Sie macht jenseits rationaler Erwägungen der Umsicht und des Haushaltens den ethischen Kern aus. Auch wenn die Verfassungen noch wenig konkret werden, fest steht, dass der vorsorgliche Verzicht – bei verbleibenden Ungewissheiten über die effektiven Belastungen lebensnotwendiger Ressourcen – zur ethischen Notwendigkeit werden kann, allerdings unter dem Vorbehalt, diesen zurückzunehmen, wenn neue Erkenntnisse dies gebieten. Wenn dem Nachhaltigkeitsprinzip nachgesagt wird, es habe die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die gesellschaftliche Solidarität und das ökologische Gleich-

---

<sup>69</sup> Art. 14 Abs. 2 GG: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Die BV unterstellt die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) der allgemeinen Bestimmung über die Einschränkungen der Grundrechte (Art. 36 BV). Danach können sowohl die im Eigentum liegende Verfügungsfreiheit als auch Nutzungsfreiheit eingeschränkt werden, und zwar im öffentlichen Interesse sowie unter den Voraussetzungen der gesetzlichen Grundlage und der Wahrung der Verhältnismäßigkeit.

<sup>70</sup> Der Verfassungsartikel über die Raumplanung – gemäß der Schweizerischen Bundesverfassung – handelt u.a. von der „zweckmäßigen und haushälterischen Nutzung des Bodens“ (Art. 75 Abs. 1 BV).

<sup>71</sup> Hier verbindet sich das Prinzip der Nachhaltigkeit mit dem Eigentum und der Sozialpflichtigkeit bei der Eigentumsnutzung. Siehe dazu vor allem das Schweizerische Verfassungsrecht, das sich nuanciert deutlicher ausdrückt als das Bonner Grundgesetz: Art. 26 BV über die Eigentumsgarantie, Art. 73 BV zur Nachhaltigkeit (in Verbindung mit Art. 2 BV und der Präambel der BV) sowie Art. 75 BV über die Raumplanung. Diese Bestimmungen stehen in einem sachlich-direkten Zusammenhang.

<sup>72</sup> Dies trifft vor allem für die schweizerische Bundesverfassung zu, aber auch für das ergänzte Bonner Grundgesetz. Die BV behandelt die Nachhaltigkeit in der Präambel, in der Zweckbestimmung (Art. 2 BV) sowie in Art. 73 BV und vielen weiteren Bestimmungen. Art. 73 BV spricht sogar ausdrücklich von der Nachhaltigkeit, allerdings im Sinne des haushälterischen Umganges mit den Ressourcen, während sich die weiteren Bestimmungen für die nachhaltige Entwicklung in einem eher allgemein Sinn aussprechen und die Präambel die intergenerationelle Verantwortung betont. Art. 20a GG unterstreicht ihrerseits die Verantwortung für die künftigen Generationen. Dieser letztere Aspekt trifft den ethischen Kern. Dies geschieht in der schweizerischen Bundesverfassung, wie erwähnt, in der Präambel. Zur „Strategie Nachhaltigkeit“ siehe Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 27. März 2002, „Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002“, BBl 2002, 3946 ff. Der vorangehende Bericht datierte vom 9. April 1997: Strategie Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, BBl 1997 III 1045.

gewichtet je in sich und untereinander als nachhaltig zu gewährleisten, dann muss gleich beigelegt werden, dass der schwierigste Part im Abstimmen und Ausgleichen dieser drei in sich nachhaltig angelegten Bereiche liegt. Um dies zu erreichen bedarf es eines erheblichen Maßes an politisch hinreichendem, mit langem Atem ausgerüsteten Willen.<sup>73</sup>

Und wie steht es mit dem Lebensraum, mit dem Raum für das Leben von Menschen, Fauna und Flora?<sup>74</sup> Die neueren Verfassungen rücken die Aufgabenkompetenzen und die ethischen Implikationen, die von der Würde der Kreatur bis zum Landschaftsschutz und zur Walderhaltung, aber auch zum Tierschutz und zum quantitativen und qualitativen Schutz des Wassers reichen, näher zusammen, sodass mindestens über das Verständnis der Verfassung eine ethische Verdichtung in Richtung auf die Erhaltung der Lebensvoraussetzungen und die Begünstigung der Lebensentfaltung, die über die Grundrechte und die Wirtschafts- und Sozialordnung angestrebt wird, vorgezeichnet ist.<sup>75</sup> Die Frage, ob die Verfassungen die tradierte anthropozentrische Sicht relativieren, dürfte aufgrund der eben erwähnten Zusammenzüge zu bejahen sein, allerdings mit der juristisch elementaren Aussage verknüpft, dass es der Mensch ist und bleibt, welcher die Verantwortung für sein Tun zu leben hat. Davon kann das Recht nicht absehen, denn es adressiert sich an die Menschen: Die Menschen stehen aus der Rechtsordnung heraus und ihr gegenüber in Verantwortung.

Direkt oder indirekt finden sich in jeder Verfassung das Willkürverbot und das Gebot, Treu und Glauben walten zu lassen.<sup>76</sup> Sie sind für die Raumplanung von herausragender Bedeutung. Das mit Ermessen reichlich dotierte Raumplanungsrecht wäre kaum zu verantworten, wenn nicht eben dieses rechtlich und also auch rechtsethisch eingefangen wäre, nämlich

<sup>73</sup> Zum Nachhaltigkeitsprinzip, mitten in einer reichhaltigen Literatur, siehe neuerdings BÜCKMANN, W., Nachhaltigkeit – rechtliche und wirtschaftswissenschaftliche Aspekte, UPR 4/2001, S.1 ff., und die dort zit. Literatur. Zum ethischen Kern der Nachhaltigkeit LENDI, M., Nachhaltigkeit in der Bürgergesellschaft: Verantwortungsvolles Planen, Entscheiden und Handeln, in: Politische Studien, Sonderheft 1/2001, Das Prinzip Nachhaltigkeit, München 2001, S. 33 ff.; idem, Ganzheitlicher Landschafts- und Ressourcenschutz – ein ethisches Gebot der Nachhaltigkeit, Technische Universität München, München 2002, und die dort zit. Lit.; idem, Nachhaltigkeit – ein Auftrag der neuen Bundesverfassung, Problemstellung für Ingenieure, das Ingenieurwesen und das Engineering, in: GIGER/LÜBBE/SCHAMBECK/TSCHIRKY (Hrsg.), Technologische Entwicklung im Brennpunkt von Ethik, Fortschrittsglauben und Notwendigkeit, Bern 2002, S. 385 ff.; daselbst FRITSCH, B., Ethische Aspekte einer nachhaltigen Ressourcen- und Energiepolitik, a.a.O., S. 425 ff.

<sup>74</sup> Der einstige politisch fatale Missbrauch dieses so elementaren Begriffs ist uns bewusst. Es geht hier nicht um den Raum für ein Volk oder eine Rasse, ich betone dies, sondern um die Voraussetzungen für das Leben und die Entfaltung des Lebens in Kenntnis der Würde des Menschen und der Kreatur im Allgemeinen. Nebenbei und doch nicht nebenbei: Mit der konsequenten ethischen Herausforderung der Raumplanung, die sie anhält, innezuhalten und sich zu besinnen und über das Leben zu staunen, wird dem Eindringen von Ideologien mit ihren Überakzentuierungen gewehrt. Die Verwendung des Begriffs des Lebensraumes ist in diesem sachlich-ethischen Zusammenhang sinnvoll. Siehe dazu LENDI, M., Das Recht des Lebensraumes, in: SCHLUEP, W.R. (Hrsg.), Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat ARNOLD KOLLER, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 107 ff.

<sup>75</sup> Auch hier darf die schweizerische Bundesverfassung zitiert werden. Sie fasst Umwelt- und Raumplanungsaufgaben in einem gemeinsamen Abschnitt zusammen, stellt die Nachhaltigkeit voraus und fügt Aussagen zum Wasser, zum Wald, zum Natur- und Heimatschutz, zum Tierschutz bei – die Abschnitte über den Verkehr sowie die Energie und Kommunikation folgen gleich nach (Art. 73 ff. BV). Die „Würde der Kreatur“ wird im Zusammenhang der Gentechnologie erwähnt (Art. 120 Abs. 2 BV), darf aber nach ihrer Bedeutung mit dem Duktus der gesamten Verfassung in Verbindung gebracht werden.

<sup>76</sup> Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV.

durch das Verbot der Willkür, positiv als Gebot formuliert, im Rahmen des eingeräumten Ermessens hohe Sachlichkeit zu pflegen und die Planung ganz und gar der sachlichen Begründung zu unterstellen. Planungsberichte und Pläne erläuternde Texte dienen deshalb nicht einseitig der Information und der Kommunikation; sie sind gleichzeitig die Rechenschaft, nach sachlichen Gesichtspunkten und also ethisch vertretbar zu planen. Treu und Glauben kommt vor allem im Bezugsfeld Planung – Planungsbetroffene zum Tragen. Auskünfte der zuständigen Planungsstellen dürfen nicht beliebig sein, sie sind auf Vertrauen anzulegen, sie haben also Treu und Glauben zu beachten und sind deshalb, von Ausnahmen abgesehen, auch ethisch, rechtsethisch und letztlich sogar rechtlich verbindlich.

Die zeitgemäßen Verfassungen sind überdies durch den Demokratieanspruch geprägt. Dieser führt bald einmal hinüber zum Grundkonsensproblem, dann aber auch zum Diskurs über die Lebensentfaltung, die Lebensbedürfnisse, die Lebenskonflikte in Raum und Zeit. Soweit und sofern die Verfassung politische Rechte einräumt, zeichnet sie das Miteinander der Menschen vor, insbesondere im Bereich der politischen Entscheidungen – eine Grundhaltung, welche auf die Raumplanung mit Anforderungen an die Information und die Mitwirkung durchschlägt. Hier entsteht in nuce das Bild einer demokratischen Gerechtigkeit.<sup>77</sup>

Dieser Aufriss, so knapp er gehalten ist, so deutlich macht er klar, dass die Verfassungen reich an ethischen Aussagen sind, auch wenn nicht übersehen werden kann, dass sie, ungeachtet des in sich geschlossenen Menschenbildes – geprägt durch Freiheit, Würde des Menschen und Selbstverantwortung im Verbund mit der gesellschaftlichen Verantwortung – nicht konfliktfrei ausgelegt sind. Es wird immer wieder sich überschneidende und ausschließende Interessenkonflikte geben, die nach einer Koordination, nach einer Abstimmung, nach einem Abwägen, nach einem Ausgleich rufen. Und eben diese Konfliktmeisterung durch Koordination in der Sache oder im Bereich von Verfahren ist ihrerseits eine rechtsethische Handlung, die allerdings als positivrechtliche Aussage *expressis verbis* kaum auszumachen ist, die aber dem Geist der Verfassung als einem Ganzen entspricht.

Auf die Raumplanung übertragen bedeutet dies: Die Einheit der Rechtsordnung, repräsentiert durch die Einheit der Verfassung, trifft zwar auf die Unteilbarkeit des Lebensraumes, gleichzeitig aber auf die sich in Raum und Zeit abspielenden Sach- und Interessenkonflikte. Geboten ist – ethisch gewichtet – eine ganzheitliche Sicht des Rechts und des Lebensraumes. Sie bedingt die materielle und formelle Koordination in der Rechtsanwendung. Gleichzeitig gebietet sie Freiräume für das menschliche Agieren, wie sie eben durch das rechtsimmanente Menschenbild, geprägt durch die Freiheit und Würde der Menschen, gefordert sind.

---

<sup>77</sup> Dabei ist nicht entscheidend, ob für die repräsentative oder direkte Form der Demokratie optiert wird. Wichtig ist die Integration der politischen Rechte in den Kontext der Grundrechte (Art. 37 ff. BV). Siehe im Übrigen zum Zusammenhang von Demokratie und Gerechtigkeit sowie von Demokratie und Grundrechten MÜLLER, J.P., *Demokratische Gerechtigkeit*, München 1993; *idem*, *Der politische Mensch – menschliche Politik*, Basel/Genf/München 1999.

## 6. Die Rechtsethik der Gesetzesstufe

Bekanntlich umfasst das Raumplanungsrecht der Gesetzesstufe funktionales und nominales. Für das letztere stehen in der Schweiz das Bundesgesetz über die Raumplanung und für Deutschland das Raumordnungsgesetz beispielhaft im Vordergrund.<sup>78</sup> Zum funktionalen zählen das Umwelt-, das Verkehrs-, das Energie- und vor allem auch das Baurecht. Eine abschließende Auflistung ist nicht möglich.<sup>79</sup> Die Aufmerksamkeit gilt vorweg dem nominalen Raumplanungsrecht, doch darf die (rechts-)ethische Relevanz des funktionalen nicht unterschätzt werden.

Im Vordergrund für das Verständnis der Gesetzesstufe stehen die soeben dargelegten konstitutionellen rechtsethischen Inhalte, die von der Verfassung her das Raumplanungsrecht der Gesetzesstufe erreichen und durchdringen, seine Interpretation prägen. Sie sind mitzubedenken, also alle vorstehenden Aussagen zum Recht auf Leben, auf persönliche Freiheit, zur Meinungs- und Informationsfreiheit, zur Nachhaltigkeit usw. Sie bereichern die rechtsethischen Elemente der Gesetzesebene. Auf der anderen Seite ist zur Kenntnis zu nehmen, dass, rechtlich betrachtet, Zweckbestimmungen des nominalen und funktionalen Raumplanungsrecht sowie allgemeine Leitbildvorstellungen nicht zum inneren Kern des ethisch durchdrungenen Raumplanungsrechts zählen, sofern es sich nicht um Rechtssätze im Sinne von Verhaltensnormen handelt. Es handelt sich in der Regel um programmatische Vorgaben.<sup>80</sup> Dazu zählen beispielsweise die Leitbilder der dezentralisierten Konzentration, ausgewogener Lebensverhältnisse, der Mehrung der Lebensqualität, des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen usw. Die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung<sup>81</sup>, welche die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig gewordenen Ordnung führt, mag als Interpretationshilfe dienen, sie darf aber nicht als Rechtssatz verstanden und von daher auf den ethischen Gehalt untersucht werden, was allerdings nicht heißt, das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung sei frei von ethischen Einschlüssen. Im Gegenteil, es dürfte reich ausgestattet sein, nur handelt es sich nicht um (typische) rechtsethische Inhalte. Dies gilt auch für andere allgemeine Leitbilder im Rahmen von Zweckbestimmungen des nominalen Raumplanungsrechts.

<sup>78</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18. August 1997; für die Schweiz ist das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 maßgebend.

<sup>79</sup> Insbesondere geht es um das Recht des Lebensraumes. Diesem dienen letztlich auch das Staats-, das Wirtschafts- und das „Gesellschafts“recht zu, da die räumliche Entwicklung ohne die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftsrelevanten Bezüge nicht erfasst und verstanden werden kann.

<sup>80</sup> § 1 ROG; Art. 1 RPG. Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. auch § 1 BauGB. Ganz anderer Rechtsnatur sind die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG/Art. 3 RPG).

<sup>81</sup> Sie ist dem ROG zu entnehmen (§ 1 Abs. 2): „Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.“ Daran angeschlossen ist eine Auflistung konkretisierender Hinweise, wobei auch die verfassungsrechtlich vorgegebene freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen hervorgehoben werden (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Ziff. 1 ROG).

Im Mittelpunkt der rechtsethischen Würdigung der Raumplanungs(ordnungs)gesetzgebung stehen die Grundsätze der Raumplanung resp. der Raumordnung.<sup>82</sup> Diese konkretisieren die Zweckvorgabe des Raumplanungs-/Raumordnungsrechts. Insofern spiegeln sie auch die vorgegebenen Leitbilder der konzentrierten Dezentralisation, der nachhaltigen Entwicklung usw.<sup>83</sup> Weil es sich bei ihnen um Rechtssätze, wenn auch um finale, und zwar des behördlichen und zivilen Verhaltens, handelt, dürfen sie auf die ethischen Einschlüsse hin befragt werden. Folgt man ihrer inneren Grundausrichtung, so rankt sich diese um die verfassungsrechtlich vorgegebenen grundrechtlichen Intentionen, nämlich um den Schutz des Lebens, um die Freiheit der persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensentfaltung, um die nachhaltige räumliche Entwicklung, um die Einbindung des menschlichen Lebens in das räumliche Geschehen, sei es in- oder außerhalb der Siedlungen, kurzum die Grundsätze führen die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Zusammenhang und zugunsten der räumlichen Entwicklung konkretisierend näher aus. Ihre rechtsethische Relevanz wirkt sich vor allem im Bereich des planenden Ermessens aus, ist aber auch für die nachgehende Gesetzgebung bedeutsam. Sie reicht zudem bis und mit in die planmäßigen Festlegungen und in die streitige Rechtsanwendung hinein, zumal die Planungsgrundsätze auch beim Erlass von Plänen, bei den Planabstimmungen und bei den Interessenkonflikten sowie mitten in den Rechtserwägungen zu beachten sind. Rechtsethische Kennzeichen der Planungsgrundsätze sind Rücksichtnahme auf Erhaltenswertes und Voranschreiten hin auf Ziele, bezogen auf die Menschen und ihr gestaltendes Agieren, dann aber auch auf die Landschaften, die Siedlungen und die Anforderungen des Transportes sowie der Versorgung/Entsorgung.

Sichtbar wird in der Raumordnungsgesetzgebung eine Präferenz zugunsten der Subsidiarität<sup>84</sup>, was ethisch betrachtet heißt: Die Raumplanung hat die menschliche Nähe im Auge zu behalten und die raumwirksamen Entscheidungen auf jener Ebene zu suchen, auf der das Leben im Raum durchschaut, verstanden und verantwortungsvoll in Umrissen geordnet werden kann. Dementsprechend entwickelt sich die Raumplanung im Bundesstaat auf allen Staatsebenen des Bundes, der Länder (Kantone) und Gemeinden, mit deutlichem Schwergewicht aber bei den Ländern und Kommunen, allenfalls bis in die Gemeindeautonomie hinein. Auf der anderen Seite verweist die Gesetzgebung auf die landes(kantons)- und bundesweiten Grundanforderungen und, ohne dies hinreichend zu verdeutlichen, setzt sie europäische Absteckungen voraus, so hinsichtlich der transeuropäischen Verkehrsnetze, des Umweltschutzes und auch der Siedlungsentwicklung.

<sup>82</sup> § 2 ROG; Art. 3 RPG.

<sup>83</sup> In Raumplanungsgesetzen angesprochene „Leitbilder“ – das schweizerische Recht verzichtet auf eine prononciert unterstrichene Leitvorstellung, erwähnt aber mehrere Ziele – werden erst über die (entsprechenden) Planungsgrundsätze und deren Umsetzung in Pläne operabel. Dies gilt insbesondere auch für die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung gemäß § 1 Abs. 2 ROG.

<sup>84</sup> Dies kommt schon darin zum Ausdruck, dass es sich bei der Raumordnung um eine Materie handelt, zu welcher dem Bund nach GG Art. 75 resp. BV Art. 75 lediglich das Recht zur Rahmen- resp. Grundsatzgesetzgebung zuerkannt ist, zumal es die Länder resp. Kantone sind, welche die räumliche Ordnung zu schaffen haben. Das Subsidiaritätsprinzip kann ethisch zweifach gewichtet werden, so nach der Seite der föderativen Ordnung, dann aber auch nach der Seite der Zurücknahme der staatlichen Aufgaben im Verhältnis zur Selbstverantwortung.

Im Verbund mit dem funktionalen Raumplanungsrecht weitet sich der rechtsethische Gehalt des nominalen Raumplanungsrechts um die ethischen Einschlüsse im funktionalen aus. Sie sind nicht grundsätzlich verschieden, allein schon deshalb, weil sie auf denselben verfassungsrechtlichen Grundlagen aufbauen. Besondere Aufmerksamkeit unter rechtsethischen Gesichtspunkten verdienen die Prinzipien des Umweltrechts, namentlich das Vorsorge- und das Verursacherprinzip, dann aber auch jene der ganzheitlichen Betrachtungsweise und der kontrollierten Selbstverantwortung. Die Prinzipien sind als solche mit einem normativen Kern versehen, rechtlich verbindlich sind sie aber nur in den rechtssatzmäßigen Ausformungen. Das Verursacherprinzip – zum Beispiel – setzt Regelungen über die Kostenanlastung voraus. Qualifizierte Beachtung verdient das Vorsorgeprinzip: Es führt u.a. – über präventive Maßnahmen hinaus – zu einer vorsorglichen Verzichtserhellung auf Nutzungen bei nicht hinreichendem Wissen, also bei nicht nachgewiesener Kausalität, aber anstehenden Hinweisen auf mögliche irreversible Tatbestände. In dieser Art unterscheidet es sich deutlich vom Nachhaltigkeitsprinzip, trägt aber dessen ungeachtet zur Stärkung der Verantwortung bei und ist in diesem Sinne ethisch gewichtig. Was dies aber konkret bedeutet, das muss die Gesetzgebung näher ausführen. Sie muss klar regeln, unter welchen Voraussetzungen von der im Recht üblichen Kausalität zwischen Ursache und Wirkung ausnahmsweise abgewichen werden kann und wie die verzichtsorientierte, gewählte Ordnung bei sich ändernden Erkenntnissen zu handhaben ist. Manifest wird dies beim Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen, aber auch bei jenem mit nur begrenzt verfügbaren.<sup>85</sup>

Ein nicht minder wichtiger Sachverhalt betrifft den Problembereich der sensitiven Daten.<sup>86</sup> Maßgebend dazu ist die Datenschutzgesetzgebung. Sie ist in der Wissens- und Kommunikationsgesellschaft mit ihren technologisch beinahe unbegrenzten Möglichkeiten der Datenerfassung und Datenbearbeitung resp. -auswertung gerade auch für die Raumplanung bedeutsam, ist diese doch versucht, in ihre Planungen alle nur denkbaren Informationen, soweit sie raumrelevant sind, einfließen zu lassen. Außerdem gehört es zu den Grundanliegen der Raumplanung, den physischen Verkehr durch den immateriellen zu substituieren, was nichts anderes heißt, als dass sie das Kommunikationsnetz als Steuerungselement der räumlichen Entwicklung zu gebrauchen gedenkt. In all diesen Informationssträngen samt den nicht leicht fassbaren Datenanhäufungen wächst die Bedeutung des Persönlichkeitsschutzes. Dieser ist primär verfassungsrechtlich unterlegt, wird aber auf der Gesetzesstufe konkretisiert, sei es gegenüber den planenden Behörden, sei es gegenüber den Bearbeitern und Anbietern von Informationen.

Die Zahl der weiteren ethisch herausfordernden Rechtsgebiete der Gesetzesstufe lässt sich beliebig ausdehnen. Zu denken ist beispielsweise an den qualitativen und quantitativen

<sup>85</sup> Vgl. dazu LENDI, M., Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips, in: idem, Subtilitäten des Rechts, Zürich 1996, S. 73 ff.; idem, Rechtskultur als Ausdruck der Verantwortung für den Lebensraum, a.a.O., S. 125 ff.

<sup>86</sup> Die Raumordnungsgesetze behandeln in der Regel den Datenschutz nicht. Es ist aber selbstverständlich, dass die Datenschutzgesetzgebung auch für die Raumplanung gilt. Art. 13 BV formuliert explizit, dass jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten hat. Dies hängt mit der persönlichen Freiheit zusammen. Sie ist für die Raumplanung relevant.

Bodenschutz<sup>87</sup>, der vom Gebot der haushälterischen Bodennutzung getragen wird, sodann an den präventiven Umgang mit technischen Risiken<sup>88</sup>, die nicht nur technisch zu erwägen sind, sondern immer auch ethisch, was die Gesetzgebung initiiert, indem sie Risiken bewertet. Aber auch der quantitative und qualitative Schutz der Wasservorkommen<sup>89</sup> impliziert den ethisch gewichteten Umgang mit dem öffentlichen Gut „Wasser“. In eine ähnliche Richtung weist das Gebot der Erhaltung des Waldes<sup>90</sup>, hinsichtlich der Fläche, der Lage und der Nutzung. Der Landschafts-, der Natur- und Heimatschutz, der Denkmalschutz, wie immer sie gesetzlich erfasst sind, sie schließen ethische Aspekte ein, einerseits mit dem Schutzanspruch, andererseits als Maßstäbe für das Abwägen und Abstimmen vor dem Hintergrund von Ziel-, Güter-, und Interessenkollisionen. All diese Aspekte verweisen in der Summe auf die umfassenderen des Landschafts- und des Ressourcenschutzes, gleichzeitig aber auch auf die Einbindung in die Raumplanung.<sup>91</sup> Deutlich sichtbar wird das langzeitliche Element der intergenerationellen Verantwortung, verbunden mit der Vorsicht gegenüber dem Unwider-rufflichen – rechtsethische Aspekte!

Eine der besonders heiklen Fragen bildet die Mobilität. Wie ist sie rechtsethisch gewichtet? Hier reichen sich Raumplanungs- und Verkehrsrecht die Hand. Die persönliche Freiheit nach der Verfassung betrifft zwar die Bewegungsfreiheit, rechtlich betrachtet aber einen wesentlich engeren Kern, nämlich die Bewegungsfreiheit und die körperliche Integrität gegenüber der auf die Person bezogenen staatlichen Machtanwendung.<sup>92</sup> Aus dem Geist der Verfassung heraus ist es dennoch für die Gesetzesstufe unumgänglich, die Freiheit des Sich-Bewegens im Sinne der Mobilität im Raum positivrechtlich vorzusehen, sind doch die Grundrechte mit ihrem Anspruch einer freiheitlichen Regelung in der gesamten Rechtsordnung sinnbezogen umzusetzen, konkret durch die freie Wahl der Verkehrsmittel, den Gemeingebrauch an den öffentlichen Straßen und Plätzen, durch den freien Zutritt zu Verkehrsmitteln des öffentlichen Verkehrs wie auch zu den Angeboten der Kommunikation. Diese ethische Gewichtung führt also letztlich auf die Verfassung zurück, präsentiert sich aber vor allem auf der Ebene der Gesetzgebung. Da neben dem Verkehrsrecht und seiner verfassungsrechtlichen Verankerung auch das Raumplanungs- und das Umweltrecht zu beachten sind, drängt

---

<sup>87</sup> Dieser ist Gegenstand der Umweltschutzgesetzgebung. Siehe dazu schweizerisches Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, Art. 33 ff., dazu die Verordnung über die Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998.

<sup>88</sup> Aufschlussreich ist hier die schweizerische Verordnung über den Schutz vor Störfällen vom 27. Februar 1991. Dominant sind nicht die Vorschriften über den Schutz vor den Auswirkungen von Störfällen, sondern die Grundsätze der Vorsorge. Die bundesrepublikanische Gesetzgebung kennt eine entsprechende Störfall-Verordnung vom 19. Mai 1988.

<sup>89</sup> Die schweizerische Bundesverfassung spricht, analog zum Umgang mit dem Boden, von der haushälterischen Nutzung und dem Schutz der Wasservorkommen (Art. 76 Abs. 1 BV). Im Vordergrund steht schweizerischerseits das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991.

<sup>90</sup> Auch hier wird in der schweizerischen Verfassung deutlich formuliert, wenn sie verlangt, der Bund habe Maßnahmen zur Erhaltung des Waldes zu fördern. (Art. 77 Abs. 1 BV). Siehe sodann schweizerisches Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 in Art. 3: Die Waldfläche soll nicht vermindert werden.

<sup>91</sup> Siehe dazu LENDI, M., Ganzheitlicher Landschafts- und Ressourcenschutz, ein ethisches Gebot der Nachhaltigkeit, vervielfältigter Vortrag an der TU München, München 2002.

<sup>92</sup> Art. 2 GG; Art. 10 BV

sich allerdings eine differenzierte Sicht und eine entsprechend nuancierte Regelung der Mobilität auf. Dies gilt auch für die Auslegung des positiven Verkehrsrechts: Das Prinzip der Nachhaltigkeit, das Raumplanungs- und das Umweltrecht verlangen nach einer raum-zeitlichen Einbindung der Mobilität. Resultieren dürfte letztlich so etwas wie eine „auf Dauer tragbare Mobilität“. Darin spiegelt sich die rechtsethische Doppelbewertung: a) Mobilität als Ausdruck der Freiheit, konkret der Bewegungsfreiheit der Menschen, b) Zurücknahme (Beschränkungen) der Mobilität aufgrund des Prinzips der Nachhaltigkeit als Verantwortung gegenüber kommenden Generationen in der Vernetzung von leistungsfähiger Wirtschaft, solidarischer Gesellschaft und ökologischem Gleichgewicht, sodann verbunden mit dem Raumplanungs- und Umweltrecht, die insgesamt die Mobilität in Bahnen zu lenken haben.<sup>93</sup>

So zutreffend es ist, vor allem die Verhaltensnormen rechtsethisch zu befragen, so zwingend ist es, jenen formellen Normen rechtsethische Beachtung zu schenken, die indirekt von hohem materiellem Gehalt und also reich an ethischen Vorgaben sind. Hinter der Anfechtbarkeit von Verwaltungsakten, hinter der Rechtsweegegarantie und damit hinter dem Prozessrecht steht jedenfalls die Aussage, keine Verfügung, keine Entscheidung dürfe für sich beanspruchen, von vornherein fehlerfrei zu sein. Die Einsicht in das Mangelhafte, das Geradestehen für Fehlermöglichkeiten, das Offensein für andere Auffassungen, sie verkörpern eine ethische Haltung, die für die ganze Rechtsordnung prägend, auch für die Raumplanung maßgebend ist. So ist es ethisch, sogar rechtsethisch begründet, Planungsentscheide und Pläne dem Rechtsschutz zu unterstellen. Daran wird erkennbar: Die rechtsstaatliche Einbindung der Planung, auch im Bereich des formellen Rechts, illustriert die ethisch so eminent wichtige Grundhaltung, Planung nicht aus einem Geist des Besserwissens heraus betreiben zu dürfen, aber auch nicht zu müssen. In den gleichen geistigen Zusammenhang gehört die rechtliche Ordnung, Pläne periodisch zu überprüfen und nötigenfalls zu ändern. Dahinter verbirgt sich die ethische Haltung der kritischen Distanz zum eigenen Tun.

Die Mitwirkung an der Planung durch Planungsberührte/-betroffene hat ihren verfassungsrechtlichen Grund in den politischen Rechten, dann aber auch im Recht, Informationen frei empfangen und aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen zu können. Diese verfassungsrechtlichen Grundrechtsgehalte gebieten geradezu, auf der Gesetzesstufe initierende, begleitende wie auch entscheidende Möglichkeiten der Mitwirkung in der Raumplanung zu eröffnen, sei es für die Betroffenen, sei es für die Berührten. Die Verantwortung liegt beim Gesetzgeber. Das Stichwort der Planungspartizipation illustriert die Stoßrichtung. Noch zutreffender dürfte es sein, die politischen Rechte zu aktivieren und den Kreis der Mitwirkungen über die Berührten auf politisch verantwortliche Träger der Zukunftsverantwortung auszudehnen. Die demokratische Entscheidung über Pläne und Programme ist somit angemahnt. Auch wenn dies rechtlich nicht allenthalben so geregelt sein mag, jene gesetzlichen Anordnungen, welche neben dem Rechtsschutz und der Planungspartizipation

<sup>93</sup> Wie dies zu geschehen hat, ist nicht hinreichend bedacht. Großräumig geht es um logistische Verlagerungsintentionen von der Straße auf die Schiene, wirtschaftlich wird über den Energiepreis resp. die Erhebung von Abgaben auf die Energie gesteuert und regional/örtlich werden Parkplatzbeschränkungen sowie Geschwindigkeitsbegrenzungen gesetzt und Fördermaßnahmen zugunsten des öffentlichen Verkehrs getroffen, ohne dass aber geklärt wäre, wo die Grenzen im Einzelnen und in der Aufsummierung sind.

den demokratischen Entscheid über Pläne, so auf der örtlichen Ebene, vorsehen, kommen den ethischen Grundsätzen der Bürger-Involvierung nahe.<sup>94</sup>

Würdigt man die Regelungen der Gesetzesstufe, so fällt auf, dass die ethischen Komponenten zur Zielausrichtung der Raumplanung resp. Raumplanung beitragen und gleichzeitig zu Schranken des Planens werden, etwa wenn die Raumplanung angehalten wird, die raumplanerischen Festlegungen auf Raumstrukturen zu beschränken und nicht zu detaillierten Plänen eines Endzustands werden zu lassen. Dahinter stehen neben der konsequenten Zielverfolgung der (ethisch unterlegte) Respekt vor der Freiheit der Menschen und vor der Verantwortung für das Leben, die Lebensvoraussetzungen und die Lebensentfaltungschancen. Eingeschlossen sind die (ethisch bedachte) Rücksichtnahme auf die Eigentumsfreiheit, die Grundsätze der Wirtschaftsfreiheit und sodann auf die wirtschaftliche, die soziale wie auch die ökologische Nachhaltigkeit, dann aber auch auf die Subsidiarität zugunsten der nachgeordneten Behörden und deren Beurteilungskompetenz. Finalisierte Planungen wären unethisch, weil sie die Selbstverantwortung bedrängen und die Abstimmungen zwischen unvermeidbaren Interessen- oder Zielkonflikten wie auch zwischen konkurrierenden Gesetzen belasten und also grundrechtliche Vorgaben verdrängen würden.

## **7. Rechtsethischer Rückhalt – Gegenwärtigkeit der Rechtsethik**

Das geltende (nominale und funktionale) Raumplanungsrecht der Verfassungs- und Gesetzesstufe ist aktuell und von seiner Anordnung her nicht problemfrei. Die Wirklichkeit ändert sich. Die Anforderungen waren gestern andere, als sie morgen sind. Es steht unter Tatsachendruck. Dieser mindert, wenn auch nicht immer, so doch häufig, die normative Ordnungskraft. Das geltende Raumplanungsrecht entstand in einer Zeit, in der die Verantwortung des Staates für die räumliche Entwicklung unbestritten und der Ordnungsbedarf evident waren. Zudem waren das Planungs- und Rechtsverständnis breiter und tiefer verankert, als sie es heute sind.<sup>95</sup> Vor allem aber antwortet aktuell das geltende Recht nicht hinreichend auf die anstehenden und aufkommenden räumlichen und politischen, wirtschaftlichen und sozialen wie auch ökologischen Probleme. Zudem sieht sich das Raumplanungsrecht von andern Rechtsgebieten, beispielsweise vom Umweltrecht, bedrängt. Neu ist sodann – vor dem Hintergrund von Internationalisierung und Globalisierung – das Auseinanderklaffen von Staatsge-

---

<sup>94</sup> Beachtenswert ist dabei Art. 4 RPG, wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen unterrichten und dafür sorgen, dass sie in geeigneter Weise mitwirken kann. In den meisten Kantonen werden mindestens die grundlegenden Pläne der örtlichen Planung dem demokratischen Entscheid unterstellt, unbesehen der rechtstheoretischen Frage, ob Pläne gleich einem Gesetz zu behandeln oder als Verwaltungsakte zu interpretieren seien. Das ROG hält sich in diesem Punkt (§ 7 Abs. 6) etwas mehr zurück: „Es kann vorgesehen werden, dass die Öffentlichkeit bei der Aufstellung der Raumordnungspläne einzubeziehen und zu beteiligen ist.“

<sup>95</sup> Zum Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft siehe RITTER, E.-H., Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft, in: Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998, S. 6 ff. Auf die Frage, Raumplanung im Umbruch?, antwortet LENDI M., Raumplanung im Umbruch?, Erfolge der räumlichen Grundordnung – Defizite bei den Qualitäten, in: WEBER G. (Hrsg.), Zukunftsperspektiven von Raumplanung und Ländlicher Neuordnung, Wien 2000, S.17 ff.; idem, Raumplanung im Umbruch, Auf dem Weg zu einer politisch, sachlich und ethisch indizierten Raumplanung, ZBl (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht) 1999, S. 193 ff.

biet und Markträumen. Ferner muss es zur Kenntnis nehmen, wie der Einfluss der staatlichen Organe auf die standortflexibel gewordenen, zudem nicht mehr langfristig disponierenden Unternehmungen schwindet. Auch kennt das geltende Recht die erforderlichen Antworten auf die Verselbstständigungen einst öffentlicher Unternehmungen, so in den Bereichen des Verkehrs<sup>96</sup> und der Energiewirtschaft<sup>97</sup>, noch nicht in allen Teilen. Offen ist unter anderem, ob und in welchem Maß die autonom gewordenen Betriebe neben ihrer unternehmerischen gleichzeitig öffentliche Verantwortung für den service public und ganz allgemein für die Raumordnung tragen. Selbst im Rahmen der modernen Verwaltungswissenschaften ist nicht enddiskutiert, ob und wie sich der Staat unter der Doktrin einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management) zugunsten des Lebensraumes einsetzen soll. Hat er hoheitlich, vertraglich, oder gar marktwirtschaftlich zu agieren?

Fest steht auf alle Fälle, dass mit der allfälligen Zurücknahme der Regelungsdichte, wie dies im Interesse der Stärkung wirtschaftlicher, sozialer und individueller Freiräume an sich erwünscht wäre, die in den Rechtssätzen eingeschlossene ethische Aussagedichte schwinden könnte, wenn sie nicht sorgfältig bedacht angeordnet wird. Selbst bei einem massiven Abbau würde aber die Rechtsethik nicht einbrechen, da das Recht und seine ethischen Inhalte auch dort greifen, wo sektorale Detail-Regelungen zurückgenommen werden. Die beschränkt rechtsgebundene oder gar rechtssatzfreie Planung der Gesetzesstufe wird, wie wir einleitend festgestellt haben, nicht rechtsfrei. Die Grundaussagen der Rechtsordnung mit ihrem rechtsethischen Gewicht – vorweg der Verfassung und zunehmend dem internationale Recht zu entnehmen – stehen so oder so oben an. Sie sind besonders reich an rechtsethischem Gehalt. Sie besagen u.a.: Die menschliche Würde ist gewährleistet, jeder Mensch hat ein Recht auf Leben und persönliche Freiheit, niemand darf diskriminiert werden, jede Person hat Anspruch, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden, usw.<sup>98</sup>

Verbleibende ethische Defizite über den Neuerlass rechtlicher Vorschriften zu beheben, bietet sich in einer Phase, die mindestens unterschwellig zu „Deregulierung“ oder gar zur „Entrechtlichung“ neigt, kaum an. Folglich können – zurzeit – bestehende ethische Lücken nicht oder doch nicht einseitig über Rechtsnormen geschlossen werden. Die Akteure, sei es auf Seiten der öffentlichen Hand, sei es auf jenen der Planungsadressaten, müssen deshalb, soweit Rechtsvorschriften fehlen, gebotenen moralischen Aufwand selbst leisten. Wohl können die Handelnden und Berührten zunächst auf die ethischen Bezüge des übergeordneten

<sup>96</sup> Dies gilt sowohl für den materiellen als auch den immateriellen Verkehr, zum Beispiel hinsichtlich des Schienenverkehrs und der Telefonie. Während nach dem deutschen Recht auf der Verfassungsstufe Klarstellungen erfolgt sind, sah das schweizerische Recht für diese Ebene davon ab. Die Regelungen auf Gesetzesstufe sind relativ breit angelegt, auch wenn gerade das Verhältnis zur räumlichen Ordnung wenig luzid geblieben ist.

<sup>97</sup> Die Energiewirtschaft umfasst hier sowohl die Produktion und Verteilung, aktuell vor allem im Bereich der elektrischen Energie.

<sup>98</sup> Vgl. die zeitgemäßen Formulierungen in Art. 8, 9 und 10 BV.

Rechts und des auffangstarken Privatrechts vertrauen<sup>99</sup>, doch kommen sie nicht darum herum, die ethische Frage von sich aus aufzuwerfen. Gefragt ist Eigenverantwortung, auch ethische.

Offen ist die Frage, ob die Raumplanung angesichts der für sie rechtlich verbindlich gewordenen „geltenden“ Ethik gemäss positivem Recht darauf verzichten darf, die allgemeine Frage nach der Ethik in der Raumplanung aufzunehmen. Sie wird sich auf alle Fälle immer wieder über zwei Grundtatbestände Rechenschaft ablegen müssen, nämlich a) über das geltende Raumplanungsrecht mit seinen ethischen Einschlüssen und b) über die Ethik der Raumplanung als Frage an das Recht. Damit hat es aber nicht sein Bewenden. Allein schon die wiederkehrenden Elementarfragen nach dem Gegenstand, aber auch nach dem, was Raumplanung ist, welchen Zielen sie sich widmen soll, welcher Instrumente sie sich bedienen darf, welche Maßnahmen mit welcher Dosierung sie zu ergreifen vermag, welche Schranken sie zu beachten hat, sind letztlich ethischer Natur. Sie richten sich an den Gesetzgeber, aber auch an die Raumplaner, an die Behörden, so sie mit räumlicher Planung befasst oder von ihr angesprochen werden. Dahinter steht das theoretische Verständnis der Raumplanung, das der praktischen Aufgabe der Raumplanung zudient: Die Theorie der Raumplanung, verstanden als Verständnis der Raumplanung (nicht der tatsächlichen oder zu planenden räumlichen Entwicklung), ist ethisch oder nicht.<sup>100</sup> Auf alle Fälle muss sie sich der Frage stellen, wie sie Zielvorgaben, Eingriffe sowie Lenkungsmaßnahmen in das räumliche Geschehen, die immer Menschen betreffen, verantwortet.

Manifest wird die ethische Dimension als Element des Raumplanungsrechts und der Raumplanung vor allem im Hinblick auf die Zukunftsdimension, so auch in der Relation von „Recht“ und „Zukunft“, wagt sich doch das Recht mitsamt seinen ethischen Inhalten an Regelungen heran, die in abstrakter Art künftige Entscheidungen gegenüber neu aufkommenden Tatsachen ermöglichen. Das Recht sucht aus sich heraus den Zukunftszugang. Es ist funktionsgemäß, auch wenn es sich anders darstellt oder anders erscheint, zukunftsorientiert und deshalb, wenn die innere Kapazität der Rechtsfortentwicklung durch Interpretation sinkt, wesensmäßig ganz oder teilweise novellierbar. Selbst dieser Satz ist ethisch zu reflektieren,

---

<sup>99</sup> Im Sinne von Beispielen sei auf die Schranken der Vertragsfreiheit und den privatrechtlichen Persönlichkeitsschutz verwiesen: „Ein Vertrag, der einen unmöglichen oder widerrechtlichen Inhalt hat oder gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig.“ (Art. 20 Abs. 1 Schweizerisches Obligationenrecht (OR) vom 30. März 1911); „Auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit kann niemand ganz oder zum Teil verzichten ... Wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, kann zu seinem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, den Richter anrufen.“ (Art. 27 Abs. 1, 28 Abs. 1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907). Darin sind elementare ethische, eben rechtsethische Aussagen enthalten. Vergleichbare Regelungen finden sich im BGB, so in § 138 hinsichtlich Sittenwidrigkeit. Auf der andern Seite kennt das deutsche Recht interessanterweise keinen mit dem schweizerischen Recht vergleichbaren umfassenden Persönlichkeitsschutz (siehe aber §823 Abs. 1 BGB). Er war dem deutschen Gesetzgeber wohl zu unbestimmt. Der schweizerische erachtete ihn als elementar und nahm Unbestimmtheiten in Kauf.

<sup>100</sup> Vgl. dazu LENDI M., Grundriss einer Theorie der Raumplanung, 3. A., a.a.O.; in diesem Werk hat der Autor schon früh (1. A. 1988) auf den Zusammenhang von Raumplanung und Ethik hingewiesen, was er in der Festschrift für KARL RUPPERT unterstrichen und im Festvortrag betont hat: LENDI M., Ethik in der Raumplanung, in: GOPPEL/SCHAFFER, Raumplanung in den 90er Jahren, Festschrift für KARL RUPPERT, Augsburg 1991, S. 571 ff.

schimmert doch darin die Souveränität durch, Regelungen, verbunden mit Rechtssicherheit, nicht mit absoluten Ansprüchen, nur auf Zusehen, aber doch in Verantwortung für die Zukunft zu treffen, also fern von „Besser-Wissen“, offen für Lernprozesse. Diese Erneuerungsfähigkeit ist rechtsethisch angezeigt. Das Recht und mit ihm die Rechtsethik sind somit strukturell in die Zukunftsfrage einbezogen, besonders deutlich im Planungsrecht, das sich bekanntlich bewusst mit eben dieser Zukunft auseinandersetzt.<sup>101</sup>

Die Rechtsethik zu überschätzen, wäre fragwürdig. Sie muss als das genommen werden, was sie ist: ethisch unterlegte Aussagen des Rechts und also in Rechtssätzen eingeschlossene ethische Urteile, die durch und in der Rechtsetzung resp. Rechtsanwendung zum Ausdruck kommen. Auch dort ist dies der Fall, wo Rechtssätze, weil sie von Zweckanliegen überlagert werden, nicht als ethische Aussagen erkannt und verstanden werden. Auf der andern Seite lohnt es sich, von der Ethik und von der Raumplanung her – von beiden Seiten und erst noch wiederkehrend – darüber nachzudenken, was an ethisch gewichteten Aussagen durch das geltende Recht aktuell und morgen zum Tragen kommen könnte oder durch zu schaffendes Recht wirksam werden soll. Bei der allgemeinen Zurückhaltung, sich im Bereich der Rechtsethik nicht zu übernehmen, muss es dennoch bleiben. Das Recht, selbst in seinen ethischen Dimensionen, gebietet eben nicht über die Ethik. Die rechtstypische Sicht der Adressierung an das äußere Verhalten der Menschen des Alltages ist überdies Ausdruck der philosophischen und wohl auch theologischen Weisheit des Respekts vor der Wahrheit: Es geht in Fragen der Ethik, so auch der Rechtsethik, immer darum, die Grundorientierungen nicht aus den Augen zu verlieren, dennoch die „Wahrheit zum Guten und Bösen“ nicht zu vereinnahmen, ihr aber suchend auf der Spur zu bleiben.

<sup>101</sup> Zum Verhältnis von Zukunft und Recht KLOEPFER M., Zukunft und Recht, in: Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für LENDI, M., Zürich 1998, S. 253 ff. Das Recht ist eben etwas zu Gestaltendes, es ist Herausforderung gegenüber der Zukunft, so die Grundthese von MICHAEL KLOEPFER. Wo aber zu gestaltendes Recht ansteht, da stellt sich immer wieder die Frage nach den einzuschließenden resp. bereits eingeschlossenen ethischen Urteilen.

## **Nachhaltige Entwicklung als ethisch gebotene Herausforderung für die Raumplanung**

### *Gliederung*

1. Einführung
2. Raumplanung – eine Schlüsseldisziplin für nachhaltige Entwicklung
  - 2.1 Querschnittsorientierung
  - 2.2 Vorsorgeorientierung
  - 2.3 Ressourcenintensität
  - 2.4 Langfristigkeit
  - 2.5 Offenheit
  - 2.6 Wertgebundenheit
  - 2.7 Komplementarität
3. Nachhaltige Entwicklung – Hemmnisse für die Rezeption in der Raumplanungspraxis
  - 3.1 Neo-liberale Wirtschaftsforschung torpediert Nachhaltigkeit
  - 3.2 Fehleinschätzungen seitens der Raumplanung
  - 3.3 Keine adäquaten Entscheidungsverläufe
  - 3.4 Mangel an Durchsetzungskraft
4. Brücken schlagen zwischen Anspruch und Wirklichkeit
  - 4.1 Suche nach „strategischen“ Themen und Partnerschaften
  - 4.2 Setzen von Teilschritten
  - 4.3 Übergänge aktiv gestalten
  - 4.4 Wissen vermitteln
  - 4.5 Positive Beispiele setzen
  - 4.6 Bei sich selbst beginnen

Literatur

## 1. Einführung

“Unrecht tut oft derjenige, der etwas nicht tut, nicht nur der, der etwas tut.“ Diese Lebensweisheit, die MARC AUREL zugeschrieben wird, ist man versucht, in das Stammbuch der meisten Angehörigen der Raumplanerzunft zu schreiben, und zwar angesichts ihrer bislang weitgehend fehlenden Auseinandersetzung mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und den daraus für ihr Fach abzuleitenden Konsequenzen.<sup>1</sup> So lässt es sichtlich weite Kreise der in der Raumplanung Tätigen nach wie vor unberührt, dass mittlerweile dieses Wertesystem auf globaler Ebene in den UN-Konferenzen 1992 von Rio de Janeiro wie 2002 von Johannesburg völkerrechtlich anerkannt wurde, mit der Konsequenz für die Unterzeichner einschlägiger Erklärungen, sowohl auf supranationaler als auch auf nationaler Ebene Strategien für die Implementierung dieses Leitbilds voranzutreiben. Dementsprechend wurde beispielsweise 1997 im so genannten Amsterdamer Vertrag die “Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“ (Art 2 EEA) als Ziel hinkünftiger Politiken der Europäischen Union primärrechtlich festgeschrieben und auf dem Gipfel von Göteborg 2001 “Eine Strategie der Europäischen Union für eine nachhaltige Entwicklung“ verabschiedet. Diese sollte “in den nächsten Jahren als Katalysator für politische Entscheidungsträger und die öffentliche Meinung dienen und zur treibenden Kraft für institutionelle Reformen und ein verändertes Verhalten von Unternehmen und Verbrauchern werden“. Ferner heißt es dort: “Um die Kluft zwischen ehrgeizigen Zielen und praktischen politischen Maßnahmen zu überbrücken, schlägt die Kommission vor, sich im Rahmen der Strategie auf einige wenige Probleme zu konzentrieren, die das Wohlergehen der europäischen Gesellschaft in Zukunft ernsthaft und irreversibel gefährden.“ In der Folge zählt das Dokument aus Sicht der EU-Kommission die zehn größten Gefahren für die nachhaltige Entwicklung in Europa auf, wobei bemerkenswert ist, dass fünf von ihnen mittelbaren Raumbezug haben, nämlich die Langzeitauswirkung zahlreicher tagtäglich in Verwendung stehender Chemikalien, die Lebensmittelsicherheit, die Überalterung der Bevölkerung, die Armut sowie das rasch wachsende Abfallvolumen. Fünf weitere genannte Bedrohungen weisen sogar einen unmittelbaren räumlichen Bezug auf, sind also direkt raumplanungsrelevant, nämlich die globale Erwärmung, der Rückgang der biologischen Vielfalt, der Bodenverlust, die Verkehrsüberlastung und die regionalen Ungleichgewichte.

In der Folge hat in Vorbereitung auf den UN-Gipfel für Nachhaltige Entwicklung im Spätsommer 2002 in Johannesburg beispielsweise auch die österreichische Bundesregierung “Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ im Frühjahr 2002 verabschiedet, in der eines von vier Handlungsfeldern mit “Lebensräume Österreichs“ betitelt ist, das fünf Leitziele umfasst, die wesensgemäß die Raumplanung stark tangieren. Sie lauten: Schutz der Umweltmedien und Klimaschutz, Vielfalt von Arten und Landschaften bewahren, verantwortungsvolle Raumnutzung und Regionalentwicklung, Mobilität nachhaltig gestalten und Verkehrssysteme optimieren.

---

<sup>1</sup> Die Autorin ist wissenschaftlich in Österreich tätig und bezieht sich in ihrer Einschätzung wesensgemäß vor allem auf die österreichischen Verhältnisse.

Trotz dieser politisch-programmatischen Bekenntnisse zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung auf suprastaatlicher wie auf nationalstaatlicher Ebene und der zweifelsfrei damit angesprochenen raumrelevanten Probleme und Handlungsfelder fühlen sich sowohl die Raumplanungswissenschaftler, die für die Raumplanung zuständigen Entscheidungsträger, als auch die in der Praxis tätigen Raumplaner nicht nur in Österreich, sondern im gesamten deutschsprachigen Raum zum überwiegenden Teil nicht angesprochen, wenn es eben darum geht, "den Weg für eine bessere Zukunft zu bereiten" (LENDI in diesem Band).<sup>2</sup> Denn eines steht außer Zweifel, dass die zitierten politischen Absichtserklärungen ihrerseits nichts der Sache Dienliches bewirken können, wenn es nicht ergänzend dazu gelingt, die Herausforderung "Sustainable development" in die einzelnen Fachbereiche hineinzutragen, zugleich diese im Hinblick auf die neuen Erfordernisse umzugestalten sowie sie untereinander in veränderte Beziehungen treten zu lassen. Parallel dazu müssen natürlich auch Verhaltensänderungen "an der Basis" greifen, um das sozio-ökonomische Gesamtsystem Schritt für Schritt in die gewünschte Richtung tatsächlich umsteuern zu können. Denn "ein ethischer Bewusstseinswandel lässt sich nicht von der Politik "machen", er kann nur langsam wachsen" (VOGT in diesem Band). Dementsprechend ist "Sustainable development durch den Spagat zwischen Grundsätzlichkeit einerseits und Realitätsnähe andererseits geprägt" (HESSÉ 1996).

Diesem Bogen, der sich zwischen allgemeiner Programmatik und konkreten Fragen der Implementierung spannt, folgen nun auch nachstehende Ausführungen, um das Beziehungsgeflecht zwischen Raumplanung und nachhaltiger Entwicklung zu charakterisieren.

## **2. Raumplanung – eine Schlüsseldisziplin für nachhaltige Entwicklung**

### **2.1 Querschnittsorientierung:**

Das Leitbild der Nachhaltigkeit bündelt thematisch die Suchprozesse nach jenen Wegen in der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung, die innerhalb des von der Natur vorgegebenen "ökologischen Korridors" verlaufen. Es setzt also auf eine den Erhalt bzw. die Wiederherstellung intakter Naturfunktionen ausgerichtete Optimierung des Zusammenwirkens von Natur, Gesellschaft und Wirtschaft (KANATSCHNIG; WEBER 1998). Damit folgt es – im Gegensatz zum Umweltschutz herkömmlicher Prägung – einem systemischen, integrativen Denkansatz, indem die Natur- und Umweltschonung neben der Verbesserung der Lebensqualität zum prägenden Leitmotiv sozio-ökonomischen Fortschritt Denkens und Handelns wird.

Systemisch-ganzheitliches Denken ist auch der Wesenskern der Raumplanung. Ihre Aufgabe ist die planmäßige Gesamtgestaltung eines Gebietes unter Abwägung der ökologischen, ökonomischen, sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Gegebenheiten und Entwicklungsmöglichkeiten. Die Raumplanung interpretiert dabei Räume als Systeme, bestehend aus physischen Raumelementen und Nutzungsoptionen, die untereinander durch eine Vielzahl von Beziehungen funktionell verflochten sind und auf deren Entwicklung sie mit einem ganzheitlichen Anspruch zielgerichtet Einfluss zu nehmen trachtet.

---

<sup>2</sup> Die Zitate aus dem Jahr 2003 beziehen sich regelmäßig auf Beiträge des jeweiligen Autors in diesem Sammelband.

Dieser holistisch-multidependente Ansatz, das Abwägen bei Entscheidungen von ökologischen, ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten, das über Einzelaspekte bzw. Einzelprojekte hinausgehende zielorientierte Denken prädestiniert die Raumplanung in besonderem Maße, sich sowohl bei der Entwicklung der Programmatik als auch in die Implementierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung einzubringen. Denn die Querschnittsorientierung, das Mitdenken ökologischer Aspekte bei sozio-ökonomischen Entscheidungen in ihrer Wirkung auf das jeweils zur Beurteilung anstehende Gesamtsystem ist auch bezeichnend für eine Vorgangsweise im Sinne der Nachhaltigkeit.

## 2.2 Vorsorgeorientierung

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung wurde vor allem aus der Erkenntnis heraus entwickelt, dass der nachsorgende Umweltschutz als bloße "Reparatur an der Natur" weder den Raubbau an den natürlichen Ressourcen noch die steigenden Umweltbelastungen hintanhaltend konnte. Dies beweisen etwa der Klimawandel, der Artenschwund, der anhaltende Flächenfraß, die zunehmende Verlärmung und Verschandelung der Kulturlandschaften, der wachsende Energieverbrauch u.v.a.m. Das heißt, die end-of-pipe-Lösungen herkömmlichen Umweltschutzhandeln waren und sind nicht dazu angetan, Mensch und Natur aus der "Zwickmühle" zu viel Rohstoffinput/zu viel Schadstoffoutput tatsächlich herauszuführen. Unter dem Gesichtswinkel des Leitbilds nachhaltiger Entwicklungen ist das aber als essentieller Verstoß gegen die Gebote intergenerationeller und intragenerationeller Gerechtigkeit zu interpretieren und zwar deshalb, weil zum einen zunehmende Rohstoffknappheit und Umweltkatastrophen und -belastungen den nachfolgenden Generationen als immer schwerere Hypotheken zur Last fallen und diese solcherart zunehmend ihrer "Erbfreiheit" (RUH 1988) beraubt werden. Zum anderen bietet der nachsorgende Umweltschutz auch keine Antwort auf die Frage der Verteilungsgerechtigkeit im Zugang zu den Rohstoffen zwischen den Reichen und den Armen innerhalb der gleichzeitig auf dieser Welt lebenden Generationen. Dies drückt sich etwa darin aus, dass derzeit ein Fünftel der Weltbevölkerung vier Fünftel der Rohstoffe verbraucht. "Ohne ausgleichende Maßnahmen besteht (aber) die Gefahr, dass der gesellschaftliche Grundkonsens zerbricht" (PRANGER 2001), worauf Terrorismus, Migrationströme, Kriege um Erdöl und Wasser schon heute einen Hinweis geben, welche Gestalt die entsprechenden Verteilungskonflikte annehmen.

Vorsorgeorientierung ist folgerichtig ein zentraler Anspruch im Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, sucht es doch nach jenen Entwicklungspfaden, die vorausschauend den inter- wie intragenerationellen Interessenausgleich gewährleisten. Damit ist aber auch die Brücke zur Planung im Allgemeinen und zur Raumplanung im Besonderen geschlagen. Denn Planen heißt präventive Maßnahmen zu treffen, die geeignet erscheinen, angestrebte Ziele zu erreichen bzw. absehbare Konflikte zu vermeiden. Die Raumplanung fokussiert wesensgemäß diesen allgemeinen Planungsauftrag auf raumrelevante Ziele und Maßnahmen. Die Vorsorgeorientierung prädestiniert demnach generell die Raumplanung, sich in besonderer Weise des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung anzunehmen und damit an prominenter Stelle Verantwortung zu übernehmen für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bei gleichzeitigem Bestreben, die räumlichen Voraussetzungen für die Sicherstellung hoher Lebensqualität und einen weitgehenden Interessenausgleich bei den Ansprüchen an den Raum herzustellen.

### 2.3 Ressourcenintensität

Ein zentrales Anliegen des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung ist, den Ressourceneinsatz in unseren Breiten drastisch zu reduzieren, und zwar aus folgenden Gründen: um den die Umwelt stets belastenden hohen Stoffumsatz zu reduzieren, um die endlichen, weil sich nicht kurz- und mittelfristig regenerierenden Rohstoffe im Interesse der nachfolgenden Generationen zu schonen, um den Anspruch des gleichen Ressourcenzugangs aller Erdenbürger einlösen zu können und um den Lebensqualitätsgewinn im Sinne eines "Weniger ist Mehr" zu lukrieren.

In Fachkreisen wird dementsprechend vom "Faktor 4" (WEIZSÄCKER 1995) bzw. vom "Faktor 10" (SCHMID-BLEEK 1997) gesprochen, was so viel bedeutet, wie binnen einer Generation den Materialdurchsatz auf ein Viertel des heutigen Niveaus bzw. binnen zwei Generationen auf ein Zehntel des gegenwärtigen Niveaus in den Industriestaaten zu reduzieren. Ob diese sehr hoch gesteckten Dematerialisierungsziele tatsächlich eingelöst werden können, wird in erheblichem Maße davon bestimmt werden, wie weit es gelingen wird, die Anpassung der physischen Raumstrukturen bzw. eine entsprechende Änderung der Raumnutzungsmuster an die genannten Zielniveaus heranzuführen. Denn Stoffstromanalysen in den Industriestaaten haben übereinstimmend ergeben, dass der weitaus überwiegende Teil des Energie- und Materialeinsatzes, nämlich 70% bis 80%, durch die Bereiche Siedlungswesen und Verkehr beansprucht werden (PAYER 1996) und folglich in diesen Bereichen die Notwendigkeit von Ressourceneinsparungen, aber auch das Einsparungspotenzial am größten ist.

Diese Tatsachen bringen die Raumplanung an prominenter Stelle in Diskussionen, sitzt sie doch mit ihrem Aufgabenspektrum der Lenkung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklungen auf einer wichtigen Schaltstelle – um es in der Nachhaltigkeitsdiktation auszudrücken – des Ressourcenmanagements. Sie trägt somit prinzipiell in erheblichem Maße Mitverantwortung, ob die genannten Reduktionsziele beim Verbrauch von Material, Energie und Fläche bei gleichzeitiger Gewährleistung guter Lebensbedingungen erreicht werden können.

### 2.4 Langfristigkeit

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung fordert sehr stark das Mitbedenken der Langzeitwirkungen aktueller Entscheidungen. Es lässt nur jene Entscheidungen gelten, die nachfolgende Generationen nicht in ihren Lebenschancen beeinträchtigen. Zu denken ist dabei etwa an das Hintanhalten von Umweltschäden, an die Gewährleistung der intergenerationalen Gerechtigkeit bei der Verteilung nicht erneuerbarer Rohstoffe oder an das Offenhalten von Entscheidungsspielräumen für die Deszendenten. Grundidee ist also die gerechte Verteilung von Ressourcen und Dispositionsmöglichkeiten über die Generationen hinweg, keine Generation darf zu Lasten der nachfolgenden ihre Entwicklung wählen.

Das Denken weit über Tagesaktualitäten hinaus ist auch bezeichnend für die Raumplanung. Sie hat die "vorausschauende" Gesamtgestaltung eines Gebietes zum Gegenstand, was mit der tunlichen Vermeidung von Interessenkollisionen, auch auf lange Sicht, gleichzusetzen wäre. Die Raumplanung hat insofern die langfristigen Perspektiven bei ihren Entscheidungen im Auge zu behalten, als durch sie zum einen in aller Regel sehr zeitbeständige Strukturen geschaffen werden, die über mehrere Generationen hinweg zumindest in ihrer

physischen Existenz Bestand haben. Zu denken ist etwa in diesem Zusammenhang an Siedlungen, Straßen und Leitungswege. Zum anderen wirkt die Raumplanung auf raumbundene Systeme ein, die aufgrund ihrer mannigfaltigen funktionellen Vernetzung meist nur sehr träge reagieren können, das heißt, prinzipiell nur auf lange Sicht grundlegenden Veränderungen zugänglich sind.

Die solcherart gegebenen langfristigen Wirkungen raumplanerischer Entscheidungen erzwingen von der Raumplanung das Abwägen von Für und Wider über große Zeitabschnitte hinweg. Diese Art des Denkens auf lange Sicht prädestiniert sie auf der einen Seite besonders, den zentralen Wert der Nachhaltigkeit, nämlich den der intergenerationellen Gerechtigkeit, zu vertreten und räumlich umzusetzen. Auf der anderen Seite verpflichtet die Persistenz von Raumstrukturen die Raumplanung, eine Pionierrolle in Sachen nachhaltiger Entwicklung bereits heute einzunehmen, weil aufgrund der langfristigen Wirkung ihrer Entscheidungen schon gegenwärtig überhaupt nur mehr die zukunftsverträglichen vertretbar erscheinen.

## 2.5 Offenheit

„Man kann die Funktion des Leitbilds der Nachhaltigkeit gut an der des ältesten Leitbilds, nämlich dem Sternenhimmel verdeutlichen. Es gibt Orientierung und Richtung, kann aber nicht unmittelbar selbst angestrebt werden“, veranschaulicht VOGT (in diesem Band) das Wesen der nachhaltigen Entwicklung. Sustainable development weist also die Richtung, in welche sozio-ökonomische Veränderungen vorgenommen werden sollen, ohne jemals einen statischen, umfassend gültigen Endzustand tatsächlich erreichen zu können. Diese Offenheit gilt nicht nur im zeitlichen Verlauf, sondern auch im situativen Kontext.

So ist zum einen nachhaltige Entwicklung – wie es dieses Schlagwort an sich schon zum Ausdruck bringt – als offener Prozess zu interpretieren, der auf ein Fließgleichgewicht zwischen ökologischer Stabilität, sozialer Ausgewogenheit und ökonomischer Prosperität zusteuert, aber aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge sowie der unzähligen Wechselwirkungen zwischen Natur, Gesellschaft und Wirtschaft permanent Anpassungserfordernisse erzeugt und so nie endend ist. Das heißt auch, nachhaltige Entwicklung kann nicht durch einige wenige große politische „Kraftakte“ erzwungen werden, sondern sie bedarf „des geduldigen Steuerns und Lenkens über die Zeiten hinweg“ (LENDI 2000).

Zum anderen ist das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung als Gedankengebäude zu interpretieren, das auch die Besonderheiten der jeweiligen Ausgangslagen berücksichtigen muss und dafür spezifische Antworten zu entwickeln hat. Das heißt, Vielfalt und Verschiedenartigkeit sind unter dem Vorzeichen der Nachhaltigkeit zu respektieren, sie gelten als Stärke und dementsprechend sind je nach Ausgangslage situationsangepasste Veränderungsvorschläge auszuarbeiten und umzusetzen. Entscheidend ist, dass sie dem Sustainability-Anspruch folgen.

Nicht zuletzt aufgrund der Komplexität der regelmäßig auf räumliche Gefüge einwirkenden Kräfte sowie aufgrund der grundsätzlichen Unvorhersehbarkeit der Zukunft ist man auch in der Raumplanung längst von der Vorstellung abgerückt, Lebensräume abschließend auf einen anzustrebenden „idealen“ Endzustand hin zu planen. Die Raumplanung geht heu-

te von der grundsätzlichen Dynamik räumlicher Entwicklungsverläufe aus, die bis zu einem gewissen Maße auch durch gezielte raumplanerische Entscheidungen immer wieder beeinflusst werden können. Diesem Umstand trägt sie dahingehend Rechnung, als sie dem "Prinzip der rollenden Planung" folgt, also in relativ kurzen zeitlichen Abständen ihre Aussagen an den tatsächlich eingetretenen Entwicklungsverläufen im Planungsraum überprüft und zu entsprechenden Anpassungen stets bereit ist.

Ferner war und ist ein Wesensmerkmal der Raumplanung, die Besonderheiten des jeweiligen Planungsraumes zu erheben, sie zu analysieren und oft unter Beteiligung der betroffenen Bevölkerung erarbeitete "maßgeschneiderte" Entwicklungskonzeptionen zu entwerfen und zu implementieren. Das Sich-Einlassen auf das Spezifikum des jeweils fokussierten Raumes ist ebenso bezeichnend für raumplanendes Denken und Handeln.

Diese Offenheit in Zeit und Raum prädestiniert die Raumplanung in besonderem Maße, immer neue Ausgangslagen respektierend Schritt für Schritt das Paradigma der Nachhaltigkeit in konkrete (raumrelevante) Entscheidungen umzusetzen.

## 2.6 Wertgebundenheit

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ist ein normatives Konzept, in dessen Mittelpunkt die ethisch begründete Frage steht, wie sich die Lebensstile gerade in den post-industriellen Gesellschaften weiter entwickeln sollen, damit alle Menschen gute Lebenschancen haben. Dieses Ziel wird dabei sowohl intragenerationell als auch intergenerationell postuliert und gilt sowohl hinsichtlich des gerechten Zugangs zu den natürlichen Ressourcen im Rahmen der ökologischen Tragfähigkeit als auch im Hinblick auf den Anspruch, individuell ein gelingendes Leben führen zu können.

Damit diese beiden zentralen Forderungen des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung, die als Antwort auf die drängendsten Gegenwartsprobleme zu verstehen sind, greifbarer gemacht werden können, wird der Nachhaltigkeitsanspruch regelmäßig in ihm zugrunde liegende Werte aufgeschlüsselt. Dieser Wertekanon umfasst etwa nach ÖMER (in diesem Band) Effizienz und Suffizienz, Vielfalt, Natürlichkeit/Sicherheit, Neue Einfachheit/Dematerialisierung, Nähe/Dezentralität/Subsidiarität, Mitbestimmung/Kreativität, Wandlungsfähigkeit/Entwicklung sowie Wir-Gefühl/Solidarität. Diese "Grundwerte der Nachhaltigkeit" dienen gewissermaßen als ethisch begründete Wegweiser, die Orientierungssicherheit bei den großen und kleinen, den persönlichen sowie den gesellschaftsrelevanten Entscheidungen bieten und als mehrheitsfähiger Maßstab für die "Einpassung menschlichen Tuns in die Mitwelt" (MOSER, 1994) in Hinkunft gelten sollen.

Wertorientierung ist auch ein zentrales Wesensmerkmal der Raumplanung, folgt sie doch wesensimmanent einem sich im Zeitenwandel jeweils ändernden Leitbild. Damit ist "eine umfassende Zielbestimmung (gemeint), die einen anstrebenswerten Zustand eines Raumes oder Sachverhalts auf der Grundlage gegeneinander abzuwägender Ziele beschreibt. Neben der Sachdimension haben Leitbilder auch immer eine Wertdimension" (GUSTEDT in diesem Band).

Das Wertebündel, das die Raumplanung auf überörtlicher Ebene verfolgen soll, besteht derzeit nach wie vor in der Mehrung der regionalen Wertschöpfung, im Ausgleich regionaler

Wohlstandsdisparitäten und im möglichst umfassenden Erhalt der natürlichen regionalen Ressourcen. Das Wertebündel auf örtlicher Ebene besteht aus dem Auftrag der Stärkung der lokalen Wirtschaft, der guten Ausstattung mit Einrichtungen aller Art der Daseinsvorsorge sowie dem möglichst schonenden Umgang mit den natürlichen lokalen Ressourcen, allen voran der haushälterischen Nutzung von Bauland.

Prinzipiell verbindet das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung mit dem Leitbild, das die Raumplanung verfolgen sollte, dass dabei jeweils die ökonomische, ökologische und soziale Dimension angesprochen, also der integrativ-systembezogene Ansatz verfolgt wird. Dass damit "viele Konflikte .... verdeckt statt gelöst (werden)" (VOGT 2003), ist ein wesentliches Problem.

## 2.7 Komplementarität

Die Beziehung zwischen dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung einerseits und der Raumplanung andererseits ist aus heutiger Sicht auch als ein Komplementaritätsverhältnis zwischen Ideal und Wirklichkeit, zwischen Ziel und Mittel zu deuten. So ist das Sustainability-Konzept derzeit an der schwierigen Schwelle vom "Wort zur Tat", das heißt von der Konzeptions- zur Implementierungsphase. Es ist wissenschaftlich und politisch-programmatisch als bereits recht gut aufbereitet zu betrachten. Die große Herausforderung besteht nun darin, diese konzeptiven Lösungen Schritt für Schritt in die großen und kleinen Entscheidungen menschlichen Daseins einfließen zu lassen und damit den Weg Richtung Zukunftsfähigkeit tatsächlich zu beschreiten.

Um das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das sich derzeit noch als Gemenge aus mannigfachen visionären Ansprüchen ausnimmt, in der Realität zu verankern, dazu bietet sich im Besonderen – neben vielen anderen Fachbereichen auch – die Raumplanung an, gewinnen doch in einem konkreten räumlichen Kontext die abstrakten Grundwerte der Nachhaltigkeit sofort an Anschaulichkeit, und das ist von großer Wichtigkeit. Denn die Akzeptanz des Sustainability-Konzepts auf breiter Basis wird ganz stark davon abhängen, wie weit es gelingt, aus dem abstrakten Leitbild konkret Bilder nachhaltigen Lebens und Wirtschaftens zu entwickeln, für sie immer mehr Menschen zu gewinnen und sie schließlich nach und nach in Projekten umzusetzen. Die Raumplanung ist dazu prädestiniert, an prominenter Stelle diese Transformatorrolle zu übernehmen, agiert sie doch regelmäßig in überschaubaren Räumen, löst üblicherweise ihren Steuerungsauftrag in konkret zu setzende Maßnahmen auf und verfügt über ein breites Methodenrepertoire und über gesetzlich etablierte Verfahren, um ihre Lenkungsfunktion prozesshaft abwickeln zu können.

Umgekehrt tut sich auch für die Raumplanung eine neue Chance auf, wenn sie sich der Entwicklung und Umsetzung des Sustainability-Konzepts annimmt. Denn "in einer Zeit der Internationalisierung und Globalisierung, bei anhaltender Privatisierung und Deregulierung ist (ihr) politischer Attraktivitätswert zweifellos zurückgefallen" (LENDI 2000). Über die Jahrzehnte ist sie heute als öffentliche Aufgabe bei den Entscheidungsträgern und auch bei den Bürgern meist auf den Status eines (ungeliebten) "business as usual" reduziert, von dem keine visionäre Kraft und dementsprechend keine Faszination für die Politik mehr ausgeht.

Nimmt sich die Raumplanung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung an, so wäre sie jedoch gezwungen, sich wieder offensiv mit der Zukunft auseinander zu setzen, indem sie

Alternativen zu den gängigen Lösungen anbieten müsste. Durch ihren Einsatz für Sustainable development könnte sie an Profil und Strahlkraft neu gewinnen und damit eine Wiederaufwertung auch als Politikfeld erfahren. Vor dem Hintergrund zunehmender ökologischer, ökonomischer und sozialer Krisenerscheinungen, die sich natürlich auch entsprechend in negativen Raumentwicklungen niederschlagen, wäre also die Raumplanung gut beraten, der Sache wegen, aber auch um ihrer eigenen Bedeutung willen sich im Sinne der Nachhaltigkeit neu zu orientieren und entsprechend zu engagieren.

Fasst man das bisher Ausgeführte als Zwischenergebnis zusammen, so sollten die dargelegten sieben Beweggründe – die demonstrativ und keineswegs erschöpfend zu interpretieren sind – erkennbar machen, dass prinzipiell der Raumplanung eine Schlüsselrolle bei der Konzeption und Implementierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung zukommt oder doch zukommen sollte. Daraus folgt aber auch, dass es ethisch geboten erscheint, dass sie sich dieser Verantwortung auch in der Realität stellt, um ihren unverzichtbaren Beitrag zum Paradigmenwechsel tatsächlich zu leisten. In Anbetracht ihrer grundsätzlichen Eignung einerseits und der sich immer mehr abzeichnenden mangelnden Zukunftsfähigkeit gängiger raumbezogener Lösungen andererseits erscheint es unverzichtbar, dass seitens der Raumplanung auf die zentrale Frage der Ethik "Was sollen wir tun?" (VOGT in diesem Band) im Sinne der Nachhaltigkeit entsprechende Antworten innerhalb ihres Kompetenzbogens kommen. Aufgrund der Tatsache, dass sich "kaum eine andere Disziplin derart intensiv mit Zukunftsfragen des Landes wie die Raumplanung (befasst)" (FÜRST 1999), darf dieses Fach bei der Umsteuerung in Richtung nachhaltige Entwicklung aus einer Ethik der Verantwortung heraus einfach nicht fehlen!

### **3. Nachhaltige Entwicklung – Hemmnisse für die Rezeption in der Raumplanungspraxis**

So sehr Grundsatzüberlegungen das Verbindende zwischen dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung einerseits und der Raumplanung andererseits betonen, so sehr gibt es derzeit viel Trennendes zwischen dem, was das neue Paradigma fordert und dem, was die Raumplanung in der Praxis vertritt bzw. tatsächlich zustande bringt. Im Folgenden soll den Gründen für dieses Auseinanderdriften zwischen ethisch Gebotenem und faktischem Handeln nachgegangen und mögliche Auswege diskutiert werden.

#### **3.1 Neo-liberale Wirtschaftsordnung torpediert Nachhaltigkeit**

Ein Grund, warum die Raumplanung sich bis dato kaum in Sachen nachhaltige Entwicklung engagiert, liegt sicher darin, dass das Sustainability-Leitbild noch nicht Gegenstand alltäglicher politischer Auseinandersetzung ist. Dafür scheint zu einem erheblichen Teil eine Entwicklung im Geschichtsverlauf verantwortlich zu zeichnen, nämlich die, dass zeitlich parallel mit der Propagierung des Nachhaltigkeitskonzepts durch die UN Ende der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts der Niedergang des Kommunismus einherging, was den Siegeszug der neo-liberalen Globalisierung lostrat. Damit ist gemeint, dass sich in den letzten 15 Jahren weltweit immer mehr eine Wirtschaftsordnung durchgesetzt hat, deren Charakteristika die hohe Mobilität des Kapitals, die Verselbstständigung der Finanzmärkte von den Gütermärkten, die Konzentration von Entscheidungsfunktionen in weltweit agierenden Unterneh-

men sowie die globale Vereinheitlichung von Produktionsweisen und Produkten (FÜRST 1999) sind. Auf Druck international agierender Megakonzerne und Finanzanleger liberalisieren suprastaatliche und staatliche Entscheidungsträger immer mehr das Marktgeschehen und gleichzeitig zieht sich die öffentliche Hand selbst Schritt für Schritt aus ihren angestammten Geschäftsfeldern der Daseinsvorsorge zurück. Damit setzt sich sukzessive eine "Weltordnung" durch, die "in Summe in sozialer, ökologischer und kultureller Hinsicht mehr oder minder ‚kannibalisiert‘ und im Kern nicht zukunftsfähig, nicht friedensfähig und schon gar nicht nachhaltig (ist)" (SCHEIBER 2001).

Die zeitgleiche Koexistenz von neo-liberaler Globalisierung einerseits und öko-sozialer Nachhaltigkeit andererseits führt dazu, dass die Politik geschickt sich beide Paradigmen zunutze macht. So hat sich über die Jahre eine Art "Arbeitsteilung" zwischen den beiden Leitbildern herauskristallisiert: Dem Leitbild der Nachhaltigkeit wurde dabei der Status einer abstrakten Programmatik zugewiesen, dem so gut wie keine konkreten politischen Weichenstellungen folgen, und dementsprechend konnte sich die Idee der Nachhaltigkeit im politischen Alltag nie über das Stadium von (beschwichtigenden) "Sonntagsreden" (etwa nach Umweltkatastrophen) hinaus entwickeln. Im Gegensatz dazu werden nach und nach in der Realpolitik Entscheidungen getroffen, die vom Tenor einer neo-liberalen Weltauffassung geprägt sind, was entsprechend gravierende Auswirkungen auf sämtliche Lebensbereiche hat.

So hat natürlich die sukzessive Umsetzung ausgeprägt marktorientierten Denkens und Handelns auch ihren Niederschlag auf die Raumentwicklungen einerseits sowie auf die Rolle der Raumplanung andererseits. Ersteres findet beispielsweise seinen Ausdruck in einer wachsenden Polarisierung zwischen entwicklungsstarken undentwicklungsschwachen Regionen, zunehmenden Zentralisierungstendenzen, räumlichen Spezialisierungen, einer starken Suburbanisierung, einem erhöhten Verkehrsaufkommen, enormen Zersiedelungstendenzen und einem Trend zu Mega-Projekten sowie einem Verlust an Nähe (vgl. SAMMER, WEBER et al. 2002 und WEBER 2002).

Die Raumplanung andererseits, die ja nach den Buchstaben des Gesetzes dazu antritt, den genannten Fehlentwicklungen entgegenzutreten, wurde und wird unter den dominierenden Werthaltungen des letzten und laufenden Jahrzehnts als bürokratische "Verhinderungsplanung" politisch diskreditiert und als öffentliche Aufgabe in ihrem Einfluss weiter zurückgedrängt. Der Ruf nach "mehr Markt und weniger Staat" fordert Verfahrensbeschleunigungen, die sich in einem legislativen "Rückbau" der Raumplanungsbestimmungen niederschlagen. Fazit ist, dass die Raumplanung unter neo-liberaler Dominanz mittlerweile politisch so geschwächt ist bzw. sich ihr Selbstverständnis so geändert hat, dass sie derzeit den oben demonstrativ aufgezählten räumlichen Fehlentwicklungen nichts Entscheidendes mehr entgegensetzen kann bzw. will. Sie unterwirft sich der herrschenden Logik, um nicht ganz von den "Zeichen der Zeit" hinweggefegt zu werden. So wird in Planerkreisen etwa von Schlagworten wie "Planung durch Projekte", von Public-Private-Partnerships sowie von der "steuernden Hand des Marktes" geschwärmt und ihnen auch gefolgt, oder es wird eine resignative Laissez-faire-Haltung eingenommen. In vielen Fällen laufen diese Einstellungen der Planungsverantwortlichen aber auf raumrelevante Entscheidungen hinaus, die dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung diametral entgegenstehen, weil die neo-liberale Marktwirtschaft eben nicht den Sustainability-Grundwerten, sondern einer anderen Logik folgt.

Insbesondere die zentralen Anliegen der langfristigen Vorsorge bzw. der Ressourcenschonung sowie der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und des räumlichen Ausgleichs werden nicht mehr entsprechend gewürdigt.

Dieser Paradigmenwechsel findet beispielsweise auch in der Fachsprache seinen Niederschlag: Aufgrund der Tatsache, dass die Ordnungsfunktion der Raumplanung an Bedeutung verliert und im Gegenzug ihre so genannte (ökonomische) Entwicklungsfunktion in den Vordergrund tritt, geht man zunehmend auch auf Distanz zu den Begriffen der "Raumordnung" und "Raumplanung", vielmehr wird die "Raumentwicklung" zum Schlüsselwort. So ist etwa bezeichnend, dass das von den drei österreichischen Gebietskörperschaften im Zehnjahresrhythmus beschlossene raumbezogene Leitbild nicht mehr wie bisher "Österreichisches Raumordnungskonzept", kurz ÖRK, genannt wird, sondern 2001, in Anlehnung an das Europäische Raumentwicklungskonzept erstmals als "Österreichisches Raumentwicklungskonzept", kurz ÖREK, verabschiedet wurde.

### 3.2 Fehleinschätzungen seitens der Raumplanung

Ein weiterer Grund, warum das Leitbild der Nachhaltigkeit von der Raumplanungspraxis bislang kaum rezipiert wurde, ist darin zu sehen, dass man sich gerade in Raumplanerkreisen gerne der Selbsttäuschung hingibt, man sei ohnehin immer schon dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet gewesen, nur wäre dieser Begriff für dieses Jahrzehntelange Wirken eben noch nicht eingeführt gewesen. Dabei verweist man gerne auf die Zielkataloge in den einschlägigen Rechtsgrundlagen, Plänen und Konzepten, die Zeugnis von diesem Bemühen der Raumplanung in Sachen Nachhaltigkeit gäben. Dass dennoch letztlich keine nachhaltigen Raumnutzungsmuster erzielt werden konnten, sei als Vollzugsdefizit zu interpretieren, das durch wenig ambitionöse Politiker auf Druck betroffener Bevölkerungskreise jeweils zustande gekommen sei.

Wer so argumentiert, beraubt aber das Konzept der nachhaltigen Entwicklung seiner grundsätzlichen Neuartigkeit. Dieses Leitbild fordert auch von der Raumplanung, dass sie sich in ihren Entscheidungen an neuen Grundwerten orientieren muss, das heißt, sich neu positionieren, andere Prioritäten setzen, zukunftsfähigere Lösungen lancieren und bürgernähere Herangehensweisen entwickeln muss.

Was das im Einzelfall bedeutet, soll anhand der Annäherung an das Phänomen "Wachstum", das bislang mit positiver Entwicklung und daher als prinzipiell erstrebenswert in der Raumplanung interpretiert wurde, dargelegt werden:

Es ist HÜBLER (in diesem Band) zuzustimmen, wenn er eine "wachstumsfixierte Raumplanung" vor dem Hintergrund der nachhaltigen Entwicklung als "überholt und kontraproduktiv" bezeichnet. Und zwar deshalb, weil einerseits mit Wachstum regelmäßig enorm viel zusätzlicher Flächen-, Energie- und Materialeinsatz einhergeht und andererseits ein Mehr in vielen Fällen bereits zu Lasten der Lebensqualität geht. Dementsprechend hat eine an den Grundwerten der Nachhaltigkeit orientierte Raumplanung darauf hinzuweisen, dass ein quantitatives Wachstum sich im Raum in zusätzlichen Bauten, Straßen, Verkehr, Landschaftsschwund etc. regelmäßig niederschlägt und dies im Sinne der Nachhaltigkeit gleichzusetzen ist mit:

- einer zunehmenden Aufzehrung des natürlichen Kapitalstocks;
- einem wachsenden Stoffdurchsatz, der die Umwelt weiter belastet;
- einem steigenden Risiko an umweltbedingten Gefahren;
- einer (weiteren) Abwertung bereits intensiv genutzter Lebensräume in ökologischer, ästhetischer und sozialer Sicht (Zitat H. FEURSTEIN: "Wir schreiben auf einer Tafel, die schon weitgehend vollgeschrieben ist");
- einer Polarisierung von Regionen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Zukunft; einer Einschränkung der Freiheitsgrade nachfolgender Generationen und damit einem Verlust gesellschaftlicher Entwicklungsspielräume.

Eine an den Grundwerten der Nachhaltigkeit orientierte Raumplanung hat daher zum Phänomen "Wachstum" im Raum prinzipiell eine differenzierte Haltung einzunehmen und dieses im Einzelfall im Hinblick auf die konkrete räumliche Situation unterschiedlich zu bewerten. Unter dem Gesichtswinkel der beiden Hauptanliegen von Sustainable development, nämlich Ressourcenschonung und langfristige Lebensqualitätssicherung, wird sie dabei die Grundwerte der Suffizienz und Effizienz in Hinkunft viel stärker, als dies derzeit der Fall ist, wägen müssen. Das heißt, zum einen unter Berücksichtigung der Vorbelastungen vor Ort, der Begrenztheit der quantitativen und qualitativen Flächenreserven, der ökologischen Gewichtigkeit des Eingriffs, der materiellen Sättigung der Bevölkerung vor Ort etc. wird sie ins Auge gefasste Umnutzungen unter Hinweis auf Lebensqualität und Ressourcenschutz immer öfter verwerfen.

Um mehr Zukunftsfähigkeit bei den räumlichen Entwicklungen zu erwirken, wird sich die Raumplanung aber auch viel stärker als bisher für mehr "Raumeffizienz" einsetzen müssen. Das heißt, nur mehr Raumentscheidungen zulassen, die den Prinzipien der Nähe, der Mehrfachnutzung, der regionalen Dekonzentration tatsächlich folgen. Ebenso muss die Raumplanung hinkünftig viel mehr Planung als "geistige Auseinandersetzung mit der Zukunft" (LENDI 1994) interpretieren. Dementsprechend hat sie sich viel entschiedener, als dies in der Vergangenheit der Fall war, mit der Entwicklung und Erprobung innovativer, in Richtung Nachhaltigkeit weisender Lösungen auf technologischem oder organisatorischem Gebiet auseinanderzusetzen (z.B. mit der naturnahen Landbewirtschaftung, der Wasserstofftechnik, der Solarenergienutzung, dem Ressourcen schonenden Bauen, dem Mobilitätsmanagement, der regionalen Kreislaufwirtschaft etc.), um daraus die entsprechenden raumrelevanten Entscheidungen abzuleiten, die helfen, diese zukunftsweisenden Entwicklungen einzuführen.

### 3.3 Keine adäquaten Entscheidungsverläufe

Ein weiterer Grund, warum die Raumplanung in der Praxis noch nicht von den Ansprüchen der nachhaltigen Entwicklung durchdrungen ist, ist in dem Umstand zu suchen, dass dieses Konzept in unseren Breiten noch weit davon entfernt ist, mehrheitsfähig zu sein. Damit fehlt aber in einer Demokratie eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich eine Idee konsequent in der Praxis durchsetzen kann.

So ist davon auszugehen, dass nur eine mehrheitlich an den Grundwerten der Nachhaltigkeit orientierte Gesellschaft auch tatsächlich imstande ist, entsprechende Raumentwicklungen

gen hervorzubringen. Dementsprechend lässt sich "nachhaltige Entwicklung" nicht "von oben" dekretieren, sondern dieses Leitbild muss von dem jeweiligen Gemeinwesen "von innen" entwickelt, umgesetzt sowie weitergetragen werden. Für die Raumplanung leiten sich aus dieser Einsicht folgende Konsequenzen ab:

Von der Annahme ausgehend, dass räumliche Entwicklungen als Ergebnisse der allgemein üblichen Lebensweise der Mitglieder der Gesellschaft zu deuten sind, die ihrerseits wieder vom Spektrum der vorherrschenden kulturprägenden Werthaltungen, Verhaltensweisen und Ansprüche bestimmt werden, muss seitens der Raumplanung zur Kenntnis genommen werden, dass die bloße Anordnung entsprechender räumlicher Leitbilder nicht nachhaltige Raumentwicklungen tatsächlich erwirken können wird. Vielmehr muss die Raumplanung ihren Arbeitsauftrag dahingehend erweitern, als sie hinkünftig auch auf die den Raumansprüchen zugrunde liegenden vorherrschenden Denkmuster und Systembeziehungen Einfluss zu nehmen hat (KANATSCHNIG; WEBER 1998). Das heißt, nachhaltige Entwicklung ist prinzipiell als gesellschaftlicher Lernprozess zu begreifen, zu dem auch die Raumplanung das Ihre beizutragen hat.

Ein Beitrag besteht darin, dass die Raumplanung prinzipiell einen kritischeren Umgang, als dies in der Vergangenheit der Fall war, mit den an sie herangetragenen Raumansprüchen pflegen muss. So hat sie im Zweifel öffentliche Auseinandersetzungen darüber zu lancieren bzw. sich an solchen aktiv zu beteiligen, ob bestimmte Nutzungswünsche überhaupt mit einem nachhaltigen Lebensstil zu vereinbaren sind oder nicht. Wichtig ist dabei, dass der Erkenntnisprozess so geführt wird, dass die Menschen den Vorzug nachhaltiger Lösungen selbst erkennen und in der Folge entsprechend annehmen und umsetzen können. Um diesen sozialpädagogischen Auftrag in der Praxis auch tatsächlich einlösen zu können, müsste sich die Raumplanung hinkünftig verstärkt dem bottom-up-Prinzip und dem Prinzip der Partnerschaftlichkeit öffnen. So ist die Raumplanung als öffentliche Aufgabe nach wie vor als hierarchisches hoheitliches System konzipiert, das seine Inhalte "von oben nach unten" anordnet. Das heißt, die Entscheidungsträger der kleineren räumlichen Einheit haben sich in den Rahmen, den ihr die der größeren vorgeben, zu fügen, den Bürgern kommen als "Betroffene" bloße Anhörungs-, aber keine Mitgestaltungsrechte zu.

Um den sozialpädagogischen Auftrag im Dienste der nachhaltigen Entwicklung nachkommen zu können, ist es wichtig, dass das Raumplanungssystem nach und nach sein autoritäres Selbstverständnis ändert und sich zu einem partnerschaftlich agierenden, lernenden System wandelt, das auf der einen Seite wesentliche Impulse von einzelnen Akteuren oder Akteursgruppen in einem bestimmten Raum erhält, die bereit und imstande sind, problem- bzw. projektbezogen ihre Beiträge zu einer nachhaltigen Raumentwicklung zu leisten, und das auf der anderen Seite seinerseits imstande ist, adäquate Impulse an die Akteure abzugeben. In der Praxis könnte dies etwa auf ein schrittweises Verschmelzen von Lokalen- und Regionalen-Agenda-21-Prozessen mit der örtlichen und überörtlichen Raumplanung sowie den Förderungsinstrumenten der Regionalpolitik hinauslaufen, wobei sich letztlich neue Verfahrensregeln herauskristallisieren werden, die viel stärker als jetzt auf Kommunikation, Selbstorganisation, Lernen und Mitverantwortung setzen.

Die Frage, wie man Schritt für Schritt das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung umsetzt, umfasst neben den bereits genannten Aspekten der adäquaten Inhalte und Verfahren auch

den der geeigneten räumlichen Dimension. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich dabei vorderhand um bottom-up-Prozesse handelt, die zwar jeweils ergänzend top-down unterstützt werden müssen, bieten sich gerade in der Umbruchphase vor allem überschaubare Räume zur Implementierung an. Damit ist die kommunale und kleinregionale Ebene angesprochen. Das heißt, die Mehrheitsfähigkeit dieses Leitbilds wird nur sukzessive in zunächst relativ kleinen Räumen erwirkt werden können. Diese Einschätzung spiegelt sich in der Idee wider, von "Inseln der Nachhaltigkeit" (MOSER 1994) auszugehen, wo zunächst in einem lokalen bzw. kleinregionalen Kontext mit der Bevölkerung in Richtung Nachhaltigkeit weisende Projekte und Strategien entwickelt, umgesetzt und binnenorientiert vernetzt werden. Aufgrund der Überzeugungskraft, die von diesen kleinräumlichen Umsetzungsbeispielen ausgehen, schließen sich immer mehr Gemeinden und Regionen der Idee der nachhaltigen Entwicklung an. Das Schneeballprinzip führt schließlich dazu, dass nicht nur immer mehr Räume und Menschen, sondern auch immer mehr Lebensbereiche den Nachhaltigkeitsprinzipien folgen, sodass sich letztlich binnen zwei Generationen Sustainable Development als durchgängiges und weltumspannendes Handlungsprinzip durchsetzen kann.

Um dieser Vision Nahrung zu geben, sind zum einen positive Beispiele, an denen sich andere orientieren können, unerlässlich. Für Österreich hat diese Vorbildrolle für eine nachhaltige Kommunalentwicklung die Gemeinde Steinbach an der Steyr mit dem "Steinbacher Weg" (2002) und in weiterer Folge der Bezirk Kirchdorf an der Krems mit einem Regionalen-Agenda-21-Prozess übernommen. Sie geben Zeugnis, wie ein Umdenken auf breiter Basis in Richtung Nachhaltigkeit die Gemeinschaft vor Ort stärken, die lokale und regionale Wirtschaft beleben und die gepflegte Kulturlandschaft erhalten kann. Die Erfahrung zeigt, dass die Raumplanung in dieser erfolgreichen Gemeindeentwicklung Impulsgeberin war sowie der Abwicklung anfangs Struktur gab, startete doch der nunmehr seit 10 Jahren anhaltende Veränderungsprozess, seinerzeit mit der Erstellung eines Örtlichen Entwicklungskonzepts für Steinbach an der Steyr, unter starker Einbindung der Bevölkerung.

Zum anderen gilt es zu betonen, dass die lokalen und regionalen "Inseln der Nachhaltigkeit" in ihrem Wirken an ihre Grenzen stoßen, wenn nicht gleichzeitig "von oben" entsprechende Weichenstellungen gesetzt werden, die dem Leitbild der Nachhaltigkeit folgen. Hier sind insbesondere die adäquaten fiskalischen, förderungsrechtlichen und ordnungspolitischen Schritte staatlicherseits noch ausstehend (siehe Punkt 3.1).

### **3.4 Mangel an Durchsetzungskraft**

Ein weiterer Grund, warum die Raumplanung trotz der sich immer mehr zuspitzenden ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme sich bislang viel zu wenig mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung auseinandergesetzt hat, liegt wohl auch darin, dass sie in der Praxis unter den gegebenen Rahmenbedingungen sehr schnell an die Grenzen ihrer realen Möglichkeiten stößt, was in vielen Fällen in Entmutigung mündet.

So ist die Raumplanung vor Ort oft damit konfrontiert, dass sie bei der Bevölkerung ein eher negatives Image hat, da sie in deren Augen "primär dazu zu dienen scheint, den Bürger bei der Verwirklichung seiner legitimen Interessen zu behindern" (WEICHHART 1995). Die mit der Raumplanung beauftragten Entscheidungsträger befürchten nun, dass durch das Aufgreifen des Paradigmas der nachhaltigen Entwicklung diese ablehnende Haltung der Bevöl-

kerung weiter genährt werden könnte, erkennen sie doch, dass unter dem Prätext vor allem der Ressourcenschonung und der intra- bzw. intergenerationellen Gerechtigkeit die vielen kurzfristigen, stark von den Interessen Einzelner geprägten raumplanerischen Gefälligkeitsentscheidungen nicht mehr vertretbar sind. Sie sehen, dass für Sustainable Development mit einschlägigen Argumenten und Projekten viel Überzeugungskraft zu leisten wäre, die sie selbst nicht imstande und/oder willens sind, zu erbringen. So ziehen es die für die Raumplanung Verantwortlichen vor, sich aus der Diskussion um die Implementierung dieses Paradigmenwechsels bislang tendenziell herauszuhalten, zumal auch von anderen Materien sowie "von oben" ebenfalls so gut wie keine Anstöße zum Umdenken kommen.

Dieses derzeit noch mangelnde Engagement der mit der Raumplanung als öffentliche Aufgabe Befassten führt in der Praxis oft dazu, dass häufig andere Institutionen als die prädestinierten Raumplanungsbehörden sich aktiv der Verbreitung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung federführend annehmen, während die Raumplanung selbst passiv ablehnend gegenüber diesen Anliegen bleibt. So obliegt beispielsweise in Oberösterreich die Öffentlichkeitsarbeit und organisatorische Abwicklung der Lokalen und Regionalen Agenda-21-Nachhaltigkeitsprozesse der Oberösterreichischen Akademie für Umwelt und Naturschutz und nicht der entsprechenden Raumordnungsabteilung. Dies führt dazu, dass im Verwaltungsalltag sich die beiden Abteilungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung stark konkurrenzieren, was im Endeffekt eine konstruktive Zusammenarbeit im Dienste der Verbreitung der Nachhaltigkeitsidee und der Abstimmung der Planungsprozesse auf regionaler und lokaler Ebene verunmöglicht. (Der Vollständigkeit halber kann an dieser Stelle aber auch aus Österreich berichtet werden, dass jüngst die Raumordnungsabteilung im Amt der Kärntner Landesregierung offiziell die Agenda-21-Aktivitäten in ihren Tätigkeitsbereich aufgenommen hat und dort entsprechend die Synergien zwischen Raumordnung und nachhaltiger Entwicklung genützt werden können.)

In der Praxis stößt die Raumplanung ferner auch deshalb rasch an die Grenzen ihrer Einflussnahmemöglichkeiten bei der räumlichen Umsetzung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung, weil enorm viel andere Interessen gleichzeitig mit ihr auf den Raum einwirken, was ihre Position in der Realität marginalisiert. Damit scheitert der Anspruch der Raumplanung nachhaltige Raumentwicklungen hervorzubringen oft schlicht an dem Umstand, dass derzeit (auch) noch nicht andere wichtige Wirtschafts- und Gesellschaftspolitiken vom Nachhaltigkeitsdenken durchdrungen sind (wie die Wirtschaftspolitik, Verkehrspolitik, Agrarpolitik, Tourismuspolitik, Wohnbaupolitik etc.). Diese Tatsache erwirkt in Summe nicht nachhaltige Raumentwicklungen, denen die Raumplanung nichts Entscheidendes entgegensetzen kann. Das heißt, der Handlungsspielraum der Raumplanung bestimmt sich in der Praxis auch danach, wie weit weitere raumwirksame Schlüsselbereiche Weichenstellungen in Richtung Sustainability vornehmen. Sie allein kann diesen Paradigmenwechsel jedenfalls nicht umfassend initiieren und "durchtragen", sondern nur im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs Anstöße dazu geben.

Nicht zuletzt wird die Raumplanung in ihrem Bemühen um nachhaltige Raumentwicklungen auch insofern rasch von der Realität eingeholt, als diese sie permanent mit einer ihrer konzeptionellen Grenzen konfrontiert. So engt sich ihr Spielraum in der Praxis enorm durch die bereits vorhandenen Raumstrukturen ein, die sie aufgrund des "Prinzips des Bestandschutzes" zu respektieren hat. Das heißt, in der Realität ist die Raumplanung oft mit räumli-

chen Fehlentwicklungen konfrontiert, die zum einen allein in ihrer physischen Existenz äußerst zeitbeständig sind (wie Raumverteilungsmuster von Siedlungen, Gebäuden oder technischen Infrastrukturanlagen) und die sich zum anderen für "Korrekturen" der Raumplanung aus konzeptionellen Gründen kurzfristig auch kaum erschließen (es ist auf Bestehendem planerisch „aufzubauen“). Die Folge davon ist, dass die konkret in Planungen Involvierten einen Handlungsspielraum für in Richtung Nachhaltigkeit weisende Alternativlösungen überhaupt nicht (mehr) erkennen und daher auch diesen nicht aufgreifen. Das heißt, es wird in der Praxis mit nichtnachhaltigen raumrelevanten Entscheidungen laufend nachgesetzt und damit die Zukunft mit weiteren "Hypothesen" im Raum belastet, die ihrerseits Persistenz und Irreversibilität signalisieren. Schritt für Schritt wird also die räumliche Situation immer verfahrenener, der Teufelskreis räumlicher Fehlentwicklungen schließt sich zunehmend, Wünsche nach Veränderung münden in Resignation, nachhaltige Raumentwicklungen werden immer unwahrscheinlicher.

Allein die hier vorgebrachten Argumente lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass sich in der Praxis eine Vielzahl von Hindernissen aufbauen, die die Raumplanung daran hindern, ihre Schlüsselrolle bei der Implementierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung auch tatsächlich unter den gegebenen Rahmenbedingungen wahrzunehmen. Der abstrakte Anspruch kann die Wirklichkeit im Großen und Ganzen nicht erreichen und bleibt daher visionär.

#### **4. Brücken schlagen zwischen Anspruch und Wirklichkeit**

"Die Ethik drängt die Raumplanung als Auseinandersetzung mit der Zukunft. Sie widersetzt sich dem Treiben lassen. Die Resignation ist für sie keine Option" mahnt LENDI (in diesem Band) zu Recht. Dementsprechend besteht für die Raumplanung der Auftrag, den "Spagat zwischen Grundsätzlichkeit einerseits und Realitätsnähe andererseits" zu schlagen (HESSE 1996), um – trotz erheblicher Widerstände – ihren wichtigen Beitrag zur Konkretisierung und Implementierung des Paradigmas der Nachhaltigkeit zu leisten. Dabei gilt es fürs erste "Kompromisse des Gangbaren" zu schließen, das heißt, den Akteuren Brücken zwischen Ideal und Wirklichkeit zu bauen, Augenmaß zu bewahren, ohne dabei die Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung aus den Augen zu verlieren.

Insbesondere bieten sich aus heutiger Sicht folgende Maßnahmen an, um den Akteuren die ersten Schritte auf den langen Weg Richtung nachhaltige Entwicklung zu erleichtern:

##### **4.1 Suche nach "strategischen" Themen und Partnerschaften**

Um an der überragenden Herausforderung "sustainable development" nicht aufgrund der gegebenen geringen und weiter schwindenden Wertschätzung in Gesellschaft und Politik von vornherein zu scheitern, sollte die Raumplanung ihre Kompetenz verstärkt in hochaktuelle Fragestellungen zur Zukunftssicherung einbringen und so klarstellen, dass das Mitbedenken der räumlichen Dimension zur Lösung vieler zentraler Zukunftsfragen beitragen kann. Aus der interdisziplinären Zusammenarbeit mit anderen Fachdisziplinen ergeben sich in der Raumplanung "strategische Partnerschaften," die effizienter und mit mehr Durchsetzungskraft in Richtung nachhaltige Entwicklung wirken können, als dass das die Raumplanung auf sich allein gestellt je vermag.

Als solche "Akupunkturpunkte" von höchster Brisanz für die zukünftige Entwicklung sind aus gegenwärtiger Sicht beispielsweise der Klimawandel, die Hochwasservorsorge, die absehbaren Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau oder der Umstieg auf erneuerbare Energieträger zu nennen. Diese aktuellen Herausforderungen sind zwar nicht federführend von der Raumplanung zu lösen, die Raumplanung kann und muss aber für die damit auch aufgeworfenen raumrelevanten Fragen Antworten beisteuern und beweist so ihre Unentbehrlichkeit.

#### **4.2 Setzen von Teilschritten**

Gerade in der schwierigen Pionierphase der Implementierung ist es wichtig, nicht nur die "großen" Ziele der nachhaltigen Entwicklung ständig einzumahnen, sondern auch aufzuzeigen, welche ersten Teilschritte, innerhalb eines überschaubaren Zeitabschnitts – wie etwa innerhalb einer Wahlperiode – realistischerweise von einem Gemeinwesen bereits gesetzt wurden und welche in absehbarer Zeit noch gesetzt werden sollten. Dabei ist es auch oft zweckdienlich Zwischenevaluierungen zu vereinbaren, um "Kurskorrekturen" rechtzeitig vornehmen zu können.

Als ein in diese Richtung weisendes gutes Beispiel soll die Stadt Wien in diesem Zusammenhang zitiert werden, die alle relevanten politischen Programme auf Hinweise zu einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik durchforstet und die Ergebnisse wissenschaftlich ordnet und auf Vollständigkeit prüfen ließ. Diese erste umfassende Standortbestimmung zur Programmatik für eine nachhaltige Stadtentwicklung Wien wurde unter dem Titel "Zukunftsfähiges Wien – Richtungssicherheit durch Wertorientierung" (ÖMER in diesem Band) publiziert und sie soll nun als Basis für eine gezieltere umsetzungsorientierte Sustainability-Politik für die Bundeshauptstadt dienen.

#### **4.3 Übergänge aktiv gestalten**

Es ist unrealistisch das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in ein geschlossenes Handlungsprogramm zu transferieren und dieses kurzfristig umsetzen zu wollen. Vielmehr erscheint es wichtig zu akzeptieren, dass mittelfristig auch andere Leitbilder weiter parallel verfolgt werden und daher davon auszugehen ist, dass noch länger mannigfaltige Weichenstellungen getroffen werden, die dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung unter Umständen sogar diametral entgegenstehen.

Damit dennoch der Paradigmenwechsel zur Nachhaltigkeit hin aufgrund der immer drängenderen ökologischen und sozialen Probleme möglichst zügig voranschreiten kann, sind gerade in der Pionierphase der Implementierung die Anstrengungen darauf zu konzentrieren, wie die Übergangsphasen aktiv gestaltet werden können.

Was darunter zu verstehen ist, kann das Beispiel "ECO-CITY" illustrieren: Experimentelle nachhaltige Stadtentwicklungsmodelle sind in der Regel so genannte "brownfield-Projekte", beschäftigen sich also schwerpunktmäßig mit dem "Stadtumbau" bereits existierender Stadtteile. Dies deshalb, weil das Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung eine Abkehr vom permanenten Stadtwachstum "auf der grünen Wiese" anstrebt und daher das Anwachsen der Bebauung an der Peripherie generell als nicht nachhaltige Lösung gilt.

Da aber davon auszugehen ist, dass zumindest in absehbarer Zeit in unseren Breiten Siedlungserweiterungen "nach außen" weiter gang und gäbe sein werden, bleibt es eine aktuelle Herausforderung, auch städtebauliche „greenfield-Projekt“ zu entwickeln, die technische und organisatorische Lösungen zusammenführen, die relative Fortschritte im Hinblick auf Lebensqualitätsverbesserung und Ressourcenschonung bringen, obwohl mit jeder Stadterweiterung absolut gesehen ein Mehr an Bodenverbrauch, Materialeinsatz, Verkehr, Energieverbrauch, Emissionen etc. verbunden ist.

Dieser Grundidee folgend hat eben die EU unter dem Generalthema "Cities of Tomorrow" unter dem Akronym "ECO-CITY" eine Forschungsschiene speziell für Stadtteilgründungen "auf der grünen Wiese" eröffnet, die der Nachhaltigkeit zustrebenden städtebaulichen und gebäudebezogenen Lösungen auf neuen Standorten gewidmet ist. Damit wird die Forschung gezwungen, praxisrelevante Kompromisse im Städtebau zu suchen, eine Aufgabe, die eben der Gestaltung des paradigmatischen Übergangs gewidmet ist.

#### 4.4 Wissen vermitteln

Das Schlagwort der "nachhaltigen Entwicklung" leidet heute darunter, dass es oft bewusst oder unbewusst völlig sinnentstellt verwendet wird. Diese laufende Verballhornung dieses Schlüsselbegriffes führt zwangsläufig dazu, dass er immer mehr seine Konturen verliert und im allgemeinen Sprachgebrauch auf dem Weg zu einer bloßen Leerformel ist, unter der sich beliebige "Botschaften" transportieren lassen.

Dieser Tendenz gilt es durch gezielte Bildungsarbeit zur nachhaltigen Entwicklung aktiv entgegenzuwirken, um rasch das Wissen um dieses Leitbild über den akademischen Bereich hinaus in die breite Öffentlichkeit hineinzutragen, damit diesbezüglich die Urteilsfähigkeit weiter Kreise geschult wird und sich ein Bewusstsein persönlicher Betroffenheit herausbilden kann.

Als Ansatzpunkt für die einschlägige Bildungsarbeit bietet sich insbesondere die Annäherung über den weiten Themenbogen "nachhaltige Lebensraumgestaltung" an. Dies deshalb, weil über das Lebensumfeld die Sachebene, die Wertebene und die Beziehungsebene gleichermaßen angesprochen werden können.

Als Beispiel für den Versuch, gezielt eine einschlägige Aus- und Weiterbildung interessierter Laien für eine nachhaltige Regions- und Gemeindeentwicklungsarbeit zu etablieren, sei etwa die von der Universität für Bodenkultur Wien mit dem Volksbildungsinstitut SPES ins Leben gerufene "Sommerakademie Nachhaltige Neuorientierung für die Sicherung der Lebensqualität im Ländlichen Raum" (kurz SONNE) zitiert. Hier erarbeiten Wissenschaftler und Praktiker mit interessierten Laien in einem 6-tägigen Kurs die Grundwerte der Nachhaltigkeit, die einschlägigen Gestaltungsspielräume im ländlichen Raum und die Handlungsmöglichkeiten jedes einzelnen.

#### 4.5 Positive Beispiele setzen

Um die nachhaltige Entwicklung aus dem Stadium einer immens anspruchsvollen und komplexen akademischen Leitbilddiskussion herauszuführen, bedarf es konkreterer Beispiele, die die Richtung, in die dieses Leitbild weist, veranschaulichen und demnach für jedermann "begreifbar" machen können. Derartige Beispiele können organisatorischer und/oder technologischer Natur sein, sie können im Rahmen einer Gesamtkonzeption (z.B. einer Regionalen Agenda 21) oder nur für sich allein (z.B. "Das Haus der Zukunft") stehen. Sie sollen demonstrieren, dass trotz widriger Rahmenbedingungen konkrete (auch) an der Raumentwicklung ablesbare Schritte "in die richtige Richtung" gesetzt werden können, und damit immer mehr Akteuren Mut machen, sich auf Ähnliches einzulassen, was letztlich dazu führen sollte, dass mit der Zeit das anfangs Außergewöhnliche zur Routine im Sinne der Nachhaltigkeit wird.

#### 4.6 Bei sich selbst beginnen

"Es ist keineswegs selbstverständlich, das als gut Erkannte auch tatsächlich zu tun!" stellt VOGT (in diesem Band) an anderer Stelle fest. Ganz in diesem Sinne liegt ein Brückenschlag zwischen Grundsätzlichkeit und Realitätsnähe auch darin, dass jedermann, der sich an der akademischen Diskussion um die Nachhaltigkeit beteiligt, auch seine Beiträge zur konkreten Umsetzung dieses Leitbilds zu leisten bereit sein sollte und diese auch tatsächlich in seiner persönlichen Lebensführung leistet. Um ihre Glaubwürdigkeit zu wahren, haben Intellektuelle im Allgemeinen und Raumplaner im Besonderen ihre Vorreiter- wie Vorbildfunktion in der Gesellschaft so wahrzunehmen, dass andere ermutigt werden sich ihrerseits nach und nach auf einen nachhaltigen Lebensstil einzulassen. Denn auch im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung hat das Wort von ANTOINE DE SAINT EXUPÉRY Gültigkeit, das er dem Kleinen Prinzen in den Mund legt: "Du bist ein Leben für das verantwortlich, was du dir vertraut gemacht hast."

#### Literatur

- BIRKMANN, J. (2000): Nachhaltige Raumentwicklung im dreidimensionalen Nebel. In: UVP-report 3/2000.
- BUND UND MISEREOR (Hrsg.) (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Basel, Bosten, Berlin.
- FÜRST, D. (1999): Globalisierung und Integration versus nachhaltige Entwicklung – Implikationen widersprüchlicher Anforderungen an die Raumplanung. In: Perspektiven der Raum- und Umweltplanung (Festschrift für Karl-Hermann Hübler). Berlin.
- GORKE, M. (2000): Was spricht für eine holistische Umweltethik? In: Natur und Kultur.
- HESSE, M. (1996): Nachhaltige Raumentwicklung. Überlegungen zur Bewertung der räumlichen Entwicklung und Planung in Deutschland im Lichte der Anforderungen der Agenda 21. In: Raumforschung und Raumordnung.
- KANATSCHNIG D.; WEBER, G. (1998): Nachhaltige Raumentwicklung in Österreich – vom Konzept zur Implementierung. Wien: Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Nachhaltige Entwicklung, Band 4.
- LENDI, M. (1994): Herausforderungen für die Politik. In: Bulletin 252/1994.
- LENDI, M. (2000): Ethische Verantwortung der Raumplanung. In: DISP 141/2000.
- LUCKSCHANDERL, L. (2002): Mehr Taten, weniger Worte. In: Umweltschutz 4/2002.

- MINSCH, J. (1994): Agenda für eine Nachhaltige Entwicklung Schweiz. In: Bulletin 253/1994.
- MINSCH, J. (2001): Nachhaltige Entwicklung – Vom Schlagwort zu Innovationsperspektiven für Unternehmen und Politik. Manuskript.
- MOSER, F. (1994): Inseln der Nachhaltigkeit? Manuskript.
- MOSER, F. (1995): Grundsätzliche Überlegungen über die derzeitigen Möglichkeiten der Umsetzung des Prinzips der Nachhaltigkeit. Manuskript.
- NAISBITT, J. (2002): Hat Nachhaltigkeit Zukunft? Manuskript.
- ÖMER, B. (2003): Zukunftsfähiges Wien. (Schriftenreihe des öko-sozialen Forum Wien).
- ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG (2001): Österreichs Zukunft nachhaltig gestalten. Grünbuch für eine österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Manuskript.
- PAYER, H. (1996): Was heißt hier nachhaltig? – Gesellschaftlicher Stoffwechsel im internationalen Vergleich. In: Strategien der Nachhaltigkeit. Wien.
- PRANGER, J. (2001): Nachhaltigkeit als Rezept für Entwicklung? In: GW-Unterricht 81/2001.
- RIEDL, U. (2001): Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz als ethisch-moralische Aufgabe. In: NNA-Berichte 1/2001.
- RUH, H. (1988): Ethik und Raumplanung. In: Infoheft RP 2/1988.
- SAMMER, G.; WEBER, G. et al. (2002): MOVE – Mobilitäts- und Versorgungserfordernisse im strukturschwachen ländlichen Raum als Folge des Strukturwandels. Unveröffentlichter Forschungsbericht.
- SCHIEBER, E. (2001): Fair Trade statt Free Trade. In: ökoenergie 45/2001.
- VEREIN FÜR ENTWICKLUNGSFÖRDERUNG (Hrsg.) (2002): Gemeinsam gewinnen – Der Steinbacher Weg.
- SCHMIDT-BLEEK, F. (1997): Marktwirtschaft contra Nachhaltigkeit? Zur Ökologisierung der sozialen Marktwirtschaft. Manuskript.
- VAN DER WAL, K. (2003): Globalisierung, Nachhaltigkeit und Ethik. In: Natur und Kultur 1/2003.
- WEBER, G. (1997): Nachhaltigkeit und Raumplanung – eine zukunftstaugliche Beziehung? In: Raumplanung und neue Verträglichkeiten (Hrsg. NIKOLINI, M.). Wien, Köln, Weimar.
- WEBER, G. (1999): Anmerkungen zur Beziehung Raumplanung und Nachhaltigkeit aus österreichischer Sicht. In: Nachhaltige Entwicklung – wo bleibt sie? (Hrsg. HÜBLER, K.-H.; KAETHER, J.). Berlin.
- WEBER, G. (2001): Es lebt sich gut in Sustain – Der Beitrag der Raumplanung zur Sicherung der Lebensqualität. In: Akteursnetzwerk Nachhaltiges Österreich (Hrsg: ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG). Wien.
- WEBER, G. (2002): Globalisierungsoffer ländlicher Raum? In: Berichte der ANL 26/2002.
- WEICHART, P. (1995): Die "regio salisburgensis" oder "Statt-Planung" in Salzburg. Manuskript.
- WEIZSÄCKER, E.U. VON (1995): Faktor 4 – Die Effizienzrevolution wird zur tragenden Säule der Energiepartnerschaft Europas. In: Stadtpläne 3/1995.
- WELAN, M. (1998): Umweltethik – Eine Hinführung. Wien.

## **Leitbilder und deren Bedeutung für eine ethisch begründete Raumplanung**

### *Gliederung*

1. Der Leitbildbegriff
2. Zum Verhältnis von Leitbild und Ethik
3. Die Bedeutung von Leitbildern für die Raumordnung
4. Exemplarische Betrachtung raumordnerischer Leitbilder
5. Schlussfolgerungen für die Raumordnung

### Literatur

#### **1. Der Leitbildbegriff**

Für den Begriff des Leitbildes hat sich die Definition einer übergeordneten inhaltlichen Sollensvorstellung eingebürgert (vgl. FÜRST et al. 1992). Er weist auf das Erstrebenswerte oder den gewünschten Zustand von Objekten hin. Bezogen auf die räumliche Planung kann dies beispielsweise die Struktur und Gestalt eines geographisch begrenzten Raumes sein. Damit sind Leitbilder Bestandteil eines Zielsystems und unverzichtbarer Teil jeglichen Planungshandelns. Sie werden in gesellschaftlichen Diskursen bewusst entwickelt oder sind in den Köpfen von Individuen auf Grund verschiedenster Einflüsse, die der Mensch mit all seinen Sinnen in sich aufnimmt, und einer Vielzahl an Erfahrungswerten verankert. Diese können mit POTTHAST (1996) als Protoleitbilder bezeichnet werden, die ein komplexes Gebilde von Deutungsmustern und Interpretationen darstellen.

Wenngleich die o.g. Studie von FÜRST et al. den Begriff des Leitbildes selbst nicht hinterfragt, treffen sich in den Folgejahren Autoren aus den Raum- und Umweltwissenschaften in der Vorstellung, ein Leitbild sei eine Zielbestimmung von umfassendem, übergeordnetem Rang im Sinne einer Prämisse (vgl. im Überblick: LEHNES; HÄRTLING o.J.). Zeitlich davor liegende Definitionen vor allem aus den Bereichen der Soziologie, Psychologie und Pädagogik, der Philosophie und Theologie bilden dafür bereits die Basis (vgl. im Überblick: STREICH 1988). Wenn auch häufig ähnliche Begriffe Verwendung finden, wie Leitvorstellung, Vorbild, Ideal oder gar Utopie (siehe dazu umfassend: STREICH 1988), soll hier der Leitbildbegriff beibehalten werden und als eine umfassende Zielbestimmung verstanden werden, die einen anstrebenswerten Zustand eines Raumes oder Sachverhaltes auf der Grundlage unterschiedlicher, gegeneinander abgewogener Ziele beschreibt. Diesen wird eine verhaltenssteuernde Wirkung mit normativem Charakter zugeschrieben. In ihnen vereinen sich kollektiv dominierende Ideen und Zielvorstellungen mit Vorbildfunktion (vgl. STREICH 1988: 23).

Obwohl STREICH (s.o.) in diesem Begriffszusammenhang von einer ‚dominierenden Idee‘ spricht, bestehen verschiedene Auffassungen hinsichtlich der Frage, ob ein Leitbild von Einzelnen oder nur durch den Konsens einer (Gesamt-)Gruppe von Menschen erarbeitet werden kann, oder ob es demgegenüber lediglich mehrheitsfähig sein müsse (vgl. LEHNES; HÄRTLING o.J.: 5). Schon aus pragmatischen Gründen wird man sicher nicht jedes Leitbild, dessen es in der räumlichen Planung bedarf, im Zuge basisdemokratischer Abstimmungsprozesse aufstellen können. Insbesondere für Leitbilder übergeordneter Funktion, also beispielsweise auf der Ebenen der Bundesraumordnung, wird Partizipation auch angesichts eines Wandels der Planung weiterhin durch Delegation im Sinne repräsentativ-demokratischer Prozesse vorstatten gehen müssen. Die Autorin ist jedoch der Ansicht, dass die Aufstellung von Leitbildern auf jeglicher Ebene mittels erweiterter diskursethischer Prinzipien (vgl. POTTHAST 1996) erfolgen sollte, worauf an späterer Stelle zurückzukommen sein wird.

Leitbilder bedürfen darüber hinaus einer Operationalisierung durch Handlungsanleitungen bis hin zur Maßnahmenebene, um die in ihnen zum Ausdruck kommenden Ziele realisieren zu können, d.h. um in konkretes Handeln zu münden. Erst im Zuge dieser Operationalisierung wird zumeist die Akzeptanz der Leitbilder durch die Gesellschaft deutlich. Im Prozess der Verständigung auf Leitbilder werden in der Regel Konsense und Dissense kenntlich. Ursächlich dafür ist die Tatsache, dass ein Leitbild zwar auf der Grundlage von Sachaussagen – der Beschreibung empirischer Gegebenheiten – beruht, die je nach Erkenntnisstand mehr oder minder wissenschaftlich exakt beschrieben werden können. Die Aussagen des Leitbilds selbst jedoch liegen auf der Wertebene und zeichnen sich durch Normativität aus. Im Gegensatz zu den z.T. nur unter bestimmten Bedingungen wahren oder falschen Sachaussagen oder Beurteilungen, die die Richtigkeit eines Sachverhaltes ansprechen (vgl. POTTHAST 1996), sind die Wertaussagen eines Leitbildes durch Sollens-Anforderungen, Interessen oder Bewertungen (Wertdimension eines Sachverhalts, Werturteile) charakterisiert. Im Einzelfall sind damit unterschiedliche Wertmaßstäbe verknüpft, deren moralischer Gehalt auf der Grundlage von vier fundamentalen Instanzen (vgl. POTTHAST; ESER 1999: 580 f.) begründet werden kann:

- Religion (religiös/humanistisch; Schöpfungsgedanke),
- Natur (natürliche Ordnung als anzuerkennendes Prinzip),
- Gefühl (Empfinden des ‚Guten‘) sowie
- Vernunft (Einsehen in Notwendigkeiten).

Angesichts konkurrierender Wertmaßstäbe spricht vieles dafür, sowohl die in den Leitbildsystemen enthaltenen Wertmaßstäbe offen zu legen wie auch ihre möglicherweise notwendige Hierarchisierung bewusst zu machen. Nachvollziehbare Begründung schafft Überzeugung, allerdings sind die vernunftbezogenen Argumente diejenigen, die für alle objektiv nachvollziehbar sein können. Die drei vorgenannten Instanzen sind in der Regel für Individuen oder gesellschaftliche Teilgruppen bedeutsam, was nicht heißt, dass solche Argumente in Leitbilddiskursen ignoriert werden sollten, zumal vernunftbezogene Argumentation nicht im Widerspruch zu solchen Argumenten stehen muss, die durch Religion, Natur oder Gefühl begründet werden (vgl. POTTHAST; ESER 1999: 583).

Wie STREICH (1988) darlegt, hat ALBERS bereits 1965 im Hinblick auf die städtebauliche Entwicklung und räumliche Ordnung herausgearbeitet, dass ein Leitbild Wertmaßstäbe und die Aufstellung einer Rangordnung derselben voraussetze. Deren Bewusstmachung und Darlegung erleichtert unter anderem eine unmissverständliche Kommunikation. Es spricht weiterhin ebenso vieles dafür, Konsens auf einer möglichst breiten Basis für ein Leitbild zu erzielen, um sich nicht dem Vorwurf technokratischer Anmaßung aussetzen zu müssen. Innerhalb eines Leitbildsystems sind also die darin enthaltenen primären Ziele oder Wertmaßstäbe herauszustellen, die nicht Mittel zum Zweck sind, sondern Selbstzweck. Aus ihnen als oberste Prämissen sind abgeleitete Ziele sowie im Weiteren Handlungsvorgaben und Bewertungsvorschriften entwickelbar (LEHNES; HÄRTLING o.J.: 16). Folgende wesentliche Probleme, die bei der Aufstellung eines Leitbildsystems zu Tage treten können, lassen sich feststellen:

- Klare Kriterien zur Abgrenzung der Ebenen des Systems untereinander definieren zu können (LEHNES; HÄRTLING o.J.: 7),
- das Dilemma zwischen Komplexitätsreduktion durch Zielverdichtung (zwecks besserer Handhabbarkeit) und Komplexitätserhalt (zwecks ganzheitlicher Betrachtung der Dinge) zu überwinden sowie
- Konformität zwischen den zu Grunde gelegten Wertmaßstäben zu schaffen.

Leitbilder dienen letztlich der positiven oder negativen Einschätzung eines Zustandes, aus dem wiederum die Notwendigkeit von Veränderung geschlossen wird. Sie sind vor allem dann von Bedeutung, wenn räumliche Entwicklung durch vorausschauende Planung gesteuert werden soll. Für die räumliche Planung ist die bewusste Entwicklung von Leitbildsystemen insofern von grundlegender Bedeutung.

## 2. Zum Verhältnis von Leitbild und Ethik

Ethik soll hier in Anlehnung an den Beitrag von MICHEL-FABIAN in diesem Band als die geisteswissenschaftliche Auseinandersetzung mit moralischen Werten, als die Theorie der Moral verstanden werden. Letztere wird mit normativen Überzeugungen bezüglich des Handelns uns selbst, den Mitmenschen und der Natur gegenüber gleichgesetzt. In Leitbildern, vor allem in solchen genereller Art, manifestieren sich solche Überzeugungen und werden in Worte gefasst.

Im Weiteren wird der vorliegende Beitrag also weniger von Ethik – d.h. von der Theorie der Moral – handeln, als von moralischen Handlungsprinzipien, die der räumlichen Planung zu Grunde liegen. Nicht eingegangen wird an dieser Stelle auf eine Reihe weiterer, nicht minder wichtiger Belange wie moralische Handlungsprinzipien von Planungsmethoden, -gesetzen und -theorien oder solchen der Planerausbildung, in denen schließlich – so ist es nicht nur anzunehmen, sondern auch zu fordern – derartige Prinzipien vermittelt werden sollten. (Siehe dazu der Beitrag von CORINNA CLEMENS in diesem Band.)

Der Ethikgehalt von Programm- oder Planungsaussagen, d.h. die in entsprechenden Leitbildern zum Ausdruck kommenden normativen Überzeugungen, entzieht sich in der Regel einer rein wissenschaftlichen Fundierung. Nachvollziehbar wird dies insbesondere in Fällen, in denen zum gleichen Sachverhalt Gutachten und Gegengutachten entstehen. Sie spie-

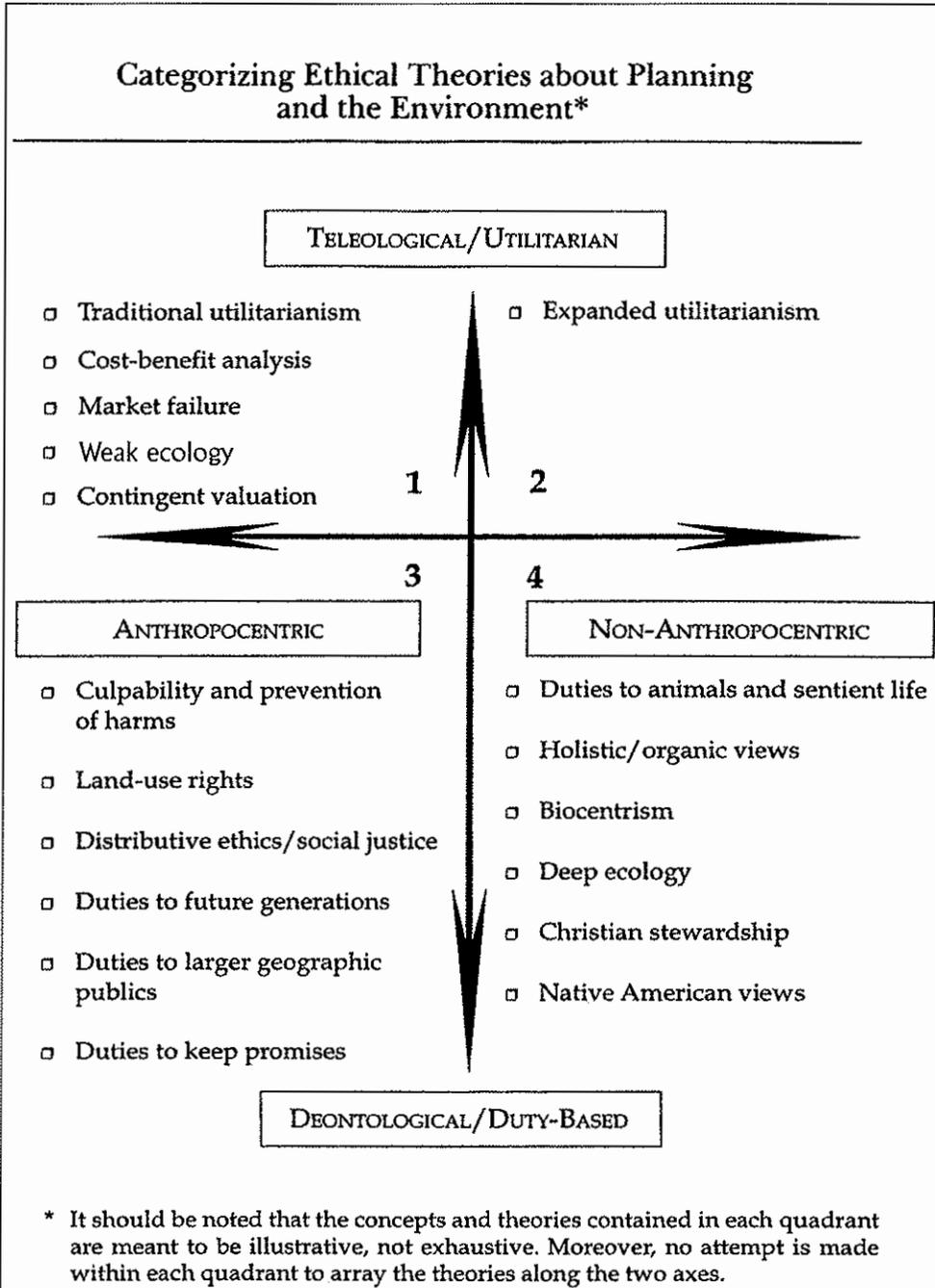
geln die Möglichkeit wider, ein Problem von verschiedenen moralischen Standpunkten aus zu durchdringen. Je nach der Zugrundelegung einer bestimmten Prämisse oder einer ethischen Theorie können die Einschätzungen und Wirkungsprognosen sehr unterschiedlich ausfallen. Dies lässt sich vielfach in Konflikten des Naturschutzes mit anderen Flächennutzungen, z.B. Infrastrukturausbau, beobachten. Während die einen in der Regel eher religiösen Werten – z.B. Schutz allen Lebens – folgen, legen die anderen ihren Aussagen eher politisch-materielle Werte mit ökonomischer Zieldimension zu Grunde. BEATLEY (1995) verdeutlicht dies durch eine Abbildung, in der er Prämissen und Theorien, auf denen Planung und Umwelt aufbauen, nach ethischen Metaebenen kategorisiert (vgl. Abb. 1, S. 188). Dabei greift er zurück auf die sich entgegenstehenden utilitaristischen/teleologischen Ethiken und die deontologisch/verantwortungsbasierten Ethiken. Unterschieden wird weiterhin zwischen einer anthropozentrischen und nicht anthropozentrischen Einstellung, ohne dass insgesamt ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben würde. Im Quadranten 4 der Abbildung 1 wird auf die „deep ecology“ hingewiesen, ein Begriff, der der Nachhaltigkeitsdebatte entspringt und auch als ‚strong ecology‘ bezeichnet wird. Dem steht allerdings in der weiter anhaltenden Debatte um eine nachhaltigere Entwicklung noch immer eine gegenteilige Einstellung, die der ‚weak ecology‘ (vgl. Kap. 3 des vorliegenden Beitrags), diametral gegenüber und wurde daher im Quadranten 1 ergänzt.

Sachlogisch lassen sich bei stark gegensätzlichen Positionen der Wertedimension kaum Konsense finden, selbst wenn die Wertmaßstäbe offengelegt sind. Solche Fälle müssten im Zweifelsfall der Logik der Rechtsprechung folgend entschieden werden, weil diese auf gesamtgesellschaftlich anerkannte Normen (Gesetze) (und nicht nur auf in Teilmengen intersubjektiv empfundene Wertmaßstäbe) zurückgreift. Sie bilden dann u.U. nur den kleinsten gemeinsamen, gesellschaftspolitischen Nenner, sind aber das Ergebnis eines Diskurses, von dem hier angenommen wird, dass er – um mit POTTHAST (1996: 21) zu sprechen – allen Betroffenen den Austausch aller Argumente in einem fairen, herrschaftsfreien Dialog unter Zugrundelegung eines rationalen Diskussionsansatzes ermöglicht. Denn letztlich stellt die Genese von Normen keinen anderen Prozess als den oben beschriebenen dar (vgl. hierzu ESER und POTTHAST 1997: 187 f.).

Im Übrigen münden Entscheidungen allein auf der Grundlage von Sachaussagen getroffen in einen naturalistischen Fehlschluss (Sein-Sollens-Fehlschluss). Mit anderen Worten sind Sachdimensionen gekennzeichnet durch Aussagesätze, wie sie jegliche empirische Beschreibung enthält: „Im fraglichen Raum gibt es ein Factory Outlet Centre mit 10.000 m<sup>2</sup> Fläche“ oder „Im Gebiet wurden im Frühjahr drei Brutpaare der Gattung X gezählt“ oder „Die Autobahn wird im nächsten Jahr (voraussichtlich) zwanzig Kilometer länger sein“. Es werden also Aussagen getroffen, wie die Situation ist, wie sie war oder wie sie (möglicherweise) sein wird. Zielaussagen können solche Wahrheiten nicht enthalten! (vgl. hierzu SCHOLLES 2001 a), b) und SCHOLLES; PUTSCHKY 2001)

Oftmals entsprechen Leitbilder Wertmaßstäben im Sinne normativ festgelegter Präferenzen, ohne dass jeweils ersichtlich würde, welche unterschiedlichen subjektiven Erfahrungshorizonte und/oder grundlegenden Einstellungen den Aussagen als Basis dienen. Eine ethisch-moralische Begründung wird zumeist nicht explizit gegeben. Auch herrschen unterschiedliche Auffassungen über Leitbilder vor sowie über deren Funktion und Bedeutung für die räumlich Entwicklung. Wie stark diese Auffassungen sich im Laufe der Zeit wandeln, be-

Abb. 1: Kategorien ethischer Theorien in Bezug zur Planung  
(verändert nach BEATLEY 1995: 329)



schreibt KNIELING (2000: 31-38) in kompakter Form. Divergierende Auffassungen über zeitlich aufeinander folgende wie auch parallel existierende Leitbilder, deren weite Interpretationsspielräume oder kaum als operationalisierbar betrachtete Aussagen lassen die Umsetzung durch die Praxis unterschiedlich, bis hin zur Nichtbeachtung, ausfallen.

Generelle Leitbilder heben sich von solchen räumlicher Spezifik ab. Letztere werden von Vorgenanntem als „Leitbilder der 2. Generation“, d.h. als „informelles Planungsinstrument für regionale Zielfindungsprozesse“ betrachtet. Maßstäblich werden sie als Mesoleitbilder eingeordnet, die sich von den Makroleitbildern der 50er und 60er Jahren unterscheiden. Ihre Charakteristika seien rationale wie emotionale<sup>1</sup> Komponenten, die keinen Ziel-Mittel-Bezug aufwiesen, aber verhaltenssteuernd auf Akteure der Region einwirken sollen (ebd.: 23, 38). Gegenüber den generellen Leitbildern haben sie den Vorzug der besseren Operationalisierbarkeit. Dies muss angesichts eines fehlenden Ziel-Mittel-Bezugs bezweifelt werden. Vordergründig mag die Aussage zutreffend sein, allerdings nur soweit keine Konfliktsituationen entstehen. Denn ein Überspringen oder Verzicht der ‚Makro‘-Ebene, die die Verfasserin ganz im Sinne DITTRICHS (1960: 107) als immer vorhandenes „geistiges Formprinzip“ – als unhinterfragte Prämisse – versteht, macht das System intransparent, somit angreifbarer und in Konfliktsituationen instabil, da nach Ansicht der Verfasserin raumspezifische Leitbilder gemäß der Ausführungen in Kap. 1 bewusst oder unbewusst auf generellen aufbauen und mit ihnen ein System bilden. Trotz der Aussage STREICHS (in diesem Band, dort Kap. 2), dass eine Fixierung leitbildhafter Vorstellungen wegen der Komplexität der Welt verworfen würde, wird hier die Ansicht vertreten, dass auf den wiederholten Versuch, sich diskursiv auf generelle Leitbilder zu verständigen, nicht verzichtet werden kann.

### 3. Die Bedeutung von Leitbildern für die Raumordnung

Zu Leitbildern verdichtete Zielvorstellungen entwickelten sich für den Bereich des Städtebaus, als einer Teildisziplin der räumlichen Planung, erst mit dem Aufkommen prognostizierter Entwicklungen und dem Versuch, für diese einen geeigneten Entwicklungsrahmen zu schaffen. STREICH (1988) datiert die Ansätze dafür auf die erste Hälfte des vorigen Jahrhunderts. Etwa ab dem letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts erkennt er eine weitere Wandlung hin zur Entwicklungsplanung, mit der Absicht räumliche Entwicklungen steuern zu wollen. Sie ist ohne Zieldiskussionen und explizite Zielvorgaben, mit denen eine Grundorientierung gegeben werden soll, nicht denkbar. Leitbilder sind insofern eine logische Konsequenz der Absicht, Entwicklung steuern zu wollen. Sie verdichten Einzelziele zu einem Gesamtbild, das der Planung erst Steuerungsfähigkeit verleiht. (STREICH 1988)

Einen ersten wesentlichen Schritt hin zu Leitbildformulierungen der räumlichen Planung stellte die Diskussion um das „SARO“-Gutachten Mitte/Ende der 50er und zu Beginn der 60er Jahren dar (Sachverständigen-Ausschuss für Raumordnung - SARO). DITTRICH (vgl. 1960: 108) fragt im Rahmen der Debatte um das SARO-Gutachten danach, wie man zu der Festle-

---

<sup>1</sup> Die emotionale Komponente wird hier in Anlehnung an FALUDI (1996: 93) allerdings eher im Sinne eines Identifizierungsmerkmals oder als Bestandteil einer ‚Corporate Identity‘ interpretiert und u.a. durch das Beispiel der Bezeichnung „Grünes Herz“ für die geographische Mitte der niederländischen Randstad verdeutlicht. (KNIELING, 2000: 25).

gung von Leitbildern komme und worauf sich ihr Geltungsanspruch stütze. Er vermutet darüber hinaus, dass „um so mehr solcher ‚Bilder‘ sich anbieten, um so mehr auswählende Aktivität, Anforderung zu bewusster Entscheidung“ (ebd.: 109) verlangt würden. Seiner Auffassung nach könne das räumliche „Leitbild also nicht aus der Raumordnung selbst“ entwickelt werden, sondern es erhalte „seine Orientierung von außen“. Die Raumforschung hätte aber mitzuhelfen, „das gesellschaftspolitische Leitbild in dem Teilbereich Raumordnung zum Ausdruck zu bringen und im weiteren Verlaufe Richtlinien für die Raumordnungspolitik aus dem Leitbild der Raumordnung zu ziehen“ (ebd.: 116).

Im SARO-Gutachten selbst wird bezweifelt, dass „es jemals gelingen würde, ein vollständiges Leitbild darzustellen, da immer wieder vom Leben neue Probleme gestellt“ würden, „mit denen sich das Leitbild auseinandersetzen“ müsse. Insofern können „es nie fertig werden“. Unter der Überschrift ‚Leitbild der Raumordnung‘ werden „Prinzipien des gesellschaftspolitischen Leitbildes der Gegenwart in der westlichen Welt“ benannt: „Freiheit, sozialer Ausgleich auf der Grundlage eines angemessenen Standards und Sicherheit“ (vgl. SARO 1961: 52 ff.). Gleichzeitig wird deutlich gemacht, dass „es in der gesellschaftlichen Wirklichkeit nicht ‚die‘ Freiheit schlechthin“ gebe, sondern „viele Freiheiten, die sich je nach dem jeweiligen gesellschafts-politischen Leitbild abwandeln und den Vorrang streitig machen“. Bezüglich der Raumordnung würde darunter vor allem „die Freiheit der Niederlassung, des Konsumierens, der Berufswahl, des Produzierens und der Wahl des Arbeitsplatzes“ verstanden. Damit sind bereits raumpolitisch wichtige Fragen (Siedlungspolitik, Standortpolitik i.S.v. Ballung oder Dezentralisierung) sowie solche der Stadtplanung im engeren Sinn angesprochen. Wegen der untereinander konfligierenden ‚Freiheiten‘ seien Grenzen zu ziehen und Rangordnungen festzulegen. Dies sei jedoch „grundsätzlich (eine) politische Aufgabe“. Seitens der Raumordnung sei die Zergliederung und der Ausgleich zwischen den Zielen „nur in Teilen, nicht aber im ganzen rechenmäßig exakt“ möglich. „Einen objektiven, allgemeingültigen, exakten und damit verbindlichen Maßstab für eine rechenmäßige Bewertung der konkurrierenden Freiheiten“ gebe es in dieser Hinsicht nicht. Diese Aussagen haben von ihrer Gültigkeit nichts eingebüßt, eher führt die Komplexitätssteigerung der vergangenen Jahrzehnte durch das Anwachsen wissenschaftlicher Detailkenntnisse zu einer Verstärkung der damals geäußerten Ansichten. Globalisierungs- und Internationalisierungsprozesse des wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Lebens sind weitere die Komplexität steigernde Faktoren.

In den 90er Jahren erleben nach SPIEKERMANN<sup>2</sup> (2000) Leitbilder eine Renaissance, deren Ursache in einer Mischung aus globalen Entwicklungen und lokalen Optionen und Zwängen liege. Es reicht das Spektrum dessen, was heute unter dem Begriff Leitbild firmiert, wie in Kap. 2 bereits verdeutlicht, allerdings weit: von den vorstehend bereits benannten Zielen über Prinzipien und Konzepte bis hin zur bloßen Etikettierung ohnehin ablaufender Trends. Auch wird vor pathetischen Leitbildern mit missionarischem Charakter oder dem bloßen Motivangebot (vgl. Fußnote 1: „Grünes Herz“) für die Imagepflege und Public-Relations-Strategien gewarnt. Es mangle jedoch bisher an Untersuchungen in systematischer und repräsentativer Form darüber, ob räumliche Leitbilder (vor allem bezogen auf die Ebene der

---

<sup>2</sup> Vornehmlich auf Leitbilder der Stadtentwicklung eingehend.

Region) in der Planungspraxis eine signifikante Rolle spielten - hier bestehe in erheblichem Maße Forschungsbedarf (vgl. SPIEKERMANN 2000).

Zu diesen Leitbildern zählt auch das global postulierte Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das der schrittweisen Umsetzung auf der Ebene von Nationen, Regionen, Kommune und Individuen bedarf und drei eher zentrifugal auseinander strebende Säulen, die der Ökologie, der Ökonomie und des Sozialen, integrativ zu beachten hat. Trotz langjähriger wissenschaftlicher Definitionskünste unterschiedlicher Disziplinen in der bisherigen, nunmehr 12-jährigen Debatte um die nachhaltige Entwicklung (unter Zugrundelegung der Konferenz von Rio 1992 als Ausgangspunkt) sind mit der Implementierung des Leitbilds auf den vorab genannten Ebenen noch erhebliche Probleme verknüpft. Die Definition und Operationalisierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung kann bis heute nicht als konsensual abgeschlossen gelten (vgl. WOLFRAM 2002). Bereits mit dem Begriff selbst und dem gesamten in diesem Zusammenhang genutzten Begriffsspektrum, welches zur Konkretisierung des Leitbilds herangezogen wird, bewegt man sich auf umstrittenem Terrain, das je nach wissenschaftlicher Disziplin die globale Zielsetzung im Detail, beispielsweise durch Indikatorenmodelle, unterschiedlich auslegt und graduell von der so genannten ‚weak sustainability‘ bis hin zur so genannten ‚strong oder deep sustainability‘ variiert. In der Vergangenheit und Gegenwart führte bzw. führt dies immer wieder zu Kommunikationsproblemen, da selbst dem Leitbild innewohnende strategische Handlungsprinzipien, wie die der Effizienz, Suffizienz und Konsistenz, keinen Selbstzweck im Sinne einer obersten, unhinterfragten Prämisse darstellen.

Die moralischen Handlungsprinzipien und -normen (also der Ethikgehalt) innerhalb eines Leitbildsystems entsprechen damit einer Grundüberzeugung im Hinblick auf die unter Kap.1 genannten Wertmaßstäbe. Als Handlungsanleitung, schon gar im Einzelfall, können sie daher niemals verstanden werden (vgl. MICHEL-FABIAN in diesem Band). Dies verpflichtet jeden Planer zur bewussten Auseinandersetzung mit jedwedem Leitbild, insbesondere einem so komplexen wie dem der Nachhaltigkeit, und zur Ergreifung der dahinter stehenden moralischen Handlungsprinzipien respektive der Begründung der jeweils damit verknüpften eigenen moralischen Position (vgl. o.: Religion, Natur, Gefühl, Vernunft).

#### 4. Exemplarische Betrachtung raumordnerischer Leitbilder

Zwei Beispiele<sup>3</sup>, das SARO-Gutachten und das Europäische Raumentwicklungskonzept – EUREK, sollen nachfolgend skizziert werden, da sie beide als Leitbilder in einem übergeordneten räumlichen Zusammenhang gelten und selbst mit diesem Begriff operieren. Es stellt sich die Frage, ob in ihnen moralische Begründungen für die Festlegung der genannten Ziele feststellbar sind und welcher Art (s.o.: Religion, Natur, Gefühl, Vernunft) sie ggf. zuzuordnen sind.

##### Exkurs

Wenngleich im Sinne der Operationalisierung von Leitbildern über die moralischen Begründungsinstanzen hinaus auch deren Zieldimension (soziale, ökologische, ökonomische, institutionelle) sowie ihre raumstrukturellen Zielvorgaben für den Planer von Bedeutung sind, wird darauf im Weiteren nicht eingegangen. Es sei aber hingewiesen auf einen von SPIEKERMANN (2000) erstellten Analyserahmen, mit dem Klarheit bezüglich der raumstrukturellen Vorgaben geschaffen werden kann. Er fragt danach, worum es sich bei den Leitbildern handelt: um klare raumstrukturelle Zielvorgaben (z.B. Innen- vor Außenentwicklung), um unklare raumstrukturelle Zielvorgaben (z.B. Innen- und Außenentwicklung) oder um nichträumliche Zielvorgaben (z.B. Stadt der kurzen Wege). Darüber hinaus kann die Funktion der Leitbilder – sofern sie räumlichen Bezug aufweisen – mit folgenden, in Anlehnung an SIEVERTS<sup>4</sup> Leitbildtypen der Stadtentwicklung erstellten Klassifizierung ermittelt werden:

- Archetypen (Mythen von Landschaften und Regionen – prägen die Vorstellungen von einer Gebietseinheit im tiefsten Innern der Individuen, geschichtliche Persistenz),
- graphisch einprägsame Diagramme (dienen der fachlichen Verständigung in der Planung, Verwaltung und Wissenschaft, ein gemeinsamer räumlicher Nenner unterschiedlicher Interessen, Ressorts und Disziplinen, z.B. Zentrale-Orte-Konzept, Zentren-Achsen-Systeme) oder
- populäre Muster (Mischung aus Standardbildern und Werbeslogans, bildhafte Kürzel der politisch aufklärenden und werbenden Nutzung: das bereits erwähnte „Grüne Herz“).

Vor allem der erste Aspekt dieser drei Kategorien kommt dem Selbstzweck im Sinne einer obersten Prämisse am nächsten und begründet sich womöglich mit den von Generation zu Generation weitergegebenen Empfindungen für eine räumliche Gebietskategorie, die oftmals nicht identisch ist mit den Verwaltungsgrenzen der Regionalplanung. Dies spiegelt sich wider in dem argumentativ schwer fassbaren Bemühen um den Erhalt der Kulturlandschaft wie in der Frage nach räumlichen Grenzziehungen, die bei der Anwendung informeller Planungsinstrumente (z.B. Regionale Entwicklungskonzepte) z.T. von den administrativen Festlegungen abweichende Grenzen zieht. Insbesondere in Konfliktfällen werden Leitbilder, die auf der zweiten und dritten Kategorie aufbauen, nicht ausreichend überzeugend sein, um zügig zu einvernehmlichen Lösungen zu kommen. Es ist also klar zu unterscheiden, für welchen Zweck Leitbilder entwickelt werden. Eine Übertragbarkeit auf andere Zwecke birgt Konfliktpotenzial in sich.

Im SARO-Gutachten werden die im Folgenden aufgezählten Aspekte als Leitbilder angesprochen. Im Sinne des vorher Gesagten stellen diese eher Mittel-Zweck-Tatbestände dar, als dass mit ihnen primäre, unhinterfragbare Ziele zum Ausdruck gebracht würden. Auch erschließt sich nur zum Teil der jeweils dahinter stehende Wertmaßstab. Die Beurteilung, ob in den Diskursen, die zur Aufstellung des SARO-Gutachtens geführt haben, überhaupt bewusst mit der Problematik verschiedener Wertmaßstäbe umgegangen wurde, könnte nur auf der Grundlage einer sehr viel weiter reichenden Analyse erfolgen. Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass mindestens unbewusst jede beteiligte Person gedankliche Bezugspunkte für einen Abgleich, also für eine Bewertung, zwischen der gegebenen Situation und der erwünschten Situation verfügbar hatte. Ohne um die damals möglichen Austragungen von Konflikten zwischen verschiedenen Wertmaßstäben zu wissen, lässt sich aus der gültigen Textfassung allein kaum schließen, welcher Wertmaßstab, welche moralische Begründung letztlich leitend war, und eine eindeutige Zuordnung der nachfolgend beschriebenen Leitbildaspekte des SARO-Gutachtens zu den eingangs genannten moralischen Instanzen (Religion, Natur, Gefühl, Vernunft) ist vor dem Hintergrund eingeschränkter Recherchemöglichkeiten nicht vertretbar.

- *Die Gliederung des Bundesgebietes (1)*<sup>5</sup>: Verwiesen wird auf Art. 29 GG und seine allgemeinen Gesichtspunkte wie „landmannschaftliche Verbundenheit“, historische und kulturelle Zusammenhänge, wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und das soziale Gefüge. Diese Aspekte beachtend solle „auf eine mögliche Gleichmäßigkeit der Lebensverhältnisse hingewirkt werden (Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG)“ (vgl. SARO 1961: 54 f.).
- *Ballung – Dezentralisation (2)*: Wenn auch zuvor von der „möglichen Gleichmäßigkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede ist, so wird dennoch ein „in der Regel auf natürlichen Gegebenheiten beruhendes wirtschaftliches und soziales Raumgefälle“ als „wesentliche Antriebskraft der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung überhaupt“ betrachtet, das in Folge dessen – mindestens in einem gewissen Maße – zu erhalten sei (ebd.: 56).
- *Notstandsgebiete als Ausdruck für ein nicht verwirklichtes Leitbild (3)*: Zur Ausweisung von Notstandsgebieten haben damals „Wissenschaft wie Praxis (...) die Merkmale für das Vorhandensein von Notstandsgebieten“ festgelegt. Es handelte sich nach Aussagen des SARO-Ausschusses um „Feststellungen über das, was nicht sein soll“. Damit sei „an der Klärung des Leitbildes mitgearbeitet“ worden. Tiefer greifende Begründungen für das „was nicht sein soll“, um nicht dem oben genannten Sein-Sollens-Fehlschluss zu erliegen, liefert das SARO-Gutachten selbst nicht. Allein die Vokabel „Notstandsgebiet“ verweist allerdings auf die bereits unter Pkt. (1) erwähnte Gleichmäßigkeit der Lebensverhältnisse.
- *Gesunde Agrargebiete (4)*: Entgegen der Erwartung eines Planers, Begründungen für den Erhalt einer „gesunden landwirtschaftlichen Struktur“ oder die Verwirklichung einer solchen vorzufinden, dient diese Leitvorstellung eher der Begründung, dass es für die An-

<sup>3</sup> Sinnvoll, im Rahmen des vorliegenden Beitrags allerdings nicht leistbar, erscheint eine systematischere Überprüfung von Plänen und Programmen in Längs- und Querschnitten.

<sup>4</sup> Zit. In SPIEKERMANN 2000: 289.

<sup>5</sup> Die Ziffern in Klammern geben die Reihenfolge der Nennung der Aspekte im SARO-Gutachten an.

siedlung von Industrie eines „industriellen Klimas“ bedürfe. Die Ausführungen verdeutlichen, dass dieses ‚Klima‘ vornehmlich in Großstädten anzutreffen sei und diese daher eine „unentbehrliche Funktion“ erfüllten sowie „als Trägerin zentraler Aufgaben“ (...) „kulturelle Leistungen“ erbrächten, die „anzuerkennen und zu erhalten“ seien (ebd.: 57).

- *Flüchtlingsproblem (5)*: Im Sinne des Leitbildes der Raumordnung sei es „notwendig, ihnen (den Flüchtlingen, Anm. d. Verf.) möglichst schnell zu Arbeit und Wohnung zu verhelfen. Standorttheoretische Überlegungen standen der „Freiheit der Niederlassung“ entgegen, die nicht zum Wohle der wirtschaftlichen Entwicklung im notwendigen Umfang wieder hergestellt werden konnte, „was auch zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in (der) Industrie führte“ (ebd.: 58). Unter anderen Vorzeichen ist die räumliche Planung auch heute wieder mit einem „Flüchtlingsproblem“, dem Phänomen der nationalen und transnationalen Migration, konfrontiert: Einerseits wird die noch immer kontrovers geführte Diskussion um die Zuwanderung ausländischer Bürger fortzuführen und ethisch zu begründen sein. Damit zusammenhängend wird zu klären sein, wie durch raumstrukturelle Maßnahmen Integrationserfolge erzielt werden können und wie solche Maßnahmen ethisch zu begründen sind. Andererseits sind bezüglich nationaler Migrationsströme, der aus ihnen resultierenden partiell erheblichen Verringerung der Bevölkerungsdichte in weiten Teilen des Bundesgebiets und des über Jahrzehnte postulierten Gleichheitsgrundsatzes, der angesichts der aktuellen Situation schon seit längerem relativiert wird, gegenüber den Betroffenen moralisch vertretbare Handlungsprinzipien abzuleiten, um die räumliche Entwicklung nicht ausschließlich einer ‚passiven Sanierung‘ anheim zu stellen.
- *Verhinderung einer sozialen Erosion (6)*: Die Steuerung von Wanderungsprozessen hielt man für notwendig, um nicht „Freiheit und soziale Sicherheit in nicht tragbarer Form“ zu gefährden und damit „wesentliche Gesichtspunkte des Leitbildes aus(zu)schalten“ (ebd.: 58 f.). Es besteht ein direkter Zusammenhang mit dem unter Pkt. (5) Gesagten und die Problematik ist daher auch heute wieder virulent.
- *Das Optimum der Ballung als Ziel (7)*: Hier wird für einen der wenigen Leitbildaspekte ein Set von Merkmalen angegeben (übergroße Verwaltungskosten pro Kopf der Gemeindeangehörigen, überhöhte Sozialkosten, überhöhte Grundstückspreise), um das Optimum, welches „von Raum zu Raum, von Zeit zu Zeit, von Volk zu Volk verschieden“ und „natürlich kein absolutes“ sei, bestimmen zu können (ebd.: 59). Hierin wie auch in den nachfolgenden Aspekten (9) und (10) sind Ansatzpunkte für die Normierung im Sinne des Zentrale-Orte-Konzepts enthalten.
- *Ablehnung einseitiger räumlicher Machtpositionen (8)*: Mit dem Verweis auf die Ablehnung einseitiger Machtpositionen in der sozialen Marktwirtschaft werden diese auch in Bezug auf die räumlichen Verhältnisse abgelehnt (ebd.: 59).
- *Ausgleich von Stadt und Umland (9)*: Verschiedene Funktionen wie eine räumlich erkennbare Arbeitsteilung der Gemeinden sei Ausgangspunkt für die jeweils wünschenswerten Stadtgrößen (ebd.: 59 f.).
- *Das Leitbild der Raumordnung im Grünen Plan (10)*: Verkehrliche Erschließung, Flurbereinigungsmaßnahmen, die Anpassung dörflicher Strukturen in baulicher und verkehrlicher Hinsicht an die moderne Technik, die wirtschaftliche Ausstattung sowie die Restelektrifi-

zierung werden als von der Raumordnung bereitzustellende Rahmenbedingungen zur Schaffung zweckmäßiger Betriebsgrößen und neuzeitlicher Produktionsbedingungen betrachtet, um den ‚Grünen Plan‘ von 1957<sup>6</sup> umzusetzen. Daneben solle die Errichtung „gewerblicher und industrieller Betriebe in ausgesprochen kleinbäuerlichen Gebieten“ gefördert werden, um „eine weitere Massierung von Menschen in Großstädten zu vermeiden“ und „für ländliche Arbeitskräfte zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen“. Richtschnur dafür solle das Netz der „bereits vorhandenen bzw. ausbaufähigen zentralen Orte“ sein (ebd.: 60).

- *Krisenfestigkeit (11)*: Auf der Basis des Leitgedankens des sozialen Ausgleichs sowie auf der Grundlage eines angemessenen (Lebens-)Standards und der Sicherheit wird in einem stetigen Wachstum der Wirtschaft die Voraussetzung von Krisenfestigkeit gesehen. Für die Raumordnung bedeutet dies: einseitige krisenempfindliche industrielle (Mono-)Strukturen zu verhindern mittels der Schaffung einer Vielzahl und vielseitiger Erwerbsgelegenheiten, die von den Wohnstätten aus gut erreichbar sein sollten (ebd.: 60 f.).
- *Gegliedertem Aufbau der Gesellschaft in seinen räumlichen Konsequenzen (12)*: Eine aufgelockerte und gegliederte, naturverbundene Siedlungsweise ist eine Forderung dieses Leitbildaspektes. Dazu zählt ebenso die Schaffung von Grüngürteln zur Auflockerung und Trennung von Siedlungskomplexen (ebd.: 61).
- *Zuordnung von Wohnung und Arbeitsplatz (13)*: Trotz der Relativität des Begriffes Entfernung soll diese nicht zu groß werden, um wirtschaftlich und sozial nicht mehr tragbares Pendeln sowie in dessen Folge die Auflösung der Familiengebundenheit zu vermeiden. Ohne dass das Eigenheim jemals für die Siedlungsentwicklung allein bestimmend sein könne, ging man dennoch davon aus, dass zur Freiheit des Menschen auch Eigentum gehöre – es also dem Leitbild entspreche, solches zu schaffen (ebd.: 62).
- *Landschaftspflege, Landespflege (14)*: Ebenfalls leitbildkonform wird die Schaffung und Erhaltung von Naturparks, größeren Erholungsgebieten in angemessener Zuordnung zu den Ballungsgebieten gesehen. Der Mensch stünde diesbezüglich im Mittelpunkt der Bemühungen. Demgegenüber sei eine „nachhaltige Nutzung der von der Natur dargebotenen Gaben (...) aber eine Lebensvoraussetzung. ‚Der Bestand des Staatswesens, der Wirtschaft und der Kultur, die gesamte gesellschaftliche Funktion sind von der Erhaltung eines nachhaltig gesunden Wirkungsgefüges in der Landschaft abhängig‘ (MÄDING<sup>7</sup>). Eine planmäßige und langfristige Landespflege wird daher vom Leitbild gefordert“ (ebd.: 62 f.).

Auch wenn eine Zuordnung zu eingangs genannten Wertmaßstäben wenig sinnvoll erscheint, so ist doch auffällig, dass ein stringenter und begründeter Aufbau des Leitbildes, wie er in Kap. 1 dargelegt wurde, im SARO-Gutachten nicht zu erkennen ist. Die Beteiligten haben die eingangs geschilderten Probleme, klare Kriterien zur Abgrenzung der Ebenen des Systems untereinander zu definieren, das Dilemma zwischen Komplexitätsreduktion durch

<sup>6</sup> Abschnitt B der Maßnahmen der Bundesregierung gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes.

<sup>7</sup> Im gesamten SARO-Gutachten werden zwar hier und dort Autorennamen genannt, um Zitate kenntlich zu machen, Quellenangaben zur Vervollständigung dieser Hinweise finden sich darin jedoch an keiner Stelle, können daher hier auch nicht wiedergegeben werden.

Zielverdichtung und Komplexitätserhalt zu überwinden sowie Konformität zwischen den zu Grunde gelegten Wertmaßstäben zu schaffen, nicht lösen können. Inwieweit solche Leitbilder anwendbar oder umsetzbar sind, ist fraglich.

Eine Antwort darauf gab HÜBLER bereits 1987, ohne in besonderer Weise ethische Begründungen zu berücksichtigen. In den „raumpolitischen Grundsätzen“ des ersten niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramms (1969) spiegeln sich die Leitbilder des SARO-Gutachtens wider, welches HÜBLER, ebenfalls im Gehalt detailliert beschreibend, scharf kritisiert. Unter Rückgriff auf Aussagen von BRÖSSE (1975) schätzt HÜBLER den Nutzen der Leitbilder des SARO-Gutachtens hinsichtlich der vier nachfolgend genannten Funktionen ein: 1. Anwendbarkeit auf vielfältige Wirklichkeiten, 2. Interessen- und Koordinationsfunktionen, 3. Konfliktverminderungsfähigkeit und 4. Symbolhaftigkeit, Interessen integrieren zu können. Die beiden letzten Aspekte können als ein Indiz für eine objektiv nachvollziehbare Begründung der darin enthaltenen Wertmaßstäbe gesehen werden.

Da im SARO-Gutachten keine räumlichen Alternativen ausgeschlossen werden und es dem Abschnitt „Leitbild der Raumordnung“ an Normgehalt mangle, er auch nicht falsifizierbar sei, werde die erste Funktion nicht erfüllt. Auch die Koordinierungsfunktion sei nicht erreicht. Dagegen sprächen nach HÜBLER die Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf die Raumordnungsgesetze und -pläne sowie die von den Ländern verwendeten (und z.T. normierten) Begriffe. Sie wichen in solch starkem Maße voneinander ab, dass sie „nicht allein mit den unterschiedlichen Bedingungen und politischen Mehrheitsverhältnissen erklärt werden können, sondern mit dem Fehlen eines ‚tragfähigen‘ (übergeordneten) Zielrahmens oder Systems“ (HÜBLER 1987: 76). Es wird dem SARO-Gutachten darüber hinaus bescheinigt, dass das Leitbild über einen zu hohen Abstraktionsgrad verfüge, um mit ihm Konfliktvermeidung betreiben zu können. „Fast jedes Konzept (ist mit diesem Leitbild) vereinbar“ gewesen. Auch die Konfliktverminderungsfähigkeit des Leitbildes zwischen Planungsträgern und Betroffenen ließ sich auf Grund der geringen Akzeptanz der Raumplanung in Zweifel ziehen (ebd.: 77). Aus den gleichen Gründen sei ebenfalls die vierte Funktion, Interessensintegration, durch das SARO-Gutachten nicht umsetzbar gewesen (ebd.: 78).

Ein Leitbild neueren Datums, des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes – EUREK, stand bisher noch nicht im Mittelpunkt einer solch eingehenden Auseinandersetzung, die im vorliegenden Beitrag nur angerissen werden kann. Das EUREK ist auf das Ziel der Europäischen Union ausgerichtet, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung, insbesondere durch die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, herbeizuführen. Dazu werden drei Hauptleitbilder benannt:

1. wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt,
2. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie
3. ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes.

Der Beitrag der Raumentwicklungspolitiken soll bei der Umsetzung des Leitbildes darin bestehen,

- ein ausgewogenes und polyzentrisches Städtesystem und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land zu entwickeln,

- einen gleichwertigen Zugang zu Infrastruktur und Wissen zu sichern sowie
- eine nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und den Schutz von Natur und Kulturerbe umzusetzen.

Für jedes dieser drei raumentwicklungspolitischen Leitbilder werden spezielle politische Ziele und Optionen (Maßnahmen) erarbeitet. Zu den politischen Zielen zählen:

- der Aufbau einer polyzentrischen und ausgewogenen Raumentwicklung in der EU mit 5 Optionen (1.-5., z.B. 1.: Stärkung mehrerer größerer Zonen weltwirtschaftlicher Integration in der EU; (4) Stärkung der fachlichen Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung in Netzwerken auf grenzübergreifender und transnationaler Ebene),
- dynamische, attraktive und wettbewerbsfähige Städte und Verdichtungsregionen mit den Optionen 6.-12. (z.B. 12.: Unterstützung von wirksamen Methoden zur Reduzierung unkontrollierter städtischer Expansion),
- eigenständige, vielfältige und leistungsfähige ländliche Räume (Optionen 13.–18., z.B. 14.: Stärkung der kleinen und mittleren Städte in ländlichen Gebieten),
- Partnerschaft zwischen Stadt und Land (Optionen 19.-23., z.B. 19.: Förderung einer Grundausstattung an Dienstleistungen (...) in kleinen und mittleren Städten ländlicher Gebiete),
- integrierter Ansatz zur verbesserten Verkehrsanbindung und des Zugangs zu Wissen (ohne spezifische Optionen),
- polyzentrische Entwicklung: ein Leitbild besserer Erreichbarkeit (Optionen 24.-28., z.B. 27.: Verbesserung des Zugangs zu und der Nutzung von Telekommunikationseinrichtungen),
- effiziente und nachhaltige Nutzung der Infrastruktur (Optionen 30.-34., z.B. 30.: bessere Koordination von Raumentwicklungspolitik mit verschiedenen Fachplanungen)
- Verbreitung von Innovation und Wissen (Optionen 35.-39., z.B. 37.: Begünstigung der Vernetzung von Firmen und der schnellen Verbreitung von Innovationen),
- Natur und Kulturerbe als Entwicklungsgut (ohne weiteren Optionen),
- Erhalt und Entwicklung der Natur (Optionen 40.-46., z.B. 40.: Weiterentwicklung europäischer ökologischer Netzwerke),
- Wasserressourcenmanagement: eine spezielle Herausforderung für die räumliche Entwicklung (Optionen 47.-52., z.B. 50.: abgestimmtes Meeresmanagement, Erhalt und Rehabilitation der bedrohten Meeresökosysteme),
- kreativer Umgang mit Kulturlandschaften (Optionen 53.-56., z.B. 53.: Erhaltung und kreative Weiterentwicklung von Kulturlandschaften) und schließlich
- kreativer Umgang mit Kulturerbe (Optionen 57.-60., z.B. Erhaltung und kreative Umgestaltung schützenswerter städtebaulicher Ensembles).

Alle diese politischen Ziele/Optionen können nicht gleichermaßen in allen Gebieten der EU gelten, sondern sollten je nach der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Situation räumlich differenziert im Interesse einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung angewendet werden. Mit den Optionen – 60 an der Zahl – liegen zwar Hinweise auf mehr oder weniger konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele vor. Es liegen damit jedoch keine Handlungsanweisungen vor, die den Planenden auf verschiedenen Ebenen konkrete Hinweise geben, wie im Falle von Zielkonflikten abzuwägen sei, zumal es sich nicht um ein gemeinschaftsrechtliches Instrument handelt, sondern um eine ausschließlich formlose völkerrechtliche Übereinkunft der für die Raumentwicklung zuständigen Vertreter der 15 EU-Mitgliedstaaten. Insofern ist auch das Verhältnis von EUREK zu nationalstaatlichem Raumordnungsrecht nicht geregelt. Gerade dadurch sowie angesichts der Fülle von Zielformulierungen wird gegenüber der eingangs betonten Forderung nach einem konsistenten Leitbildsystem nur zu deutlich, welche große Komplexität und welches Widerspruchspotenzial darin verborgen liegen kann.

Eine eindeutige Zuordnung zu den o.g. vier Kategorien der Wertmaßstäbe ist auch bezüglich des EUREK nicht ohne weiteres möglich. Reduziert man die Aussagen auf den wesentlichen Kern, steht zumeist eine vernunftgeleitete moralische Begründung im Vordergrund. So bergen beispielsweise die Zielsetzungen „integrierter Ansatz zur verbesserten Verkehrsanbindung und des Zugangs zu Wissen“ sowie „Verbreitung von Innovation und Wissen“ die Möglichkeit in sich, Individuen und Teilgruppen einer Gesellschaft in künftige Leitbild-Findungsprozesse in einer Form einzubinden, die dem bereits in Kap. 2 angesprochenen Diskurs entspräche. Was im Detail zu prüfen wäre, ist die Frage, ob nicht bereits Normierungen in einigen Zielsetzungen enthalten sind, wie es sich im letzten Spiegelstrich mit der Formulierung „schützenswerte städtebauliche Ensembles“ andeutet. Es besteht darin die Gefahr der Überführung von empirischen Normen in moralische Normen im Sinne eines generellen Handlungsimperativs. Eine Festlegung handlungsrelevanter Normen kann jeweils nur im Kontext individueller wie kollektiver Bedürfnisse und gesellschaftlicher Wertungen vorgenommen werden.<sup>8</sup>

## 5. Schlussfolgerungen für die Raumordnung

Wegen der Komplexität von Zielsystemen werden die Planenden sich weiterhin konfrontiert sehen mit einer Reihe von Umsetzungsproblemen, die sich zusammenfassend wie folgt skizzieren lassen (vgl. SPIEKERMANN 2000):

- Diskrepanz der Wertmaßstäbe: An religiösen Werten orientierte Zielsetzungen stehen den an Natur-, Gefühls- oder Vernunft-Werten orientierten Zielsetzungen gegenüber.
- Verfolgen unterschiedlicher Zieldimensionen: Soziale Ziele stehen ökonomischen Zielen entgegen (Disparitätenausgleich verlangt nach mehr Infrastrukturmaßnahmen); ökonomische und oft auch soziale Ziele stehen ökologischen gegenüber (bezahlbare Bodenpreise bringen Zersiedelungstendenzen mit sich).

<sup>8</sup> Vgl. zum Problem der Genese von Normen: ESER; POTTHAST (1997: 187 f.).

- Ausrichtung auf unterschiedliche Zeithorizonte: Langfristige Orientierung räumlicher Planung steht kurzfristigen Interessen gegenüber.
- Zugrundelegung unterschiedlicher Zielsysteme bei offensichtlicher Nichtklärung von Wertmaßstäben, deren Gewichtung und Hierarchie<sup>9</sup>: Fachplanungsziele gegenüber Zielen der räumlicher Planung.
- Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Akzeptanzverlust von Leitbildern durch veränderte reale Rahmenbedingungen.

Insofern bestehen immer wieder grundsätzliche Vorbehalte gegen eine explizite Erarbeitung und Anwendung räumlicher Leitbilder. Es wird als Grund dafür nicht nur der damit verbundene Aufwand vor dem Hintergrund abnehmender Personalkapazitäten benannt. Auch scheinen sie, wie die Analyse von SPIEKERMANN (2000: 295) zeigt, flexible Reaktionen auf aktuelle Anforderungen und Prozesse zu erschweren. Dennoch analysiert er einen „Trend“ zur Entwicklung neuer räumlicher Leitbilder (vgl. hierzu auch KNIELING 2000). Das Bemühen um die Erstellung von Leitbildern zeugt aber gerade davon, langfristig zu planen und nicht einem täglichen Zickzack-Kurs von Aktion und Reaktion zu folgen.

Schon LEHMANN (1963: 150) war klar, dass entgegen den Forderungen der Praxis seiner Zeit „ein Katalog von Richtlinien, fast eine Art Bedienungsanleitung für die Raumordnungspolitik“ nicht produziert werden konnte. Daraus resultierte die eher rhetorische Frage: „Warum sollen wir denn überhaupt die geistig-räumlichen Zusammenhänge kennenlernen, es ist doch bisher ohne gegangen?“ Die Stichworte, die er selbst zur Beantwortung dieser Frage gibt, lesen sich wie Aussagen aus jüngster Zeit: „... weltweite Technisierung, unbekannt ethische Einstellungen und Gesinnungen, Kompromisscharakter unserer Gesellschaftsstrukturen, Bevölkerungsexplosion<sup>10</sup>, Entfernungen und Räume rücken zusammen, die Welt wird kleiner, auch die Zeit scheint zu schrumpfen“ (ebd.: 151). Unbeantwortet scheint jedoch noch immer die Frage: „Was wissen wir über das Leitbild unserer Epoche ...?“ Haben wir es, seit LEHMANN 1963 diese Frage aufwarf, die sicher von Zeit zu Zeit einer Neubeantwortung bedarf, geschafft, Untersuchungen vorzuweisen, die uns zeigen, „wie unser Grundgesetz ins Räumliche wirkt, (...) Parteiprogramme, religiöse Bekenntnisse, ideologische Manifeste, kirchliche Erlasse (oder) wissenschaftliche Theorien?“ (ebd.: 152).

Die hier berücksichtigten Leitbilder und das Wissen um weitere (z.B. in diversen Landesplanungsprogrammen oder Regionalen Entwicklungskonzepten) lässt nicht den Schluss zu, dass es ein epochales Leitbild geben kann, das den Planenden ein für allemal klare Vorstellungen darüber vermittelt, welche moralischen Maßstäbe geeignet sind, ihr Tun nachvollziehbar zu begründen. Es bleibt bei ihnen die Aufgabe – z.T. auch in dem Bewusstsein, Wirkungen in ihrer Vielfalt nicht vorhersehen zu können –, Fachkenntnisse wie persönliche Überzeugungen und Wertungen im Planungsprozess offen zu legen. Dazu gehört auch, normative Vorentscheidungen, die sie kraft ihrer wissenschaftlichen Autorität oder ihres Verantwor-

<sup>9</sup> Vgl. ESER; POTTHAST (1997: 183).

<sup>10</sup> Dies trifft heute zwar nicht mehr für Deutschland und die meisten anderen europäischen Staaten zu, global hingegen ist der Trend ungebrochen.

tungsgefühls treffen, deutlich zu machen.<sup>11</sup> Der Aufbau eines von HÜBLER erwähnten ‚tragfähigen Zielrahmens‘, den Planer nicht ohne aktive Beteiligung Dritter aus Politik und Gesellschaft leisten können, und dessen transparente Nutzung scheinen für die Konfliktbewältigung hilfreich, wohl wissend, dass Transparenz angreifbar macht und aus Machterhaltungsüberlegungen heraus politisch – trotz mancher gegenteiliger Aussage – nicht immer gewollt ist (vgl. Beitrag von BERND STREICH in diesem Band).

Wenn Planern unterstellt werden kann, dass sie mit ihrem Tun das „größte allgemeine Wohl und (mit) moralisch guten Handlungen (...) das größtmögliche Übergewicht von guten gegenüber schlechten Folgen für alle Betroffenen herbeiführen“ wollen, dann können Aussagen von SÄNGER (2001: 32) als Verhaltenshinweise für Planer gewertet werden, gemäß denen für die Verpflichtung auf das allgemeine Wohlergehen minimales soziales Engagement erforderlich sei, wenngleich Geltung und Verbindlichkeit verantwortungsethischen Handelns nicht definiert sind und Prinzipien für eine Gewissensentscheidung fehlen. Dennoch müssen Planer gewissermaßen „Verantwortungsrollen“ (KLAGES 1988: 136 f.) zu übernehmen bereit sein. Damit einher geht das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten, das Sicherheit auch im Umgang mit komplexen Zielen gibt. Insofern ist der Rückgriff auf eine zeitgenössische Verantwortungsethik, nach der jeder die Verantwortung für seine Handlung, die Mittel, die er verwendet, und die entstehenden Folgen und Nebenfolgen übernehmen und konkrete Entscheidungen nach bestem Wissen und Gewissen treffen muss, um diese vor sich und anderen rechtfertigen zu können, sinnvoll. Es geht somit um die „Verantwortung für Zu-Tuendes“, für das stets folgende Grundrelation gelten muss (vgl. SÄNGER 2001: 32 ff.):

Verantwortung:		
Subjekt	Bereich	Instanz
<b>Jemand ist</b>	<b>für jemanden / etwas</b>	<b>vor jemandem verantwortlich!</b>

Damit verknüpft ist eine elementare Selbstverpflichtung als Instanz für soziale Verantwortung (vgl. SÄNGER 2001: 35), was nichts anderes heißt, als dass jedes Subjekt sich zunächst vor sich selbst zu verantworten hat.

Somit liegt in der bewussten und verantwortungsvollen Handlung und Entscheidung – auch angesichts mangelnden Wissens aller möglichen Folgen – eine Grundvoraussetzung von ethischem Planungshandeln.

<sup>11</sup> Vgl. ESER; POTTHAST (1997: 188), als Beispiel sei die Frage formuliert: Wie lässt sich moralisch begründen, dass „der Wert eines gefährdeten Naturelements nicht linear, sondern exponentiell mit seinem Platz auf einer Roten Liste steigt“ – so eine Aussage von HEIDT und PLACHTER, zit. in ebd.: 185.

## Literatur

- AKADEMIE FÜR TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2001): TA - Informationen, H. 4/2001, Stuttgart.
- BEATLEY, T. (1995): Teaching Environmental Philosophy to Graduate Planning Students. In: HENDLER, SUE, (Hrsg.) (1995): Planning Ethics: A Reader in Planning Theory, Practice, and Education. New Brunswick.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2000): Die neue Konjunktur von Region und Regionalisierung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10.2000. Bonn.
- DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (1994): Für eine dauerhaft und Umweltgerechte Entwicklung. Umweltgutachten 1994. Stuttgart, S. 50-61.
- DITTRICH, E. (1960): Das Leitbild und seine Problematik. In: Raumforschung - 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, ARL (Hrsg.). Bremen, S. 107-116.
- DITTRICH, E. (1974): Stadt, Land, zentrale Orte als Problem historischer Raumforschung. In: Stadt-Land-Beziehungen und Zentralität als Problem der historischen Raumforschung. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 88, Historische Raumforschung 11 der ARL (Hrsg.). Hannover.
- DÖRNER, D. (1995): Die Logik des Mißlingens - Strategisches Denken in komplexen Situationen. Reinbek bei Hamburg.
- ESER, U.; POTTIHAAS, T. (1997): Bewertungsprobleme und Normbegriff in Ökologie und Naturschutz aus wissenschaftsethischer Perspektive. In: Ökologie und Naturschutz 6 (1997), S. 181-189.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept) - Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU. Luxemburg.
- FÜRST, D.; KIEMSTEDT, H.; GUSTEDT, E.; RATZBOR, G.; SCHOLLES, F. (1992): Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung. 1. Abschlußbericht. 2. Dokumentation der Fachgespräche am 24.11. und 8.12.89 in Berlin. UBA-Texte 34/92. Berlin.
- FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- GLAESER, B. (Hrsg.) (1989): Humanökologie: Grundlagen präventiver Umweltpolitik. Opladen.
- HENDLER, S. (1995): Planning ethics: a reader in planning theory, practice, and education. New Brunswick.
- HÜBLER, K.-H. (1987): Raumordnungspolitik und Wertewandel. Überlegungen zur Fortentwicklung der Raumordnungspolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Beiträge, Bd. 103. Hannover.
- KLAGES, H. (1988): Wertedynamik: Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen. Edition Interform, Texte + Thesen, Bd. 212. Zürich.
- KNIELING, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement: ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 77. Frankfurt a.M.
- LEHMANN, H. (1963): Raumordnung und Leitbild. In: Raumforschung und Raumordnung, 21. Jahrg., Heft 3, S. 149-152.
- LEHNES, P.; Härtling, J.W. (o.J.): Zur Schwierigkeit, das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu operationalisieren. Zielkategorien und die Transparenz von Abwägungen. Typoscript des Instituts für Physische Geographie (IPG) der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- LINDLOFF, K. (Hrsg.) (2000): Kooperation und Vernetzung für eine nachhaltige Entwicklung - Tagung am 25.10.2000 in der Leipziger Messe. In: Forschungsberichte der Gruppe Umweltforschung und Beratung, Band 13, Universität Paderborn.
- MARTINI, C. M.; ECO, U. (2000): Woran glaubt, wer nicht glaubt? 2. Aufl., München.
- NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER DES INNERN (1969): Landes-Raumordnungsprogramm v. 18.3.1969.
- OTT, K. (2000): Stand des umweltethischen Diskurses. Konzept und Entwicklung, Konsense und Dissense, Naturwert und Argumente. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 32, (2-3), S. 39-44.

## ■ Leitbilder und deren Bedeutung für eine ethisch begründete Raumplanung

- POTTHAST, T. (1996): Die Methode diskursiver Leitbildentwicklung, die Rolle der Ethik und das „Bewertungsproblem“ aus einer wissenschaftsethischen Perspektive. Vortragsmanuskript vom LENAB-Workshop „Die Leitbildmethode als Planungsmethode, 27.9.96, BTU Cottbus.
- POTTHAST, T.; ESER, U. (1999): Systematisierungsvorschläge und vier Thesen zum Verhältnis von Naturschutzbegründung, Ökologie und Ethik. In: Verhandlungen der Gesellschaft für Ökologie, Band 29.
- PUSCH, M. (Hrsg.) (1997): Revision des Mensch-Natur-Verhältnisses – Ethische und ganzheitliche Ansätze für die universitäre Lehre. Dissertation, Universität Hannover, FB Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz. Hannover.
- SACHVERSTÄNDIGEN-AUSSCHUSS FÜR RAUMORDNUNG (SARO) (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart.
- SÄNGER, M. (2001): Verantwortungsprobleme angewandter Ethik – Erörterung und Diskussion eines Unterrichtsmodells. In: A. GRIMM (Hrsg.): Probleme ethischer Urteilsbildung heute. Jugendliche zwischen neuer Unübersichtlichkeit und zweiter Moderne. Rehburg-Loccum, 1. Auflage 2001. Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 30. April bis 2. Mai 1999, S. 29-43.
- SCHOLLES, F., (2001) a): Zielsysteme und Entscheidung. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 139-143. Dortmund.
- SCHOLLES, F., (2001) b): Qualitätsziele, Handlungsziele, Standards. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.), 2001: Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 139-143. Dortmund.
- SCHOLLES, F.; PUTSCHKY, M. (1999): Planungsmethoden: Zielsysteme und Entscheidung. [http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm\\_Ziele.htm](http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Ziele.htm)
- SCHOLLES, F.; PUTSCHKY, M. (2001): Oberziele. Leitbilder, Leitlinien. In: FÜRST, D., SCHOLLES, F. (Hrsg.), (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 143-147. Dortmund.
- SPIEKERMANN, K. (2000): Räumliche Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 39. Jahrgang, II. Halbjahresband, S. 289-311.
- STREICH, B. (1988): Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie. In: Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung 8, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn. Bonn.
- WACHS, M. (1985): Ethics in Planning, The State University of New Jersey. New Brunswick.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN (1999): Welt im Wandel: Umwelt und Ethik. Sondergutachten 1999. Marburg.
- WOLFRAM, K. (2002): Raumbezogene Nachhaltigkeitsforschung. Bewertende Synopse der ARL-Forschung und Forschungsbedarf. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterialien Bd. 288. Hannover.
- WURZER, R. (1962): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, 20. Jahrg., Heft 2, S. 81-85.

## Ethische Aspekte in der Ausbildung von Raumplanerinnen und Raumplanern

*„Kannst Du mir wohl sagen, Sokrates, ob die Tugend gelehrt werden kann? Oder ob nicht gelehrt, sondern geübt? Oder ob sie weder angeübt noch angelernt werden kann, sondern von Natur aus den Menschen innewohnt oder auf irgendeine andere Art?“<sup>1</sup>*

### Gliederung

1. Ausgangssituation
  - 1.1 Selbstbilder von Planerinnen und Planern
  - 1.2 Entstehung planungsethischer Haltungen
  2. Ausbildungsrelevante Besonderheiten der Planungsethik
  - 2.1 Planungsethik als Individuen-, Gruppen- und Institutionenethik
  - 2.2 Planungsethik und Verantwortungsbegriff
  - 2.3 Planungsethik als angewandte Ethik
  3. Ethik in der Planerausbildung: Funktionen und Ziele
  - 3.1 „Verorten“
  - 3.2 „Verhalten“
  - 3.3 „Vermitteln“
  4. Ethik in der Planerausbildung: Ansätze
  - 4.1 Fallstudien
  5. Resümee
- Literatur

### 1. Ausgangssituation

Ethische Überzeugungen liegen dem täglichen Handeln aller Raumplanerinnen und Raumplaner<sup>2</sup> zu Grunde. Sie formieren sich in allen Phasen der Ausbildung, vor allem im Studium, auch ohne als separate Lerninhalte oder Studienfächer ausgewiesen zu sein. Der folgende Text setzt sich mit der Frage auseinander, auf welche Weise sich im Planerstudium die Auseinandersetzung mit ethischen Aspekten räumlicher Planung systematisieren und intensi-

---

<sup>1</sup> PLATON: Menon, zit. bei HÜGLI (1998: 316).

<sup>2</sup> „Raumplanung“/„räumlicher Planung“ meint hier die Raumplanung als die auf Raumordnung gerichtete öffentliche Planung, die Fachplanung Landschaftsplanung sowie Architektur und Landschaftsarchitektur (vgl. WISSEL 1997: 137 ff.); darüber hinaus sind auch Absolventen anderer Disziplinen in der räumlich-koordinierenden und gestaltenden Planung tätig und damit von planungsethischen Aspekten berührt.

vieren ließe. Zunächst wird am Beispiel der Selbstbilder Planender die grundlegende Bedeutung der Planungsethik skizziert. Anschließend werden Eigenschaften der Planungsethik umrissen, die für die Ausbildung besondere Bedeutung aufweisen. Schließlich werden mögliche Funktionen, Ziele und Ansätze einer intensiven Auseinandersetzung mit ethischen Aspekten in der Planeraus- und Weiterbildung beschrieben.

### 1.1 Selbstbilder von Planerinnen und Planern

Mehrere der vorangegangenen Texte in diesem Band beschreiben Berührungsfelder zwischen Planung und Ethik. Diese werden von Planenden oft kaum wahrgenommen, unter anderem vermutlich deshalb, weil ethische Positionen Teil des professionellen Selbstbildes des Einzelnen sind, das selten reflektiert wird.

Divergierende planerische Selbstverständnisse fasst die Fachdiskussion zu „Typen“ zusammen, in denen jeweils spezifische Auffassungen von der eigenen gesellschaftlichen Rolle und darüber, was Planung „ist“ und „soll“, miteinander verschmelzen<sup>3</sup>. Einen solchen Planertypus stellt beispielsweise der des „Arztes“ dar, der sich dazu berufen fühlt, die Gesellschaft eines Teilraums bzw. den Raum selbst durch Planung zu „heilen“. Die zu beplanende Gesellschaft bzw. die von ihr geschaffenen Raumstrukturen sind dieser Auffassung zufolge erkrankte Organismen, die entweder mit Hilfe technischer Maßnahmen oder aber durch Verhaltensänderung und „Wertewandel“ gesunden, d.h. einer bestimmten Ordnungsvorstellung angepasst werden können. Eng verwandt mit diesem Bild ist die Vorstellung vom Planenden als einem „Missionar“, der kraft seines Wissensvorsprungs als aufgeklärter Experte den zu Beplanenden den Weg weist, und die Vorstellung vom Planer oder Architekten als unpolitischem „Künstler“ oder „Visionär“, dessen Entwürfe lediglich aus ästhetischer und funktionaler Perspektive bewertet werden können und weltanschaulich neutral sind.<sup>4</sup> Der Planertypus des „Wissenschaftlers“, verbreitet unter anderem in der Landschaftsplanung<sup>5</sup>, bemüht sich darum, aus seiner vermeintlich objektiven Perspektive Raumentwicklungsprozesse zu erforschen und Modelle, Methoden und Datengrundlagen räumlicher Planung systematisch zu optimieren, um künftige Planungsergebnisse quasi aus den wissenschaftlichen Grundlagen ableitbar und besser quantitativ fassbar zu machen.

Der fehlende Einfluss räumlicher Planung auf wichtige Determinanten der Raumentwicklung und der zunehmende Gebrauch kooperativer, „weicher“ Planungsinstrumente lässt mit dem Planenden als „Manager“ oder „Vermittler“<sup>6</sup> einen neuen Planertypus entstehen, der in

<sup>3</sup> Übersichten dazu siehe z.B. ALBERS (1975); RITTEL (1967: 63); MARQUART (1997: 48 f.).

<sup>4</sup> vgl. auch der von RITTEL beschriebene Stadtplaner als „Hüter des sogenannten städtebaulichen Gesamteindrucks“ (RITTEL 1967: 64).

<sup>5</sup> RIEDL beschreibt exemplarisch die s. E. mangelhafte Unterscheidung zwischen den Aussagen der Grundlagenwissenschaften des Naturschutzes (Ökologie, Vegetationskunde, Populationsbiologie etc.) und dem Naturschutz, der sich über die Anwendung der wissenschaftlichen Erkenntnisse dieser Disziplinen hinaus mit der Frage nach dem handlungsbegründenden „Wozu?“, also: mit einer ethischen Bewertung, befassen müsse, die Mehrschichtigkeit seiner Bewertung aber selten erkenne und korrekt vollziehe (vgl. RIEDL 2001: 61).

<sup>6</sup> vgl. ALBERS (1997: 243 f.), außerdem HÜBLER (1997: 20), zum Begriff des „Landschaftsmanagers“.

Planungsverfahren vor allem Koordinations- und Moderationsfunktionen übernimmt. Im Extrem besteht sein Planungsziel nicht mehr in der Anfertigung und Umsetzung eines möglichst optimalen Plans, sondern im Inangahalten eines Diskurses - oder auch darin, Raumprobleme anderer als „Lehrer“ oder gar als „Hebamme“ (RITTEL 1972: 52 f.) ans Licht zu bringen.

Die Dienstleistungsfunktion räumlicher Planung tritt im Typus des Planers, der *für*, bisweilen sogar *als* „Investor“ agiert, noch deutlicher zu Tage: Er sieht sich - auch - zur Maximierung des Profits seines Auftrag- oder Geldgebers verpflichtet. Abweichend von vielen anderen Planertypen bilden für ihn Gemeinwohlbelange allenfalls Randbedingungen seines Handelns. Mit wachsender Dienstleistungsorientierung der Kommunen bedienen sich auch kommunale Planerinnen und Planer dieses Selbstbildes – die Bevölkerung vor Ort in all ihren Ausprägungen und Gruppierungen wird zunehmend zur „Kundschaft“.

Diese Palette planerischer Selbstbilder ist nicht abgeschlossen. Auch ist anzunehmen, dass sich jeder Planende wohl eher in Mischformen repräsentiert sieht und, je nach Situation, Aufgabe und Planungskontext, der einen oder anderen Planungsauffassung zuneigt.

In jedem Fall sind den Planertypen unterschiedliche Vorstellungen von der Gesellschaft, vom eigenen Zuständigkeitsbereich und der eigenen Verantwortung, von der wünsch- oder realisierbaren Wirtiefe planerischen Handelns und von der Rolle anderer Planungsbeteiligter eigen. Auch liegt nahe, dass sie Schlüsselfragen räumlicher Planung – etwa nach einer gerechten Verteilung raumgebundener Ressourcen, nach Chancen auf Raumnutzung, nach der Verantwortung Einzelner für die Raumentwicklung – unterschiedlich wahrnehmen und beantworten. Darin werden deutlich voneinander abweichende ethische Haltungen erkennbar.

Eine systematische Differenzierung ihrer ethischen Bezüge könnte sich an den von Planertypen gewählten Planungsgegenständen und -inhalten, der Form und den Methoden ihrer Planungstätigkeit, den von ihnen bevorzugten Verfahren, Instrumenten, Begründungen und ihren Planungszielen orientieren; interessant wäre auch eine Analyse der jeweils von Planertypen bevorzugten Schlüsselbegriffe. Das bestehende System aus Rechtsnormen, die Existenz unterschiedlicher Handlungsfelder, Planungsobjekte und -ebenen eröffnet Planenden Interpretations- und Handlungsspielräume, innerhalb derer viele ethische Auffassungen und Planer-Rollen Raum finden. Von keinem der oben skizzierten Planertypen kann daher behauptet werden, er handele unangemessen oder gar „unethisch“.

## 1.2 Entstehung planungsethischer Haltungen

Ethische Einstellungen entstehen und wandeln sich lebenslang. Zu großen Teilen werden planungsethische Einstellungen sicher im Studium geprägt, beispielsweise in Fächern wie Stadt- und Freiraumsoziologie, Planungsmethodik und Planungsrecht, die sich streckenweise explizit mit ethischen Fragestellungen beschäftigen. Darüber hinaus transportieren sowohl die im Studium vermittelten Planungs- und Bewertungsmethoden als auch die von den Lehrenden präsentierte Auswahl an Modellen und Entwurfs- bzw. Planungsthemen ethische Botschaften.

Die berufliche Sozialisation von Planerinnen und Planern findet nicht nur im Studium, sondern auch – und vor allem – in den Strukturen statt, in denen sie arbeiten oder sich weiterbilden.

Bemerkenswert ist, dass sich beim Wechsel vom Studium in die Berufstätigkeit viele Planer mit dem so genannten „Praxischock“ konfrontiert sehen. Dies mutet erstaunlich an, weil sich vor allem die projektorientierten Planerstudiengänge durch ein hohes Maß an Praxisnähe auszeichnen. Der Alltag vieler Planerinnen und Planer ist aber geprägt durch eine lange Laufzeit großer Planungsprojekte, eine geringe Wirtkrtiefe räumlicher Planung, nicht selten sogar durch das „Planen für die Schublade“ – also Bedingungen, die an den Grundfesten des eigenen Planungsverständnisses rütteln können. Im Studium entstandene ethische Haltungen Einzelner geraten vielfach dadurch in Bedrängnis, dass Planende aus wirtschaftlichen Gründen dazu angehalten werden, nicht allein fachliche, sondern auch politische, ökonomische und soziale Ziele anderer verstärkt in ihr Handeln einzubeziehen und dabei womöglich einer vermeintlichen Gegenseite – etwa privaten Investoren – oder sogar den „falschen“ Zielen und Projekten<sup>7</sup> zuzuarbeiten.

Der Praxischock kann als ein Indikator dafür gewertet werden, dass die ethischen Bezüge der Planung vor allem im Berufsalltag Planender relevant werden: Erst Planungspraxis erzeugt spürbaren Ethikbedarf. Möglicherweise tut sie dies im Kontext des von Welsch postulierten, sich laufend erhöhenden „Bedarfs an Ethik“ in Folge der neuen und täglich größeren Probleme der Industriegesellschaften (WELSCH 1996: 106).

Die Phase des im engeren Sinne als Planerausbildung bezeichneten Lebensabschnitts ist vergleichsweise kurz. Planer beginnen ihr Studium nicht als „weißes Blatt“. Nach dem Studium sehen sie sich wie Angehörige anderer Berufe zum lebenslangen Lernen aufgefordert, und es ist offensichtlich, dass dieses Lernen nicht nur die Vertiefung fachlicher Kenntnisse und Fähigkeiten, sondern auch eine kontinuierliche Reflexion ihres Planungsverständnisses beinhalten müsste. Zu Letzterem zählen planungsethische Belange.

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die berufsständischen Organisationen der Planer die auch ethisch durchsetzten Probleme ihrer Klientel offenbar nicht wahrnehmen. In Fortbildungsprogrammen und öffentlichen Verlautbarungen wird regelmäßig das Zukunftsbild des Planenden entworfen, der alles daran setzt, seine Durchsetzungskraft gegenüber Angehörigen anderer Planungsdisziplinen, vor allem aber gegenüber den häufig uneinsichtigen anderen Planungsbeteiligten zu stärken. Neben der Vervollkommnung der rhetorischen Fähigkeiten Planender wird die Entwicklung von Marketingstrategien empfohlen; Anhaltspunkte für eine Auseinandersetzung mit ethischen Grundfragen des Planerdaseins finden sich demgegenüber selten. Dies ist bemerkenswert, weil die Beschäftigung mit ethischen Aspekten in den Naturwissenschaften und im Technikbereich von den berufsständischen Vertretungen vorangetrieben werden (vgl. VDE/VDI 1994 + 1996).

---

<sup>7</sup> In der Landschaftsplanung beispielsweise: die fachliche Begleitung der Realisierung eines umstrittenen Straßenbauprojektes; in der Stadtplanung: die planungsrechtliche Umsetzung einer städtebaulich fragwürdigen, aber für Investoren rentablen Baustuktur.

## 2. Ausbildungsrelevante Besonderheiten der Planungsethik

Eine intensive und systematische Beschäftigung mit Planungsethik kann die künftigen Planerinnen und Planer besser als bisher auf die ethisch unterlegten Planungsprobleme und -konflikte ihrer Berufstätigkeit vorbereiten. Einige Dimensionen der Planungsethik eignen sich in besonderer Weise als Ausgangspunkt für diese Auseinandersetzung.

### 2.1 Planungsethik als Individuen-, Gruppen- und Institutionenethik

Planungsethik weist eine individuenethische, eine gruppen- und eine institutionenethische Dimension auf: Als Individuenethik begründet sie moralische Verhaltensregeln für die einzelne Planerin, den einzelnen Planer. Als Gruppen- oder Professionsethik, auch als Standesethik kodifizierbar (z.B. als Planerkodex), beschäftigt sie sich mit dem beruflichen Verhalten innerhalb der Gemeinschaft Planender. Die Institutionenethik der Planung setzt sich auseinander mit den ethischen Maßstäben, an denen sich Planerinnen und Planer im Rahmen ihrer Tätigkeit in bzw. für Institutionen orientieren (vgl. WEISCHENBERG 1998: 222).

Im Denken und Handeln der Planer sind diese Ethiktypen nicht voneinander zu trennen. Mit Blick auf die ethischen Maßstäbe einer anderen Profession, des Journalismus, bezeichnet HALLER dies anschaulich als „Matroschka-Syndrom“: Wie bei einer russischen Schachtel-Puppe umschließen übergreifende „Maximen, Zwänge und Routinen“ die persönliche Gesinnung und Moral des einzelnen Journalisten (M. HALLER 1992 zit. von WEISCHENBERG 1998: 222).

Übertragen auf das Planen heißt das: Weder die moralische Gesinnung noch deren „Überformungen“ (ebd.) setzen für sich genommen Maßstäbe für planerisches Handeln; vielmehr ist es die Gesamtheit der – unter anderem in den Aus- und Weiterbildungsphasen des Planerdaseins – entstehenden „Puppen“, die in ihrer Gesamtheit die Planungsethik ausmachen.

Die drei genannten Ethiktypen sind relevant für die Binnenbeziehungen innerhalb der Planung. Sie strukturieren aber auch deren Beziehung zu Dritten vor – zu Angehörigen anderer Planungsdisziplinen, zu Mitarbeitern, Zulieferern, Auftraggebern und in irgendeiner Weise von räumlicher Planung Betroffenen.

### 2.2 Planungsethik und Verantwortungsbegriff

Da Planung gekennzeichnet ist durch einen „beträchtlichen Zeitverzug zwischen dem Planungsvorgang, der Ausführung und der Rückmeldung über die Wirkung“ (RITTEL 1967: 65), kommt Folgenethiken innerhalb der Planungsethik eine besondere Rolle zu. Sie machen das moralisch Richtige von der Vereinbarkeit der Folgen einer Handlung mit anerkannten Regeln oder Werten abhängig. Mit ihnen eng verknüpft ist der Begriff der Verantwortung. RITTEL definiert „rationales Planen“ als ein Vorgehen, bei dem der Planende „die verschiedenen Möglichkeiten zum Handeln ermittelt und versucht, ihre Konsequenzen abzuschätzen, um darauf seine Entscheidung zu begründen. Diese Definition verlegt den Begriff der Rationalität in die Nachbarschaft der Verantwortlichkeit.“ (ebd.) Nicht ein System aus Normen und Regeln, sondern die Qualität der Folgen steuert ein so verstandenes Planungshandeln. Alle Inhalte, Ziele, Methoden und Instrumente räumlicher Planung lassen sich im Hinblick auf die mit ihnen verknüpften individuellen, gruppen- und/oder institutionenspezifischen Verantwortungen Planender erörtern. Die Verantwortungsethik bildet damit nicht nur einen Dreh-

und Angelpunkt der Planungsethik, sondern auch einen Ausgangspunkt für die Vermittlung ethischer Grundlagen des Planens.

### **2.3 Planungsethik als angewandte Ethik**

Ethik in der Planung meint in erster Linie eine anwendungsbezogene Ethik, der es um die „Klärung besonderer Probleme“ (PIEPER/THURNHERR 1998: 10) geht: Als eine Bereichs- oder Spezialethik wendet sie das von der Grundlagenethik bereit gestellte Methoden- und Begriffsinstrumentarium auf Fragekomplexe an, deren Lösung von gesamtgesellschaftlichem Interesse ist (ebd.).

Eine anwendungsorientierte Ethik hat BAYERTZ zufolge drei Aufgaben: Sie soll moralische Probleme erzeugen, indem sie bestimmte Handlungsweisen und Institutionen problematisiert und deren moralische Dimension benennt, sie soll normativ geprägte Schlüsselbegriffe der moralischen Diskurse erkunden und schließlich die Rationalitätsansprüche gängiger Positionen kritisch prüfen (BAYERTZ 1991). Sie hat nicht die Aufgabe, ihre jeweiligen „Anwender“ mit Handlungsempfehlungen auszurüsten.

Die Verwandtschaft der Planungsethik mit der Ökologie- oder Umwelt-Ethik ist insbesondere im Umfeld der Landschaftsplanung spürbar. Aufgrund von Überschneidungen in Tätigkeitsbereichen, Themen und Arbeitsgrundlagen sind für die Planungsethik auch andere angewandte Ethiken – etwa die Rechts-, Sozial-, Wissenschafts-, Wirtschafts- und Technik-Ethik – von Interesse. Im Hinblick auf die von Planung erzeugten und mit anderen kommunizierten Wirklichkeitsentwürfe können zudem von der Informations- und Medienethik wichtige Impulse für die Planungsethik ausgehen.

Ihren Anwendungsbezug, ihren Alltagsnutzen betonend setzt sich die Planungsethik unmittelbar mit Planungszielen, -methoden und -prozessen, aber auch mit aktuellen planungsrelevanten Fragen<sup>8</sup> auseinander. Dies dürfte die Vermittlung planungsethischer Aspekte im Studium erleichtern.

## **3. Ethik in der Planerausbildung: Funktionen und Ziele**

An welchen Zielen kann sich die Vermittlung von Planungsethik in der Aus- und Weiterbildung der Planer orientieren? Und wie lassen sich diese umsetzen? Um sich diesen Fragen zu nähern, werden nachfolgend drei grundlegende Funktionen der Planungsethik und aus ihnen ableitbare Ausbildungsziele vorgestellt.

### **3.1 „Verorten“**

Als angewandte Ethik ist Planungsethik eine Reflexionsdisziplin. In einem ersten Schritt folgt daraus, dass sie Studierende dazu anregen sollte, sich als planende Individuen ihrer eigenen Werthaltungen bewusst zu werden. Ethik im Planerstudium sollte Planenden vor Augen führen, dass ethische Aspekte in allen Bereichen der Planung präsent sind, und sie darin

---

<sup>8</sup> z.B. ethische Fragen der Bau- und Planungskritik („Baukultur“), Raumplanung für Obdachlose, Raumplanung im Rahmen von Aufbauprojekten nach Kriegszerstörungen etc.

unterstützen, die moralischen Gehalte bestimmter Handlungsweisen, Institutionen, Schlüsselbegriffe, Positionen und Argumentationen aufzudecken und eigene ethische Urteile zu entwickeln.

Ziel kann, bildlich gesprochen, die Entwicklung eines Grundgerüsts sein, das den einzelnen Planer, Planergruppen und -institutionen in die Lage versetzt, das eigene Tun (und Lassen), aber auch das anderer Planungsbeteiligter systematisch zu befragen und gewissermaßen ethisch zu „verorten“.

Die Entwicklung eines solchen Koordinatensystems kann an der Vermittlung planungsethischer Grundlagen ansetzen, beispielsweise<sup>9</sup> an einem systematischen Überblick über

- die ethischen Traditionen,<sup>10</sup>
- die philosophische Ethik des westlichen Kulturkreises,
- weitere deskriptive Ethiktheorien,<sup>11</sup>
- normative Ethiktheorien,<sup>12</sup>
- die Grundzüge der Planungsethik benachbarter angewandter Ethiken<sup>13</sup>
- sowie über die Theorien über Ethiken, die man als Meta-Ethik bezeichnet.<sup>14</sup>

Die Tatsache, dass planungsrelevante Normen und Werte in Gesetzen verankert sind, ist Studierenden aus anderen Zusammenhängen geläufig. Aufgrund der engen Verwandtschaft des Planens mit dem Entwerfen ist die Ästhetik als eine andere Teildisziplin der Philosophie für Planer relevant – Ästhetik und Ethik sind eng miteinander verknüpft (WELSCH 1996: 106 ff.).

Zur Entwicklung und zur Erkundung moralischer Urteile bedarf es, so HÜGLI im Kontext einer „Ethik der Pädagogik“, einer „Initiation in eine formale Disziplin, vergleichbar mit der Initiation in die Sprache der Logik oder der Mathematik“, die „eine eigene Moral der Rationalität und der Sorgfalt im Umgang mit Begriffen und Argumenten verlangt und eine Unbeirrbarkeit und Unvoreingenommenheit selbst bei Untersuchungen, die schwierig und emotional belastend sind“ (HÜGLI 1998: 319).

Neben der Vermittlung von Faktenwissen über Ethik kommt es folglich darauf an, Fähig-

---

<sup>9</sup> vgl. Gliederung „A Companion to Ethics“, eines amerikanischen Philosophie-Lehrbuchs für Studenten (SINGER 2001).

<sup>10</sup> z.B. buddhistische, klassische chinesische, jüdische, christliche und islamische Ethik-Traditionen (SINGER 2001).

<sup>11</sup> also den biologischen, psychologischen und sozialen Wurzeln der Moral bzw. die empirisch vorhandenen Normen- und Wertsysteme bzw. Moralkodizes bestimmter Gemeinschaften, den Einfluss verschiedener Faktoren auf die Moral einer solchen Gemeinschaft (vgl. PIEPER/THURNHERR 1998: 109).

<sup>12</sup> also den Prinzipien eines für alle guten Lebens, dem Maßstab für moralisch richtiges Handeln.

<sup>13</sup> z.B. Ökologie- oder Umwelt-Ethik, Rechts-, Sozial-, Wissenschafts-, Technik-, Wirtschafts- und Medienethik (vgl. 2.3).

<sup>14</sup> Realismus, Naturalismus, Subjektivismus, Relativismus etc. (vgl. PIEPER/THURNHERR 1998: 109).

keiten zu schulen, die Planende in die Lage versetzen, jenseits ihrer moralischen Intuition systematisch eine eigene ethische Position zu entwickeln und zu artikulieren, also ihre Orientierungs- und zugleich ihre Urteilsfähigkeit zu schulen.

### **3.2 „Verhalten“**

Ethik ist die Theorie der Moral; ihr Hauptinteresse gilt dem Verhalten, das durch Regeln und den Handlungskontext bestimmt wird. Planungsethik im Studium kann den werdenden Planerinnen und Planern dazu ein „spezialisiertes Normen- und Regelpanorama für exemplarische Themenfelder“ (KRÄMER 1992: 261) zur Verfügung stellen.

Raumplanung hat prozessualen Charakter. Eine Lesart räumlicher Planung begreift Planung daher als einen argumentativen Prozess, in dem „Fragen und Themen aufgeworfen werden, zu denen man unterschiedliche Standpunkte (Positionen) einnehmen kann, zu denen Beweise eingeholt und Argumente für und gegen die verschiedenen Standpunkte formuliert werden. Die verschiedenen Standpunkte werden diskutiert, und nachdem eine Entscheidung getroffen wurde, fährt man fort, bis die nächste Frage in diesem Prozess auftaucht.“ (RITTEL 1972: 53 f.)

Dem folgend sollte eine Planerausbildung Planende dazu befähigen, schlüssig *ethisch* zu argumentieren. Die heutigen Rahmenbedingungen räumlicher Planung sind charakterisiert durch Werte-Pluralismus und die Notwendigkeit, unter Unsicherheit entscheiden zu müssen. Insbesondere in kooperativen Planungsverfahren tragen Planende die Verantwortung für das „Kooperationsmanagement“: für die Schaffung von Rahmenbedingungen, die einen offenen gesellschaftlichen Diskurs ermöglichen, und dafür, dass sich alle Beteiligten auf Verfahrensregeln einigen (RITTER 1998: 18). FORESTER zufolge sollte ein Kommunikationsprozess beispielsweise

- für alle Beteiligten verständlich,
- in den Inhalten ehrlich und aufrichtig, nicht durch Manipulationen verzerrt,
- im Verfahren legitimiert
- und in den vermittelten Informationen nachprüfbar sein.<sup>15</sup>

Ergänzend dazu lässt sich fordern, dass Planende für die Raumentwicklung relevante Kommunikationsprozesse mit anderen und zwischen anderen Akteuren erfolgreich initiieren und in Gang halten sollten.<sup>16</sup>

Planung als argumentativer Prozess macht Planer allenfalls zu Experten in der Behandlung eines Planungsproblems, aber nicht zu Experten für die Lösung dieses Problems (RITTEL 1972: 49 f.). Daraus resultieren besondere Anforderungen an ihre Kommunikationsfähigkeit: an ihre sprachliche Kompetenz<sup>17</sup>, an die Fähigkeit, anderen aktiv zuzuhören, ihnen die „richtigen“ Fragen zu stellen, aus ethischer Perspektive nachvollziehbar zu argumentieren bzw. die

<sup>15</sup> FORESTER (1989) zit. bei LÖB (2001: 75).

<sup>16</sup> analog zu einer Auffassung, der zufolge Journalismus weniger für die Folgen des Berichtens als vielmehr für den sozialen Dialog über die Interessen und Sorgen der Gesellschaft verantwortlich (WEISCHENBERG 1998: 229).

<sup>17</sup> vgl. auch VDE/VDI-Arbeitsgruppe Gesellschaft und Technik 1994.

ethisch fundierte Argumentation anderer nachvollziehen zu können. RITTEL fasst dies anschaulich im Begriff der „Objektifizierung“ zusammen. Objektifizierung meint, dass sich die an Planung Beteiligten über die Grundlagen ihrer Urteile austauschen sollten, um zu einem besseren gegenseitigen Verständnis, aber nicht notwendigerweise zu der gleichen Überzeugung zu gelangen. Ansätze zur Objektifizierung der in Planungsprozesse eingelagerten ethischen Fragen können die oben erwähnten Aufgaben angewandter Ethiken – die Erzeugung moralischer Probleme, die Prüfung von Schlüsselbegriffen auf normative Gehalte und die Prüfung der Rationalitätsansprüche gängiger Positionen – bilden.

Als planendes Individuum, als Planungsdisziplin oder als planende Institution die ethischen Dimensionen der eigenen Produkte, Prozesse und Handlungsfolgen zu identifizieren, erweist sich allerdings als außerordentlich schwierig. So lässt sich beispielsweise aus einem Planungsergebnis nicht rekonstruieren, welche „persönliche Prämisse der ‚Soll-Art‘, die nicht durch professionelle Expertise gerechtfertigt ist, sondern ein Zeichen politischer, allgemein moralischer oder ethischer Haltung ist“ (RITTEL 1972: 50), an welcher Stelle in welche Entscheidung Planender Eingang gefunden hat. Daher muss in der Ausbildung die Entwicklung bzw. Handhabung solcher Instrumente gelehrt werden, die eine ethische Analyse ermöglichen; zu diesen zählen Standesethiken (Kodizes), Faustregeln für ethisches Verhalten u.ä.

Um sich mit anderen am Planungsprozess Beteiligten über ethische Fragen austauschen zu können, bedarf es auf Seite der Planenden einer ausgeprägten Offenheit bei der Wahrnehmung unterschiedlicher Lebensstile<sup>18</sup> und in diese eingewobene ethische Positionen. Ethische Einstellungen werden auch vom Kontext mitbestimmt – das heißt, dass Planer beispielsweise die ökonomischen und politischen Bedingungen, die den Planungsprozess aus Sicht der Beteiligten prägen, aufmerksam wahrnehmen müssen.<sup>19</sup> Auch in Fällen, in denen Planende unterschiedlicher Disziplinen miteinander kooperieren, bedarf es eines Mindestmaßes an gegenseitigem Verständnis für die ethischen Begründungen der anderen Gruppen. Ohne Kenntnis der jeweiligen ethischen Prämissen ist insbesondere eine Verständigung zwischen entwurfsorientierten Planern und Architekten („Künstlern“) und solchen, die sich als „scientific“<sup>20</sup> Planer verstehen, nicht möglich.

Zum Auffinden alternativer Planungslösungen bedarf es eines hohen Maßes an Kreativität. Dieser kommt auch im Zusammenhang mit der Planungsethik Bedeutung zu, weil sich wie in jedem Beruf mit wachsender praktischer Erfahrung bei Planern Routinen, „operating standards“ einstellen, die dazu führen, dass neue Planungssituationen verkürzt wahrgenommen werden. Diese Standards können dann, wenn eine Planungssituation bislang ungekannte, in ethischer Hinsicht verunsichernde Aspekte aufweist, zur regelrechten Zuflucht der Planenden werden und auf diese Weise die Qualität räumlicher Planung erheblich mindern.

„Verhalten“ hängt unmittelbar mit dem Verantwortungsbegriff zusammen. Neben der

---

<sup>18</sup> oder auch „menschlicher Denkweisen“, VDE/VDI Arbeitskreis Gesellschaft und Technik, Stuttgart, 1996.

<sup>19</sup> vgl. z.B. Forderungen in GRÖNING (1998: 62).

<sup>20</sup> vgl. die Konfrontation der „Garten- und Landschaftsarchitekten“ mit den „verwissenschaftlichten“ Landschaftsplanern bei HANISCH (1997: 160).

individuellen Verantwortung für jede Art des Planungshandelns lassen sich weitere „Verantwortungs-Konstellationen“ benennen. Im Rahmen der Planerausbildung kann es hilfreich sein, diese systematisch aufzuarbeiten. Auf welche Weise das geschehen kann, demonstriert eine Begriffsanalyse (ROPOHL 1998: 272 f.), ursprünglich entwickelt für die Technikethik. Verantwortung bildet demnach eine siebenstellige Relation, die in der folgenden Frage ausgedrückt werden kann: Wer verantwortet was, wofür, weswegen, wovon, wann und wie? ROPOHL ordnet in einer morphologischen Matrix jedem dieser Begriffsmerkmale Ausprägungen zu, die sich im Prinzip beliebig miteinander verknüpfen lassen. Die unten stehende Übersicht, ergänzt um mögliche Maßstäbe,<sup>21</sup> erlaubt eine vergleichsweise präzise Zuweisung von Verantwortung – auch wenn nicht alle entstehenden Aussagen für Planende wichtig oder sinnvoll sind.

Abb. 1: Morphologische Matrix der Verantwortungstypen, verändert nach ROPOHL 1998: 273

WER?	Individuum	Korporation (Planungsbüro, Projektentwickler, berufständische Organisationen)	Gesellschaft
<b>verantwortet</b>			
WAS?	Handlung / Prozess	Produkt / Entscheidung	Unterlassung
WOFÜR?	Folgen voraussehbar	Folgen unvorsehbar	Fern- und Spätfolgen
WESWEGEN?	moralische Regeln	gesellschaftliche Werte	staatliche Gesetze
WOVOR?	Gewissen	Urteil anderer	Gericht
GEMESSEN WORAN?	Prinzip der Fehlerfreundlichkeit	Nachhaltigkeitsprinzip	Reversibilitätsprinzip
WANN?	vorher: prospektiv	momentan	nachher: retrospektiv
WIE?	aktiv	virtuell	passiv

Ob Planungsethik auch ein Set ethischer Normen oder Handlungsanweisungen für Planerinnen und Planer bereitstellen soll oder kann, wird kontrovers diskutiert. Einerseits besteht offenbar innerhalb der Planungsdisziplinen der Wunsch, das existierende Normengerüst – vor allem bestehend aus Rechtsnormen – um Empfehlungen und praktische Orientierungshilfen zu ergänzen, die die „Selbststeuerung“ (vgl. LÖB 2001: 78) der Planenden verbessern. Ziel ist dabei nicht die Begründung eines externen Gewissens oder das Ziel, aus Planenden „bessere Menschen“ zu machen; auch ist man sich einig darüber, dass ethische Normen keine einzelfallspezifischen Handlungsanleitungen liefern.

<sup>21</sup> diese repräsentieren exemplarisch Handlungsprinzipien der „Mittleren Ebene“ oder auch „Leitplanken“ für planungsethische Entscheidungen, die beispielsweise den Managementregeln der Nachhaltigkeit oder Qualitätszielen für die Planung entstammen können (RIEDEL 2001: 69).

Selbst allgemein gehaltene Verhaltensstandards für die Planung wären schließlich nur unter großen Schwierigkeiten zu definieren. Wer wollte allgemein gültige moralische Regeln und Werte für den Anwendungsbereich Raumplanung fixieren, wo sich dieser doch aus einer Fülle einzigartiger Planungsprobleme zusammensetzt, die sich in Bezug auf beteiligte Akteure, deren Rollen, Objekte, Ziele, Methoden, Instrumente und Kontexte erheblich voneinander unterscheiden können?

Viele angewandte Ethiken schlagen daher vor, eine „Minimalethik“ zur allgemein verbindlichen Handlungsgrundlage einer Profession zu erklären (vgl. z.B. ROPOHL 1998: 281). Gemeint ist damit die Formulierung eines ethischen Kerns aus untersten Zielen, die aus möglichst allen Ethiken abgeleitet und von allen Anwendern mitgetragen werden. Eine solche Minimalethik zielt vor allem auf die Selbstbindung des planenden Individuums, was angesichts der gruppen- und institutionenethischen Dimensionen der Planungsethik eine unzulängliche Verkürzung darstellt. Fraglich ist auch, ob eine Minimalethik räumlicher Planung überhaupt unterschieden werden kann von anderen allgemein gehaltenen Gesinnungs- oder auch Folgenethiken – also hinausgreifen kann über ein Verbot der Lüge oder den Grundsatz, dass eine Handlung das geringste Leid der kleinsten Zahl nach sich ziehen sollte.

Ein Beispiel für eine Minimalethik der Planung bieten die „Ethical Principles in Planning“, die als Teil des „Code of Ethics and Professional Conduct“ des American Institute of Certified Planners AICP Handlungsaufträge formulieren und sie um anzustrebende Standards ergänzen (AICP 1991, Teil D). Ein Planer soll ihnen zufolge

- nicht bewusst eine falsche Handlung begehen, die ein schlechtes Licht auf seine professionelle Eignung wirft,
- die Rechte anderer respektieren und niemanden diskriminieren,
- sich um seine professionelle Weiterbildung bemühen,
- seine Qualifikationen, Ausbildung und Zugehörigkeiten (z.B. politische) korrekt angeben,
- systematisch und kritisch ethische Fragen in der Planungspraxis analysieren,
- sich bemühen, Zeit und Mühe auf solche Gruppen zu verwenden, die nicht über adäquate Planungsressourcen verfügen,
- und sich ehrenamtlich in professionellen Aktivitäten engagieren.

### 3.3 „Vermitteln“

„Vermitteln“ spielt hier weniger auf die bisweilen von Planern übernommene Mediatorenfunktion an, sondern auf die Wirkungen, die von einer Thematisierung der Ethik im Planerstudium ausgehen können. Die Beschäftigung mit den ethischen Grundlagen ist für viele andere Disziplinen und Berufsgruppen heute fester Bestandteil der eigenen Tätigkeit. Sie dient häufig nicht nur der eigenen Verortung und der professionsinternen Verhaltenssteuerung, sondern kalkuliert weitere Effekte mit ein: Ethik wird von Professionen genutzt als Instrument

- zur Legitimation des eigenen Tuns,
- zur Aufwertung des eigenen gesellschaftlichen Status,

- zur Vermarktung der Planungsprodukte,
- zur Abschottung des Marktes gegenüber anderen Anbietern und
- zur Stärkung des professionsinternen Zusammenhalts und Zusammenwirkens.

Räumliche Planung kommt nicht umhin, sich mit diesen Aspekten auseinander zu setzen und sie im Kontext der Planerausbildung zu erörtern.

Die gesellschaftliche Legitimation ihres Tuns erhält die räumliche Planung größtenteils durch die ihr per Recht und Gesetz zugewiesenen Aufgaben. Bedingt durch die verbleibenden Handlungsspielräume sieht sich Planung häufig dazu gezwungen, sich weitergehend zu rechtfertigen – etwa in solchen Fällen, in denen sie nicht handeln muss, es aber gleichwohl tut und damit in den Augen negativ Betroffener falsch handelt. Ein Grundkonflikt der Planung – derjenige zwischen Gemeinwohl und Privatinteressen – mündet regelmäßig in von außen an die Planung herangetragene Legitimationsansprüche ein. Eine Schulung planungsethischer Orientierungs-, Urteils- und Kommunikationsfähigkeit kann in solchen Fällen als Schutzschild gegenüber grundsätzlicher Kritik an den Planungsdisziplinen fungieren: Sie signalisiert Kritikern, dass Planende sich selbst der ethischen Dimension ihres Handelns bewusst sind.<sup>22</sup>

Analog dazu sieht der Verein Deutscher Ingenieure VDI die von ihm vertretene Klientel der Kritik an der Technikentwicklung und ihren gesellschaftlichen Folgen und der Forderung der Öffentlichkeit nach „Rechenschaft (...) über die Motive und Folgen“ des Handelns der Ingenieure ausgesetzt<sup>23</sup> und leitet daraus einen Bedarf an Technikethik ab.

Auch im Bemühen um die Aufwertung des gesellschaftlichen Status der Planung kann der Planungsethik eine wichtige Rolle zukommen. Die Beschäftigung mit Planungsethik impliziert, dass es sich bei Raumplanung um ein gesellschaftlich außerordentlich bedeutsames Handlungsfeld handelt – schließlich werden momentan beispielsweise ethische Implikationen der Reproduktionsmedizin in allen Medien öffentlich verhandelt. Dieser Effekt kann dem viel beklagten geringen Ansehen der Raumplanung, ihren Imageproblemen (vgl. MAURER 2001) und damit indirekt der von Planern beklagten Wirkungslosigkeit der Planung entgegenarbeiten.

Bemühungen um eine Verankerung der Planungsethik als Studienfach oder planungsinterne Ethik-Diskussionen finden jenseits der Fachöffentlichkeit vermutlich kaum Beachtung. Es besteht aber darüber hinaus die Möglichkeit, die Bemühungen um eine angewandte Ethik zu veröffentlichen, indem man diejenigen Professionellen öffentlich anerkennt und ehrt, „die in besonderem Maße uneigennützig und verantwortlich gehandelt haben“ (VDE/VDE Arbeitskreis Gesellschaft und Technik 2001). Eine Aufwertung des gesellschaftlichen Status

---

<sup>22</sup> z.B. „The Code also aims at informing the public of principles to which professional planners are committed.“ (AICP 1991, Einleitung).

<sup>23</sup> z.B. „In der Bevölkerung der industrialisierten Länder wird die Rolle der Technik im Leben und der Entwicklung der menschlichen Gesellschaft immer stärker empfunden und immer eindringlicher diskutiert.“ „Naturwissenschaftler und Ingenieure haben sich Rechenschaft abzulegen über die Motive und Folgen ihres Handelns.“. In: VDE/VDI – Arbeitskreis Gesellschaft und Technik 2001.

der Planung kann auch aus einer „veröffentlichten“ Diskussion über ein Set von Verhaltensregeln (vgl. AICP 199, Einleitung), etwa in Form eines Kodexes, folgen.

Darüber hinaus verbinden sich mit Planungsethik für jede Planungsdisziplin spezifische Probleme und Chancen. Für den Naturschutz als einen Teilbereich der Landschaftsplanung stellt beispielsweise RIEDL fest, dass dieser sich mit der Offenlegung der eigenen ethischen Prämissen schwer tut, weil er befürchtet, fachlich nicht ernst genommen zu werden oder weil er unterstellt, es gebe keinen engen „Bezug zwischen ethischen Gründen und praktischen Naturschutzfragen“. Stattdessen stütze sich, so RIEDL, die Argumentation des Naturschutzes auf die „harten“ wissenschaftlichen Fakten und übersehe dabei seine handlungsbezogene gesellschaftliche Aufgabe (RIEDL 2001: 59 f.).

Mit Blick auf die Arbeitsbedingungen der Landschaftsplanung postuliert HÜBLER, dass die „Tatsache, dass Landschaftsplaner/innen und Naturschützer/innen sich bei ihrer beruflichen Tätigkeit vielfach als eine ‚moralische Instanz‘ betrachten“, die Akzeptanz der Landschaftsplanung nicht fördert (HÜBLER 1997: 18). Geht eine mehr oder weniger bewusste Verschleierung der planungsethischen Voraussetzungen des eigenen Handelns mit einer moralisierenden Haltung gegenüber anderen Beteiligten einher, dürfte dies die Reputation von Planern kaum verbessern.

Im Hinblick auf ihre ethische Gründung weisen entwurfsbetonte Planungsdisziplinen ebenfalls spezifische „blind spots“ auf; einer verbreiteten Auffassung zufolge sind ethische Belange für den Entwurfsprozess und seine Ergebnisse irrelevant. SCHÖNWANDT und WASEL beklagen generell, dass viele Architekten (und Planer), befragt man sie nach den ihren Entwürfen hinterlegten Konzepten, um deren Substanz und Struktur zu ermitteln, nur „unverständliches Gemurmel“ hören lassen (SCHÖNWANDT/WASEL 1997, zit. in MARQUART 1997: 38) – und es gibt Gründe anzunehmen, dass planungsethische Positionen und Argumentationen in diesen Äußerungen ebenfalls untergehen.

Die Vermarktung der Planungsprodukte, also der Pläne und planerischer Steuerungsleistungen, und eine gewisse Abschottung des Marktes gegenüber anderen Anbietern stellen unter anderem Motive des existierenden Planerkodex des oben zitierten American Institute of Certified Planners AICP dar. Es knüpft eine Zertifizierung von Planern an ein bestimmtes Pensum an „Updates“ von Fachwissen und eine mindestens zweistündige Beschäftigung mit Planungsethik pro Jahr; dies soll einerseits eine hohe Ausbildungsqualität der Zertifizierten und damit die Qualität ihrer Produkte garantieren, schließt aber, wenn im Planungsmarkt erfolgreich etabliert, nicht zertifizierte Anbieter systematisch von bestimmten Beauftragungen aus. Der deutsche Markt für Planungsleistungen unterscheidet sich gravierend vom nordamerikanischen; die Politik der Architektenkammern etwa ist ebenfalls auf Vermarktung von Planungsprodukten und Zugangsbeschränkungen zum Markt ausgerichtet, ohne dass dabei ethische Verhaltensregeln instrumentalisiert würden. Auch bei der Akkreditierung von Studiengängen oder in den Rankings deutscher Ausbildungsstätten spielt die Planungsethik bislang keine Rolle.

Planungsethik kann zur Stärkung des professionsinternen Zusammenhalts und Zusammenwirkens beitragen. Letzteres meint die Kooperation von Kollegen, von Angehörigen unterschiedlicher Professionen, aber auch von Studierenden mit bereits praktizierenden Planerinnen und Planern. Der Kodex des AICP hält beispielsweise Planer dazu an, die Integrität

der Planungsprofession zu schützen und zu verbessern und Kritik in verantwortungsvoller Weise vorzubringen (AICP 1991, Teil C), umreißt aber auch die Verantwortung des einzelnen Planers gegenüber seinen Kollegen, seinen Klienten und seinen Arbeitgebern. Unter anderem fordert er die faire Behandlung der professionellen Ansichten anderer ein und hält Planende dazu an, dem Wissens- und Methodenfundus der Planung zuzuarbeiten und Zeit in die Ausbildung von Studenten, Praktikanten und Kollegen zu investieren (ebd.).

Die öffentliche und fachöffentliche Diskussion über ethische Handlungsprinzipien, in welcher Form auch immer sie vorliegen mögen, gilt als Mittel zur Verifizierung und Verfestigung ethischer Handlungsprinzipien in der Planungspraxis (vgl. AICP 1991, Einleitung). Es besteht die Möglichkeit, zur Behandlung bestimmter – heikler – Themen zunächst Bedingungen des „geschützten Diskurses“ zu schaffen, „die es Individuen und Gruppen gestatten, ihre Probleme moralischer Entscheidungen, aus dem Zusammenhang betrieblicher Abhängigkeit gelöst, zu diskutieren“ (vgl. z.B. VDE/VDI-Arbeitskreis Gesellschaft und Technik 1994). Raumplanung bezieht viele ihrer Theorien, Grundlagendaten, Methoden und Modelle aus anderen Disziplinen, etwa den Natur-, Sozial- und Politikwissenschaften, und die Zuständigkeiten der Planungsdisziplinen überlappen einander. In einem innerfachlichen Diskurs sind daher alle relevanten Fächer und Inhalte zu berücksichtigen. Ziel des Diskurses kann die Erarbeitung von Leitbildern, Handlungsanweisungen oder auch die schrittweise Ausbildung eines Kodex sein. Potenziell kann Planungsethik demnach eine – Disziplinen, Studenten und praktizierende Planer – versammelnde Plattform bilden.

#### **4. Ethik in der Planerausbildung: Ansätze**

Mit Blick auf Planungsethik gilt, was RITTEL zur Grundlage seines didaktischen Konzepts für die Ausbildung von Planern, Entwerfern und Designern machte: „Nicht Meinungen und Auffassungen sollten gedrillt werden“, lehrbar seien vielmehr „Sachwissen, Fertigkeiten, Methoden, Prinzipien und die Kenntnis von Problemen“ und die Fähigkeit, „Probleme zu entdecken, im Kontext zu sehen, zu strukturieren, zu bearbeiten.“ (REUTER 1992: 3)

##### **4.1 Fallstudien**

Um die Aufmerksamkeit Studierender auf gängige Dilemmata räumlicher Planung und die mit der Planerrolle verknüpften Konflikttypen zu lenken und ihnen die Erprobung der in den vorhergehenden Abschnitten beschriebenen Fertigkeiten und Methoden zu ermöglichen, eignen sich Fallstudien in besonderer Weise.

Sie fügen sich zudem in das in den Planerstudiengängen verbreitete Projektstudium ein. Indem sie beispielsweise an unterschiedlichen Planungskontexten und Planerrollen ansetzen, verleihen sie der Planungsethik ein hohes Maß an Praxisbezug.

Fallbeispiele können dazu anregen, sich in die unterschiedlichsten Planungssituationen einzufühlen, diese intuitiv und rational analysierend „ethisch“ aufzuschließen und sich mit anderen darüber auszutauschen. Insbesondere die gemeinsame Arbeit mit Planern anderer Disziplinen, aber auch mit Studierenden bzw. Berufstätigen aus den Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften, die alle auf spezifische Weise mit ethischen Problemen konfrontiert sind, kann die Erkundung der ethischen Gehalte jeder „Case Study“ sehr einprägsam machen.

Im Mittelpunkt von Fallbeispielen können Planungsprozesse und -produkte, einzelne Entscheidungsschritte, Determinanten der Raumentwicklung (z.B. die ökonomischen Bedingungen der Raumnutzung), Planerrollen, Schlüsselbegriffe, Oberziele und Prinzipien oder auch immer wiederkehrende Konfliktsituationen der Planung stehen. Sie können sich mit Problemen wie „Gefälligkeitsgutachten“, Nebentätigkeiten und Informationspolitik (vgl. AICP 1999) auseinandersetzen oder anknüpfen an der Verantwortung Planender

- für das Gemeinwohl,
- für Klienten und Arbeitgeber,
- für die Profession und Kollegen und
- für sich selbst.<sup>24</sup>

Die Ausgangsfrage zur Untersuchung von Fallbeispielen aus der Planungsethik lautet in der Regel: Wie kann ein Planer, eine Planerin in dieser spezifischen Situation ethisch verantwortlich handeln?<sup>25</sup>

Das Material für die Fallbeispiele stammt aus von Studierenden selbst beobachteten oder „durchlebten“ Planungsfällen oder wird von Externen, etwa praktizierenden Planern, zur Verfügung gestellt. Zur ethischen Analyse können unterschiedliche Instrumente herangezogen werden. Weitere Orientierungshilfe bieten Ethik-Lehrbücher: So umreißen ZAGAL und GALINDO in ihrer „Ethik für junge Menschen“ Grundbegriffe der Ethik und formulieren an diese anknüpfend Fragen, die in Auswahl (Filme, Literatur, Theaterstücke, Alltagssituationen) und Duktus an die Zielgruppe (Heranwachsende) angepasst zur Reflexion und Diskussion ethischer Positionen auffordern.

Einen umfassenderen, aber für die ethische Durchdringung von Planungsfällen wegweisenden Ansatz wählt CLAYTON: Sie schildert die Rettungsaktion, in der Ende der 80er Jahre in Alaska vom Eis eingeschlossene Grauwale unter großer Anteilnahme der Medien und der Bevölkerung befreit wurden, und untersucht und reflektiert dieses Geschehen, darunter auch die ihm von einzelnen Akteursgruppen unterlegten Motive und Begründungen, aus Sicht ausgewählter philosophischer Traditionen.

Das World Wide Web als die bekannteste Anwendung des Internets eröffnet die Möglichkeit, aktuelle Fallbeispiele zeitnah und unter Einbeziehung einer großen Zahl an Planenden unterschiedlicher Institutionen zu reflektieren. Dies setzt allerdings eine adäquate Aufbereitung der Fallbeispiele, eine fachlich fundierte Moderation und eine gezielte Aktivierung der am Diskurs zu Beteiligten voraus.

---

<sup>24</sup> vgl. Gliederung des AICP 1978/1991.

<sup>25</sup> eine Auswahl solcher Beispiele findet sich bei DALE 1994, RICHMAN 1996, BARRETT 1998, CATALANO 1998.

## 5. Resümee

Planungsethik bildet eine wichtige Basis planerischen Handelns. Um die Kenntnis der ethischen Grundlagen der Planungsdisziplinen zu verbessern, vor allem aber, um die ethischen Theorien in einen Anwendungsbezug in der Planungspraxis zu bringen, ist eine stärkere Verankerung der Planungsethik als Studienfach und Lehrinhalt in Planerstudiengängen sinnvoll.

Der ethische Diskurs an den Ausbildungsstätten sollte verzahnt werden mit einem der praktizierenden Planerinnen und Planer, der berufsständischen Vereinigungen sowie der für Planer-Weiterbildung Zuständigen. Die Letztgenannten sind täglich mit ethischen Fragen konfrontiert und können damit eine Fülle von Material für die Auseinandersetzung mit planungsethischen Inhalten und Methoden bereitstellen.

Als Schnittstelle zwischen Studium, Praxis und Weiterbildung verstanden hält Planungsethik aber nicht nur für alle Beteiligten Erkenntnisgewinne bereit, sie bietet vielleicht auch eine Chance, die Raumplanung womöglich grundlegend zu verändern, nämlich: aus ihrer teilweisen Erstarrung zu lösen, im Hinblick auf zukünftige Planungsanforderungen von innen heraus zu reformieren und ihren Bekanntheitsgrad und ihr öffentliches Ansehen zu verbessern. Dazu ist es notwendig, die systematische Auseinandersetzung mit Planungsethik und den Aufbau von „Ethik-Kompetenz“ nicht einer Gruppe von Spezialisten, externen Philosophen-Expertenzirkeln oder „Ethik-Spezialisten“ (RIEDEL 2001: 59, 70 f.) zu überlassen, sondern als Daueraufgabe räumlicher Planung und ihrer Einzeldisziplinen zu begreifen.

## Literatur

- ALBERS, G. (1975): Entwicklungslinien im Städtebau: Ideen, Thesen, Aussagen; 1875–1945; Texte und Interpretationen. Bauwelt-Fundamente, Bd. 46. Düsseldorf.
- AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PLANNERS AICP (1991): „AICP Code of Ethics and Professional Conduct“, adopted 1978, as amended October 1991. <http://www.planning.org/abtaicp/conduct.html>, 23.03.01.
- AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PLANNERS AICP (1999): „AICP Advisory Rulings“. <http://www.planning.org/abtaicp/rulings.html>, 23.04.01.
- BARRETT, C. D. (1998): „Conflicts in Public and Private Ethics“, Abstract, Proceedings of the 1998 National Planning Conference, AICP Press. <http://www.asu.edu/caed/proceedings98/Barrett/barrett.html>, 23.04.01.
- BAYERTZ, K. (1991): Praktische Philosophie als angewandte Ethik. In: BAYERTZ, K. (Hrsg.): Praktische Philosophie. Grundorientierungen angewandter Ethik. Hamburg.
- CATALANO, J. W. (1998): „Ethics and Economic Development“, Abstract, Proceedings of the 1998 National Planning Conference, AICP Press. <http://www.asu.edu/caed/proceedings98/Catalo/catalo.html>, 23.04.01.
- CLAYTON, P. H. (1998): Environmental Ethics in Theory and Practice. Philadelphia.
- DALE, C. GREGORY (1994): „Ethic & The Planning Commission: Who Do You Work For?“. Auszug aus einem gedruckten Aufsatz, Planners Commissioners Journal, Nr. 16, S. 12, hier: <http://www.plannersweb.com/articles/eth16.html>, 23.03.01.
- GRÖNING, G. (1998): Die Suche nach der „Landschaftsmitte“. In: Kursbuch 131, Neue Landschaften, S. 55-65.
- HANISCH, J. (1997): Planungstheorie für die Landschaftsplanung?. In: Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung, Hrsg. JOCHEN HANISCH, Berlin, S. 157-176.
- HÜBLER, K.-H. (1997): Quo vadis, Landschaftsplanung?. In: Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung, Hrsg. JOCHEN HANISCH, Berlin, S. 7-24.

- HÜGLI, A. (1998): Pädagogische Ethik. In: Angewandte Ethik. Eine Einführung. Hrsg. ANNEMARIE PIEPER und URS THURNHERR, Beck'sche Reihe Bd. 1261 Originalausgabe, S. 312-337.
- KRÄMER, H. (1992): Integrative Ethik. Frankfurt a.M.
- LÖB, S. (2001): Ethikfragen in der Planung. Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Hrsg. DIETRICH FÜRST; FRANK SCHOLLES, Handbücher zum Umweltschutz, Bd. 4. Dortmund, S. 69-79.
- MARQUART, C. (1997): Marketing und Öffentlichkeitsarbeit für Architekten und Planer. Stuttgart.
- MAURER, J. (2001): Chancen für die Raumplanung in Praxis und Ausbildung – Ein Weg. Erweitertes Manuskript des Vortrages anlässlich der Tagung der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der ARL am 9.11.2001 in Radolfzell. <http://www.arl-net/news/diskuss1/html>, 21.03.02.
- PIEPER, A.; THURNHERR, U. (1998): Einleitung. In: Angewandte Ethik - eine Einführung. Hrsg. ANNEMARIE PIEPER und URS THURNHERR, Originalausgabe, München, S. 7-13.
- REUTER, W. D. (Hrsg.) (1992): Einleitung. In: Planen, Entwerfen, Design: Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik; S. 63-74, Hrsg. WOLF D. REUTER, Reihe FMI Facility Management Institut Berlin, Stuttgart Berlin Köln, S. 1-12.
- RIEDL, U. (2001): Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz als ethisch-moralische Aufgabe. NNA-Berichte, Bd. 1, S. 59-71.
- RITTEL, H. W. (1967): Systematik des Planens. In: Planen, Entwerfen, Design: Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik; S. 63-74, Hrsg. WOLF D. REUTER: Reihe FMI Facility Management Institut Berlin, Stuttgart Berlin Köln. Originalfassung in: Constructa II, Januar 1967, S. 17-20.
- RITTEL, H. W. (1972): Zur Planungskrise: Systemanalyse der „ersten und zweiten Generation. In: Planen, Entwerfen, Design: Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik; S. 37-58, (1992), Hrsg. WOLF D. REUTER: Reihe FMI Facility Management Institut Berlin, Stuttgart Berlin Köln. Originalfassung in: Bedriftsökonomen, No.8, October 1972, pp. 390-396.
- RITTER, E.-H. (1998): Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft. In: Handwörterbuch der Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover, S. 6-18.
- ROPOHL, G. (1998): Technikethik. In: Angewandte Ethik. Eine Einführung. Hrsg. ANNEMARIE PIEPER und URS THURNHERR, Beck'sche Reihe Bd. 1261, Originalausgabe, S. 264-287.
- SINGER, P. (Hrsg.) (2001): A Companion to Ethics. Oxford.
- VDE/VDI-ARBEITSKREIS GESELLSCHAFT UND TECHNIK, Stuttgart (1994): Zum Selbstverständnis des Ingenieurs und den Folgen für eine verantwortbare Praxis – Eine Stellungnahme des VDE/VDI Arbeitskreises Gesellschaft und Technik, Stuttgart. Verein Deutscher Ingenieure/Württembergischer Ingenieurverein VDE/VDI – Arbeitskreis Gesellschaft und Technik, Stuttgart. <http://www.vdi.de/bvs/wtt/akgpop08.htm>, 21.03.01.
- VDE/VDI-ARBEITSKREIS GESELLSCHAFT UND TECHNIK, Stuttgart (1996): Verantwortlichkeit von Ingenieuren als Ziel und Bildungsaufgabe. Verein Deutscher Ingenieure/Württembergischer Ingenieurverein VDE/VDI – Arbeitskreis Gesellschaft und Technik. Stuttgart, <http://194.245.102.2/bvs/wtt/akgpop01.htm>, 21.03.01.
- WEISCHENBERG, S. (1998): Medienethik. In: Angewandte Ethik. Hrsg.: ANNEMARIE PIEPER und URS THURNHERR, Originalausgabe. München, S. 219-241.
- WELSCH, W. (1996): Grenzgänge der Ästhetik. Stuttgart.
- WISSEL, C. v. (1997): Planungstheorie: Eine Theorie der Planung oder verschiedene Theorien der Planungen? In: Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung. Hrsg.: JOCHEN HANISCH. Berlin, S. 137-156.
- ZAGAL, H.; GALINDO, J. (2000): Ethik für junge Menschen – Grundbegriffe, Positionen, Probleme. Mexikanische Originalausgabe: Ética para adolescentes posmodernos que quieren aprender el arte de vivir (1997). Übersetzung aus dem Spanischen Bernd Goebel. Stuttgart.

## **Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, zum Besinnen, zur kritischen Distanznahme**

**oder: Von der gestaltenden Kraft der Rückbesinnung auf das „Leben“ als Kerngehalt des Raumbewusstseins und der Raumverantwortung<sup>1</sup>**

### *Gliederung*

1. Unausweichlichkeit
2. Keine Delegation
3. Ethik belastet – Ethik befreit
4. Welche Ethik?
5. Einwendungen
6. Nähe zur Rechtsethik
7. Bedrängt die Ethik die Theorien und Methoden der Raumplanung?
8. Der Raumplaner Gewissen
9. Selbstbewusste und doch kritisch bleibende Ordnung des Lebensraumes
10. Versuchen wir, zusammenfassend zu fragen und vorläufige Antworten zu wagen
11. In einen einzigen, nun hoffentlich nachvollziehbaren Gedanken gefasst gilt

### Literatur

---

<sup>1</sup> Die Verständnisprobleme, welche die räumliche Planung – auch als Raumplanung resp. Raumordnung angesprochen – betreffen, werden vorweg in den Fußnoten angesprochen und erläutert, jene der Ethik und der Begegnung mit der Raumplanung im Kontext. Die vielfältigen offenen Fragen dieses Textes berühren eben nicht nur die Ethik, sondern auch die Raumplanung, doch hätte die gleichzeitige Problematisierung der Raumplanung und der Ethik und deren Begegnungen in ein und demselben Gedankenfluss die Klarsicht erschwert. Hinsichtlich der Raumplanung ist zu bedenken, dass sich selbst im Rahmen einer Akademie, die sich mit Raumforschung und Landesplanung auseinandersetzt, keine abschließende Begriffsklärung der Raumplanung findet. Ein einheitliches, geschlossenes Verständnis darf und kann nicht vorausgesetzt werden.

In seinen Grundlinien wurde dieser Text unter dem Titel „Ethische Verantwortung der Raumplanung“ erstmals an der Versammlung der Ordentlichen Mitglieder der Akademie für Raumforschung und Landesplanung vorgetragen, und zwar in Gelsenkirchen am 11. Juni 1999. In einer leicht modifizierten Form wurde er in der Zeitschrift DISP publiziert (DISP Nr. 141, Zürich 2000, S. 17 ff.). Seither wurde er überarbeitet und ausgeweitet, vor allem auch unter der Erkenntnisdichte, wie sie im Arbeitskreis der Akademie anfiel. Er bildete die Grundlage weiterer Studien. Anliegen dieses Textes ist, die Raumplanung (räumliche Planung) und also die Raumplaner sowie alle mit dem Lebensraum befassten Behörden, Unternehmungsleitungen, privaten und öffentlichen Bauherren sowie Glieder unserer Gesellschaft mit ethischen Grundsatzfragen sowie entsprechenden Grundorientierungen zu konfrontieren.

Von der ethischen Verantwortung der Raumplanung soll hier gehandelt werden.<sup>2</sup> Es geht nicht um eine systematische und umfassende Klärung der Ethik und des Verhältnisses von Ethik und Raumplanung. Denn: Es steht der Raumplanung nicht an, sich für ethische Fragen umfassend oder gar abschließend sachkompetent zu erachten. Hingegen darf sie sich und dürfen sich die Raumplaner von der Ethik ansprechen und in Pflicht nehmen lassen.<sup>3</sup> Sodann:

---

<sup>2</sup> Unter „Raumplanung“ wird in diesem Text in einem sehr allgemeinen Sinn jene (öffentliche) Aufgabe verstanden, die sich für den Lebensraum über die Zeiten hinweg in die Zukunft hinein verantwortlich fühlt. Sie verfolgt dabei sowohl den Schutz des natürlichen Lebens als auch die individuelle und soziale Entfaltung des Menschen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – in Raum und Zeit. Sie bemüht sich um eine „funktionierende“ räumliche Grundordnung, welche den menschlichen Bedürfnissen gerecht wird; zusätzlich ist ihr aufgetragen, über das Quantitative hinaus das Qualitative im Auge zu behalten, beispielsweise die Siedlungsqualität, die Umweltqualität usw. Während die (raumplanerische) Grundordnung insbesondere die Landschafts-, die Siedlungs- und die Transport-/Versorgungsstruktur nach organisatorischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Kriterien aufeinander abstimmt, verfolgt die Raumplanung unter qualitativen Gesichtspunkten das hohe Ziel der Mehrung der Lebensqualität, was immer dies in den unterschiedlichen Räumen heißen mag. In der Funktion als Raumordnungspolitik stehen für die Raumplanung die Akteure und die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozesse im Vordergrund. Als wissenschaftliche Disziplin befasst sich die Raumplanung mit Theorien und Methoden zur tatsächlichen, bisherigen und aktuellen, wie auch zur angestrebten räumlichen Entwicklung.

„Ethik“ wird hier als das bewusste Nachdenken über das menschliche Handeln und Verhalten in sittlicher Hinsicht verstanden. Im Vordergrund dieser Abhandlung steht nicht eine Deskription der der Raumplanung immanenten und sich im raumplanerischen Handeln vorfindenden ethischen, besser gesagt, moralischen Bezüge, sondern die Besinnung auf das (normative) Sollen: Insofern mag man diese Abhandlung als theoretisch herausstellen, auch wenn sie letztlich über die theoretische Reflexion in ethisch bedachtes moralisches Handeln münden will. Was muss in der Raumplanung durch die Raumplaner und alle andern Akteure in sittlicher Hinsicht, moralisch, normativ getan werden? Wie gewinnt die Raumplanung die Fähigkeit und die Rechtfertigung des Ordnen der räumlich relevanten Zielsphäre des menschlichen Handelns? Die Fragen signalisieren ein Verständnis der Ethik in Richtung einer kritischen Wissenschaft und einer kritischen Reflexion, die zur Besinnung anleitet, ohne zu sagen, wie die Welt sein sollte, aber leider nicht ist. Sie huldigt also nicht einer sich selbst hingebenden Ethik des aufsummierten subjektiv guten Lebens. Sie ist normativ und in dieser Art allgemeingültig, intersubjektiv nachvollziehbar angelegt. Sie strebt das Gute um des Guten willen an, ohne es kasuistisch zu verschreiben. Und genau dies ist das Anliegen dieser Abhandlung. Ausmachen will sie, was der für die Raumplanung relevante und maßgebende moralische und also ethisch reflektierte Kern ausmacht. Sie sucht eine durch und durch normative Ethik. Sie sucht die Begründung für das in der Raumplanung gebotene Tun, allerdings im Wissen, dass Ethik nicht eine Retorte zur Herstellung der ethischen Menschen, der ethischen Raumplanung sein kann. Theologisch formuliert hört sich dies so an: „Ethik ist Besinnung auf das dem Menschen in und mit dem Geschenk seiner Freiheit gebotene Tun“ (KARL BARTH, *Das Geschenk der Freiheit, Grundlegung evangelischer Ethik, Zollikon - Zürich 1953*, S. 19), wobei ich dahingestellt lassen möchte, ob es sich wirklich um eine rein theologische Aussage handelt. Die Variation zwischen der geschenkten und der vorausgesetzten oder postulierten Freiheit mag als substantiell angesehen werden, doch nicht sie zählt, sondern die Freiheit, sich dem Sollen zu stellen. Sicherlich: Hier geht es nicht um Theologie, sehr wohl aber um Besinnung in Freiheit: Ethik ruft also nach Distanz und Besinnung. Wenn ALBERT SCHWEITZER sagt: „Ethik ist ins Grenzenlose erweiterte Verantwortung gegen alles, was lebt“ (in: „Kultur und Ethik“), so nimmt er bereits im definitorischen Ansatz eine inhaltliche Festschreibung vor, die man aus theoretischen Gründen verwerfen mag, die aber, dies wird sich weisen, für die Raumplanung nahezu den Kern trifft, auch wenn die Begriffsbestimmung des Theologen und Kulturphilosophen wie auch Arztes wohl kaum als allgemeingültige Umschreibung des Wesens der Ethik angenommen werden darf. Es wird aber sicherlich darum gehen, der Verantwortung durch Besinnung Raum zu geben.

<sup>3</sup> Der Grund für die Raumplanung, sich der Ethik zuzuwenden, liegt nicht in der Ethik als solcher. Diese ist nicht zentraler Gegenstand der Raumplanung und folglich auch nicht auszudiskutieren. Dementsprechend wird in diesem Text davon abgesehen, sich grundsätzlich mit der Ethik und deren Verständnis ►

Nicht das tatsächlich gehandhabte Ethos in der Raumplanung, sei es beim Erlass von Plänen, sei es beim Setzen von Verfügungen oder beim Entwerfen von Kooperationsstrategien wird beschrieben, das geforderte steht zur Diskussion. Das Sollen der Raumplanung wird in dieser Studie befragt.<sup>4</sup> Welchen ethischen Anforderungen hat die Raumplanung zu genügen? – Das ist die zentrale Problemstellung.

Gibt es einen Grund, sich der Ethik der Raumplanung, der Ethik in der Raumplanung zuzuwenden?

Der Gründe sind zweifellos viele. Der allgemeine Grund ist vorgegeben. Die Raumplaner sind als Menschen, wie andere auch, mit der Frage nach dem Tun-Müssen konfrontiert. Ihr Fachgebiet kennt, auch dort wo es sich wissenschaftlich gibt, keinen Befreiungstatbestand vom Mensch-Sein. Dieses ist elementar und elementar ethisch angesprochen. Hier ist eine der vielen Möglichkeiten der Formulierung der Grundfrage, welche die Raumplaner als Menschen herausfordert: Was müssen die Menschen tun, damit menschliches Verhalten menschlich ist, menschlich bleibt oder gar menschlicher wird, im Allgemeinen und im Besonderen in und durch die Raumplanung? Was müssen wir tun, um der Verantwortung zu genügen, die wir nicht nur uns gegenüber wahrzunehmen, sondern auch für unsere Mitmenschen heute und morgen zu leben haben?

Und die konkreteren Gründe? Die Raumplanung entwirft – und dies ist grundlegend – nicht nur Visionen, Szenarien oder gar abgehobene Leitbilder. Sie führt über das Konzeptionelle hinaus zum programmatischen Handeln. Sie nimmt also auf das räumliche Geschehen Einfluss, fängt negative Entwicklungen auf und versucht, Veränderungskräfte in eine positive Richtung zu lenken. Sie steuert und lenkt, nachdem sie analysiert und konzipiert hat, und dies alles in einem Prozess, aus dem das Analysieren, das Konzipieren wie auch das Entscheiden und Handeln nicht wegzudenken sind. Vor allem aber: Sie adressiert sich nicht nur an die Planer selbst, sondern macht Dritten Vorschriften, was diese zu tun, zu unterlassen oder zu dulden hätten, wobei sie sogar den Gesetzgeber anruft und diesen mahnt, raumplanerische Ziele aufzunehmen und diesen zu folgen. Ein hoher Anspruch. So ist die Raumplanung – komplementär – gehalten, sich zu fragen, wie sie das eigene und das von ihr inspirierte Handeln von Behörden, Unternehmungen und Einzelnen mit oft Jahrzehnte oder gar länger dauernden Wirkungen auf den Lebensraum verantworten will, wie auch die Planer

---

zu befassen. Immerhin sei angedeutet, dass Ethik – im Kontext dieser Ausführungen, synchron mit oben anders formulierten Gedanken – danach fragt, was menschliches Verhalten menschlich macht, im Staat, in der Wirtschaft, in der Gesellschaft, gegenüber dem Mitmenschen und im Umgang mit der Natur. Die drängendste und dringendste Frage vor diesem Hintergrund lautet: Was sollen wir denn tun? Anders formuliert: Was muss in der Raumplanung getan werden und was müssen die Raumplaner tun? Um was kreist ihr Anliegen, das dieses zu begründen vermag? Um was kreist der Raumplanung und der Raumplaner ausgerichtetes Tun, zurückgebunden und bezogen auf die Grundsatzfrage: Was müssen sie, was müssen wir tun? Hinzugefügt sei, für die Raumplanung als öffentliche Aufgabe und für die Raumplanung als wissenschaftliche Disziplin ist die Frage nach der Ethik nicht nur eine Frage der Glaubwürdigkeit der Planer und ihrer Disziplin, sondern letztlich eine Frage der Zukunft unserer Gesellschaft. Sie ist es, welche in Verantwortung steht. So besehen ist gleich hier festzustellen, dass es nicht um eine Sonderethik der Raumplaner resp. der Raumplanung geht, sondern um die Ethik in ihrer Bedeutung für die Gesellschaft.

<sup>4</sup> Die Frage, ob und welche ethischen Prinzipien tatsächlich befolgt werden, müsste aufgrund einer empirischen Untersuchung beantwortet werden. Eine solche größeren Ausmaßes ist mir nicht bekannt. Sie muss als Forschungsarbeit noch an die Hand genommen werden.

selbst angewiesen sind, die Frage nach der Rechtfertigung und der Tragweite ihres Tuns zu stellen.<sup>5</sup> Vor allem aber muss sie sich – wiederkehrend – überlegen, was der Kerngegenstand ihres Tuns ist und wie das Tun zu gewichten (normativ, ethisch), zu bewerten ist.

Die Erwartungen dürften hoch oder tief geschraubt sein.

Pessimistisch und negativ Gestimmte verweisen die Ethik schnell einmal in die Ecke der Moral, die letztlich nichts Gütiges auszusagen vermöge und deshalb im Unklaren verharre, sicherlich im Relativen stecken bleibe. Unter den positiv Denkenden ersehen sich einige Planer in der Ethik den Rettungsanker für die von der Spitze verdrängte und ins Feld der Vielzahl der Sachpolitiken zurückgefallene Raumplanung, während andere wohl beiläufig befürchten, das ethische Gerede könnte die Zweckrationalität der Raumplanung unterminieren; sie gehen deshalb kritisch (und doch bis zu einem gewissen Grad wohlwollend, weil Ethik doch ein Thema ist) auf Distanz. Für die „Gewundrigen“ mag sich die Frage stellen, ob es gelingen könnte, den Schleier, der über dem Verhältnis von Raumplanung und Ethik liegt, zu lüften und dabei zu klären, in welchen Abgrenzungen und auf welche Ziele hin sich eine ethisch gewichtete Raumplanung bewege. Wird hier und jetzt – so darf man sich fragen – etwas zu erfahren sein vom Raumplaner als Ethiker, vom Ethiker als Raumplaner? Oder wird etwas zu lesen sein, wie die Raumplanung dank der Ethik mit neuen Inhalten gefüllt auf die richtigen Inhalte zusteuern kann? Oder wird unterstrichen, wie Ethik die kränkelnde Raum-

---

<sup>5</sup> Die Raumplanung leidet unter Missverständnissen und Vorurteilen, gegen die sie angehen muss:

a) Die Begrifflichkeit ist entgegen zahlreichen Behauptungen in der Raumplanung nicht zentral. Wenn von Raumplanung, Raumordnung, Raumordnungspolitik, von Negativ- oder Positivplanung, von Entwicklungsplanung oder Fachplanung, Nutzungsplanung usw. gesprochen wird, dann muss vermittelt werden, was fachwissenschaftlich unter den einzelnen Begriffen verstanden wird, wobei die Rechtsbegriffe nach geltendem Recht vorzubehalten sind.

b) Die Raumplanung ist Orts-, Regional- und Landesplanung; sie schließt die Städte- und die Stadtplanung genauso ein, wie sie ihre Aufmerksamkeit auch der grenzüberschreitenden und der internationalen räumlichen Ordnung widmet, beispielsweise der europäischen Raumordnung. Insbesondere sind ihr die räumliche Wirtschaftspolitik wie auch die Regionalpolitik zugeordnet. Relevant wird die Raumplanung u.a. durch die räumlichen Auswirkungen der Sach-/Fachplanungen sowie der Verkehrswegeplanung.

c) Die Raumplanung ist nicht Wirtschafts- und nicht Sozialplanung; im Rechtsstaat baut sie auf den verfassungsrechtlichen Vorgaben der persönlichen Freiheit, der Wirtschaftsfreiheit, der sozialen Marktwirtschaft, der Eigentumsgarantie, der Niederlassungsfreiheit usw. auf; allerdings kann sie Schranken bedingen, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäßig sein müssen. Auch die Raumplanung darf, wie dies ohnehin für öffentliche Belange gilt, den Wesenskern der Grundrechte nicht berühren oder gar aufheben.

d) Die Raumplanung als Planung ist nicht nur Entscheidvorbereitung, sondern auch programmatisches Handeln. Die Raumplanung erschöpft sich also nicht in Plänen. Sie steuert und lenkt vorwegnehmend koordinierte raumwirksame Handlungsbeiträge.

e) Die Raumplanung als Planung strebt nicht einen idealisierten resp. erstrebenswerten räumlichen Endzustand an, sie ist nicht finalisiert, sondern eröffnet einen Prozess, bei dem sie auf Planungsgrundsätze achtet, die jedoch konfligieren und längerfristig Veränderungen unterliegen können.

f) Der Raumplanung geht es nicht um den Raum als solchen, sondern um die Menschen im Raum, also um die Lebensvoraussetzungen und die Lebensentfaltung. Der Gewinn an Menschlichkeit ist das Ziel.

g) Die Raumplanung orientiert sich an der Nachhaltigkeit und ist dafür prädestiniert, zumal sie sich mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der gesellschaftlichen Solidarität und dem ökologischen Gleichgewicht wie auch mit der intergenerationellen Verantwortung befasst. Ihre besondere Fähigkeit besteht im Eingehen auf und im Entscheiden über Konflikte aus dem Miteinander von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Ökologie unter Gesichtspunkten der Zukunft und der Zukunftsfähigkeit.

planung neu legitimiert? Wird gar die Frage entschieden, ob von der Ethik der Raumplanung oder von der Ethik in der Raumplanung oder der Ethik der Raumplaner zu reden sein wird? Könnte es gar sein, dass sich auf dem Umweg über die Ethik das Protestpotenzial der Raumplanung wider den fahrlässigen Umgang mit dem Lebensraum, mit der Biosphäre, erhöht, um auf diese Weise intensiver Gehör zu finden? Ganz anders, sehr konkret gefragt: Könnte es sein, dass die Ethik der Raumplanung den Wettbewerb zwischen den Räumen (Städten, Regionen, Ländern, Staaten) bejaht und über diesen Weg neue Impulse für das räumliche Geschehen freisetzt? Könnte es sein, dass die Ethik der Raumplanung ein für allemal klärt, was haushälterische Bodennutzung für die USA, die Stadt Berlin, für die Agglomeration Zürich und für das Dorf „Dorf“ bedeutet? Wohl kaum.

### 1. Unausweichlichkeit

Es geht um ein bescheidenes Ansinnen. Die Thematisierung will letztlich nichts anderes, als Planung, insbesondere die Raumplanung – im Sinne zukunftsbezogener Auseinandersetzung mit räumlichen Problemen – ins Verantwortungsbewusstsein rücken, also davon handeln, wie aus Verantwortung vor den Menschen und für die Menschen Ziele der Entwicklung des Lebensraumes gefunden, bestimmt und wie Maßnahmen getroffen und zieladäquat über längere Zeit gesteuert und gelenkt werden. Doch was heißt dies?

Wenn nicht einmal die Theologen so genau wissen, wie Ethik einzuordnen ist, woher sich Ethik und Ethos herleiten, und noch konkreter, wenn nicht einmal Theologen wissen, ob die elementaren „Zehn Gebote“ wirklich handlungsorientiert – sanktionsbelastet, sanktionsfrei – oder letztlich eschatologisch zu deuten seien, wenn auch für sie unklar ist und wohl auch bleibt, ob der Dekalog umfassend und abschließend zu verstehen sei, ob er unmittelbar anwendbar oder durch Gesetze zu verfeinern sei, dann wird es auch dem über die ethischen Dimensionen der Raumplanung Nachdenkenden kaum gelingen, die sicherlich mehr als zehn Gebote umfassenden Planungsnormen, beispielsweise Planungsgrundsätze, ethisch aussagestark zu verstehen, sie gültig zu enumerieren, festzuschreiben und also zu verdeutlichen, wie Raumplanung – ein für allemal – moralisch gültig anzugehen sei.

Der Fragezeichen sind aus der Sache heraus viele, allein schon deshalb, weil unser Wissen bruchstückhaft bleibt, vor allem das Wissen in die Zukunft hinein, das für die Planung mit der Zukunft elementar und bestimmend wäre. Aber: Auch wenn wir nicht wissen, was die Zukunft bringt, dass wir in einer räumlich begrenzten und endlichen Welt – Raum und Zeit! – handeln müssen, das wissen wir. Die Güter dieser Welt und erst recht die verbleibenden Freiräume sind knapp. Auf einen einfachen Nenner gebracht besteht das Problem für die Planung, und damit auch für die Raumplanung, im Handeln-Müssen bei Nicht-Wissen, bei nicht gesichertem Wissen. Dieses Nicht-Wissen verleitet zur Flucht aus der Verantwortung. Wie soll verantwortlich gehandelt werden, wenn Nicht-Wissen dominiert? Aber mehr als dies. Die grundsätzliche Frage lautet: Wie kann das Handeln bei Nicht-Wissen ethisch unterlegt verantwortet werden? Ist es unter diesen Umständen der Schwergewichtigkeit der Frage wegen nicht gescheiter – wie dies die Raumplanung als „Wissenschaft“ gerne tut – statt auf Ethik sich auf Methoden zu verlassen, die Wege des Verfahrens aufzeigen und also Schritte in die Zukunft eröffnen?

Und wie steht es mit der vorschnellen Behauptung, letztlich sei alles relativ, die Moral nicht minder, Ethik sei eine Lehre an den Grenzen oder gar jenseits wissenschaftlicher Erkenntnis, weshalb sich letztlich nichts Verbindliches begründen lasse? Diese Frage ist kaum und gleich einleitend mit einigen Hinweisen zu beantworten – und doch muss an das Phänomen erinnert werden, dass sich die Menschen allenthalben und zu allen Zeiten immer wieder von neuem gefragt haben: Was dürfen wir tun? Nur deshalb, weil diese Frage nicht gültig mit einfachen Schlüssen zu beantworten ist, ist die Frage nicht aus der Welt. Und selbst wenn mit zwingenden Argumenten der Beweis geführt werden könnte, die Menschen würden sich nicht von der Moral und damit von der Ethik leiten lassen, so bleibt auch hier das Geheimnis des Postulates, das verlangt, dass dem dennoch so sein müsste. Von der Raumplanung her müssen wir es wohl dabei bewenden lassen, dass die Frage nach der Ethik, ungeachtet der wahrlich offenen Fragen, im Raum steht und die Raumplaner als Planer, aber auch als Menschen herausfordert. Auf alle Fälle steht es ihnen nicht an, auf die Fragen nach der Ethik der Raumplanung, der Ethik in der Raumplanung und der Ethik der Raumplaner mit dem Hinweis auf nicht geklärte Fundamente und offene Flanken nicht einzugehen. Sie müssten mit einer theologischen oder philosophischen Begründung der Verneinung der allgemeinen Relevanz der Ethik antreten, die ihre Fachkompetenz überschreitet.

Bleibt somit die Frage, ob die Raumplaner die Frage nach der Ethik mit vertretbaren Begründungen meiden könnten: Soll die ethische Frage der offenen Probleme mit Plausibilitäts-erwägungen oder gar mit Unzuständigkeitsdarlegungen gemieden werden?

Nein. Ihr gegenüber bestehen weder Fluchtwege noch Escape-Tasten. Dies gilt für das tägliche Leben genauso wie für den besonderen Aufgabenbereich der Raumplanung. Der ethischen Dimension lässt sich nämlich hier wie dort nicht ausweichen, einfach deshalb, weil sie eine der zentralen Grundfragen (wir folgen IMMANUEL KANT) – Was können wir wissen? Was müssen wir tun? Was dürfen wir hoffen? Was ist der Mensch? – ausmacht. Diese Fragen sind nicht nur elementar; sie wühlen auf, sie berühren existentiell. Die ethische Frage lautet, um diese zu unterstreichen: Was müssen wir tun? Zudem: Der Mensch kann sein Verhalten reflektieren und vermag sich über mögliche Wirkungen und Auswirkungen Rechenschaft zu geben. Er kann sogar bedenken, wie er sich im Umgang mit Gut und Böse zu positionieren hat, auch wenn er das Gute, das er will, nicht tut, oder wenn er das Böse, das er nicht will, dennoch begeht. Also stellt sich ihm neben den anderen Grundfragen die ethische entgegen. Anders und in Variationen sub specie humanitatis gefragt: Wie wird menschliches Verhalten menschlich? Wie lässt sich menschliches Verhalten verantworten? Welches Verhalten gebietet die Verantwortung? Und dies alles nicht nur dann, wenn die Wirkungen absehbar sind, sondern unter allen Umständen, bei (wirklichem oder vermeintlichem) Wissen und/oder Nicht-Wissen. Ethik ist so besehen nicht eines von vielen Argumenten. Sie ist elementare Herausforderung. Die Beliebigkeit des Sich-Einlassens oder des Sich-Fernhaltens ist ihr fremd. Sie nimmt die Menschen in Pflicht.

Die Frage nach dem Tun-Müssen ist für Planer – und erst recht für „Lebensraumplaner“ –, die als Wegweiser und -begleiter in die Zukunft gehalten sind zu sagen, wo es trotz mangelnden Wissens und bedrängt von Sachzwängen langgeht, in ihrem Grundauftrag eingeschlossen. Sie können sich ihr nicht entziehen. Denn: Sollenssätze sind angezeigt, soll die Zukunft eine Zukunft haben. Sie charakterisieren die Planung, also auch die Raumplanung. Diese ist mithin

„wesensmäßig“ normativ. Es genügt also nicht, in Planungsberichten menschliches Verhalten oder gar Wertesysteme und deren Wandel zu beschreiben und zu erklären, so sinnvoll dies sein mag. Gesucht sind Normen des gebotenen Tuns. In sie mündet Planung.

Auch wenn der Frage nach dem Tun-Müssen nicht zu entrinnen ist, berechtigt dies keineswegs, der Raumplanung von außen die Ethik oder gar eine besondere Lehre von der Ethik, sei es eine formale oder materielle, sei es eine absolute oder relative, aufzuzwingen oder achtlos überzustülpen. Dies wäre per se unethisch. Die Raumplanung muss von sich aus zur Ethik finden. Die Akteure der Raumplanung, insbesondere die Raumplaner, müssen ethisch denken und handeln. Nicht irgendein Prinzip oder gar die Natur, weder der Nutzen noch die Gerechtigkeit leiten sie, so sehr die Raumplanung als Raumplanung weder der Nützlichkeit noch der Gerechtigkeit zu entrinnen vermag. Für die Raumplaner geht es darum, ethische Existenz zu leben, indem sie nach ihrem moralischen Kernanliegen fragen und von dort her in Freiheit handeln.

Leider: Die Raumplanung hat diese Herausforderung, beispielsweise im Vergleich zur Lehre vom Schutz der Umwelt, bis heute nur zurückhaltend angenommen. Hoffentlich ist daraus kein Schaden entstanden. Ein gewisser Trost bleibt; denn es gibt sogar eine ethische Voreiligkeit, gar ein ethisches Übertun, vor allem dort, wo Ethik als ideologisch verpackter kurzer Weg der facheigenen Überhöhung oder der persönlichen resp. disziplinbezogenen Machterweiterung instrumentalisiert wird, anders herum, Ethik kann vorschnell gebraucht werden, um die eigene Wichtigkeit zu unterstreichen. Dieser Fehler ist der Raumplanung (bis heute) nicht unterlaufen, wohl einfach deshalb, weil sie die ethische Seite ihres Tuns zu wenig bedacht und sich eher den Theorien und Methoden, der Wissenschaftlichkeit, verschrieben hat (resp. hatte).

Die nachstehenden Reflexionen wollen den Weg für eine Ethik der Raumplanung, jedenfalls für ein ethisches Bedenken der Aufgabe der Raumplanung bereiten. Eine eigenständige theoretische Disziplin „Raumplanungsethik“ zeichnet sich allerdings nicht ab.<sup>6</sup> Und es gibt, dies sei vorweggenommen, keine Sondermoral für die Raumplanung. Die nachstehenden Ausführungen begründen also keine spezielle Ethik, keine Bereichsethik, wohl aber ein allgemeines Besinnen auf die ethische Herausforderung vis à vis der konkreten Aufgabe der

---

<sup>6</sup> Raumplanungsethik, so könnte man fragen, eine Bereichsethik? Sicherlich ist sie in dem Sinne eine angewandte Ethik, als die Handlungsfelder der Raumplanung ethisch gewichtet und bewertet werden, nicht aber in dem Sinne, dass es sich um eine besondere Ethik handeln würde, deren *differentia specifica* auszumachen wäre und die sie zur Sonderethik werden ließe. Nein und nochmals nein: Die Raumplanung wird wie alle anderen Lebensbereiche von der Ethik als der normativen Frage nach dem Tun-Müssen über die Menschen erfasst, die sich verantworten müssen, sei es in der Raumplanung, sei es in der Medizin, in der Politik usw. Die Frage ist gestellt, was müssen wir tun, konkreter: Was müssen die Raumplaner und alle, die mit den Problemen des Lebensraumes konfrontiert sind, in ihrem Aufgabenfeld der räumlichen Planung – ethisch gewichtet – tun? In diesem Sinne geht es also nicht um eine Sonderethik, sondern um die Relevanz der Ethik für die Raumplanung. Beigefügt sei: Es gibt für die Raumplanung als „wissenschaftliche Disziplin“ ebenfalls keine Sonderethik, wie auch keine Sonderethik für die Wissenschaft auszuweisen ist. Die Prinzipien der Wahrheitsuche und der Ehrlichkeit gegenüber sich selbst und gegenüber Dritten mögen für die Wissenschaft besonders deutlich hervortreten, eine Sonderethik begründen sie nicht. Die Ethik ist immer universal.

räumlichen Planung. Sie widersetzt sich – so oder so – der Gesinnungslosigkeit und führt gleichzeitig an das Bedenken der Folgen ihres Tuns heran.<sup>7</sup>

Zurückblickend darf man sich fragen, warum die Lehre von der Raumplanung die ethischen Belange nicht früher traktandiert hat. Gleich mehrere Faktoren sind auszumachen. Wir kleiden sie in Frageform.<sup>8</sup> War es die Faszination der Methoden? War es die Entdeckung der interaktiven Kommunikation? War es die dispensierende Rückkoppelung an das Recht? Oder war es gar die Politik, auf welche sich die Raumplanung verließ? Und wie steht es mit der wertfreien Wissenschaft, hinter der sich die Raumplanung als öffentliche Aufgabe während vieler Jahre verbarg und die sie vorschob, um die eigene Verantwortung im täglichen Han-

---

<sup>7</sup> Spätestens hier muss die Aufmerksamkeit dem besonderen Anlass resp. der Aktualität des Themas „Ethik der Raumplanung“ gelten. Ich behandle diese an sich so gewichtige Frage im Rahmen dieses Textes in einer Fußnote, weil sich die ethische Frage – grundsätzlich betrachtet – unabhängig von konkreten Herausforderungen stellt.

Dennoch gilt es zu fragen: Warum müssen die Raumplanung und die Lehre von der Raumplanung gerade jetzt das Thema „Ethik der Raumplanung“ resp. der „Ethik in der Raumplanung“ aufnehmen? Der Grund ist elementar: Die aktuelle Raumplanung steht vor den Phänomenen der Privatisierung, der Deregulierung, des internationalen Ausweichens der Unternehmungen auf die globalisierten Märkte und sodann vor neuen Planungsverfahren der Kooperation und der Mediation, die allesamt den der tradierten Raumplanung eigenen Rückgriff auf die verbindlichen Rechtsnormen nicht oder nur begrenzt zulassen, weil sich in der Rechtsordnung gegenüber den neuen Sachverhalten und Prozessen erhebliche Lücken auftun. Diese werden sogar über die Deregulierung und damit über die anvisierte Entrechtlichung willentlich herbeigeführt.

Ein weiteres Problem: Räumliche Aufgaben, beispielsweise Planung, Bau und Betrieb eines Flughafens mitten in dicht besiedeltem Gebiet, sind bekanntlich komplex, jedenfalls derart komplex, dass gleich mehrere Gesetze auf ein und denselben Sachverhalt angewandt werden müssen, was ein Abwägen gebietet, das mehrere verbindliche Gesetze einbezieht und diese hinsichtlich ihres verbindlich durchzusetzenden Inhaltes relativiert. Dieses Abwägen – in materieller Koordination von sektoralen Gesetzen – wird zu einem für die Raumplanung geradezu typischen Vorgang, der Rechtslücken provoziert resp. erkennen lässt, anders formuliert, beim Abwägen spielen neben den Gesetzeszwecken ethische Vorgaben eine maßgebende Rolle.

Erheblicher Ethikbedarf zeichnet sich zudem vor dem Hintergrund der tertiären Informationsgesellschaft ab, deren räumliche Ansprüche kleiner, verdeckter, gleichzeitig aber internationaler und rascher, auch leichter widerrufbar sind. Was sich hier mit welchen Folgen für die Raumordnung anbahnt, kann erst abgeschätzt werden. Gewiss ist lediglich, dass das Ungewisse der Zukunft noch markanter hervortreten wird.

Die Lücken innerhalb der Rechtsordnung, dies muss unterstrichen sein, können zu fatalen Einbruchspforten für merkwürdige oder gar peinliche Ideologien (naturalistisches Raumverständnis, Romantik des Lebensraumes usw.) aller Art werden, welche die Raumplanung an gefährliche Abgründe heranzuführen. Sie sind aber – auf der anderen Seite – Verpflichtung und Grund genug, auf die Ethik des Handelns zurückzugreifen, also sich zu bemühen, nach dem gebotenen, dem zu verantwortenden Handeln zu fragen. Die Ethik erkundigt sich dabei nicht nur nach dem Subjekt und dem Objekt des Handelns, sondern wirft zusätzlich die Frage auf, vor wem resp. vor was es sich zu verantworten gilt. Außerdem bedenkt sie mit Nachdruck die Folgen des Tuns. Die Reflexion darüber verwirft Willkür und Beliebigkeit. Zusammengefasst: Die Ethik, die Moral, das Ethos – sie sind der Preis für die Moderne (Postmoderne?), die über die Selbstverwirklichungstendenzen dem Ego und dem Subjektiven Tür und Tor öffnet, just hier aber nicht enden kann und darf.

<sup>8</sup> Eine eigene Abhandlung wert wäre, die Phasen und die Gründe der Verdrängung der ethischen Frage durch die Raumplanung nachzuzeichnen. Sie würde zu einer Geschichte der geistigen Hintergründe der Raumplanung, wobei der insistierende Griff nach der reinen Wissenschaft vor dem Erfahrungshintergrund der fatalen Abstecker in die Ideologien des Faschismus und des Kommunismus nachvollzogen werden kann.

deln nicht diskutieren zu müssen?<sup>9</sup> Die Antworten fallen eher mehrköpfig und vielgliedrig denn monostrukturiert aus. Fest steht, dass die ethische Komponente, auch wenn sie nicht wahrgenommen wurde, für die Raumplanung immer gegenwärtig gewesen wäre, mal mehr vom Recht her, mal eher von Seiten des Nachdenkens über die moderne Zivilisation, das schon früh nach dem Prinzip Verantwortung rief.<sup>10</sup>

## 2. Keine Delegation

Lange bevor die Ethik zum Alibithema des schlechten Gewissens der Beliebigkeit der Post-Moderne degenerierte und Spezialisten der Ethik an Hochschulen und in Unternehmungen mit pädagogisch erhobener Finger institutionell etablierten Einzug hielten, war Ethik seit jeher Gegenstand philosophischen und theologischen Nachdenkens. Sie ist nicht neu zu erfinden. Es gibt eine Geschichte der Ethik. Sie setzt im Abendland mit SOKRATES, PLATON und wissenschaftlich bei ARISTOTELES ein, führt hinüber zur christlichen Ethik, beispielsweise bei THOMAS VON AQUIN, und eilt auf KANT zu, der auf die Autonomie der Sittlichkeit und die Moralität im Gegensatz zur Legalität verweist. Dem formalen folgt in der Regel ein eher materiales Verständnis, im stetigen Wechselspiel, so gegenüber Kant und dem Neukantianismus die materiale Wertethik eines NICOLAI HARTMANN. Selbst in der christlichen Ethik des 20. Jahrhunderts wechseln christologische und naturrechtliche Ansätze, verbunden mit Anzeichen dafür, dass selbst jene Ethik, die aus der Offenbarung („Das Gute wird nur kraft der Offenbarung Gottes erkannt.“ SOE N.H., Christliche Ethik, § 2) zehrt, begleitet wird von der allgemein einsehbaren, der goldenen Regel: „Alles nur, was ihr wollt, dass es euch die Menschen tun, dies sollt ihr ihnen tun.“ (Matthäus 7, 12).

Ob das in die Zukunft hinein skizzierte Weltethos von HANS KÜNG, ob das Prinzip Verantwortung von HANS JONAS oder ob das politisch flügge gewordene Prinzip Nachhaltigkeit der Konferenz von Rio zitiert oder gar die Ethiken der Kardinaltugenden, des Maßes, der goldenen Regel, der Fairness, der guten Ordnungen des bewährten Hausvaters, der Ehrfurcht vor dem Leben, des kategorischen Imperativs oder ausgreifend der Antwort auf das Geschenk der Freiheit und der Gnade Gottes beschworen werden, Ethik stellt in Frage, mahnt zur Besinnung, fordert das Gewissen heraus und nimmt gegenüber den Folgen des Tuns in Verantwortung. Sie ist nicht billig zu haben, auch wenn sie in diesen Jahren wohlfeil, sogar in Form von Rezepten, rezeptfrei angeboten wird. Sie lässt sich, weil die individuelle Gesinnung involviert ist, nicht alibihaft an spezialisierte Institute oder gar besserwissende profes-

---

<sup>9</sup> Der Begriff der Wissenschaften und damit das Umkreisen dessen, was die Bezeichnung „Wissenschaft“ verdient, ist heikel. Es gibt Gründe, von Planungswissenschaften zu handeln, wie es auch Gründe gibt, solche zu verwerfen. Auffällig ist hingegen, dass es Phasen der Flucht in die Wissenschaftlichkeit gab und wohl auch wieder geben wird. Zu betonen aber ist, dass die Wissenschaftlichkeit keine Garantie der Wertfreiheit und der Ideologienverdächtigkeit einschließt, wie umgekehrt die Lehren vom Planen und von der Raumplanung, so es solche gibt, mit dem Ansprechen der Ethik die Wissenschaftlichkeit nicht zerstören.

<sup>10</sup> Hier muss auch an die kritische Zeit erinnert werden, in welcher die verwerflichen Ideologien des Nationalsozialismus und anderer Abarten menschlicher Verwirrungen die ethische Frage eliminierten und durch Heilsnotwendigkeiten und Machbarkeitswahn ersetzen. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges (1945) und dem Fall der Mauer in Berlin (1989) sowie dem Einbruch des Kommunismus (um 1990) wurde der Ethik-Diskurs erleichtert möglich, wenn auch in den einzelnen Ländern zu unterschiedlichen Zeiten.

sionelle Ethiker (theologischer oder philosophischer Provenienz) delegieren. Unternehmungen, Universitäten, medizinische Fakultäten, die Gen-Forschung und jene zur menschlichen Fortpflanzung usw. neigen zwar zum Beizug von spezialisierten Ethikern, die ihnen das ethische Reflektieren und Entscheiden wie auch das Begründen getroffener Entscheidungen abnehmen, doch übersehen sie, dass jeder Arzt, jeder Forscher, jeder Manager und jeder Verkäufer je für sich ethisch gefordert ist. Ethik ist nicht delegierbar. Das Gespräch der Involvierten mit spezialisierten Ethikern wird darüber nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil. Es ist gesucht. Aber nicht um das ethische Problem abzuwälzen, sondern um es mit Verantwortung letztlich selbst anzugehen, wenn auch, so angezeigt, begleitet von im Diskurs mit Ethikern erarbeiteten Frage- und Problemstellungen. Ethiker werden allerdings nicht viel mehr tun können als zum Distanznehmen und zur Besinnung anzuhalten.

Die Versuchung, Ethik zu delegieren, ist präsent, sei es zurückverwiesen an die Kirchen und Klöster, sei es an besondere Institute der organisierten, arbeitsteiligen Hochschulwelt, sei es gar an private oder parastaatliche Organisationen, die sich kompetent erachten, ethische Maßstäbe oder doch Richtlinien zu setzen. Die Problematik liegt nicht in der Tatsache des erfahrungsgemäß intensiven Engagements von Ethik-Instituten und Akademien, die – positiv zu werten – moralische Dimensionen abstecken und in der Regel in großer Verantwortung die Grundlagen dazu bedenken sowie Aussagen differenziert ausformuliert erwägen. Sie liegt ausschließlich in der Selbstbefreiung von Verantwortung durch Delegation; wer so denkt, der dispensiert sich letztlich von der Ethik, selbst wenn er im Alltag in etwa die ethischen Richtlinien kirchlicher Organisationen, der medizinischen Akademien, der Tierschutzorganisationen usw. beachtet. Er handelt nicht aus eigener Besinnung und Gesinnung, sondern im Nachvollzug, was allein schon deshalb für die Ethik bedrohlich ist, weil darüber das Ethos nicht laufend geschult wird, vor allem aber deshalb, weil Ethik letztlich davon lebt, dass sie gelebt wird.

Ethik ist in der eigenen Person, dann allerdings für die eigene Person und gesellschaftsbezogen, zu bedenken. Sie ist also nicht eingleisige moralische Belehrung Dritter, sondern immer auch an die eigene Person gerichtet. Nur wer die Ethik gegen sich selbst gelten lässt, darf mit gutem Gewissen auf die Ethik verweisen. Der Raumplaner wird, wenn er von der Ethik in der Raumplanung spricht, zunächst selbst in Frage gestellt und in Pflicht genommen. Zudem lässt sich die Individual- von der Sozialethik nicht trennen, anders formuliert, wer sich selbst von der Ethik ansprechen lässt, wird sein Tun individuell wie auch gesellschaftsbezogen reflektieren und in den größeren gesellschaftlichen Zusammenhang stellen. Sie sind gegenseitig bedingt. Ähnliches gilt gegenüber der Umwelt, gegenüber dem Lebensraum. Wer sich selbst und die soziale Wirklichkeit ethisch befragt, der wird auch die Wirkungen auf die „Umwelt“ resp. den „Lebensraum“ einbeziehen. Auf alle Fälle schließt die Ethik uns alle ein, auch uns selbst, in der eigenen Person, im Kleinen und im Großen, bei Wissen und bei Nicht-Wissen, gegenüber den Nächsten und den Fernen, dann aber auch gegenüber unserem Lebensraum und den kommenden Generationen.

Wenn dem so ist, so lässt sich die ethische Frage aus dem täglichen Planen, Entscheiden und Handeln wie auch aus dem Ringen um die Hintergründe des Tuns der „Raumplaner“<sup>11</sup> (im Sinne der für den Lebensraum aktiv tätigen Planer) letztlich nicht ausklammern:

Die Raumplaner als sich für den Lebensraum engagierende Planer müssen sich mit der Ethik befassen, sie selbst. Ihre Gesinnung, ihre Verantwortungswahrnehmung ist gefragt. Ihr Gewissen ist aufgerufen.<sup>12</sup>

Die abwehrende Schutzbehauptung: „Was nützt alles Fragen nach Ethik, es kommt doch nichts dabei heraus“, ist nicht – ich verwende bewusst ein gewichtiges Wort – Wahrheit, weil sich ethisches Reflektieren, sogar ethische Normen deswegen nicht aus der Welt des Nachdenkens eliminieren lassen. Wohl aber ist sie Ausdruck der Verlegenheit und/oder der Abneigung gegenüber der Welt des Normativen, die uns zu Fragenden werden lässt und unsere Selbstsicherheit relativiert. Wer dazu steht, wer also Fragen hat zu dem, was geplant sowie getan werden soll, und fragen kann, der wird auf die Ethik der Raumplanung zugehen; denn nicht die Antwort zählt, die Besinnung auf die Fragestellung und die aufgeworfenen Fragen sind Herausforderung genug. Beigefügt sei: Sie führt erfahrungsgemäß immerhin an Antworten heran, was bedachte und besonnene Entscheidungen sub specie der Verantwortung begünstigt. Utilitaristisches und opportunistisches Ausweichen führt demgegenüber am hohen Ziel des gebotenen Handelns vorbei.

### 3. Ethik belastet – Ethik befreit

Eine billige Ethik gibt es nicht. Sie fordert heraus und belastet das Gewissen. Sie führt uns, bedingt durch die Spannweite von Norm und Schuld, durch die Antinomien der Werte und aufgrund der tatsächlichen Verstrickungen des Lebens an die Grenzen menschlichen Tuns, sogar des moralisch begründeten Tuns heran, bis an den nun wahrlich wunden Punkt, wo selbst das gebotene Tun-Müssen nicht vorbehaltlos von Schuld befreit. (Der kriegerische Einsatz für Menschenwürde und Menschenrechte kann gleich dem Tyrannenmord gebotenes Tun sein, schuldfrei wird der Täter, werden die Täter darüber nicht, auch wenn sie der Notstand oder gar die Notwehr (rechtlich) freisprechen.) Den ethischen Herausforderungen wäre eben nur dann leicht zu genügen, wenn es keine Gewissenskonflikte, wenn es keine Wertedivergenzen, wenn es keine Wertekonkurrenzen und wenn es vor allem keine Tatsa-

---

<sup>11</sup> „Raumplaner“ sind nicht nur die in der Verwaltung oder in freien Berufen sich als Raumplaner resp. als Orts-, Regional- oder Landesplaner oder einfacher als Planer bezeichnenden und dazu ausgebildeten Raumplaner entsprechender Lehrgänge, sondern alle aktiv für den Lebensraum tätigen Menschen in Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden und in privaten Planungsbüros, wie immer die Berufsbezeichnung lauten mag.

<sup>12</sup> Damit ist kein Wort gegen raumplanerische Einrichtungen gesagt, die sich Zeit nehmen, ethische Fragen zu orten und zu reflektieren. So ist es durchaus vertretbar, innerhalb der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) über die Relevanz der Ethik für die Raumplanung und für die Raumplaner in der Raumplanung nachzudenken. Zu vermeiden sind hingegen Selbstbefreiungsreflexe der Raumplaner. Diese werden nicht eingeladen, ihre eigenen Erwägungen zurückzustellen und auf die Wahrnehmung ethisch fundierter Verantwortung zu verzichten. Im Gegenteil, die Aufnahme des Themas „Ethik in der Raumplanung“ durch die Akademie und durch Planungsbehörden und -verbände hat sich letztlich immer als Beitrag der Stärkung der Eigenverantwortung der einzelnen Verantwortungsträger in der Raumplanung einzubringen.

chen-Verwerfungen geben würde, kurzum, wenn man – locker – goldrichtig und dadurch in allen Punkten gerechtfertigt und schuldfrei handeln könnte. Dem ist aber nicht so. Selbst wenn wir etwas „gut“ resp. „richtig“ machen, lauert im Hintergrund das vorwerfbare, also das schuldhaft Unge-nügen. Jedes Tun hat mindestens zwei Seiten. Wer Verantwortung wahrnimmt, der wird in die Grenzbereiche von Ge-nügen und Unge-nügen geführt. Die Schuld ist der Verantwortung nahe. Das helle Licht des Ge-nügens macht den Schatten des Unge-nügens sichtbar. Das Leben und die bewertete Sicht des Lebens sind eben komplex, jedenfalls so komplex, dass Ethik – an sich persönlich und an die eigene Disziplin, hier an die Raumplanung gewandt – zur Belastung wird.

Ethik beginnt und endet dort, wo sich jeder von uns den Widersprüchlichkeiten der realen und geistigen Wirklichkeit stellt, wo jeder von uns der Welt, so wie sie ist, gegenüber tritt, und dabei allen Schwierigkeiten zum Trotz handelt, selbst auf die Gefahr hin, sich Vorwürfen auszusetzen. Anders formuliert: Erst ethisches Bedenken führt an die Violdimensionalität der Probleme heran, was ethisches Handeln nicht vereinfacht, sondern belastet, nicht zuletzt deshalb, weil wir persönlich, in welcher Funktion wir auch tätig sein mögen, in Pflicht genommen sind. Die Raumplaner, die sich von ihren Denk- und Planungsansätzen her mit dem konflikträchtigen Leben im Raum befassen, sind deshalb in besonderem Maße und besonderer Art ethisch gefordert, aber auch belastet. Es ist leichter, zweckrational (mit Scheuklappen an Skylla und Charybdis vorbei) zu handeln, als sich zu fragen, ob die verfolgten Ziele und angestrebten Wirkungen räumlicher Maßnahmen mitten in den Verstrickungen von Werten und des tatsächlichen Lebens ethisch vertretbar sind. Nochmals: Wer nach der Verantwortung fragt, schaut dem Nichtzuverantwortenden in die Augen. Ein gescheiterter Plan wirft – so besehen – nicht nur rechtliche Fragen nach Verantwortlichkeiten auf, er fragt nach der ethischen Verantwortung und damit auch nach den sachlichen/unsachlichen und hinreichenden/nicht hinreichenden Begründungen der wahrgenommenen und nicht wahrgenommenen Kompetenzen.

Zu einer enorm schweren Belastung kann jene Ethik werden, die auf „Gesetzlichkeiten“ baut. Sie täuscht vor, durch die Vorgabe kasuistisch angelegter Normen den handelnden Menschen von ethisch differenzierten Entscheidungen zu entlasten. In Tat und Wahrheit schafft sie gerade dadurch, dass sie ethisch differenziert regelt, neue Gewissenskonflikte, verstanden als Konflikte zwischen dem mündigen Gewissen und den entmündigenden „Gesetzlichkeiten“. Solche Hürden werden zu beinahe unüberschreitbaren Hindernissen, vor allem dann, wenn hinter den Gesetzlichkeiten Autoritäten stehen, sei es beispielsweise der Staat, seien es beispielsweise die Kirchen. Ethische Normen-Codices entpuppen sich, wenn es um erste und letzte Fragen geht, zu oft als Belastungen des Gewissens. Davor sei gewarnt. Erst die Freiheit zur Ethik führt zu einer befreienden Ethik.

Und so ist es: Ethik belastet nicht nur, sie entlastet, sie befreit.

Vorweg öffnet Ethik die Augen für den eigentlichen, den wahren Gegenstand, den Kerngehalt des Tuns der Raumplanung. Wenn die Ethik vom Tun-Müssen, und zwar der Menschen, handelt, die in Raum und Zeit unter den Bedingungen der Konfliktgeladenheit leben, und sich dabei an jene Menschen adressiert, die Verantwortung für das Leben in Raum und Zeit wahrnehmen und dieses ordnend an Klippen vorbei in Bahnen lenken, dann wird bewusst, dass es in der Raumplanung letztlich gerade nicht um den Raum als solchen und auch

nicht um die Zeit als solche geht, sondern um die Menschen in Raum und Zeit, nämlich um deren Leben und deren Lebensentfaltung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft vor dem Hintergrund der natürlichen Umwelt. Die Offenheit gegenüber dem Ungewissen der Zukunft und die bewusste Konfrontation mit den Hürden und Hindernissen, die sich entgegenstellen, machen zwar die Raumplanung chancenreich, jedenfalls chancenreicher, als ihr üblicherweise zugesagt wird, doch nur dann ermutigend, wenn das Tun-Müssen in Raum und Zeit sowie für Raum und Zeit einen Grund, einen tieferen Grund hat. Und dies sind weder der Raum noch die Zeit und schon gar nicht die Lust am Planen.

Den Kerngegenstand der Raumplanung bilden also – ethisch bedacht – weder Raum noch Planung, sondern die Menschen, die hier und jetzt, dann aber auch morgen und übermorgen leben. Raumplanung hat mithin etwas zu tun mit den natürlichen Voraussetzungen des Lebens und den sozio-ökonomischen Lebenschancen – mit beiden Dimensionen, selbstredend in Raum und Zeit. Anders formuliert: Es geht um das Leben und die Lebensentfaltung. Das zu einseitige Sinnieren über den „Raum“ und das zu dominante Insistieren auf der „Planung“ durch die vertrauten Lehren der „Raumplanung“ haben also ein Missverstehen des Kerngegenstandes aufkommen lassen. Der Raum, mag man ihn Gefäß oder Behälter nennen, macht eben nicht das Leben aus. Er ist nicht Selbstzweck. Das gleiche gilt für das Planen. Es steht im Dienst der Menschen. Nicht der Raum, nicht die Planung, auch nicht der Lebensraum, weder der geplante noch der ungeplante, sind erstes Objekt der Raumplanung. Sie sind übrigens auch nicht Normgeber. Als *conditio* des Lebens, als natürliche Gegebenheit, als hindernisreiche Vorgabe, als ökonomische Begrenzung und als soziales Wirkungsgefüge ist der Raum Voraussetzung und Restriktion. Gut „geplant“ wird er – wider die Dinge, die sich in ihm so hart stoßen – zur Chanceneröffnung für das aktive Leben unter Wahrung der natürlichen Bedingungen. Daraus lässt sich schließen: Die Lebensvoraussetzungen und die individuelle wie auch gesellschaftliche Wahrnehmung der Lebensentfaltung sind also – letztlich oder erstlich? – das ethisch relevante Objekt der Raumplanung. Prägnanter formuliert: Das vielartige und sich vielfältig darbietende Leben ist der Kerngegenstand der Raumplanung, und zwar das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen, vor allem auch der Menschen mit ihren Lebensentwürfen, selbstredend zurückbezogen auf Raum und Zeit und damit auf den Lebensraum, aber immer im Bewusstsein, dass dieser nicht Selbstzweck ist. Ist der formelhaften doppelten *conclusio*: „Echtes Raumbewusstsein ist Lebensbewusstsein“, „Echte Raumverantwortung ist Lebensverantwortung“ etwas abzugewinnen? Noch aufregender wird die Objektfrage, wenn das Leben der Menschen hervorgehoben wird, weil sich in diesem „Gegenstand“ Objekt und Subjekt der Raumplanung begegnen, ist doch der Mensch in der offenen Gesellschaft immer auch Subjekt des Planungsgeschehens. Wer von Raumplanung handelt, der muss um die Gleichzeitigkeit von Objekt und Subjekt der Menschen im räumlichen und im planerischen Geschehen wissen – Ethiknähe wird spürbar, unabdingbar: Vor allem geht die Ethik genau so auf die Menschen zu wie sie von ihnen ausgeht.

Der zweite Aspekt der Befreiung durch die Ethik gilt dem normativen Reden von dem, was für das Leben, für die Lebensvoraussetzungen und die Lebensentfaltung im gegebenen, immer knappen Raum in die Zukunft hinein getan werden muss. Das planerische Bedingt- und Zurückgeworfen-Sein durch das ungenügende Wissen über die ökologischen Gegebenheiten und die sozialen wie auch wirtschaftlichen Vorgänge sowie durch das Dunkle der

Zukunft bedrängt das Planen wie auch das Entscheiden und Handeln, doch weiß die Ethik, wenn sie nicht einseitig der bipolaren Banalität von Gut und Böse huldigt oder diese gar zelebriert, um die Kräftevielfalt und Ambivalenzen aus Wertantinomien, Interessenkonflikten, Sachverhaltskomplexitäten und Nicht-Wissen. Ethik simplifiziert nicht. Sie redet von den Verstrickungen und geht auf sie zu. Indem sie vom Tun-Müssen unter verschlungenen Randbedingungen handelt, wird dem Raumplaner befreiend bewusst, dass er planen, entscheiden und handeln darf, auch wenn er Nicht-Wissen und Ungewissheiten nicht zu beseitigen vermag, wenn er von Wertekonflikten umringt wird, wenn er widerstreitende Interessen abzuwägen und Sachzwängen entgegenzutreten hat. Er wird die Probleme mit Sorgfalt angehen; er wird nach Begründungen und Begründungszusammenhängen fragen und also sachlich begründet agieren. Die Ethik wird ihm allerdings nicht die Rechtfertigung jeglicher Planung oder gar die individuelle Unschuld voraussetzend attestieren, sie gewährleistet auch keine bleibende Exkulpation, doch stärkt sie den Planer auf seiner Gratwanderung des Planen-Müssens. Just indem sie abgründige und schwer zu meistern Antinomien, Konflikte und kaum zu durchschauende tatsächliche Umstände ehrlich anspricht und also nicht ausklammert oder gar gatellisiert, ermutigt und befreit sie zum Tun.

Und der dritte Befreiungstatbestand? Er liegt in der Ethik als eine Art „Lebenshilfe“. Dies tönt pastoral, liegt aber im Wesen der Ethik. Wie sie nämlich zur Besinnung anhält und Reflexion gebietet, verschafft sie Distanz. Aus dieser heraus gewinnt der Angesprochene Übersicht. Ihn bedrängende Probleme werden für ihn nicht zum Bedrängnis: durch Übersicht entstehen Weit- und Klarsicht.<sup>13</sup> Ethisch orientierte Raumplanung geht in diesem Sinne als Raumplanung auf die Probleme zu, lässt aber auf ihre Art „Raum und Zeit“ für kritische Distanz, die ethisches Gewichten und bedachtes Handeln zulässt. Der Versuchung, die Distanz voraussetzend durch moralische, kasuistische Normen distanzverkleinernd zu schließen, muss widerstanden werden. Überzogene Normen-Codices bieten Lösungen an, statt Besinnung zu begünstigen. So besehen ist die Ethik der Raumplanung hilfreich, bis in den Alltag hinein, auch dort, wo die Ethik nicht mit Händen zu greifen ist.

Sodann ist ein vermeintlicher Nebeneffekt der Ethik der Raumplanung anzusprechen, der aber alles andere als eine Begleiterscheinung ist, sondern ein vierter Hinweis auf die befreiende Wirkung der Ethik. Es mag, wenn man auf die Einflüsterer hört, für das erfolgreiche

---

<sup>13</sup> Im Kontext tönt die nachstehende Aussage „unwissenschaftlich“, sie ist aber als Fußnote nötig: Raumplanung verfügt nicht nur über Ziele, sie verfügt auch über einen zentralen Gegenstand (Leben), vor allem aber bewegt sie sich immer wieder auf die Mitte zu, und zwar auf jene Mitte hin, die nicht definiert werden kann, um die herum aber alles kreist. Es ist dies die umspielte Mitte der „Ernsthaftigkeit“ verbunden mit einem Distanz wahren, souveränen und gleichzeitig so menschlich nachsichtigen herzhaften, ansteckenden, humorvollen „Lächeln“, das Geistigkeit und Überlegenheit ausstrahlt und Menschen ansteckt. Diese Mitte der wachen Ernsthaftigkeit befreit den Raumplaner von Pessimismus und falschem Optimismus, vor allem aber von der Versuchung, Menschen zum Glück zwingen zu wollen, gleichzeitig aber beauftragt sie ihn, die räumlichen Probleme ernst zu nehmen. Planer sollten – ein gewagter Hinweis – beim Planen Mozart hören, der aus der Mitte und um die Mitte musiziert, auch wenn sie hin und wieder kühne Striche ziehen müssen, wie Beethoven sie akzentuiert. Raumplanung darf nicht in die Romantik des Organischen und die Verwirrungen des Natürlichen wie auch des Träumerischen absinken. Sie nimmt die Menschen für die Menschen in Pflicht, weil sie um die Mitte weiß. Es wird sich zeigen, dass eben diese Mitte der souveränen Ernsthaftigkeit zudem über einen zentralen Gegenstand (Leben) verfügt und dass sie gründet auf dem, was man Liebe zu den Menschen nennen kann.

Planen klug sein, pessimistisch von Chaos, von Katastrophen, Unordnungen und kaum mehr zu behobenden Missständen zu reden, um auf diesem Weg Planung als positive Problemlösung zu zelebrieren: Abgründe bewirken Ängste, lassen aufhorchen, mahnen zum Agieren aus Furcht. Ethik ist nicht Katastrophenprophezeiung, ist nicht „Notbremse“. Sie ist normative Wegweisung. Sie macht auf Wege und Ziele aufmerksam, gibt sie zu bedenken und mahnt sie an. Die Raumplanung, die als Auseinandersetzung mit der Zukunft mit dem Sollen ringt, sieht – ethisch gewichtet – nicht Abgründe und Ausweglosigkeiten. Sie erkennt vielmehr im Ungewissen und im Unausweichlichen Chancen des Zugehens auf die Zukunft. Der Verantwortung für die kommenden Geschlechter, für das kommende Leben kann man sich eben letztlich nicht entziehen. Die Raumplanung muss sich ihr stellen, gerade auch dort, wo das Leben an existentiellen Grenzen sichtbar und bewusst wird.

Aus einer angesichts der Unordnungen in Raum und Zeit zur Resignation neigenden Raumplanung wächst durch die Ethik eine Raumplanung heran, die den freien Blick auf die Zukunft wagt. Sie wird letztlich, wenn sie das Reden von der Ethik wagt, von einem gesunden Optimismus getragen, nicht von einem Optimismus, der vorgibt oder gar vortäuscht, vielmehr von einem Optimismus, der mit dem Sinn der Zukunft ringt, anhaltend, auch wenn sie sich in diesen und jenen Annahmen und/oder Prognosen wiederholt irrt. Das Reden vom Untergang angesichts unausweichlicher Niederlagen ist eben im tiefsten Grunde fatalistisch und mithin nicht ethisch. Ethik impliziert Autonomie, Freiheit – und zwar Freiheit in der Person, in der Zeit und in die Zukunft hinein. Die Ethik ruft nach dem Wagnis des Blicks in die Zukunft und schafft damit Raum für das Tun. Gerade auch in diesem Sinne wirkt sie befreiend.

#### 4. Welche Ethik?

Noch suchen wir nach dem inhaltlichen Rettungsanker, nach den wegweisenden materiellen Aussagen der für die Raumplanung maßgebenden Ethik.

Die Antwort ist ernüchternd: Es gibt ihn nicht, es gibt sie nicht, weder den Rettungsanker noch die ein für allemal gültigen Wegweiser. Wie einfach wäre es doch, wenn im Buch der Bücher ein Kapitel über die Ethik der Raumplanung und die Ethik in der Raumplanung aufgeschlagen werden könnte. Wie dienlich wäre es doch, wenn ein Handbuch der Ethik in der Raumplanung auf dem Planertisch liegen würde. Dem ist nicht so. Tiefer bedacht: Verfügt die Raumplanung über die ethische Kompetenz im Sinne einer Weisungsbefugnis, ethische Vorgaben festzuschreiben? Ist sie fähig, ethische Grundlegung zu verfassen?

Der Ethiken sind so viele, dass die Raumplanung zwar bei einem gewissen Aufwand in der Lage wäre, eine weitere Ethik zu formulieren und als Sonderethik einzubringen. Ist dies aber ihre Aufgabe, ihre Kompetenz? Auf alle Fälle würde sich die Raumplanung auf Abwege begeben, wenn sie sich eine Ethik für den Hausgebrauch auswählen oder gar maßschneidern würde, etwa im Sinne einer Ethik des Maßes, die es nahelegt, in der Dreiheit von Ökonomie, Gesellschaft und Ökologie Umsicht walten zu lassen und Ausgewogenheit zu wahren. Auch die so einleuchtende normative Vorgabe der intergenerationellen Verantwortung, die es ernsthaft und lebhaft zu bedenken gilt, macht nicht per se die Ethik der Raumplanung aus – und schon gar nicht die Ethik als solche. Selbst die heute oft und gern reklamierte Abkehr von hierarchischen Werten hin zu Beziehungen, zu Wechselbeziehungen und ver-

netzten Systemen, zur „Relationalität von Werten“ mag sub specie einer Ethik der Raumplanung prüfenswert sein. Aber auch sie bleibt nur eine unter den abrufbereiten Ethiken. Es mag deshalb genügen, sich von der Frage: Was müssen wir tun? ansprechen zu lassen. Und überdies: Letzte Fragen der Ethik bleiben immer erste und letzte, wohl existentielle Fragen, die den eigenen Erfahrungshorizont, gleichzeitig aber auch das rationale Erfassen aus einem schmalen Blickwinkel einer Fachwissenschaft oder einer gesetzlichen öffentlichen Aufgabe heraus überschreiten.

Aber: Das Berührt-Sein durch die ethische Frage ist dennoch gegeben.

Bei manchen Ansätzen der Ethiklehren schimmern Handlungsanweisungen mit schematischem oder gar mit effektbezogenem Einschlag durch, beispielsweise mit dem Satz, wer maßvoll handle, der handle richtig (oder wenigstens nicht falsch). Ethische Wegweisungen, die für die Raumplanung in all ihren Entscheidungen das Richtige zu kennen vorgeben, sind Rezepte – und Rezepte sind immer Verkürzungen. Sie verweigern sich geistigen und tatsächlichen Konflikten, die im gegebenen und begrenzten Raum, in dem sich Leben ereignet, zwingend manifest werden. Ethik ist letztlich nicht kasuistisch fassbar und schon gar nicht erfolgsorientiert, auch wenn sie sich dem menschlichen Glücksstreben und der gewollten Nützlichkeit menschlichen Tuns nicht entgegenstellt. Sie erfordert keine Rezepte, sie bedingt keine abschließenden Normengebäude für alle Lebenslagen. Nicht das Geplante und Implementierte wie auch nicht das Erreichte entscheiden über ethische Richtigkeit. Auf den Zutritt (in Freiheit) kommt es an. Gesinnung ist gefordert, auch wenn sie nicht dabei stehen bleibt, zumal Gesinnung nicht Selbstzweck ist. Die Ethik der Raumplanung kümmert sich um die Folgen des Tuns, allerdings in der Freiheit der Verantwortungswahrnehmung. Eine „Einmal-eins-Ethik“ der Raumplanung, welche auf alles und jedes eine Antwort bereit hält, gibt es also nicht. Sie zählt zur Verantwortungsethik, nicht zur sich selbst genügenden Gesinnungsethik, allerdings auch zu einer Gesinnungsethik, welche die Gesinnung ernst nimmt, um fähig zu sein, Folgen zu bedenken.

Die Versuchung, einen holistischen Ansatz zu suchen und eine Ethik zu entwerfen, die auf eine Zukunft zueilt, in der das Gute und das Richtige dominieren, ist gegenwärtig, sei es aus der Neigung heraus, Utopien zu folgen, sei es aus ganzheitlichem Denken, das sich herausnimmt, eine vollständige, nach allen Seiten durchdachte Zukunftsordnung zu erdenken – rational. Der Raumplanung ist diese Versuchung besonders nahe, weil sie über Leitbilder, Konzepte, Pläne und Programme Bilder der Zukunft ausweist und sich attestieren lassen will, sie liege richtig. Just beim Befassen mit der Zukunft wird aber bald einmal bewusst, wie sehr das Wissen dürftig, unvollständig, jedenfalls bruchstückhaft bleibt. Das Richtige und das Gute, sie verflüchtigen sich, auch wenn sie Postulate, aber eben Postulate bleiben und nicht zum projizierten Ergebnis werden. Ethiken können deshalb in Aufgabenbereichen des Zukunftsbetonten nicht genug kritisch befragt werden, vor allem daraufhin, ob sie kritisch genug gegenüber dem Nicht-Wissen bleiben und ob sie nicht verleitet seien, diese Grenzerfahrung zu überspielen, um Hoffnungen zu befriedigen, von denen wir aber wissen, dass wir nicht wissen können, ob sie je gestillt werden. Die Ethik ist nicht Lückenschließerin des Nicht-Wissens, sondern Ausdruck jener Verantwortung, die mit dem Nicht-Wissen umzugehen versucht, insbesondere mit dem Eingeständnis des Nicht-Wissens. Selbst wenn man Ethik als Theorie versteht, ist sie nicht ein umfassendes und abschließendes Programm, nach dem sich das Leben abspielen soll. Sie weist den Menschen darauf hin, dass er jeden seiner

Schritte zu bedenken hat. Gut und Böse, Geboten und Nicht-Geboten – sie sind stets gegenwärtig und darum immer wieder neu zu erwägen.

Sicherlich, nicht alles, was zu bedenken wäre, ist mit diesen knappen Aussagen diskutiert. Jeder Rückgriff auf eine der bekannten Ethiken, sei es auf eine materiale Wertethik, sei es auf eine Lehre der Kardinaltugenden oder der Autonomie der Sittlichkeit, mag für die Raumplanung hilfreich sein. Die Grundsatzfragen nach der Individual-, Struktur- und/oder Tugendethik sind eher den Lehren von der Ethik vorbehalten. Vermessen wäre jedenfalls eine vorwegnehmende Entscheidung zugunsten der einen oder andern Ethik. Die Raumplanung, dies ergibt sich aus ihrem begrenzten Gegenstand, ersetzt weder Theologie noch Philosophie. Deren Lehren von der Ethik sind und bleiben gefragt – auch für die Ethik der Raumplanung. Die Raumplaner dürfen sich deshalb nicht schämen, bei anderen Wissenschaften anzuklopfen, stets aber im Bewusstsein, dass ihr Wissen um das Geschehen in Raum und Zeit im interdisziplinären Gespräch auf Interesse stoßen wird.

Von der Raumplanung her gesehen steht einzig das ihr eigene, besondere Anliegen im Vordergrund, den Kerngegenstand und das in die Zukunft hinein Entscheidende und Handelnde ethisch bedacht zu wissen. Sie sucht nach der tieferen Begründung und von dort her nach dem Reflektieren über Maßstäbe des raumwirksamen Entscheidens und Handelns angesichts komplexer Sachverhalte und der Zukunftstiefe des Nicht-Wissens.

Nicht untergehen darf dabei, nebenher erwähnt, der so heikle Faktor „Zeit“. Planung verweist aus ihrem Anspruch heraus, in die Zukunft hinein zu denken und mit deren Vorwirkungen zu ringen, auf die Zeitachse. Die Zeit ist ihr ein zentrales Anliegen. Gleichzeitig aber schließt sie das Offene und Sich-Öffnende ein, damit auch das Ungewisse und das Nicht-Wissen. Diese Dimensionen machen die Ethik der Raumplanung erst recht heikel, was in der für sie so zentralen intergenerationellen Verantwortung – erschwerend – auf ihr aktuelles Handeln zurückschlägt. Auch diese Aspekte sind nicht exklusiv der Raumplanungsethik vorbehalten, nur treten sie in unserem Kontext deutlicher hervor. So oder so geht es hier nicht um die Option zugunsten einer betont zeitlich ausholenden Ethik, sondern um das ethische Bedenken des eigenen Gegenstandes, des eigenen Tuns, der Voraussetzungen und der Folgen des raumplanerischen Entscheidens und Handelns.

Soll der Raumplaner angesichts des zurückhaltenden, gleichzeitig aber herausfordernden Anspruchs verzagen? Wäre es nicht leichter für ihn, wenn ihm die Ethik über ein umfassendes Moralgebäude große und kleine Entscheidungen abnehmen würde? Wäre es nicht einfacher, er würde sich wider das Reflektieren der Ethik und der Ethiken, wider die ausgebreiteten Vorbehalte eine eigene, seiner Sache nützliche Ethik zulegen und auf den großen Rahmen der Ethiken verzichten, der, so könnte man meinen, ohnehin zu öffnen, für die Raumplanung bisweilen irrelevanten Fragen führt und taugliche Maßstäbe missen lässt? Möglicherweise wären solche Schritte hin zur spezifischen Sonderethik „Raumplanungsethik“ sogar von Effektivität und Effizienz begleitet. Sie entlasten aber die Raumplanung und die Raumplaner nicht vom Bedenken der gleichsam von außen an sie herangetragen und aufgeworfenen Fragen. Grenzüberschreitungen müssen nicht immer fatal sein. In einer multidimensionalen und vernetzten Wissenschafts- und Aufgabenwelt können sie nötig, sogar sinnvoll, mutig und geboten sein.

So führt die wissenschaftliche und menschliche Bescheidenheit die Raumplanung zurück auf die Ebene oder gar an den Punkt, wo es darum geht, sich selbst und sein eigenes Tun wie auch die eigene Aufgabe ethisch zu exponieren. Aber auch dies ist heikel genug, weil existentielle Fragen in der eigenen Person und in der eigenen „Hausaufgabe“ wach werden, die genauso Fragezeichen setzen wie sie Antwortmöglichkeiten auf tun. Soll der darüber nachdenkende Raumplaner die Flinte ins Korn werfen? Soll die Lehre von der Raumplanung aufgeben, wenn es im Hinblick auf die Raumplanung (nur noch?) darum geht, der Selbstbesinnung Raum zu geben? Sie müssen nicht, denn Sich-Besinnen und also besonnen zu handeln heißt nichts anders, als der Ethik Raum zu verschaffen. Anders formuliert:

Die Raumplaner müssen sich besinnen; denn Ethik hält zur Besinnung an.

Wir sollen, heißt es in einem biblischen Wort, darauf „sinnen, besonnen zu sein“ (Röm. 12, 3). Der volle Text lautet: „So sage ich auf Grund der mir gegebenen Gnade zu jedem von Euch, er wolle sich in seinem Sinn nicht auf eine Höhe begeben, die keinen Sinn hat, sondern darauf sinnen, besonnen zu sein.“ (Röm. 12, 3).<sup>14</sup> Ethik hält vom Titanischen frei, stellt sich Schrankenlosen entgegen. Das Besonnen-Sein aufgrund des Besinnens gebietet kritische Distanz, gegenüber sich selbst und gegenüber dem Auftrag, den Plänen und Programmen wie auch gegenüber den drängenden Alltagsproblemen.<sup>15</sup> Nochmals: Besinnung wird möglich, wenn die an der Raumplanung Beteiligten, wenn die Akteure der theoretischen und praktischen Raumplanung bei aller Problemnähe auf bedenkende Distanz gehen, wenn sie selbst ihre eigene Aufgabe, wenn sie die Raumplanung samt ihren Leitbildern und Konzepten kritisch beleuchten und wenn sie aus Distanz die elementaren Absteckungen zu ergründen versuchen.

Ins Auge zu fassen ist der Kerngegenstand. Die Grundfragen für den Raumplaner lauten deshalb: Um was geht es bei der Raumplanung? Um was muss sich der Raumplaner erstlich und letztlich bemühen und sorgen? Im Zentrum steht für die Raumplanung, nun eben aus Distanz gesehen, nicht die Raumplanung. Sie ist nicht Selbstzweck. Auch Raum und Planung bilden nicht den Kern. In den inneren Bereich rücken vielmehr das menschliche Leben in seiner Vielfalt, die natürlichen Lebensvoraussetzungen (im Verbund mit Fauna und Flora) sowie die individuellen und gesellschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Dem Leben in seinem Dasein und seinem Sosein dient die Raumplanung zu – über die Zeiten hinweg. Der vergegenwärtigende Blick auf den Kerngegenstand der Raumplanung, also auf das Leben, die Lebensvoraussetzungen und auf das Leben in seiner Vielfalt, erhellt für die ethische Begründung Grundlegendes, aber nur wenn er Staunen erregt, wenn er Einhalt gebietet, dem Leben mit all seinen Voraussetzungen und dem Leben,

<sup>14</sup> Lesenswert dazu die Kommentarstelle bei KARL BARTH, *Der Römerbrief*, 2.A., München 1922, S. 426 ff.

<sup>15</sup> Durch Distanz wird „Raum“ frei für Besinnung, für das Gewissen, damit auch für die Gesinnung und die Verantwortung, für das Doppel von Gesinnungs- und Verantwortungsethik. Nicht der von MAX WEBER differenziert vorgetragene Gegensatz von Gesinnungs- und Verantwortungsethik zählt, sondern die Symbiose von Gesinnung aufgrund von Besinnen, die an Folgen denkt und diese einbezieht. Raumplaner neigen zu einer gewissen Einseitigkeit, die in Gesetzmäßigkeiten und erfolgsorientiert denkt, indem sie nach Grundsätzen auf eine bessere Welt in Raum und Zeit hin arbeiten. Ethisch wird dieses Tun-Müssen, wenn es für das Gewissen, für die Gesinnung aus Besinnung „Raum“ schafft und von dorthin überlegt, wie bezogen auf die Wirkungen verantwortlich gehandelt wird.

das ideenreich gelebt sein darf, Respekt zu erweisen, also nicht ein sollenbezogenes Handeln durch Deduktion aus dem Leben, sondern als Auftrag an den in Verantwortung stehenden Menschen, sich zu besinnen und alsdann Beliebigkeit und Willkür zu verbannen, um aus diesem Ansatz heraus zugunsten des Lebens begründet und begründend handeln zu können.

ALBERT SCHWEITZERS „Ehrfurcht vor dem Leben“<sup>16</sup>, wobei das Wort „Ehrfurcht“ unterstrichen sei, ist somit für die Raumplaner bedeutsam, nicht als Einwegrezept, als Definition der resultatsicheren Verantwortung, nicht als romantische Zelebration des Lebens, sondern in den entscheidungs- und handlungsorientierten Absteckungen jenes schönen Bildes – es stammt von ALBERT SCHWEITZER selbst (ALBERT SCHWEITZER, Kultur und Ethik, a.a.O.) – vom Landwirt, der seine blühende, blumenreiche Wiese mähen muss, um seine Tiere zu nähren, der aber auf dem Weg zurück zur Scheune keine Blume achtlos zertreten („köpfen“) darf. Verantwortungsbewusstes Tun folgt eben aus dem Respekt, den es hochzuhalten gilt, selbst in den Dilemmata des Entscheidens und Handelns. Niemand kann die Konfliktgeladenheit der Interessen und der Werte, die das praktische Entscheiden und Handeln belasten, verbannen, auch nicht eine durchformulierte Lehre von der Ethik. Der Respekt und die ihm vorangehende Distanznahme helfen aber, selbst in schwierigen und teilweise auch widersprüchlichen Entscheidungssituationen – dies sei nochmals unterstrichen – Beliebigkeit und also Willkür zu meiden, was ethischem Entscheiden und Handeln sehr wohl ansteht. Mit dem Akzent auf der Ehrfurcht vor dem Leben reduziert sich Ethik nicht auf eine Art von Lebensphilosophie; sie will lediglich unterstreichen, wie ehrfurchterheischend, wie respektgebietend für die Raumplanung die Tatsache ist, dass sie das Leben in Raum und Zeit – in Räumen und Zeiten – als ihren Gegenstand erkennt. Ethisch handelt sie aus der Besinnung, letztlich aus dem Respekt heraus, nicht wegen ihres Gegenstandes – eine nicht unwichtige Nuance zu ALBERT SCHWEITZERS Denken.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> SCHWEITZER, ALBERT, Kultur und Ethik (1923), in: Gesammelte Werke, Bd. V, S. 172 ff. Zürich (o.J.)

<sup>17</sup> Ethik besteht für ALBERT SCHWEITZER darin, „dass ich die Nötigung erlebe, allem Willen zum Leben die gleiche Ehrfurcht vor dem Leben entgegenzubringen wie dem eigenen.“ „Gut ist, Leben erhalten und Leben fördern; böse ist, Leben vernichten und Leben hemmen.“ Ob der weitere Satz von ALBERT SCHWEITZER: „Ethik ist ins Grenzenlose erweiterte Verantwortung gegen alles, was lebt...“ Ethik zu definieren vermag, muss seitens der Raumplanung offen gelassen werden. Auf der andern Seite darf sie sehr wohl zur Kenntnis nehmen: Ihr Anliegen, nämlich der Schutz der Lebensvoraussetzungen und die Chancenerhöhung für die Lebensentfaltung in Raum und Zeit, ist auch außerhalb ihres Nachdenkens ein Gegenstand, der nach ethischer Reflexion ruft. Insofern ist es kein Fehlschluss, sich von ALBERT SCHWEITZERS Lehre von der Ehrfurcht vor dem Leben ansprechen zu lassen, nicht um sie unbesehen auf die Lehre von der Raumplanung zu übertragen, aber im Wissen darum, dass das Thema „Leben“ sowohl in der Lehre von der Raumplanung als auch in der Lehre von der Ethik zentral ist. Nebenbei sei erwähnt, dass auch der Theologe KARL BARTH in seiner kirchlichen Dogmatik sich nicht scheut, das grundlegende Wort von der Ehrfurcht vor dem Leben aufzunehmen, so in seiner Kirchlichen Dogmatik, Bd. III/4, S. 366 ff., Zollikon - Zürich 1953, wobei er andere Denkansätze wagt und die „Identität von Ethik und Ehrfurcht vor dem Leben“ ablehnt. Für ihn ist das Leben – dem ist wohl zuzustimmen – kein herrschendes Prinzip, sondern Gottes Zusage und darum eine Leihgabe, die es darum mit Ehrfurcht zu behandeln gilt (a.a.O., S. 384). Dies ist nun allerdings ein durch und durch theologischer Ansatz. Für die Raumplanung genügt es zu wissen, dass das Leben, wenn es nun ihr Gegenstand ist, mit Ehrfurcht, mit Respekt zu betrachten ist, nicht als Abstraktum, sondern als gelebtes und zu lebendes Leben.

Das „Leben“ steht also nicht für einen Vital- oder Grundwert. Es ist kein Prinzip. Nicht zu einem Rang absoluter Werte, vergleichbar mit „gut“ oder „Freiheit“, rückt es auf. Es ist nicht aus sich heraus normgebend. Es ist Gegenstand der Entdeckung und der Bezugnahme durch die „reflektierende“ Ethik. Anders formuliert, es geht nicht um eine natürliche Lebensethik, die vom Naturrecht des natürlich-rechtlichen resp. rational-rechtlichen Anspruchs des Lebens auf Leben ausgeht. Es geht auch nicht um den Grundentscheid für das Leben als einem höchsten sittlichen, moralischen Wert. Das Leben steht ebenfalls nicht für ein Symbol. Es ist auch nicht romantisches Huldigungsobjekt des Organischen. Für solche prinzipialen und elementaren Fragen des (theologischen/philosophischen) Verständnisses des Lebens ist die Raumplanung, nachdenkend über die Ethik in der Raumplanung, letztlich nicht zuständig. Sie darf sich aber Raum schaffen für das Sich-Wundern über ihren Gegenstand: Staunen, Scheu, Besonnenheit und also Respekt gegenüber dem Leben bilden den ethischen Ansatz der Raumplanung, sind ihr Ausgangspunkt.<sup>18</sup>

Der Respekt gilt – dies ist gewichtig – dem Leben in seiner Einmaligkeit und in seiner individuellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und natürlichen Vielgestaltigkeit, aber auch in seinem „Werden“, „Sein“ und „Vergehen“ – über die Zeiten hinweg. Der Aktualität des uns umgebenden Lebens steht also das zukünftige Leben zur Seite. Von dieser Seite her klingt das zeitlich Übergreifende an. Es akzentuiert seinerseits Respekt vor dem Leben über die Zeiten und also über Generationen hinweg. Für die Raumplanung, die als Planung in die Zukunft blickt und greift, wird deshalb die intergenerationelle Verantwortung zu einem wesentlichen Teil ihres Verantwortungsbewusstseins. Der Imperativ von HANS JONAS drückt dies aus: „Handle so, dass die Wirkungen deiner Handlungen verträglich sind mit der Permanenz menschlichen Lebens auf Erden.“<sup>19</sup> Nicht minder wichtig: Die Raumplanung sorgt sich um das konkrete Leben, elementar gegen Durst, Hunger und Naturgefahren, auf höherer Ebene über den Schutz der Lebensvoraussetzungen hinaus um die Lebensqualität in Raum und Zeit. Der Respekt vor dem Leben gebietet die Beachtung aller Aspekte des Lebens. Es ist deshalb nicht falsch, wenn die Raumplanung sich für eine Grundordnung des Lebensraumes verantwortlich fühlt, in der für den Schutz der Lebensvoraussetzungen, für ausreichende Versorgung mit Nahrung, Wasser, Energie, Wohnungen, Freiräumen und Kommunikationsmöglichkeiten, aber auch für wirtschaftliche und soziale Lebenschancen gesorgt wird. Dass die Raumplanung nicht auf dieser Stufe endet, das versteht sich, aber aufgetragen ist ihr die Grundordnung allemal.

---

<sup>18</sup> Staunen, Scheu, Besonnenheit und Respekt können ihren tieferen Grund nicht nur in einem Sollen, sondern auch in der Dankbarkeit haben. „Dankbar leben“ mag als antikes Stichwort abgetan werden. Es ist aber für die Raumplanung elementar relevant. Wer nämlich aus Dankbarkeit heraus lebt, der macht einen Unterschied zwischen dem, was er vermag, und dem, was ihm gegeben ist. Er weiß als Planer darum, dass er das Gegebene nicht selbst schafft (erschafft!), sondern verarbeitet. Die Tragweite solcher Gedanken ist mithin raumrelevant. Dankbarkeit, aber auch Staunen, Scheu und Besonnenheit lassen sich nicht verordnen, schon gar nicht staatlich anordnen. Der Staat hat dafür wenig Sinn. Dennoch kommt der Raumplaner – nicht nur er! – um die Trennung von dem, was er selbst kreierte, und dem, was er anvertraut zu verarbeiten hat, nicht herum.

<sup>19</sup> JONAS HANS, Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt am Main 1979, S. 36.

Eine solch rudimentäre, aber auf den Punkt gebrachte Ethik kapituliert, bezogen auf das Entscheiden- und Handeln-Müssen im Umfeld des Ungewissen, nicht vor Entscheidungs- und Handlungsengpässen. Sie führt, wie das Bild von ALBERT SCHWEITZER erhellt, mitten durch sie hindurch. Sie kann sogar zu einem „pecca fortiter“ veranlassen, nicht im Sinne des freimütigen Umganges mit der Sünde, wohl aber im bewussten Zugehen auf Engpässe. Gratwanderungen gehören zum Leben. Die Ethik weiß um sie. Sie bewährt sich just dort. Ethik ist in diesem Sinne Problemeusterung oder gar -überwindung aus Besinnung heraus. Auf alle Fälle wird sie nicht von der Angst vor dem Ende der Welt diktiert, sie ist auch nicht hausbacken nützlich, sie zeugt vielmehr vom „Dennoch“, das um Risiken des Entscheidens hinein ins Ungewisse sowie um nicht von vornherein ausschließbare Fehlentwicklungen weiß, das aber – MARTIN LUTHER sei zitiert, obwohl unklar ist, wo die Fundstelle auszumachen ist – gebietet, „das Apfelmännchen auch dann zu pflanzen, wenn morgen die Welt unterginge“. Diese Grundhaltung zeugt von einem „unverbesserlichen Optimismus“. Dieser gilt nicht dem Machbaren, schon gar nicht dem technisch Machbaren oder dem methodisch ausholenden Plan und dem Determinierbaren, sondern eben dem Leben, das gelebt sein will. Dahinter können Faktoren 2, 3 oder gar 4 verborgen sein, darin mögen Vernunft und kategorischer Imperativ Platz haben, darin mag Nachhaltigkeit maßvolles Tun fordern, auch das philosophische Staunen kann Ursprung sein, selbst die aus dem Glauben folgende Dankbarkeit darf als Quelle des Ringens um das, was getan werden muss, gelten. An der Grundtatsache, dass Leben Anspruch auf Leben erhebt, führt nichts vorbei. Darauf antwortet die Ethik des Innehaltens, des Besinnens, des Respekts. Sie ruft, so kann man formulieren, mit der Stimme der ruhigen Vernunft – auf diesem Weg gibt sie dem Gewissen Raum.<sup>20</sup>

Ob all dies in eine Ethik des Verzichts mündet? Verzicht als neuer Lebensstil, als neue Grundhaltung? Ja und Nein. Die Ethik des Innehaltens, des Respekts vor dem Leben, kann die gebotene Änderung des Lebensstils in Richtung auf Zurücknahme der Ansprüche, in Richtung gar des Verzichts, ankündigen und beinhalten. Nur, diese Möglichkeit darf nicht als

---

<sup>20</sup> Es ist spannend genug, von der Raumplanung nicht nur als einer Methode zu handeln, sondern sie als Stimme der ruhigen Vernunft zu erfassen und zu entwickeln. Was dies wohl bedeutet? Immerhin dies: Raumplanung ist nicht die Stimme des Besserwissens, sie ist nicht jene zweckrationale Vernunft, welche Wege und sogar den Weg untrüglich weist, sie ist nicht der selbst ernannte Anwalt des Richtigen, sondern jene magistrale Aufgabe, welche sich besinnt auf das, was für das natürliche sowie menschlich-soziale Leben und dessen Entfaltung in Stadt und Land, örtlich, regional, landesweit und international unter Einbezug des Faktors Zeit getan werden muss, auf dass das Leben morgen und übermorgen möglich und lebenswert bleibt – sich in Freiheit entfalten kann. Die Raumplanung steht in diesem Sinne, auch dies eine verkürzende Aussage, aber doch ein elementarer Hinweis, für die „Freiheit zum Leben“ in Raum und Zeit. So besehen war die Einbindung der Raumplanung in die Machbarkeitsphilosophie der politisch ungestümen Gipfelstürmer in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine groß angelegte Fehlentwicklung. Raumplanung, wie jede Art von Planung, steht nicht für das Vereinnahmen und das beherrschende Machen, sondern für das Besinnen, nochmals: für die ruhige Vernunft. Sichtbar wird diese Seite der Raumplanung in ihrem steten Bestreben, Übersicht zu gewinnen und zu behalten, das Gespräch zu suchen, maßvoll zu agieren, aber nie den Kern des Auftrages aus den Augen zu verlieren und kraftvoll zu handeln, wenn wohl bedachte Ziele verfolgt werden. Den Lebensraum gilt es bewahrend und gestaltend zu ordnen, aber nicht um seiner selbst willen, sondern zum Schutz der Lebensvoraussetzungen und zugunsten von Freiräumen aufblühenden Lebens. Insofern könnte hier auch von einer menschengerechten Raumplanung gesprochen werden, wobei aber humanadäquat nur sein kann, was die natürlichen Voraussetzungen beachtet und das Eingebundensein menschlichen Lebens ins Politische, Wirtschaftliche, Gesellschaftliche und Ökologische mitnimmt.

rezepthafte Formel verwendet werden. Sie würde die Ethik der Raumplanung degradieren und zwar im Sinne eines Entmündigens. Der Respekt vor dem Leben, die Ethik des Innehaltens ruft auf, sich Zeit für das Bedenken und Erwägen zu nehmen und von dorthier zu handeln, frei von Bindungen durch ethische Rezepte, frei von vorgegebenen, (vermeintlich) gültigen Handlungsmaximen. Entscheidend bleibt also ehrfürchtiges Abstandnehmen, um Übersicht zu gewinnen, um die Freiheit der Zuwendung zum Leben, zum Menschen, zu den Menschen und zu den Mitmenschen in Raum und Zeit, im gegebenen, immer knappen Lebensraum zu erlangen. Insofern könnte hier und jetzt auch von einer menschengerechten Ausrichtung gesprochen werden, wobei aber humanadäquat nur sein kann, was die natürlichen Voraussetzungen und das Eingebundensein menschlichen Lebens ins Politische, Wirtschaftliche, Gesellschaftliche und Ökologische mitnimmt, stets darum wissend, dass die Verantwortung für das Leben und dessen räumliche und zeitliche Dimensionen letztlich beim Menschen liegt.

Der Respekt vor dem Leben als ehrfürchtige Distanznahme und Zuwendung – die Zuwendung folgt dem Respekt auf dem Fuß – setzt Freiheit des Erkennens, Entscheidens und Handelns voraus. Für eine kasuistische (legalistische), Freiheit beschränkende oder gar unterdrückende Ethik besteht kein Raum. Bevormundung, auch ethische, verlässt den Raum der Freiheit, während die Rückgewinnung der Freiheit Distanz zum eigenen Tun schafft und also Besinnung erlaubt. Selbst der Gesetzgeber muss sich vor Regelungsdichte oder gar Durchnormierung hüten. Eine sorgfältige, respektreiche Raumplanung bedingt eben ein gehöriges Maß an Freiheit des Würdigens und des Folgerns. Ohne Freiheit kein Respekt, durch die Freiheit zum Respekt.

Und eben diese Freiheit ist wohl letztlich nichts anderes als ein „Geschenk“, das wir annehmen dürfen und das uns, wie auch immer, zum Staunen führt. In Klammern sei beigelegt, dass der Theologe KARL BARTH mit guten Gründen von der Ethik als einem Geschenk der Freiheit gehandelt hat<sup>21</sup>. Daraus folgt – aus Dankbarkeit – Besinnung und Respekt. Die Fähigkeit, Verantwortung zu erkennen und wahrzunehmen, folgt auf dem Fuß. Vermag man die Freiheit zur Verantwortung nicht als Geschenk zu verstehen, so muss man diese doch postulieren – ein Postulat der praktischen Vernunft, zumal die Menschen zwar Teil der Natur, aber eben auch Verantwortungsträger für die Natur sind, in eben jener Freiheit, die Menschen als Menschen voraussetzen müssen. Das Natürliche mit der für einen großen Teil der Menschheit bestehenden Realität des Mangels, des Durstes, des Hungers und des Ausgeliefertseins an die Naturgefahren und Krankheiten darf nicht schicksalhaft hingenommen werden, zumal der Mensch aus seiner Freiheit zur Verantwortung heraus fähig ist, sich dem Lebensbedrohenden zu widersetzen. Menschliches Leben ist für die Freiheit, nicht für die Unfreiheit bestimmt. Dies gilt auch für den Lebensraum. Dessen Bedrohung ist nicht Schicksal, ihn ordnend zu schützen und zu gestalten gilt es. Die Verantwortung verlangt nach dem Planen, Entscheiden und Handeln – man könnte auch von einem Haushalten reden – zugunsten des menschenwürdigen Lebens in Raum und Zeit – aus dem Respekt gegenüber dem Leben heraus. Dabei öffnet sich die Spannweite zwischen den beiden Polen der Sicherung

---

<sup>21</sup> BARTH KARL, Das Geschenk der Freiheit, Grundlegung evangelischer Ethik, in: Theologische Studien Heft 39, Zollikon - Zürich 1953.

der Zukunftsfähigkeit und der freudigen, lebhaften, dem menschlichen Streben entsprechenden gesellschaftlichen und individuellen Entwicklung in die Zukunft hinein.<sup>22</sup>

## 5. Einwendungen

Im Sinne heute verbreiteter Lehren der Ethik könnte eingewandt werden, die reklamierte Ausrichtung auf den Respekt vor dem Leben sei zu wenig aussagekräftig, es fehle am luziden Begründungszusammenhang, insbesondere sei die sozialetische Ausdehnung zu wenig sichtbar. Auch mangle das Fingerspitzengefühl gegenüber den differenziert anzugehenden Teilaspekten der Raumplanung – von der Partizipation über den Umgang mit dem Ungewissen bis zum Datenschutz und zur ökologischen Basis. Vor allem aber meldet sich bitterer Erfahrung wegen Zurückhaltung an: Sorge um den potenziell nicht auszuschließenden Missbrauch der Ethik durch die Politik. Vor allem das Betonen eines singulären Aspektes unterliege der Gefahr politischer Vereinnahmung und Simplifizierung. Diese und weitere Bedenken sind zu hören.

In Umrissen gezeichnet mag als erste Antwort genügen: Der Respekt ist eine Vorgabe, die nicht vorwegnimmt; sie ist flexibel und doch reflexiv. Und die Fokussierung auf das Leben ist allein schon deshalb in einen großen Ansatz, Ziel, Folge- und damit auch Begründungszusammenhang eingebettet, weil „Leben“ nie und nimmer eindimensional oder punktuell bedacht werden kann. Der tatsächliche Variantenreichtum muss wohl nicht näher ausgeleuchtet werden, ist er doch der Raumplanung, welche vom natürlichen, sozialen, ökonomischen und politischen Leben (raum- und zeitbezogen) handelt, in besonderem Maße bewusst. Sie weiß um die quantitativen wie auch um die qualitativen Seiten des Lebens; sie sorgt sich – ad exemplificandum – sowohl um die Biodiversität als auch um die günstigen Voraussetzungen für den Wettbewerb zwischen Regionen und Städten. Die Breite und Weite des Spektrums werden allerdings erst bewusst, wenn der Respekt vor dem Leben dessen Vielgestaltigkeit, die höhepunktreiche Vitalität, aber auch Verletzlichkeit wahrnehmbar macht. Respekt durchschaut.

Der formelhafte und repetitiv vorgetragene Vorbehalt, tradierte Ethik sei zu pointiert anthropozentrisch angelegt und zu wenig nahe dem Natürlichen, kann erhoben werden, doch bricht er in sich zusammen, sobald bedacht wird, wer die Verantwortung für die Lebensvielfalt in Staat, Wirtschaft, Gesellschaft sowie für die natürlichen Lebensvoraussetzungen trägt: Wir sind angesprochen, nur wir Menschen können verantwortlich handeln – auch gegenüber der Natur. Die einseitig bleibende Idee von der Herrschaft des Menschen über die Erde, wie sie bisweilen in Verkürzung aus der biblischen Schöpfungsgeschichte hergeleitet wurde, muss ergänzt werden: Der Mensch ist berufen, Verwalter, Helfer, Fürsorger der Natur zu sein, genauso wie er für das menschliche Leben in all seinen Formen Verantwortung trägt. Eine Ethik, die dem Leben Respekt zollt, kommt also nicht darum herum, sich sowohl

---

<sup>22</sup> Die Raumplanung hat es während Jahrzehnten versäumt, sich dieser Spannweite mit den gegenseitig zu beeinflussenden Polen zu stellen. Sie hat zu oft den Ist-Zustand als Mängelliste zugunsten des Entwurfes des Soll-Zustandes verstanden. Die Potenzialanalyse im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit fehlte. Ob es aktuell hinreicht, diese von der ökologischen Seite her anzugehen, muss diskutiert werden. Auf alle Fälle ist die ökologische Seite mitzunehmen. Das Prinzip der Nachhaltigkeit weist dabei sowohl in die Zukunft als auch auf die Ausgangslage der Zukunftsfähigkeit.

den natürlichen Lebensbedingungen zuzuwenden, in die das menschliche Leben teilhabend eingebettet ist, als auch – positiv – der Freiheit der menschlichen Lebensentfaltung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft das Wort zu reden. Das Da-Sein und So-Sein im natürlichen wie auch im gesellschaftlichen Leben sind unzertrennbar. Raumplanung ist in diesem Sinne ökologische Umwelt- wie auch gesellschaftliche Umfeldplanung, sie ist aber gleichzeitig mehr als ökologische Planung, ist mehr als Umweltvorsorgeplanung, sie ist immer auch Raum schaffende Planung für im weitesten Sinne des Wortes kulturelle Lebensentfaltung. Für beide Dimensionen tragen die Raumplaner Verantwortung, und zwar gegenüber den Mitmenschen, wenn auch vorweg vor dem eigenen Gewissen und gemessen an dem, was ihr Verhalten menschlich macht. Ohne Innehalten ist dies nicht zu schaffen. Selbst die Gewissensprüfung und das Hinbedenken auf das Humanum brauchen „Raum und Zeit“, wenn auch nicht im Sinne der Raumplanung, sondern als Randbedingungen des Besinnens bei Respekt vor dem Leben. Respekt nimmt in Verantwortung.

Die Gefahr des politischen Missbrauchs der Ethik aus Motiven der Machtbegründung oder der Machterhaltung kann nicht wegdisputiert werden. Hierarchisch gelebte Monostrukturen beanspruchen für sich nur zu gerne Wertevorgaben mit dem Ziel, sich mit Werterhaltungsfunktionen zu legitimieren. Dass Diktatoren ihr ethisches (in Tat und Wahrheit „unethisches“) Weltbild „verkünden“ und als Deckmantel über ihr Minderheiten verachtendes oder gar Menschen zertretendes Tun legen, ist – leider – unumstößliche Erfahrung. Selbst in der offenen Gesellschaft der Staatsform der Demokratie kann die Versuchung aufkommen, Ethik mit dem erzieherischen Zeigefinger zu verordnen: der Staat als Besserwisser; der Staat als Glück-Verordner. Doch darf dies dazu verleiten, die ethische Frage zu eliminieren? Ist der „abusus“ Grund genug, der Frage nach dem gebotenen Tun auszuweichen? Nein. Der Frage nach dem gebotenen Tun kann, wie wir einleitend betont haben, nicht ausgewichen werden. Umso wichtiger ist es, dass sich die moderne Gesellschaft über den Lauf der Zeiten hinweg die Basis des demokratischen, grundrechtsbezogenen Rechtsstaates erhält, in dem Macht geteilt und kontrolliert, in dem die Freiheit und die Würde des Menschen voraus- und durchgesetzt und in dem die Auseinandersetzung mit der Ethik als einem Akt der Freiheit gesucht wird: Die Macht der Menschen ist durch die Macht der Gesetze zu begrenzen, die sich an der Würde des Menschen, an der Freiheit der Menschen, an der Würde der Kreatur, also an Werten orientieren. Dass die Freiheit Toleranz gebietet, versteht sich. Diese ist Ausdruck eben jenes (durch und durch ethischen) Respekts, der die eigene Freiheit in der Freiheit der anderen erkennt. Respekt lebt aus der Freiheit für die Freiheit.

Ein weiterer Einwand: Die Raumplanung verkenne die Selbstverantwortung.<sup>23</sup> Sie sozialisiere die Verantwortung. Wird die Selbstverantwortung tatsächlich von der Ethik der Raum-

---

<sup>23</sup> Es ist so: Die Raumplanung, die sich als öffentliche Aufgabe versteht, hat sich (bis vor kurzem) in ihren Denkstrukturen ausgeprägt an das öffentliche Recht und an die hoheitlich agierende Verwaltung angelehnt. Darüber kam und kommt der Einbezug der individuellen und gesellschaftlichen Verantwortung zu kurz. Selten genug wird auf diese verwiesen, am ehesten noch dort, wo von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gehandelt wird. Es müsste aber sehr wohl überlegt werden, ob es nicht umfassender darum gehen würde, alle am räumlichen Geschehen Beteiligten einzubeziehen, und zwar als Träger der Verantwortung, also nicht nur als Betroffene und Berührte der hoheitlichen Planung. Dieser Gedanke leitet bald einmal hinüber in die kooperative Planung, wobei der Ansatz über die Mitwirkung im Sinne der (partizipativen) ➤

planung verkannt? Da die Lehre von der Raumplanung in hohem Maße die öffentliche Verantwortung der öffentlichen Aufgabe der Raumplanung betont, muss man sich fragen: Wie verhält sich die Selbstverantwortung zur öffentlichen Verantwortung für das Leben? Es ist evident: Die erste Verantwortung gegenüber dem Leben ist immer die Selbstverantwortung. Deshalb ist zu monieren: Die Raumplanung handelt zu wenig klar von der individuellen Verantwortung für das eigene Leben und für das Leben Dritter. Und sie macht zu wenig deutlich, dass zu den Adressaten der Raumplanung nicht nur die Behörden zählen, sondern immer auch die Privaten, die Einzelnen, wenn auch vorweg und vor allem in den Funktionen als Eigentümer von Grund und Boden oder als Träger wirtschaftlicher, raumwirksamer Aktivitäten. Dennoch lastet auf jedem Einzelnen, leider in den Gesetzen zu wenig prononciert ausgesprochen, als Glied des natürlichen und sozialen Lebens im Raum eine dreifache Verantwortung, nämlich gegenüber sich selbst, für seine familiäre und weitere mitmenschliche Umgebung sowie für den Beitrag zur Bewältigung der Aufgaben in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. So nachvollziehbar diese Aussage ist, der Gesetzgeber muss diese Aussage erst noch festschreiben und die Lehre von der Raumplanung muss sich überlegen, wie sie diese Verantwortungsbereiche anspricht. Die zu einseitige Akzentuierung der Behördenverantwortung erweist sich auf alle Fälle als Mangel. Darin könnte übrigens ein Grund liegen, warum die Ethik der Raumplanung bis heute eher unterkühlt behandelt wurde, knüpft diese doch in aller Regel an die persönliche Verantwortung des einzelnen Menschen an. Nebenher, auch unsere Verfassungen tun sich schwer, den Anknüpfungspunkt der Selbstverantwortung zu artikulieren. Immerhin, die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 hält in Art. 6 unter dem Marginale „Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung“ fest: „Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.“

Die Ethik der Raumplanung muss sich hüten, alle für das raumplanerische Denken, Bedenken und Tun relevanten ethischen Fragen unter ihren spezifischen Gesichtspunkten anzugehen, beispielsweise hinsichtlich des Umganges mit sensitiven Daten, der Fremdbestimmung von Planadressaten, des Umgangs mit Minderheiten, der Rechtsnatur des Bodens und der Tiere, des Handelns-Müssens bei Ungewissheiten usw. Sie sind zweifellos für sie bedeutsam. Aber: Die meisten dieser Fragen werden ohnehin ethisch gewürdigt. Das Beispiel des Datenschutzes mit seiner Verpflichtung, sensitiven Daten mit Umsicht zu begegnen, liegt auf der Hand. Es handelt sich um ein ethisches Problem, das weit über die Raumplanung hinausreicht. Und gerade deshalb muss es die Raumplanung nicht von sich aus grundlegend abhandeln, auch wenn sie fragen muss. Der Persönlichkeitsschutz, ein weiteres Beispiel, ist in der Raumplanung schon von Rechts wegen ein Thema der Verfassungsebene, des Zivilrechts, des Strafrechts und Verwaltungsrechts – und erst recht ein Thema der allgemeinen Lehren von der Ethik. Selbst der Umgang mit der Natur und deren Objekt-Subjekt-Charakter hat einen allgemeinen Hintergrund. Und die Rechte und Pflichten aus dem Eigentum, insbeson-

---

Beteiligung an der hoheitlichen Planung hinausführt, nämlich in das Zusammenwirken aus individueller und gesellschaftlicher Verantwortung: in uno. Daraus ergeben sich – in der Substanz – möglicherweise andere Planungsformen und -prozesse. Dabei geht es nicht um Beschleunigung, Effizienz und Effektivität. Es geht um mehr, um die Bürgerinnen und Bürger, die aus Selbstverantwortung und ebenso aus gesellschaftlicher Verantwortung die Raumplanung als Schutz der Lebensvoraussetzungen und als geordneten Freiraum der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und individuellen Lebensentfaltung mittragen.

dere aus dem Grundeigentum heraus? Ist das Eigentum als gegen jedermann gerichtetes und in diesem Sinne absolutes Recht auch inhaltlich absolut? Diese und weitere Fragen werden nicht nur in der Lehre von der Raumplanung diskutiert, sondern beispielsweise auch in der Rechtswissenschaft unter dem Gesichtspunkt der Sozialpflichtigkeit des Eigentums resp. der Einbindung der Eigentümerrechte in die Rechtsordnung und damit in die Lehre von den Schranken des Eigentums. Die offenen Fragen und die pulsierenden Antworten müssen in aller Regel lediglich hin zur Raumplanung transponiert und nötigenfalls näher an den Aufgabenbereich der Raumplanung herangeführt und für diesen ausgeleuchtet werden. Es gibt eben nicht nur eine Raumplanungsethik. Es gibt Ethiken (im Sinne von Sonderethiken und allgemeinen Lehren) noch und noch, sicherlich immer dann in Mehrzahl, wenn vom Sachgegenstand her aufgelistet wird. Fatal wäre es, wenn sich die Raumplanung, sich abkapselnd, eine eigene Ethik für alle sie berührenden Fragen zimmern würde. Die Raumplanung ist nicht die Philosophin oder die Theologin der Ethik. In ihrem Kontext geht es vorweg und vor allem um das Herausschälen der ethischen Kernverantwortung, die unter dem Titel der Verantwortung der Raumplanung für ihren zentralen Gegenstand angesprochen werden muss. Anders herum: Die Raumplanung muss nicht die Ethik als Ethik bedenken und lehren, sie muss durch die Ethik und im Gespräch mit der Ethik frei werden, ihren Grundauftrag zu erkennen und zu erfüllen.

## 6. Nähe zur Rechtsethik

Als öffentliche Aufgabe, die Private als Akteure und als Adressaten einbezieht, ist die Raumplanung nahe dem Recht. Es ist denn auch unübersehbar: Die Raumplanung ist in den meisten Staaten positivrechtlich erfasst, sie ist sogar rechtlich – materiell und formell – durchdrungen, glücklicherweise nicht in allen Teilen determiniert, lässt doch die geltende Gesetzgebung in der Regel dem planenden Ermessen als einem Ort, der den Planenden zweckrationale, aber auch ethische Reflexionen erlaubt, einen nicht unwesentlichen Spielraum. Gerade aber weil es sich beim Planungsrecht nicht nur um eine instrumentell-verfahrensmäßige Ordnung, sondern um eine zusätzlich nach Zielen und über Planungsgrundsätze inhaltlich angelegte Regelung handelt, muss die Frage nach dem ethischen Gehalt des Rechts aufgeworfen werden.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Raumplanung als öffentliche Aufgabe ist auf das Recht angewiesen. Das (rechtsstaatliche) Legalitätsprinzip gebietet die gesetzliche Grundlage. Das Recht andererseits gibt der Raumplanung verbindliche Regelungen vor, teils formelle, teils materielle. Von seiner Funktion her vermittelt das Recht – jedwedes Recht – ethische Aussagen, indem es davon handelt, was getan werden muss. Es ist deshalb zulässig, das Recht auf seinen ethischen Inhalt hin zu befragen. So kann von der Ethik des Schweizerischen Zivilgesetzbuches gesprochen werden, so kann vom ethischen Gehalt des deutschen Grundgesetzes oder der Schweizerischen Bundesverfassung geredet werden. Auch das Raumplanungs-/Raumordnungsrecht ist mithin ethisch zu hinterfragen, ja, mehr als das, es ist nicht nur zweckrational, sondern auch ethisch zu verstehen. Die Rechtsethik orientiert sich im Übrigen an den ethischen Grundwerten, ist sich aber bewusst, dass sie sich zwar moralisch ausrichtet, sich aber nicht den höchsten Ansprüche stellen kann und darf, zumal sie sich mit den Vorgaben der Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit – hic et nunc – an alle Menschen adressiert, welche in der Lage sein müssen, die an sie gestellten im Recht eingeschlossenen ethischen Anforderungen zu verstehen und in hohem Maße zu akzeptieren.

Dabei fällt – positiv – das zweifache Bemühen der Gesetzgeber auf, der Raumplanung Gefahren abwehrende Aufgaben wie auch Entwicklungsfunktionen zuzuerkennen und dabei den Planungsprozess offen zu gestalten. Selbst bei den materiellen Zielen und bei den gestaltenden Planungsgrundsätzen, wie sie den neueren Raumplanungsgesetzen, beispielsweise dem schweizerischen Bundesgesetz über die Raumplanung und dem deutschen Raumordnungsgesetz eigen sind,<sup>25</sup> zeichnet sich eine Grundhaltung ab, welche von einer einengenden, sich selbst übernehmenden, Verantwortung ausschließenden, finalisierten räumlichen (Endzustands-)Ordnung absieht. Sie markieren gleichsam zu erwägende und zu beachtende Eckwerte, welche die Planungsvorgänge über die Zeiten hinweg begleiten, ohne den kommenden Generationen die Freiheit der eigenen Verantwortung zu nehmen. Vorausgesetzt wird neben der Freiheit und Würde der Menschen deren individuelle und gesellschaftliche Verantwortung. Mit den ökologischen Rückbezügen rückt sodann das natürliche Leben in den Bereich der raumplanerischen Aufmerksamkeit. Von seiner Grundstruktur her ist also das geltende Raumplanungsrecht nahe der ethisch gewichteten Zuwendung zum Leben – auf der Basis des „Respekts vor dem Leben“. Spannend daran: Es akzeptiert, für viele Rechtskritiker unerwartet, insbesondere die Freiheit der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen und individuellen Lebenswahrnehmung, auch wenn die zahlreichen restriktiven Vorschriften diese Grundausrichtung zu verschütten drohen. Die Rechtsanwendung muss sich deshalb stets von neuem fragen, ob sie sich von der Fülle Schranken setzender Normen oder von den rechtsethischen Grundaussagen beeindruckt lassen will. Und erst recht soll sich der Gesetzgeber fragen, wie er dem Schutz der Lebensvoraussetzungen und der Lebensentfaltung genügen will, auf dass der Respekt vor dem Leben insgesamt zum Tragen komme.

Raumplanungs- und Rechtsethik berühren sich besonders intensiv im Bereich der Grundrechte.<sup>26</sup> Die verfassungsrechtlich gewährleistete Unantastbarkeit der „Würde des Menschen“, die den Grundrechten Tiefe und Sinn gibt, dürfte aus ein und derselben oder doch wenigstens verwandten Grundhaltung entspringen wie der „Respekt vor dem Leben“. Dort

---

<sup>25</sup> Art. 3 BG über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (Schweizerische Eidgenossenschaft), § 2 Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18. August 1997 (Bundesrepublik Deutschland).

<sup>26</sup> Das Verhältnis von Recht und Ethik kann hier nicht näher ausgeleuchtet werden. Dies geschieht an einem andern Ort. Die Abhängigkeit des Rechts von der Politik verwehrt ihm genauso den Zutritt zum höchsten Ethos, wie es ihm um seiner Verbindlichkeit willen gegenüber den Adressaten versagt ist, diese zu überfordern. Was hier auszuführen wäre, kann im kurzen Satz des großen Ethikers und Juristen MAX HUBER (1874-1960) zusammengefasst werden: „Das Recht lässt sich schmieden wie Eisen ..... Ethos ist wie Kristall.“ (HUBER, MAX, Rückblick und Ausblick, Vermischte Schriften, Bd. 4, Zürich 1957, S. 402). Der oft repetierte Satz, das Recht begnüge sich mit dem äußeren Verhalten und überprüfe nicht das Gewissen, mag *cum grano salis* stimmen, doch gilt er nicht für den Gesetzgeber, mindestens nicht absolut; dieser erlässt nämlich seine Gesetze wertend, d.h. er gewichtet, er entscheidet – bewusst oder unbewusst – u.a. auch nach ethischen Gesichtspunkten. *Mutatis mutandis* gilt dies auch für die Rechtsanwendung, da in ihr immer neben dem Deduktiven auch ein schöpferischer Kern steckt, der nicht frei von ethischen Erwägungen ist und sein darf. Die aus den metaphysischen Anfangsgründen entwickelte Rechtslehre mag von der Tugendlehre scharf und prinzipialiter zu trennen sein (so KANT, IMMANUEL, Die Metaphysik der Sitten, Königsberg 1797, Nachdruck, Erfurt 1990), zumal die Ethik nicht des Rechts bedarf, doch darf die Umkehrung gewagt werden: Das Recht bedarf der Ethik. Denn, das Recht drückt sich nicht nur in formellen, sondern auch in materiellen Sollenssätzen verbindlicher Art aus, die seitens des Gesetzgebers und der Rechtsanwendenden Wertungen einschließen.

wo im Grundgesetz vom „Recht auf Entfaltung der Persönlichkeit“ und vom „Recht auf Leben“ die Rede ist, klingen sogar synchron wirkende Aussagen an (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949: Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und 2; Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999: Art. 7 über die Menschenwürde, Art. 10 über Recht auf Leben und Art. 120 Abs. 2 Satz 2 mit einem Hinweis auf die Würde der Kreatur). Dieser Gleichklang der ethischen Rückbezüge im Recht und nach dem Verständnis der Raumplanung mindert die ethische Kernaussage für die Raumplanung nicht.

Die Rechtsethik des Rechtsstaates und die Ethik der Raumplanung, wenn auch auf unterschiedlichen Ebenen, verfolgen alles in allem denselben Kurs, bis und mit hinein in die Gewährleistung der persönlichen Freiheit, des Eigentums, in die Wirtschaftsfreiheit und in den sorgfältigen Umgang mit sensitiven Daten, und erst recht dort, wo die sich besinnende Raumplanung elementar der Willkür und Beliebigkeit entgegentritt und der Rechtsstaat gebietet, Rechtssicherheit zu verbreiten. Die Raumplanung, so dynamisch sie konzipiert sein mag, ist ex constitutione an die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns gebunden, was ihr bekommt, da sie auf diese Weise legal und legitimiert agiert. Das Recht ist ihr demzufolge Grundlage und Schranke, die öffentlichen Interessen sollen bei Eingriffen private überwiegen und all ihre Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein, also geeignet, nötig und proportional dem Zweck – kurzum, Ethik des sachlichen Handelns nach allgemeinem Gesetz.

Pointierte Frage: Ist ein Grundrecht auf eine heile Umwelt, auf eine funktionierende, Lebensqualität gewährleistende Raumordnung auszumachen? Nein. Zu Recht nicht. Der Staat darf nicht etwas versprechen, was er, absehbar, nicht halten und also nicht durchsetzen kann. Der ethisch inspirierte Geist ist aber vorgezeichnet, sei es durch Umschreibung der öffentlichen Aufgaben wie „Raumplanung“, „Umweltschutz“, „Regionalwirtschaft“, sei es durch Ziel- und Zweckbestimmungen, beispielsweise: „Sie (die Schweizerische Eidgenossenschaft) fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den innern Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.“ (Art. 2 Abs. 2 Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999). Wie steht es um das Recht auf Wohnung, auf Arbeit? – Für die Raumplanung sind dies bedeutsame Elemente. Dahinter stehen Sozialziele, die den Gesetzgeber anhalten, die Umsetzung anzustreben; unmittelbare Ansprüche begründen sie hingegen nicht (Art. 41 Schw. Bundesverfassung). Anders bei der Hilfe in Notlagen (Art. 12 Schw. Bundesverfassung): ein (soziales) Grundrecht! Hier geht es um das soziale Mittragen der Schwächsten in existenzieller Bedrohung. An der Raumplanung ist es, aus dem Geist der Verfassung heraus sich um die räumliche Grundordnung für das existenzielle und das qualitativ gesicherte Leben in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu kümmern. Sie wird dabei genauso auf die Selbstverantwortung der Einzelnen wie auf die Summe der öffentlichen Aufgaben stoßen, in allen Belangen aber erkennen, wie sehr das Recht und die Raumplanung vom rechtsethischen Gehalt der Verfassungen durchdrungen sind. Deren Grundrechte – zum Beispiel – kommen in der ganzen Rechtsordnung, also in allen Bereichen, zu denen sich das Recht äußert, sinngemäß zur Geltung.

Die Struktur des geltenden Raumplanungsrechts der Gesetzesstufe lässt – äußerlich betrachtet – nicht auf eine rechtsethische Durchdringung schließen. Definitivische Aussagen über Pläne dominieren; Bindungswirkungen werden festgemacht. Dennoch, gerade aus ihrer materiellen und formellen Struktur einer Mischung von Freiheit und Bindung sowie von finalen und konditionalen Rechtssätzen heraus sind die Planungsgesetze ethisch mitbe-

dacht, etwa dort, wo sie dem planenden Ermessen und damit dem erwägenden Abwägen und Abstimmen in hohem Maße Raum gewähren, oder dort, wo sie über Ziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung die Richtung vorgeben, ohne die vorhersehbaren Konflikte zwischen den Zielen sowie zwischen den Grundsätzen wegzudisputieren, sondern in der erklärten Absicht, diese zu erwägen, also bei innehaltender Reflexion zu bedenken. Nicht minder deutlich geschieht dies dort, wo durch explizite Rückbezüge ethische Positionen inkorporiert sind, etwa in jener Bestimmung, welche – das Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung konkretisierend – die freie Entfaltung der Persönlichkeit in Erinnerung ruft.<sup>27</sup>

Schlagen wir den Bogen noch etwas weiter, so fällt das Augenmerk u.a. auf Planungs- und Rechtsschutzverfahren. Sie entsprechen dem ethischen Gebot fairer Prozeduren, nicht nur in jenen Regelungen der Partizipation, wo die Planungsberührten zu Mitplanenden mündig erklärt werden, sondern auch in allen Vorschriften über die Planungsabläufe und den Rechtsmittelgebrauch, die Grundeigentümer, Bauherren, Nachbarn, Bürger usw. ernst nehmen. Auch geht aus den Planungsgesetzen der Wille zur Gleichbehandlung der Planungsadressaten hervor, soweit dies im Rahmen der Zweckorientierung der Pläne machbar ist. Nicht unwichtig: Planungen sind nach geltendem Recht so anzulegen, dass sie weder immateriellen noch materiellen Schaden verursachen, und wo sie wider diese Intention rechtswidrig oder rechtmäßig (!) Schaden verursachen, ist nach Maßgabe allgemeiner Regeln Schadenersatz vorgesehen.

Stichworte, nichts als Stichworte zum geltenden Recht, die aber Ausdruck einer Grundhaltung sind, die ethisch getragen ist. Sie zeugen jedenfalls vom rechtsethischen Willen der Gesetzgeber. Gesetzlich eingebundene Raumplanung, die der Frage nach der Ethik nicht ausweicht, darf sich vom Rechtsstaat, der seinerseits ethisch verwurzelt ist, verstanden fühlen.

Die rechtsethische Schwäche lag bis vor kurzem in der Fixierung auf die „aktuell Nächsten“ als Grund der Beschränkung der Freiheit der Einzelnen: der Nächste als der wahrnehmbare Mitmensch. Das dahinter stehende christliche Liebesgebot: „Liebe dienen Nächsten wie dich selbst!“ ist aber missverstanden, wenn der Nächste ausschließlich im „verlorenen Sohn“ oder in dem unter die Räuber geratenen Menschen gesehen würde. Zu den Nächsten zählen immer auch die Nachfolgenden des Generationenwechsels, sofern sie unserer Aufmerksamkeit bedürfen. Und dies ist angesichts der Intensität des gelebten Lebens tatsächlich der Fall. Das rechtliche Defizit ist auf dem Weg behoben zu werden; in erster Linie geschah und geschieht dies durch die Planungs-, vor allem durch die Raumplanungsgesetze. Sie öffneten sich durch die Hineinnahme der Zukunft der Freiheit der kommenden Generationen in ihrem Lebensanspruch. Die Umweltschutzgesetzgebung doppelt mit dem Vorsorgeprinzip und der Umweltplanung nach. Neuere Verfassungen resp. Verfassungsbestimmungen schreiben deshalb – zu Recht! – die Freiheit der kommenden Generationen fest,

---

<sup>27</sup> Vgl. zu diesen Aussagen das dt. Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997, eine Nuance - insgesamt - noch deutlicher das schweizerische Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979; besonders hervorzuheben ist der 2. Satz des § 1 Abs. 2 ROG: „Dabei sind 1. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten, ...“.

mit Verpflichtungen zu Lasten der lebenden: „im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen“, so in der Präambel der neu formulierten Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000, oder in Art. 20a GG für die Bundesrepublik Deutschland, bezogen auf die natürlichen Lebensgrundlagen: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Offen ist die Frage, ob sich der Gesetzgeber auch morgen und übermorgen am Respekt vor dem Leben orientieren wird. Zweifel sind angezeigt, zumal das Wirtschaftliche und das Egozentrische ein Ausmaß erreicht haben, das am Zwischenmenschlichen vorbeisieht und die Fähigkeiten des Staunens, der Besinnung, des Respekts, der Dankbarkeit verkümmern lässt. Die Frage kann und muss hier nicht beantwortet werden. Die öffentliche Meinung und die demokratisch legitimierten Organträger werden jedoch – gleichsam in der Funktion des politischen Gewissens – von sich aus die ethischen Grundfragen pflegen müssen, soll dieser Maßstab den Gesetzgeber auch morgen begleiten. Es genügt also nicht, elitär und abgehoben der Ethik der Raumplanung zu huldigen. Sie muss aus der Öffentlichkeit heraus für die Öffentlichkeit gepflegt werden. Die Forderung nach der Kommunikabilität der Ethik der Raumplanung steht zusätzlich an. Sie ist nicht einfach zu meistern, doch ist die Botschaft der Ehrfurcht vor dem Leben, anders formuliert, des Respekts vor dem Leben durch Bewahren der natürlichen und ressourcenseitigen Lebensvoraussetzungen sowie durch das Schaffen der (räumlichen) Voraussetzungen für die Lebensentfaltung des Individuums, in der Familie, in der Gesellschaft, am Arbeitsort sowie durch berufliches, wirtschaftliches und soziales Engagement vor dem Hintergrund konkreter Lebenserfahrungen konfrontier- und also auch kommunizierbar.

Kritisch wird es für die Raumplanung, wenn in der Gesellschaft die Freiheit zur Verantwortung schwinden sollte, wenn Gleichgültigkeit die „Respektfähigkeit“ bedrängen oder wenn gar das Leben nicht mehr als „anvertrautes Gut“ wahrgenommen würde. Jede Gesellschaft ist zu jeder Zeit „moralisch“ gefährdet, zumal das Ethos durch die Menschen selbst hochgehalten werden muss. Der Staat und mit ihm das Recht leben von der Gesinnung und Besinnung der Menschen. Sie zehren förmlich von den Früchten der persönlichen Respektfähigkeit. Diese sind durch nichts zu ersetzen, schon gar nicht durch staatliches Gehabe und rechtliches Befehlen. Der Staat und – für uns hier wichtig – die öffentliche Aufgabe Raumplanung müssten für sich und alle Beteiligten auf der Chance des Besinnens insistieren. Wie die Menschheit mit den Werthaltungen letztlich umzugehen versteht, dies kann nicht durch die Raumplanung beantwortet werden. Für ihren hauseigenen Bereich ist sie aber verantwortlich. Und also gilt zu ihren Lasten: Die vor- und außerrechtliche Raumplanung hat Grund, Ethik zu thematisieren und diese in ihr Nachdenken und Tun zu involvieren – für sich und für die Öffentlichkeit. Sie hat aber gleichzeitig Grund, dem Rechtsstaat und seiner Verfassung der Menschenwürde und der persönlichen Freiheit die Treue zu halten und an der Gesetzgebung über die Raumplanung mitzuarbeiten, da im Recht und durch das Recht eine Ethik vorgezeichnet ist resp. wird, von der die Raumplanung zehrt.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> S. nächste Seite

Noch mehr: Die Raumplanung hat guten Grund, der Demokratie als der Staatsform des Lernens in offener Gesellschaft nahe zu sein.<sup>29</sup> Sicherlich zeigt die Demokratie mit ihrem Willen zur offenen Gesellschaft offene Flanken als Einfallspforten moralischer Gefährdungen. Sie selbst ist nicht frei von Absolutheiten und damit von Missbräuchen wider das Recht. Sie bedarf deshalb, gerade auch als Demokratie, der Einbettung in den Rechtsstaat. Demokratie und Rechtsstaat sind zwar nicht natürliche, wohl aber gebotene und also auch notwendige Zwillinge. Durch die Tiefen und Höhen des gesellschaftlichen Wandels hindurch führt aber dennoch nur eine einzige Staatsform, nämlich die lernfähige der Demokratie, gestützt vom Rechtsstaat.

In der Demokratie können und müssen sich Bürgerinnen und Bürger Rechenschaft geben, was es heißt, Werte und gesellschaftlichen Wandel aufeinander zuzuführen und die Werte für die Gesellschaft zu erhalten oder ihrer verlustig zu gehen. In einem Klima des durch Diskurs gestärkten Wertebewusstseins werden erfahrungsgemäß jene Stimmen gehört, die zur Besinnung mahnen. Dies ist für die Raumplanung vorteilhaft, zumal sie als öffentliche Aufgabe bei schwindendem Verantwortungsbewusstsein an Stellenwert einbüßt. Sie wird aber wieder einbezogen und gehört, wenn es unter den Bedingungen der „Knappheiten“ – von der Moral über den politischen Konsens bis zum Ökonomischen, bis zu den Ressourcen – gilt, in Raum und Zeit das Leben zu schützen und das Leben sich entfalten zu lassen.<sup>30</sup> Sollte es dereinst dazu kommen, dass nur noch der freiwillige oder gar der unfreiwillige Verzicht helfen kann, mit den Knappheitsproblemen dieser Welt über die Runden zu kommen, dann ist dies ohne einen groß angelegten, öffentlichen Lernprozess nicht zu schaffen. Die Raumplanung hat deshalb vorsorglich auf die Demokratie zu setzen und für diese

---

<sup>28</sup> Wie die Raumplanung gesetzlich gefasst wird, kann den Raumplanern nicht gleichgültig sein. Sicherlich, Ziele, Instrumente, Maßnahmen und Verfahren müssen so oder so gesetzlich festgeschrieben werden, doch muss die erste Sorge wohl dem Kerngegenstand und jenen Verankerungen gelten, die Raumplanung inhaltlich und begründet normativ werden lassen, aber nicht technokratisch, sondern eben aus der Fähigkeit heraus, sich zu besinnen. Dazu braucht es innerhalb des Raumplanungsrechts – nicht allein der Zweckrationalität wegen – planerisches Ermessen: Legalität und Ermessen – als Kontrapunkte – schaffen eben jenes sich öffnende Spannungsfeld, in dem Raum für Besinnung, für Ethik ist. So besehen soll das Raumplanungsrecht nicht deterministisch durchnormiert angelegt werden. Im Vordergrund stehen Verfahren (formelles Planungsrecht), dazu kommen materielle Vorgaben und Rückkoppelungen (materielles Planungsrecht), alles wohl dosiert in Bindung und Freiheit. Die theoretische Frage nach der Struktur des Planungsrechts – finales oder konditionales, formelles oder materielles – ist unter dem hier untersuchten Gesichtspunkt der Ethik der Raumplanung resp. der Rechtsethik des Raumplanungsrechts jedenfalls nicht zu bagatellisieren. Sie ist angezeigt, wobei die allgemeine Frage um die Öffnungsdimension in Richtung der Besinnung (der Ethik) zu erweitern ist.

<sup>29</sup> Die Raumplanung darf diese Aussage wagen, weil sie als Planung und damit als Wegweisung und Weg in die Zukunft auf die lernende und also einsichtige Gesellschaft angewiesen ist. Ob es dann Formen der direkten oder indirekten, der unmittelbaren oder mittelbaren, der politischen Mitwirkungsrechte oder der parlamentarischen Demokratie sind, das muss außerhalb der Raumplanung enddiskutiert werden. Entscheidend sind öffentliche Lernfähigkeit und wiederkehrende Legitimation.

<sup>30</sup> Es lohnt sich hier zu unterstreichen, dass die Raumplanung wohl in erster Linie mit den Knappheiten von Raum und Zeit ringt, dass sie nicht weniger mit den Knappheiten der Umweltgüter konfrontiert ist, dass sie immer auch den Engpässen des Konsenses ausgesetzt ist und deshalb von den politischen Knappheiten genauso handeln muss wie von jenen, die Gegenstand ihres zentralen Bemühens sind. Einmal mehr ist an diese Einbindung der Raumplanung in die anderen großen Themen dieser Zeit zu erinnern. Sie reichen bis weit in die Defizite der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft hinein.

Staatsform im Verbund mit dem Rechtsstaat Sorge zu tragen.<sup>31</sup> Um der langfristigen Ziele und der Lernfähigkeiten wegen wird sie sogar relative Einbußen der Effizienz und Effektivität, die mit der Staatsform der Demokratie als einer Staatsform der Geduld verbunden sein können, in Kauf nehmen.

## 7. Bedrängt die Ethik die Theorien und Methoden der Raumplanung?

Die Theorien der räumlichen Planung gelten einerseits der tatsächlichen räumlichen Entwicklung und andererseits der Raumplanung als Aufgabe der Steuerung und Lenkung räumlicher Entwicklung.<sup>32</sup> Funktional sind sie verbunden. In der Regel meiden Theorien ethische

---

<sup>31</sup> Dies ist in einer Zeit der Globalisierung resp. Internationalisierung nicht sehr einfach durchzustehen, da die internationalen und die supranationalen Organisationen dazu neigen, die Demokratiekultur als Gegenstand des Nationalstaates zu betrachten. Sicherlich, dieser hat unvermindert, weil sich die internationale Ebene wenig darum kümmert, die Kultur der Demokratie und des Rechtsstaates zu pflegen. Es darf aber nicht so weit kommen, dass sich die internationale Ebene dispensiert und das demokratische Lernen in einer offenen Gesellschaft mündiger Menschen vergisst. Allerdings lassen sich die örtlichen, regionalen und nationalen Demokratieformen nicht blindlings auf die internationale Ebene übertragen. Schon eher ist es möglich, die weltweiten Probleme dezentral aufzugleisen und einzubinden. Die Raumplanung, die auf nationaler und internationaler Ebene spielt und die übermorgen sogar weltweit angelegt sein muss – einfach deshalb, weil der Lebensraum auf diesem Planeten beschränkt und die Lebensentfaltung allenthalben an Grenzen stößt –, muss sich ihrerseits Gedanken über die weltweite Lebensraumverantwortung und die demokratische Basierung machen. Die aktuellen Fokussierungen auf die Nachhaltigkeit und den globalen Umweltschutz sind wichtige Etappen des Weges auf das eben genannte Ziel hin, sie genügen aber nicht, wenn sie nicht an die Menschen herangetragen und von ihnen mitgetragen werden.

<sup>32</sup> Das Nachdenken über die Theorie resp. die Theorien der Raumplanung ist nicht so dicht, wie oft angenommen wird. Es besteht zwar immer Hunger nach Theorie, doch ist der Umgang mit Theorien heikler als gemeinhin vermutet wird. Die Ursache liegt wohl darin, dass sich die Lehre von der Raumplanung nicht klar wird, ob sie ihre Aussagen auf die tatsächlich ablaufende räumliche Entwicklung ausrichten soll, ob sie diese den normativen Ausrichtungen der also angestrebten räumlichen Entwicklung widmen will oder ob sie sich gar in einem engen Sinne auf das Verständnis der Raumplanung als räumliche Planung im Sinne einer öffentlichen Aufgabe konzentrieren soll. Was sind Theorien? Es sind Fangnetze, welche die Wissenschaft auswirft, um über die Maschen zu zeigen, was relevant ist und was getan werden muss. Theorie bemüht sich „en tout cas“ – wenn sie aufkommt und aufkommen darf –, die räumliche Planung begründende Elemente zu erforschen, sei es auf der tatsächlichen Seite des realen politisch-wirtschaftlich-gesellschaftlich-ökologischen Geschehens in Raum und Zeit, sei es auf der Ebene der Raumplanung als einer öffentlichen Aufgabe des Tun-Müssens. Allerdings kommt bald einmal Zurückhaltung auf, weil die Raumplanung auf verschiedene Disziplinen, so auf die Geographie, die Soziologie, die Politikwissenschaft, die Rechtswissenschaft usw., zurückgreift, die je für sich theorienbewehrt sind. Man kann sich deshalb sogar fragen, ob es der Raumplanung ansteht, eigene Theorien zu formulieren, es sei denn das Befassen mit der „Theorie des Umganges mit räumlichen Problemen“. Dabei allerdings wird sie nicht beschreibend und aufdatierend agieren können; sie sieht sich vielmehr angewiesen, ihr normatives Lenken zu befragen und also die ethische Grundlage zu reflektieren. So besehen kommt sogar der Schluss auf, dass selbst die Theorie der Raumplanung – immer unter dem Vorbehalt, es gäbe eine oder mehrere oder gar viele – den ethischen Rückbezug, die ethische Fragestellung bedingt. Anders gesagt: Das zu erforschende theoretische Element der Raumplanung als einer vorwegnehmend koordinierenden, leitenden und lenkenden Funktion, ausgerichtet auf Ziele, gehandhabt über längere Zeit, ist deren Rechtfertigung durch ethischen Anspruch. Wenn dem so ist, dann gilt: Die Theorie der Raumplanung befasst sich im Kern mit der ethischen Grundlegung, mit der ethischen Rechtfertigung und der ethischen Vorgabe ihres Tuns. Die Kreise schließen sich. Der Rückbezug und der Rückhalt der Raumplanung in der Ethik, die nicht determiniert, sondern zur Besinnung mahnt, lassen sie besinnlich und nicht straff politisch oder technokratisch durchgreifend werden, was sie nicht hindert, im Bewusstsein ihres hinterfragten und also bedachten Könnens dort sach- und zeitgerecht zu handeln, wo sie handeln muss.

Fragen. Dies ist ihnen nicht vorzuwerfen, geht es doch um logisch widerspruchsfreie und empirisch gehaltvolle Aussagen, die erlauben, methodisch abgestimmt zu handeln, also Raumplanung sachlich anzugehen. Diesen Ansatz hat auch derjenige zu akzeptieren, der sich der Ethik gegenüber öffnet. Die Theoriebildung soll sich nämlich nicht verleiten lassen, zu früh oder gar vorseilend normativen Gehalt einzuschließen. Allerdings darf das Theoretisieren das ethische Umfeld auch nicht einfach wegdisputieren, da jede Theorie im Bereich der Planung, im Besonderen der Raumplanung, letztlich ein Sollen vorbereitet, um dem Entscheiden und Handeln in die Zukunft den Weg zu bereiten. Übrigens: Selbst die tatsächliche, ungeplante räumliche Entwicklung wird unter anderem normativ beeinflusst, so durch das Wertebewusstsein der Entscheidungsträger und der Planungsbetroffenen.

Die „reine“ Theorie, die gleichsam unberührt von Werten, ethischen Kategorien oder gar rechtlichen Grundnormen operiert, mag wohl formuliert werden können. Für die Raumplanung als einer letztlich praktischen Aufgabe genügt sie nicht. Diese erreicht nämlich die Planungsadressaten nur dann, wenn sie nicht nur von den Planungssystemen, der Organisation der Planung, den Instrumenten und Methoden und dem Vollzug handelt, sondern auch von den „Wegweisern“ (Normen) der Raumplanung spricht, also von den Zielen und den Planungsgrundsätzen. Mehr noch. Sie wird in höherem Ausmaß akzeptiert, implementiert und vollzogen, wenn sie ihren Kerngegenstand – wir brauchen ihn nicht zu wiederholen – beim Namen nennen und wenn sie ihre materiellen Grundanliegen, die über Pläne und gesetzliche Bestimmungen normative Vorgaben sowie Verbindlichkeiten zur Folge haben, auf eben diesen Kerngegenstand nachvollziehbar zurückführen kann.

Bruchstückhaft sind nicht nur die Theorien zur Raumplanung, auch die Methoden sind es.<sup>33</sup> Es geht dabei um Vorgehensweisen zur Erfassung, Durchdringung und Meisterung räumlicher Probleme. Sie unterscheiden sich letztlich durch einen ganzheitlichen resp. einen sektoriellen Ansatz. Dort wo der eher technokratische, sachbezogene Weg gewählt wird, dringen ethische Reflexionen nicht in den Vordergrund. Umgekehrt verwirft der holistische Weg nicht von vornherein das Einbeziehen der Ethik. Wichtig ist aber nur: Methoden der Raumplanung sind so oder so angezeigt. Es gibt für die Raumplanung nur den Weg des methodischen Zuges auf die räumlichen Probleme. Das Aufspüren der angemessenen Methoden kann also auch dem ethisch bewusst agierenden Raumplaner nicht erspart werden. Sie werden durch die Ethik nicht in Frage gestellt. Umgekehrt gilt es sich Rechenschaft zu geben, dass Methodengewandtheit und Methodensicherheit nicht von der Frage nach dem gebotenen Tun entbindet; denn die Methodenangemessenheit mit der Folge des methodenadäquaten Verhaltens führt nicht zwingend zum ethisch begründeten Verhalten, was nichts gegen die Methoden besagt, wohl aber klärt, dass die Ethik eine andere Dimension berührt und deshalb die Lehren und die Anwendung der raumplanerischen Methoden nicht bedrängt.

---

<sup>33</sup> Die Raumplanung neigt zu einer Überschätzung der Methoden. Dies hängt mit ihrem Auftrag, in die Zukunft zu schreiten, zusammen. Sie vermeint (zu oft, zu wenig reflektiert), mit dem Zugriff auf Methoden das Defizit des Wissens ausgleichen, wenn nicht gar überspielen zu können, was aber nicht möglich ist. Im Gegenteil: Das Nicht-Wissen zeigt die Relativität und die Grenzen der Methoden auf. Es zwingt zum sorgfältigen Umgang mit Methoden, oft gar zur Methodenvielfalt. Das zukunftsbelastete Nicht-Wissen bleibt auch bei der noch so gewandten Methodensicherheit bestehen.

Ein Elementarsatz ist zu beachten: Raumplanerisches Müssen bedingt raumplanerisches Können.<sup>34</sup> Ethik greift ins Leere, wenn ihr nicht das gekonnte Handeln zur Seite steht. Der Rückbezug auf den Respekt vor dem Leben ersetzt also das theoretische und methodische Ringen um die bestmögliche Institutionalisierung und Handhabung der Raumplanung nicht. Er ruft sogar nach ihnen. Die Lehre von der Raumplanung wie auch der Gesetzgeber sind somit gehalten, eine formell und materiell kompetente, methodisch gewandt agierende Raumplanung zu gewährleisten, damit dem Respekt vor dem Leben entsprechend geplant und gehandelt werden kann. In einer Zeit der Deregulierung und der Privatisierung, verbunden mit einer wachsenden Entrechtlichung, kann man sich allerdings nicht mehr ungeteilt auf den Gesetzgeber verlassen. Wo er zurückstecken muss, da müssen sich die Akteure der Raumplanung, sie selbst, um ihr Können bemühen. Die Ausbildung wird zentral. Aus ihr muss hervorgehen, wie sich die Planer verhalten müssen, sei es sachlich und methodisch, sei es ethisch. Es ist deshalb im Raumplanungsunterricht Platz für ein ethisches Reflektieren zu schaffen, ohne darüber das „Können“ zu vernachlässigen.<sup>35</sup>

Das ethische Befragen des Kerngegenstandes Raumplanung wird bald einmal Begegnungen mit ethisch relevanten Theorien aus anderen Wissenschaften zeitigen, beispielsweise in

---

<sup>34</sup> Der wiederholt unterschwellig vorfindbare Irrtum, Ethik dispensiere vom fachlichen Können, übersieht, dass Ethik als Mahnung zur Besinnung nicht nur nicht das fachliche Befassen in Frage stellt, sondern voraussetzt, dass die Raumplanung ihr Metier beherrscht. Sie muss räumliche Probleme erfassen und räumliche Entwicklungen verstehen, und sie muss mit Instrumenten und Methoden umgehen, sie muss Ziele, Instrumente und Maßnahmen entwerfen und umsetzen können – aber sie muss sich vorseilend wie auch begleitend und sogar retrospektiv darüber besinnen können, was ihr Tun rechtfertigt. Es ist dies nicht anders als in der Medizin: Ethisch reflektierte Medizin setzt medizinisches Können voraus (nichts wäre unethischer als fachlich nicht tüchtig zu sein). Die Gratwanderung hat auch die Forschung zu gehen, sogar die Forschung zur räumlichen Entwicklung und Planung. Die Forschung muss, wo immer geforscht wird, forschungsstark, forschungskompetent sein, aber Besinnung tut auch dort, in jeder Phase, Not: „Quid quid agis, prudenter agas et respice finem.“, ja, „et respice finem“. So kommt es, dass die Raumplanung gelehrt, geschult, gelernt und vor allem verstanden werden muss. Dass sie gleichzeitig bedacht werden soll, das allerdings gebietet der ethische Ansatz. Was muss gelehrt werden? Unbestritten und hier nicht zu beleuchten sind jene Gegenstände, die das Rüstzeug zum Können ausmachen. Darüber hinaus braucht es in einem Lehrgang zur Raumplanung „Raum“ und „Zeit“ für das Bedenken. Dies ist in jedem Teilfach möglich, erleichtert sicherlich in Rückgriffen auf die Geschichte der Raumplanung, dann im Bereich des Raumplanungsrechts, so es nicht fachtechnisch durchexerziert, sondern als Öffnung gegenüber dem Politischen, Gesellschaftlichen und dem Kulturellen gelehrt wird.

<sup>35</sup> Raumplanung als praktische Tätigkeit, Raumplanung als Wissenschaft und Raumplanung als Lehre sind untrennbar verbunden. Es geht immer um raumplanerische Meisterschaft, die sich gerade nicht auf Handbücher und Fachnormen verlässt, sondern fähig bleibt, Vorgaben zu hinterfragen, mindestens bezogen auf ihre Angemessenheit, dann aber auch hinsichtlich des zu Verantwortenden. Es bedarf dazu einer Ausbildung, die nicht verweist, sondern die zu jener fachlichen Souveränität „erzieht“ und „bevollmächtigt“, welche erlaubt, gleichzeitig mitten in der Sache und darüber zu stehen, die also gestattet, Gesetze, Fachnormen und Doktrinen wie auch Theorien anzuwenden und diese zu bedenken, fachlich, zweckrational und eben auch ethisch. Dass geltendes Recht anzuwenden ist, das versteht sich, dass aber der Planer auch erkenntnis- und willensstark genug sein soll, Novellierungen der Gesetze und der Fachnormen zu beantragen, das gehört sich. Die Ausbildungsziele sind also hoch zu stecken. Wie diese, ich wiederhole, Meisterschaft am besten erreicht werden kann, muss stets von neuem geprüft werden. Jedenfalls ist wichtig, dass diese Souveränität nicht nur in den Vollstudien Raumplanung/Raumordnung im Auge zu behalten ist, sondern überall dort, wo Raumplanung direkt oder indirekt unterrichtet wird, sei es in der Geographie, sei es in der Ökonomie, der Soziologie oder gar in der Rechtswissenschaft. Ethische Fragen sind hier wie dort involviert; sie müssen so oder so zur Sprache kommen.

Richtung fairer Verfahren (u.a. aus der Rechtswissenschaft) oder angezeigter Inhalte (u.a. aus der Ökonomie), bis hin zum Gebot „neminem laedere“ (Rechtswissenschaft, theologische Ethik usw.), bis hin zur Ethik der Freiwilligkeit, insbesondere des freiwilligen Verzichts. Selbst Theorien zur „Demokratie“ (Politikwissenschaften, Rechtswissenschaft) – Planfestsetzung durch Bürgerbeschluss, Partizipation der Betroffenen und Berührten, Mediation, Kooperation – schließen ethische Ausrichtung ein. Für das allgemeingültige theoretische Verständnis von „Raum“ und „Zeit“ und bezogen auf den praktischen Umgang mit diesen Dimensionen – jenseits der Raumplanung – trifft dies nicht minder zu. Solche Bezüge lassen sich kaum vermeiden. Das theoretische Durchdringen und das Aufnehmen von bekannten Theoriefeldern aus begleitenden Wissenschaften darf aber nicht zu einem geschlossenen Theoriegebilde ethisch geprägter Raumplanung und Raumordnung verleiten. Ethik kulminiert eben nicht in umfassend abgesteckten materiellen und formellen Theorien und nicht in durchsetzbaren Gesetzen; sie basiert erstlich und letztlich auf der Einzelpersonlichen und sozial- wie auch lebensraumbezogenen Besinnungsentscheidung samt Verantwortungswahrnehmung – mitten im räumlichen Geschehen und in dessen Planung. Dies hindert die Lehre von der Raumplanung nicht, Fragen der Ethik aufzunehmen und den Auftrag der Raumplanung ethisch zu gewichten wie auch ihr Kritikpotenzial, die Konzeptfähigkeit, die Integrationsstärke, die Zukunftsöffnung und insbesondere den Umgang mit Informationen, mit der Wissensmacht, zu durchleuchten. Dabei wird auch der Ausgangsbasis mit der Schlüsselfrage nach dem Anlass der ethischen Fragestellung und dem Ethikbedarf der Raumplanung nicht auszuweichen sein.

Über all diese Punkte müsste in einer ausholenden Lehre von der Ethik der Raumplanung wohl tiefer nachgedacht werden. Hier geht es aber nicht um die geschlagenen Kreise aufgrund von Theorien und Methoden und über sie hinweg, sondern um das Zentrum in der Sache, nämlich um den substantiellen Ansatz des Respekts, der dem Kerngegenstand der Raumplanung, dem Leben, gilt.

Was hier vortragen wird, das ist also nicht eine Ethik des Lebens, sondern eine Ethik des Besinnens und des Respekts, wobei die Begriffe als solche nichts zur Sache tun. Entscheidend sind das Innehalten, das Nachdenken, das Bedenken und dann auch das Sich-Wundern und Staunen über das Leben in all seinen Ausformungen in Raum und Zeit. Das Besinnen und der Respekt, das sind nichts anderes als Module der „Ehrfurcht“. Und in diesem Sinne ist es nicht unangemessen, von der Ethik der Raumplaner und der Ethik in der Raumplanung als einer Ethik zu handeln, die dafür dankt, dass sie sich über ihren eigenen Gegenstand positiv wundern kann: Dankbarkeit – ist dies ein Begriff, dessen sich die Raumplanung schämen muss? Wohl kaum, auch wenn er theologisch inspiriert ist.

Was hindert eigentlich die Menschheit – und mit ihr die Raumplaner – daran, für das Wunder des Lebens zu danken? Wie das Nichtgelingen der „Gottesbeweise“ kein Grund ist, auf die Möglichkeiten des Staunens, des Respekts und der Dankbarkeit zu verzichten, so sind die Unerforschlichkeit des Lebens und der bewegenden Gründe der Lebensentfaltung Grund genug, für das empfangene Leben und die vielfältigen Chancen, dieses zur Entfaltung und zum Blühen zu bringen, zu danken und darüber zu staunen. Sie sind, auch ohne Bezug auf Schöpfung und Schöpfer, alleweil Elemente wahren menschlichen Reichtums.

Zurückgeblendet auf die Ethik: Ethik ist keine Macht. Sie argumentiert, mehr noch, sie hält, wir wiederholen uns bewusst, zur Besinnung an und führt zu Respekt, wo immer sie staunt: so über das Leben.<sup>36</sup>

## 8. Der Raumplaner Gewissen

Merkwürdig, bis hierher war nicht vom Gewissen die Rede.

Gleichsam bewegten wir uns auf der Ebene einer objektivierten Ethik, die in Verantwortung nimmt, aus dem Sollen heraus. Es wäre aber weltfremd, nicht auch vom Gewissen zu handeln, das sich in uns meldet – wirklich merkwürdig, darauf zu achten. Auch wenn wir nicht wissen, um was es sich beim Gewissen wirklich handelt, präsent ist es allemal. Die Frage bleibt: Das Gewissen, was ist das? Die Antwort fällt schwer. Für KANT obliegt dem Gewissen, den Verstand über das, was Pflicht ist, aufzuklären<sup>37</sup>, oder anders formuliert könnte es umschrieben werden als die sich selbst richtende moralische Urteilskraft, d.h. das Vermögen, welches dem Menschen gewiss macht, ob seine Handlungen der Pflicht entspringen, und falls diese Gewissheit ausbleibt, vor dem Handeln warnt. Für die Raumplaner<sup>38</sup> (und all jene Menschen, die mit dem Schutz und der Gestaltung des Lebensraumes beauftragt sind) würde dies wohl heißen, dass ihr Gewissen ihnen andeutet, ob ihre Handlungen recht oder unrecht seien. Auf alle Fälle mahnt das Gewissen, nicht unbedacht zu handeln und bei Unklarheit Vorsicht walten zu lassen. Es erinnert an das objektive Urteil, ob etwas Pflicht sei oder nicht.

Das Gewissen, verbunden mit der Gewissenhaftigkeit, scheint die Raumplaner zu belasten. Dies lässt sich aus den laufenden, aktuellen Publikationen zur Raumplanung, gekennzeichnet durch das anhaltende Suchen nach besseren Wegen, heraushören. Da wird (selbst) anklagendes Reden von der Allianz zwischen Planung und Machertum hörbar, da wird von Missverständnissen gehandelt, da wird sogar Überforderung der Behörden und der privaten Grundeigentümer unterstellt, dort wird die fehlende Brücke zur Ökonomie beanstandet, wird vom Rückstand in der Wissenschaftlichkeit gesprochen und wird die planerische Aus-

---

<sup>36</sup> Vielleicht darf der so lapidare Satz gewagt werden: Ethik redet ins Gewissen. Kommt es zur Begegnung von Ethik und Raumplanung, so redet die Ethik auch ins Gewissen der Raumplaner.

<sup>37</sup> KANT, IMMANUEL, *Metaphysische Anfangsgründe der Tugendlehre*, Königsberg 1797, S. 37 ff., Nachdruck Erlangen 1990.

<sup>38</sup> Wer ist Raumplaner? Sind es nur jene Fachleute, die in Raumplanung ausgebildet sind und also den Berufstitel eines Raumplaners tragen? In unserem Zusammenhang geht es um jene Menschen, die mit räumlichen Problemen befasst sind oder befasst sein müssten. Nicht auf die Ausbildung kommt es an; maßgebend ist vielmehr, ob sie gegenüber der räumlichen Entwicklung in Verantwortung stehen. Diese breite und weite Sicht rechtfertigt sich, weil die Raumplanung nicht eine eng definierte Disziplin ist, auf die hin mit beruflicher Perspektive ausgebildet wird. Primär ist sie eine öffentliche Aufgabe, der zahlreiche Wissenschaften in Ausbildung und Forschung zudienen, wobei nichts dagegen spricht, dass es auch professionelle Raumplaner aufgrund einer spezifischen Raumplanerausbildung gibt, die sich gleichsam der „Sachplanung Raum mit Querschnittsfunktionen“ annehmen. Darüber hinaus geht es aber um all jene Juristen, Ökonomen, Regionalwissenschaftler, Soziologen usw., die der räumlichen Entwicklung analysierend, planend und entscheidend auf der Spur sind und für sie – direkt oder indirekt – Verantwortung tragen, sei es in der Verwaltung, in den Behörden, sei es in der privaten Wirtschaft. Sie alle müssen sich ihrem „Raumplanungsgewissen“ stellen.

weglosigkeit gegenüber der Globalisierung als selbst verschuldet traktandiert – wiederkehrend und ausholend. In aller Regel ist allerdings nicht das schlechte Gewissen der manifeste Ausgangspunkt. Dieser liegt schon gar nicht im guten Gewissen. Die anhaltende, auffallend deutlich sich in einer Flut von Aufsätzen ausdrückende kritische Sensibilität der Raumplaner gegenüber dem eigenen Tun dürfte vorweg und vor allem in der Last der Ungewissheiten und des Nicht-Wissens im Ausgriff und Einwirken auf die Zukunft liegen, doch just diese mobilisiert das Gewissen und erzeugt gewissensbezogenes Reflektieren. Positiv, dass es den Raumplanern und der Lehre von der Raumplanung nicht genügt, sich durch Rückgriff auf Gesetze zu legitimieren und abzusichern. Die Wachsamkeit, die jeder kritischen Haltung vorangeht, tritt bei den einzelnen Raumplanern in Erscheinung. Und da kommt, bewusst oder unbewusst, dem Gewissen eine Funktion zu.

Selbstredend kann das Gewissen in die Nähe des Göttlichen, das in uns wacht, gebracht werden, es kann auch als Zeuge der inneren Freiheit, die nach äußerer ruft, gedeutet werden. Mag man es als Kriterium oder Instanz ansprechen, es geht beim Gewissens irgendwie immer um ein Mit-Wissen (mit sich selbst Wissen) im moralischen Bereich. Für die Lehre von der Raumplanung kommt es nicht auf die Definition des Gewissens und auch nicht auf die Grenzen seines Vermögens an. Aus ihrer andersartigen Kompetenz heraus kann sie nicht mit darüber diskutieren, ob das Gewissen erste oder vorletzte oder gar letzte, bestimmende oder mahnende Instanz sei. Das sind Fragen an die Theologie, an die Philosophie, allenfalls an die Psychologie. Für die Raumplanung genügt die Kenntnisnahme des Phänomens der Präsenz des Gewissens. Wann und wo äußert es sich in der Raumplanung, bei den Raumplanern?

Nicht jedes Gewissen ist gleich sensibel, sei es in der Person, sei es gegenüber den Umständen. Es ruft klarsichtig oder verschwommen. Dort wo es um die Gottesnähe oder Gottesferne geht, da meldet es sich gleichsam elementar, dort aber wo es um Alltagsbelange, wie eben um das Planen und im Besonderen um das räumliche Planen geht, da ist es oft, zu oft, durch Wissenschaftlichkeit, insbesondere durch Methodengebundenheit, dann aber auch durch Politik- und Gesellschaftsbewusstsein wenn nicht verdrängt, so doch überlagert, möglicherweise gar verschüttet. Im Tun der Planer ist es folglich kaum gegenwärtig, aber nur bis zu dem Punkt, ab dem ernsthafte Konfliktsituationen anstehen, wo Grenzfragen berührt werden. Dann meldet sich das Gewissen. Für den Raumplaner sind solche Grenzbereiche weniger selten als er meint, ja sie sind häufig. Wo muss er bremsen, wo muss er befördern, wo muss er bewahren, wo muss er vorausseilen, wo und wann ist die Freiheit zu beschränken, wo und wann ist eben diese zu entwickeln? In diesen unausweichlichen Gegensätzen findet das Gewissen seinen Ort. Und dies ist für den Raumplaner sicherlich immer dann der Fall, wenn er mitten im konfliktreichen Umfeld des Abwägens seine Kernfragen tangiert sieht, nämlich in der Zwischenzeit durch unseren Gedankengang vielfach erhellt: Leben, Lebensvoraussetzungen, Lebensentfaltung. Alle Fragen – unter der Bedingung der Freiheit – rund um das Leben, rund um die Lebensvoraussetzungen und rund um die Lebensentfaltung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind letztlich Gewissensfragen für die Raumplaner. Bei ihnen macht sich durch das Gewissen bemerkbar, ob recht oder unrecht, sachgemäß oder unsachgemäß, willkürlich oder begründet geplant und gehandelt wird oder ob – bei Ungewissheit – Vorsicht gewahrt werden muss oder nicht.

Wo Recht und Gesetz das Entscheiden und Handeln gebieten, mag sich der Konflikt im Umfeld der rechtlich geordneten Raumplanung auf „Gewissen versus Rechtssatz“ reduzieren, mit der Frage, ob aus Gewissensgründen wider das Recht gehandelt werden dürfe, gleichsam gekleidet in die Thematiken des *ius resistendi* wider Pläne und Gesetze oder der derogatorischen Kraft des Naturrechts. Die Antwort mag theoretisch interessieren; in der Praxis stellt sie sich weniger häufig ein, als lehrbuchmäßig vermutet werden könnte, zumal das Recht, im Besonderen das Raumplanungsrecht, einen erheblichen Ermessenspielraum eröffnet, innerhalb dessen rechtlich provozierte Gewissensnöte selten genug sind, da das Gewissen – im Bereich des Ermessens – gleichsam *ex lege* zum Zug kommt. Im Übrigen ist es am Gesetzgeber, das Recht derart rechtsstaatlich und demokratisch legitimiert oder doch legitimierbar auszugestalten, dass Gewissenskonflikte nicht aufkommen müssen: Akzeptiertes Recht, so es nicht Ausdruck des Unrechts ist, ist in hohem Maße akzeptierbares Recht, auch wenn es der eigenen Meinung widerspricht oder gar dem individuellen Gewissen nicht entspricht. Anders liegen die Dinge dort, wo das Recht strikte Regelungen vorsieht, die zu Hürden werden, oder wo das Recht keine Regelung kennt, also auf das Ermessen verweist oder echt lückenhaft bleibt. Im ersteren Fall ist es am Raumplaner, aus seinem Gewissen heraus auf Rechtsänderungen zu drängen und auf ihnen zu insistieren, denn das Recht ist in hohem Maße änderbar, eine Chance, die es zu nutzen gilt. In den Fällen des freien Ermessens darf der Raumplaner, so er frei von Willkür und ohne Diskriminierung ist, nach rechtsstaatlichen Grundsätzen entscheiden und dabei sein Gewissen zum Tragen bringen. Echte Lücken sind aufgrund allgemeiner Regeln zu schließen, welche durch die Behörden und vorwegnehmend durch den Planer in *casu* als generell-abstrakte Normen aufzustellen sind.<sup>39</sup>

Vor diesem Hintergrund wird entscheidend, wie es zur Gewissensmeldung und zur Gewissenschärfung kommt. Auch dazu ist die Antwort vorgegeben: durch Besinnung und durch den Respekt vor dem Leben (und damit auch vor der Würde der Menschen). Wesentlicheres kann die Lehre von der Ethik, ich wiederhole mich, nicht beisteuern als eben die Mahnung an die Raumplaner, sich zu besinnen und Respekt walten zu lassen, dabei dem Gewissen Raum zu geben und es bei der täglichen Arbeit zu schärfen, indem die Fragen nach den Lebensvoraussetzungen und der Lebensentfaltung nicht zur Seite geschoben, sondern aufgenommen und bewusst bedacht werden. Dann wird das Gewissen zum Warnsignal gegenüber räumlich gestörten Verhältnissen und zum Aufruf, raumordnend zu wirken.

So nebenbei verdanken wir der erwähnten Gewissensumschreibung von IMMANUEL KANT die Dimension „Vorsicht“. In der aktuellen Lehre vom Schutz der Umwelt spielt bekanntlich das Vorsorgeprinzip eine bedeutende Rolle: Vorsorglich sei die Umwelt zu schützen. Ethisch gewichtet geht es erst im zweiten Schritt, wenn überhaupt, um die Vorsorge. Im ersten ist der Planer gefordert, Vorsicht walten zu lassen, die zum Innehalten zwingt, wenn unklar ist, was auf der Zukunftschse im Konflikt zwischen der Bewahrung der Lebensvoraussetzungen und der Lebensentfaltung, der Zukunftsfähigkeit und der vorwärtsdrängenden Entwicklung moralisch rechtens zu entscheiden ist. Die Vorsicht zwingt nicht unter allen Umständen

<sup>39</sup> „Kann dem Gesetz keine Vorschrift entnommen werden, so soll der Richter nach Gewohnheitsrecht und, wo auch ein solches fehlt, nach der Regel entscheiden, die er als Gesetzgeber aufstellen würde. Er folgt dabei bewährter Lehre und Überlieferung.“ – so die berühmte und sinnvolle Regelung nach Art. 1 Abs. 2 und 3 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907.

zum vorsorglichen Handeln oder Unterlassen. Sie verlangt aber nach qualifiziertem Bedenken, gleichsam zum doppelten Innehalten. Und so die These: Vorsicht ist mehr als Vorsorge. Sie ist gewissenhaftes Bedenken des gebotenen Abstandnehmens bei erheblicher Ungewissheit, verbunden mit der redlichen Konsequenz, im Falle späterer Gewissheit der Verträglichkeit nicht auf dem Verzicht zu beharren, sondern sich flexibel zu erweisen.

Die Verlässlichkeit des Rechts und die warnende Gegenwärtigkeit des Gewissens wie auch das Nachdenken über die Substanz erlauben der Raumplanung und den Raumplanern gerade durch die Inpflichtnahme hin auf das Leben eine gewisse Unbekümmertheit, nicht im Sinne einer Sorglosigkeit, wohl aber jener Art von Freiheit, die davon weiß, dass hinter ihr das Recht und der ethische Respekt vor dem Leben samt der gebotenen Vorsicht wie auch das Gewissen stehen. Der unverbesserliche Optimismus, von dem oben die Rede war, lebt auch von diesen Quellen. Raumplanung ist also vor diesem Hintergrund nicht eine mit dem Gewissen belastete, durch das Recht beschränkte und durch die Ethik gar überforderte Aufgabe, ganz im Gegenteil, sie wird zur souveränen Herausforderung, die nicht nur mit dieser Welt zu tun hat, sondern mit Welten, mit geistigen Ausgriffen und Rückkoppelungen, die spannender sind, als es die auf die Raumplanungstechnik und Raumplanungsmethodik reduzierte Raumplanung je sein kann. In der Konsequenz darf parallel zum Gewissen der Raumplaner auch von deren Mut und Optimismus gesprochen werden. Ja, es ist so. Es braucht letztlich den Mut eines unverbesserlichen Optimismus, der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Politik von der verbindlichen Verantwortung für kurzfristige oder weit hinaus gedachte und bedachte Änderungen des Verhaltens zu reden, beispielsweise vom raschen Schutz der Gewässer und zur langfristig und anhaltend durchzusetzenden Einträchtigkeit von politischer Redlichkeit, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, gesellschaftlicher Solidarität und ökologischem Gleichgewicht.

Das Gewissen kommt im Raumplaner unabhängig von seiner Funktion zum Zug. Man mag ihn als Experten, als Politiker, als Verfahrensenker, als Machtmediator, als Kommunikator, als Zuhörer, als Bewusstseinsstifter, als Anwalt der Schwachen und der Minderheiten oder gar der unendlich großen Mehrheit der kommenden Generationen verstehen, wie immer er sich selbst definiert oder wie immer er definiert wird, dem Gewissen kann er nicht ausweichen. Es touchiert ihn als Mensch und eben diesen Menschen in seinem Beruf und seiner Berufung der Lebensraumplanung.

Eine wichtige Ergänzung zu dem, was zum Gewissen zu sagen ist: „Errare humanum est.“ Dass Irren menschlich sei, ist nicht als Formel des Eingeständnisses der eigenen Unzulänglichkeit oder gar der Exkulpation zu verstehen, sondern als ein Zeichen der Humanität. Es geht um das Zugeständnis der humanen Gesellschaft, Grenzen des Wissens und also Fehler als Möglichkeiten des Handelns bei Unwissen zu akzeptieren, sie aber gleichzeitig zu vermeiden, vor allem aber über Fehler hinwegzukommen, auf dass sich neue Prozesse eröffnen. Die Souveränität der Klarsicht auf Fehler, die erst den Weg für neue Wege, neue Ziele, für das Umdenken frei macht, ist also gesucht. Der Planer ist mithin in einer wahrhaft humanen Gesellschaft nicht auf die permanente Selbstrechtfertigung des Besserwissens und des fehlerfreien Verhaltens verwiesen. Das Gewissen befiehlt ihm niemals, eingeschlagene Wege wider besseres Wissen zu Ende zu gehen. Der Planer darf aus dem Gewissen heraus frei sein für Neues, für das neue Angehen von Problemen, sei es vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse oder sei es auf der Grundlage der Einsicht, sich geirrt zu haben. Das Gewissen muss ihm

geradezu einschärfen, Fehler als Chancen des Umdenkens im Hinblick auf das Voranschreiten wahrzunehmen. Der Planer ist ein Lernender. Und mit ihm lernt die Gesellschaft, wobei er nicht zögern darf, von ihr und mit ihr zu wachsen. Dies ist mehr als eine Nachkalkulation, ein Nachbessern. Es geht um eine Bereitschaft. Planen heißt lernen.

## 9. Selbstbewusste und doch kritisch bleibende Ordnung des Lebensraumes

Wenn dem so ist, dass Raumplanung um der Ehrfurcht vor dem Leben willen letztlich dem „Leben“ gilt, dann soll sie es auch sagen.

Die wohl eher unglücklichen Ausdrücke „Raumplanung“ und „Raumordnung“ signalisieren den Kerngegenstand der Bewahrung und der Entfaltung des Lebens zu wenig deutlich. Gemessen am Objekt und damit richtungsgebend für das Verhältnis „Leben-Raum-Umwelt“ ist der Begriff der Lebensraumplanung (der unheilvolle diktatorische Missbrauch des Wortes sei darüber nicht vergessen!) wesentlich zutreffender, vor allem dann, wenn durch ihn verdeutlicht wird, dass sich die so verstandene Raumplanung der Tripolarität von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, gesellschaftlicher Solidarität und ökologischem Gleichgewicht sowie der intergenerationellen Verantwortung – in Raum und Zeit – annimmt. Die Nachhaltigkeitsdefinition der Konferenz von Rio der Janeiro im Jahre 1992, auf der Basis des Berichtes der Brundtland-Kommission, weist ihrerseits in diese Richtung.<sup>40</sup> Als Lebensraumplanung war die Raumplanung seit jeher aus sich selbst heraus gehalten, den Schutz des natürlichen Lebens und die Entfaltung des persönlich-gesellschaftlichen Lebens zu bedenken. Sie hat dies stets versucht, wenn auch nicht zu allen Zeiten gleich ausgeprägt. Das Element der Nachhaltigkeit, welches das deutsche Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997 in § 1 Abs. 2 hervorhebt, ist ihr deshalb nicht wesensfremd.

Nachhaltigkeit ist für die Raumplanung allerdings nicht ethisches Substitutionsrezept. Im Gegenteil. Nachhaltigkeit ist nichts anderes als eine konkretisierende Ausdrucksvariante der hier reklamierten ethischen Anknüpfung, dem Leben Respekt zu zollen, ohne der Versuchung finalisierter Richtigkeiten zu erliegen.<sup>41</sup> Sie erspart denn auch der Raumplanung nicht,

---

<sup>40</sup> Die Akzentuierung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, gesellschaftlicher Solidarität und ökologischem Gleichgewicht samt intergenerationeller Gerechtigkeit umschließt wichtige Elemente. Zu kurz kommen die Faktoren der Politik und des häuslichen Umganges mit dem Raum. Insofern müsste gleichzeitig von der Redlichkeit der Politik und häuslichen Nutzung des Raumes gesprochen werden. Zu beachten: In diesen Formulierungen schwingen ethische Bezüge mit.

<sup>41</sup> Nachhaltigkeit als Postulat befasst sich mit der Politik, der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Umwelt, d.h. sie sorgt sich um das Intergenerationelle im Sinne der gelebten Demokratie, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der gesellschaftlichen Solidarität und des ökologischen Gleichgewichts, wissend um die Konflikte, aber gerichtet auf den langfristig angestrebten Ausgleich. Nachhaltigkeit wäre zu kurz bedacht, wenn sie einseitig auf das Ökologische gerichtet wäre. Dieses kann nicht der dominante Regulator sein, auch wenn er unabdingbar ist. Die Konfliktgeladenheit des Lebens in dieser Welt verlangt nun einmal den beschwerlicheren Weg des Vernetzens von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft samt Umwelt, eine Stoßrichtung, die der Raumplanung, soweit sie nicht technokratische Planung war, stets eigen war, nämlich der Umgang mit den hinter den vier Dimensionen stehenden Interessen unter den Bedingungen von Raum und Zeit. Die Strategie der Raumplanung und jene der Nachhaltigkeit kommen sich nahe. Es ist deshalb keine Modeerscheinung, wenn von nachhaltiger Raumplanung gesprochen wird, zeitgebunden ist lediglich das Reden von der Nachhaltigkeit, wie es aktuell akzentuiert ist. Das ethische Kernelement liegt in der intergenerationellen Verantwortung.

methodengewandt mit Konflikten der Ziele, der Werte und Interessen, mit sachlich komplexen Vorgängen und mit den Abstimmungs- und Abwägungsnotwendigkeiten umzugehen, doch zeigt sie ihr, dass sie sich darin nicht erschöpfen darf, sondern stets den Kerngegenstand „Leben“ zu bedenken hat – mit Respekt.

Wie verhält sich die Ethik der Raumplanung zur Umweltethik? Entscheidendes hängt davon ab, wie die Umwelt definiert wird. Wo der Schutzgedanke gegenüber dem Menschen und seiner natürlichen Umwelt dominiert, da verengt sich bald einmal der Respekt vor dem Leben auf das Auffangen von Fehlentwicklungen in den Bereichen von Lärm, Luft, Wasser, Boden usw. Dort wo aber der Umweltbegriff hinüberwechselt in den größeren Kontext von „Leben-Raum-Umwelt“, da weitet sich auch der Lebensaspekt hin zum tätigen, politiknahen, ökonomisch relevanten und gesellschaftlichen Leben, nicht fern der raumplanerischen Sicht des Schutzes der Lebensvoraussetzungen und der Lebensentfaltung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn dem so ist, so tangieren sich Umwelt- und Raumplanungsethik, vor allem dann, wenn der Umweltschutz die Zeitkomponente betonter aufnehmen würde, beispielsweise in Richtung einer Umweltplanung, die sich im Endergebnis weitgehend mit der Raumplanung deckt. Die Brücke wäre wohl das Prinzip der Nachhaltigkeit. Das Plus der Ethik der Raumplanung gegenüber der tendenzmäßig eher einseitig auf das Ökologische gerichteten Umweltethik liegt gegenwärtig darin, dass die (lebens-)räumliche Planung Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und sogar die Politik in ihre Gesamtschau einbezieht. Die Ethik der Raumplanung ist also aus Gegenstand und Funktion der Raumplanung heraus breiter angelegt. Sie tut deshalb gut daran, ihre ausholende Sicht auf Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Individuum und Ökologie zu pflegen und ihren Kerngegenstand „Leben“ in diesem Kontext zu unterstreichen. So oder so spielt das ethische Kernelement der intergenerationellen Verantwortung sowohl für die Umwelt- als auch für die Raumplanungsethik eine zentrale Rolle, wie auch die Ehrfurcht vor dem Leben beiden gemeinsam sein dürfte.

Die ethische Besinnung wäre falsch verstanden, wenn sie dazu benützt würde, die Ziele und Funktionen der Raumplanung als unabänderlich festzuschreiben. Bedachte Ethik sucht von ihrem Ansatz her nicht Verengung, sondern Freiräume, in denen Besinnung und Verantwortung zum Tragen kommen, sei es im Selbst-Bedenken, sei es in der Sache. Sie wird von Kritikkompetenz begleitet. Diese ist, sorgfältig gehandhabt, Zeichen von Distanz und Zuwendung von und zu ihrem Gegenstand, in casu der Raumplanung. Ethik kann zwar zur Legitimation der Raumplanung beitragen, sie kann und muss aber auch Pläne, sogar die Raumplanung als Disziplin und öffentliche Aufgabe, in Frage stellen. Sie darf deshalb nie und nimmer mit dem Ziel verfolgt werden, lancierte Planungen (nachträglich) bloß deshalb ethisch zu untermauern, um sie der politischen und fachlichen Kritik zu entziehen. Souverän ist die Ethik der Raumplanung nur dann, wenn sie nach allen Seiten kritisch ist und bleibt – auch gegenüber dem Verständnis der Raumplanung: Sie ist zugleich Wegweisung und Kritik der Raumplanung, getragen von der Vorgabe, dem Leben Respekt zu erweisen.

Die Ethik der Raumplanung ist weder mächtig noch ohnmächtig. Sie schärft das Gewissen, auch das Gewissen der Raumplaner. Sie trägt damit zur Gewissenhaftigkeit der Raumplanung bei und gibt ihr Halt. Vor allem aber erfährt die Raumplanung durch sie jenen anhaltenden und ansteckenden, unverbesserlichen Optimismus: „Mag sein, dass der jüngste Tag morgen anbricht, dann wollen wir gern die Arbeit für eine bessere Zukunft aus der Hand

legen, vorher aber nicht“<sup>42</sup>. Die Ethik drängt die Raumplanung – als Auseinandersetzung mit der Zukunft – zu ihrem unter diesem Gesichtspunkt besonderen Anliegen: „Wille zur Zukunft“. Sie widersetzt sich dem „sich-treiben-Lassen“; die Resignation ist für sie keine Option. In diesem Sinne öffnet und ebnet die Ethik der Raumplanung den zu beschreitenden Weg, nämlich den Weg für eine bessere Zukunft. Was dies heißt, darüber mag man sich streiten. Die Aufgabe ist aber gestellt. Und ihr auszuweichen, geht in einer ethisch gewichteten Raumplanung nicht an.

Wie die Ethik der Raumplanung das Gewissen der Raumplaner und all jener Akteure, die das räumliche Geschehen beeinflussen, schärft, mag man die Frage nach der Ethik der Planer und ihrer Gewissensstärkung stellen.<sup>43</sup> Die Formulierung und die Vorgabe von Grundsätzen liegen nahe. Die Debatte, ob ein Kodex aufzustellen sei, zeichnet sich ab. Erfahrungsgemäß ist sie kaum zu vermeiden. Die Skizze eines „Dekaloges“ für die Ethik in der Raumplanung als Ethik der Raumplaner mag sogar gelingen. Die Schweizerische Akademie der Technischen Wissenschaften hat unter dem Titel „Ethik für Ingenieure/technische Wissenschaftler“ solche entwickelt; es geht dabei um Aussagen über das Prinzip Verantwortung, die Gegenstände der Verantwortung, die Handlungsspielräume in der Forschung und in der Praxis, die Erhaltung der Lebensgrundlagen, das Verhältnis Nutzen/Risiko/Schaden, die Innovation, die technische und methodische Kompetenz, die umfassende Betrachtungsweise sowie um die Kommunikation und zentral um die Wahrhaftigkeit, alles Aspekte, die mit geringem Aufwand bei hoher Plausibilität denkend auf die Raumplanung übertragen werden können. Die Deutsche Physikalische Gesellschaft hat ihrerseits 1998 einen Verhaltenskodex erlassen: Der Akzent liegt auf der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen. Ferner appelliert sie an die Ehrlichkeit gegenüber sich selbst und gegenüber anderen. Auch ächtet sie wissenschaftliches Fehlverhalten, den Betrug in der Wissenschaft und den Missbrauch derselben. HANS RUIH hat in seiner Abhandlung über Bodenethik, ein weiteres Beispiel, 11 Regeln aufgeführt, welche belegen, dass ethische Normen zur Bodennutzung und wohl auch zur Raumplanung formulierbar sind.<sup>44</sup> Entscheidend sind aber nicht nummerierte ethische Maximen. Sie verkürzen das ethische Reflektieren auf die Anwendung von Sätzen. Grundbedingun-

<sup>42</sup> DIETRICH BONHOEFFER, *Widerstand und Ergebung*, München 1954, S. 30.

<sup>43</sup> Davon zu unterscheiden ist die Frage nach den konkreten ethisch relevanten Themen, derer sich die Raumplaner in einer Debatte über die Ethik der Raumplanung und der Raumplaner herwärts des Grundsätzlichen annehmen können und sollen. Sie können hier nicht abschließend aufgeführt werden, doch seien stichwortartig einige Hinweise vermittelt: Ethikbedarf in der Raumplanung, ethisch zu beleuchtender Auftrag der Raumplanung unter den Bedingungen der Globalisierung, der Deregulierung (Entrechtlichung) und der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, ethisches Kritikpotenzial der Raumplanung, ethisch vertretbarer Umgang mit dem Wissen in der Informationsgesellschaft, ethische Dimensionen der planerischen Zukunftszuwendungen, ethische Begründungen der Nachhaltigkeit und Folgerungen aus dem Prinzip der Nachhaltigkeit usw. Konkreter kann von der ethischen Gewichtung räumlicher Konzepte und Leitbilder, der Technik und ihrer Folgen, der gesellschaftlichen und ökologischen Risiken, der Mobilität, des Informationsmanagements usw. gehandelt werden. Dass auch die Brücke zu den quantitativen Mindestanforderungen und zu den höheren Standards der Grundversorgung zu schlagen ist, das versteht sich von selbst. Heikler ist der Übergang zu den qualitativen Aspekten der Siedlung, der Landschaft wie auch des Verkehrs und der Versorgung. Ist gar der Konnex von Ästhetik und Raumplanung ethisch zu bewerten?

<sup>44</sup> Aus den 11 Regeln von RUIH, HANS, *Ethik und Bodennutzung*, in: *Argument Ethik*, Zürich 1991, S. 45 ff., die teilweise auf die Raumplanung übertragbar sind, seien beispielhaft festgehalten:

- Jedermann hat das Recht auf Leben und Entfaltung. ➤

gen bilden, wie oben aufgezeigt, die Gewissensschärfe, die Distanzfähigkeit des Besinnens und der Respekt, insbesondere der Respekt vor dem Leben. Wer davon zehrt, wird seinen Weg durch die konfliktgeladene Welt und durch die auf die Raumplanung und die Raumplaner einstürmenden Interessenkonflikte finden; er wird getroffene Entscheidungen begründen und in Frage stellen können. Vor allem aber: Er wird ab origine in seine Entscheidungen ethische Gewichtungen einbeziehen. Sie spiegeln sich in den sachlichen Begründungen, im Bedenken der Folgen, in der Zukunftsperspektive, in der Verantwortung für die kommenden Generationen, ganz sicher im Vermeiden von Beliebigkeit und Willkür, im Suchen von Begründungszusammenhängen aus dem Respekt vor dem Leben heraus.<sup>45</sup>

- 
- Wenn es ethisch geboten ist, den Lebensraum prinzipiell für alle Lebewesen zu bewahren, dann ist die Stabilität des Lebensraumes eine wichtige Voraussetzung.
  - Niemand darf eine Handlung mit schwerwiegenden und langfristigen Folgen begehen, solange er die Auswirkungen nicht genau kennt.
  - Niemand darf den Prozess einer irreversiblen Zerstörung einleiten bei etwas, das er nicht geschaffen hat, noch je wird wieder schaffen können.
  - Niemand darf eine Dynamik in Gang setzen, die er nicht mehr steuern kann.

Diese Regeln, so sehr sie raumplanungsrelevant sind, zeigen, wie schwer es fällt, sie in das Umfeld von Planungs- und Umsetzungsverantwortung mitsamt den stufengerechten Abstimmungsvorgängen zu setzen – beispielsweise: Pläne müssen sehr wohl mögliche Entwicklungen bedenken, auch wenn deren Inangsetzung im aktuellen Zeitpunkt noch nicht verantwortet werden kann. Die absolute Aussage, niemand dürfe eine Dynamik in Gang setzen, die er nicht mehr steuern kann, ist in dieser Formulierung zwar richtig, wird aber fragwürdig, wenn formuliert würde, niemand dürfe eine Entwicklung szenarisch-planerisch bedenken, die nach dem gegenwärtigen Stand des Wissens außer Kontrolle geraten könnte. Beizufügen ist, dass die 11 Regeln von HANS RUH sehr nahe bei Inhalten des positiven Rechts sind; so ist das Anliegen der haushälterischen Bodennutzung, das er ausdrücklich erwähnt, seit 1979 im schweizerischen Bundesgesetz über die Raumplanung ausdrücklich erwähnt, neu steht es sogar in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Das Vorsorgeprinzip nach Umweltrecht nimmt seinerseits zentrale Inhalte wahr. (Das Recht ist weiter vorangeschritten, als Ethiker bisweilen erkennen.) Dies macht deutlich, wie nahe sich ethische Normen, formuliert als Regeln, und Rechtsnormen sind, wenn es darum geht, Verhalten zu beeinflussen – moralisch resp. rechtlich verbindlich. Die Raumplanung wird sich damit befassen müssen, welche Normen sie außerhalb des positiven Rechts aufstellt und bei welchen sie auf der Überführung ins geltende Recht insistiert.

<sup>45</sup> Sollte dennoch nach einem Entwurf ethischer Grundorientierungen verlangt werden, so sei der nachstehende zur Diskussion gestellt:

#### *Allgemeines*

Für die Behörden, Planer und alle in die Planung Involvierten stellen sich ethische Fragen, weil sie sich mit zukunftsorientierten Verhaltensanforderungen an die Menschen wenden. Die planerischen Ermessensspielräume und die mit der modernen Planung einhergehende Wissensmacht gebieten in besonderem Maße innehaltendes Reflektieren und gewichtetes Handeln. Die ethische Frage hält dazu an, sich auf die Grundlagen zu besinnen, aus denen heraus die Verantwortung für das vielgestaltige Leben in Raum und Zeit wahrgenommen wird. Sie gebietet bedachtes Handeln und unter Umständen Verzicht auf nicht gebotene Maßnahmen.

In einer widerspruchreichen, komplexen Welt kommen wir ohne Grundorientierungen nicht aus. Sie erleichtern das Planen, Entscheiden und Handeln, sicherlich im Zweifelsfall, und bewahren vor menschlichen und auch vor elementaren fachlichen Fehlleistungen.

(Wenn im nachfolgenden Text von der räumlichen Planung als Aufgabe gehandelt wird, dann sind immer auch die privat und öffentlich engagierten Raumplaner, die mit Planungsbelangen betrauten Behörden und alle in die Raumaktivitäten involvierten Personen einbezogen. Sie tragen letztlich die Verantwortung.) ►

Im reichen Kontrast von Raumplanung und Ethik fällt gleichsam ein gewichtiges Nebenprodukt ab: Die Rechtfertigung der Raumplanung. Dabei geht es um mehr als eine plausible Begründung oder um eine Vielfalt vertretbarer Begründungen. Bei der Rechtfertigung steht die innere, wenn nicht gar die innerste Frage nach dem guten Grund der Raumplanung an. Auch dazu bedarf es der Besinnung. Warum musste gestern, warum muss heute und warum muss morgen Raumplanung gewagt und instruiert werden?

Im erwägenden Nachdenken erhellt mindestens ein Aspekt: Die Aufgabe der Raumplanung ist zeitlos geworden, nicht wegen der Wichtigkeit im Konzert der öffentlichen Aufgaben oder aufgrund einer vergleichenden Bewertung nach gescheiterten Kriterien des Gewichtens der einzelnen öffentlichen Aufgaben. Auch nicht auf das Etikett „Raumplanung“ kommt es an. Mag sogar sein, der Name resp. Begriff „Raumplanung“ werde eines Tages

---

#### *Grundorientierungen in der Alltagsarbeit*

1. Die räumliche Planung, vertreten durch die Beauftragten und die Involvierten, ist und bleibt sich ihres ausholenden Gegenstandes – Schutz des Lebens wie auch der Lebensvoraussetzungen und der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen wie auch individuellen Lebensentfaltung in Raum und Zeit, in den Spannungsfeldern von sachlichen Zwängen und moralischen Anforderungen einerseits sowie von Entscheidungsfreiheit und Normativität andererseits – stets kritisch bewusst.
2. Die räumliche Planung erkennt in der Ethik einen – für Tiefen und Weiten der Rückbezüge, so auf die Freiheit und die Würde des Menschen – offenen Reflexionsraum, der Distanz und bedachtes Sinnen und Besinnen für das konkrete Entscheiden und Handeln schafft.
3. Die räumliche Planung fördert Kreativität und Innovation der in der Raumplanung Tätigen. Sie festigt fachliche Kompetenz, würdigt das methodische Können und unterstützt das Tun mit fachlicher und ethischer Motivation.
4. Die räumliche Planung bemüht sich um den sorgfältigen, begründenden und Schranken akzeptierenden Umgang mit dem Mächtigen und der Macht, insbesondere der staatlichen, der wirtschaftlichen und der gesellschaftlichen Erscheinungsformen. Sie begrenzt und kontrolliert selbstredend auch die Planungsmacht.
5. Die räumliche Planung strebt nach Akzeptanz und Konsens in der Entscheidungsfindung, sei es im Rahmen der Gemeinwesen, sei es in Kooperation mit Berührten und Betroffenen – stets insistierend auf den Argumenten für das Langfristige. Insbesondere verweist sie auf die Rücksichtnahme zugunsten der kommenden Generationen.
6. Die räumliche Planung berücksichtigt die Anliegen jener Menschen und gesellschaftlichen Minderheiten, die sich ungenügend artikulieren und ihre Interessen nicht ausreichend vertreten können.
7. Die räumliche Planung drängt mitten im sich dynamisch entwickelnden Leben in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf stabile Lebens-/Lebensraumverhältnisse über die Zeiten hinweg, d.h. sie zielt auf eine nachhaltige Entwicklung in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt – je in sich und insgesamt in gegenseitiger Abstimmung.
8. Die Planung widmet sich der häuslichen Raumnutzung – mit Einschluss der Boden- und Ressourcennutzung – und bedenkt die Belastbarkeitsgrenzen. Sie setzt Prioritäten, ausgehend vom Schutz der Lebensvoraussetzungen und der Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft. Sie gewährleistet die Versorgung und Entsorgung. Sie schützt insbesondere Wasservorkommen nach Qualität und Quantität.
9. Die räumliche Planung achtet – vor dem Hintergrund unumgänglicher menschlicher Eingriffe in die Natur – auf Biodiversität, Ausgleichsräume und die Qualität der Landschafts- und Siedlungsgestaltung, auch in ästhetischer Hinsicht. Die Städte und Agglomerationen sowie die offene Landschaft werden in ihrem Zusammenhang ganzheitlich und je für sich in ihren spezifischen Anforderungen betrachtet.
10. Die räumliche Planung begünstigt jene Mobilität, die auf Dauer tragbar ist. Sie achtet auf kurze Wege, verweist Arbeitsteilungen in die Regionen und fördert die Substituierung des materiellen durch den immateriellen Verkehr. ➤

ersetzt. Das substantielle Anliegen, wie die Menschheit bei wachsender Bevölkerung und (unabhängig davon oder in gegenseitiger Steigerung) bei wachsenden Ansprüchen an das Leben und seine Qualitäten (bei immer knappen Ressourcen) mit dem begrenzten Lebensraum (mit seinem an Grenzen stoßenden Lebensangebot und seinen limitierten Lebensentfaltungsmöglichkeiten) im Lauf der Zeiten umgeht, diese Herausforderung bleibt. Nicht die unendliche Pluralität der Antwortvarianten zählt. Die Aufgabe und die vorangehenden Fragen sind zeitlos. Weil die Frage nach dem Schutz der Lebensvoraussetzungen sowie nach den Lebensentfaltungsmöglichkeiten und weil die Frage nach dem Leben (in Raum und Zeit) zeitlos sind, ist die Aufgabe der Raumplanung zeitlos geworden. Sie wendet sich hier und jetzt, aber auch zu allen Zeiten da und dort, als konzentrierte Frage auf der Suche nach der Antwort auf den Umgang mit dem Lebensraum und also dem Leben an die Menschen als Individuen und Mitmenschen, als Bürger und Bürgerinnen und als Wirtschaftende, an deren Verantwortung für das Ganze, im Besonderen für das Leben. Sie ruft geradezu zwingend nach dem, was wir gegenwärtig – vorteilhaft oder unvorteilhaft – Lebensraumplanung oder kürzer Raumplanung nennen können, also nach dem künftigen Leben im Raum und über die Zeiten hinweg. Sie ruft aber vor allem und vorweg nach einer ethischen Antwort und also nach Ethik und diese nach Ethos.

- 
11. Die räumliche Planung verzichtet auf Maßnahmen, deren Auswirkungen nicht oder noch nicht ausreichend bekannt sind, sofern das Risiko für das Leben in Raum und Zeit unabsehbar oder erheblich sein könnte. Irreversible Prozesse, die lebenszerstörende Wirkungen zeitigen könnten, trachtet sie zu vermeiden. Planerische Vorgaben für künftige Vorgänge, die sich als schwer handhabbar erweisen, hält sie zurück, es sei denn, sie könne die laufende Beobachtung, die Steuerbarkeit und gefahrenabwehrende Korrekturen gewährleisten.
  12. Die räumliche Planung insistiert bei den privaten und öffentlichen Unternehmungen auf das Bedenken der Gegebenheit des Raumes, der Knappheit räumlicher Nutzungsmöglichkeiten und der optimalen Ausrichtung der Aktivitäten auf die Anforderungen des Lebensraumes; die maßgebenden Faktoren zu Standort, Verkehrs-, Immissions-, Ressourcenbelangen usw. sind in die Entscheidungsfindungen einzubeziehen.
  13. Die räumliche Planung spricht mit der Öffentlichkeit über die Begrenztheit des Lebensraumes und die globalen, regionalen wie auch örtlichen Gefahren der Übernutzung der Ressourcen und der Überlastung von empfindlichen Räumen. Sie wirkt stufengerecht an der öffentlichen Problembewusstseinsbildung mit. Sie bezieht die Planungsberührten in die Planungen ein.
  14. Die räumliche Planung nimmt Interessenkonflikte und Wertantinomien auf und setzt sich mit ihnen auseinander. Sie trifft abgewogene, zieladäquate, in sich stimmige Entscheidungen und steht zu diesen, insbesondere gegenüber nicht sachbezogenen Interessen. Sie vermittelt Rechtssicherheit und veranlasst Novellierungen, wenn stichhaltige Gründe diese gebieten.
  15. Die räumliche Planung wehrt jeglicher Art von Diskriminierung und missbilligt sie. Sie achtet in ihren Verfahren auf Fairness. Sie bewahrt vor Willkür, achtet auf Treu und Glauben und schützt insbesondere sensitive Daten. Sie verwahrt sich gegen Spekulation und Korruption.
  16. Die räumliche Planung ordnet die von ihr befolgte planerische Zweckrationalität Recht und Gerechtigkeit unter. Sie ist dem demokratischen Rechtsstaat und insbesondere den Grundrechten verpflichtet.

#### *Grundorientierungen in der Lehre*

17. Die Lehre von der räumlichen Planung unterstellt die rationale Problemdurchdringung der Suche nach der Wahrheit, d.h. sie exponiert sich der Konkurrenz unterschiedlicher Auffassungen zu Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie fördert vorweg und vor allem die sachlich-fachliche Kompetenz. Darüber hinaus bemüht sie sich, das eigene planerische Befassen wiederkehrend in Frage zu stellen. ➤

Anders formuliert:

Die Ethik der Raumplanung rechtfertigt die Raumplanung, sie trägt auf alle Fälle zur Rechtfertigung der Raumplanung als einer bleibenden verantwortungsvollen Aufgabe bei.<sup>46</sup> Der souveräne Blick auf die innere Ausrichtung des Respekts vor dem Leben möge, so hoffen wir, den Missbrauch der Raumplanung verhindern! Der Raumplaner Gewissen hat dabei gegen den im Hintergrund lauernnden Abusus, wo immer und aus welchen Gründen auch immer er auftreten mag, sogar (Zivil-)Courage zu beweisen. Nicht zu vergessen, auch die sachlich und ethisch gerechtfertigte Raumplanung bedarf der demokratischen Legitimierung. Um sie wird stets von neuem zu ringen sein. Die sachlich-ethische Rechtfertigung der Raumplanung, dies ist zu unterstreichen, machen weder das Gewissen noch das Mittragen durch die Demokratie überflüssig.

Und so gilt: Die Raumplanung, die räumliche Planung, wie immer sie genannt werden mag, ist nicht eine historische Episode. Sie ist Ausdruck der bleibenden Zukunftsverantwortung für das Leben in Raum und Zeit.

- 
18. Die Lehre von der räumlichen Planung achtet auf kritisches Hinterfragen und Begründungsnotwendigkeiten. Sie bezieht ethische Problemstellungen ein und ermuntert zur ethischen Argumentation.
  19. Die Lehre von der räumlichen Planung strebt in ihrer Grundlegung an, die notwendigen normativen Dimensionen durch kritische Auseinandersetzung mit den Theorien zum politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Geschehen zu gewinnen sowie ihre Wertungen argumentierend zu begründen.
  20. Die Lehre von der räumlichen Planung widmet sich im besonderen Maße den Grundanforderungen des sich über Generationen hinziehenden Lebens in Raum und Zeit. Sie besteht auf dem langfristig Relevanten auch dann, wenn dieses durch Zwänge der Tagesaktualitäten droht verdrängt zu werden. Das Standhalten zugunsten des Intergenerationellen als dem Kern des Prinzips der Nachhaltigkeit ist ihr in besonderem Maße aufgetragen.
  21. Die Lehre von der räumlichen Planung betont die Stellung des Menschen im Planungsgeschehen, weil er zur Verantwortung fähig ist. Ihn einzubinden und mit ihm eben diese Verantwortung zu diskutieren, ist eine ihrer wesentlichen Grundfunktionen. Die Verfahren hoheitlicher Planungen, demokratischer Planungsabläufe, partizipativer Planungen und andere Formen der Kooperation entbinden nicht davon.
  22. Die Lehre von der räumlichen Planung vermeidet den Rückgriff auf irgendwelche Ideologien und sich selbst genügenden Rationalitäten. Sie ist sich bewusst, dass die räumliche Planung vom natürlichen und gesellschaftlichen Leben samt seinen Widersprüchlichkeiten nicht abgekoppelt werden kann. Sie sieht sich mit einer Vielfalt von Gegebenheiten und konkurrierender Interessen konfrontiert. Darum bemüht sich die Lehre, die Fähigkeit zu schulen, mit den Fakten umzugehen sowie Interessenkonflikte und Wertantinomien zu ertragen und auszugleichen – unter Ausrichtung auf Grundüberlegungen zu Freiheit, Menschenwürde und Schutz des Lebens.

<sup>46</sup> Das Thema der Rechtfertigung der Raumplanung, anders formuliert, der bleibenden (inneren und äußeren) Begründung der Raumplanung, steht und fällt nicht mit dem Begriff der Raumplanung, sondern mit der Aufgabe und führt zurück an die Wurzeln. Versucht werden rationale und moralische Erklärungen. Offen ist, ob es auch eine theologische resp. philosophische gibt. Wie dem auch sei, bei diesen Begründungsversuchen erhellt: Die Raumplanung ist aus der Verantwortung für das Dasein (Lebenserhaltung) und Sosein (Lebensentfaltung) in Raum und Zeit heraus begründet; sie übersteigt die individuelle Verantwortung und verlangt ergänzend nach einer öffentlichen. In diesem Sinne geht es bei der Ethik der Raumplanung immer auch um deren gesellschaftliche Dimension, anders formuliert, Individual- und Sozialethik berühren sich. Vor allem aber erscheint Raumplanung als bleibende Aufgabe.

Am Schluss unserer Überlegungen darf ein Hinweis auf ein Kunstwerk stehen, denn Künstler können das gültig ausdrücken, was wir mit Worten nur umrängen. Es geht um eine Plastik von ALBERTO GIACOMETTI im Kunstmuseum Zürich: Drei auf das Wesentliche reduzierte, klein gehaltene, aber kräftig voranschreitende Menschen bewegen sich auf einer Ebene, auf einem begrenzten Gebiet, in einem limitierten, gegebenen Raum – und sie eilen auseinander, kommunikationslos, jeder in eine andere Richtung, aber ohne Chancen, das Gebiet, den Raum verlassen zu können. Die Aufgabe der Raumplanung ist es, im begrenzten, durch sie in den Grundzügen geordneten Raum diesen Menschen – im Respekt vor dem Leben – unter den Bedingungen des Raumes, die Lebensvoraussetzungen beinhalten, Freiheit zum individuellen und zwischenmenschlichen Leben in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu ermöglichen, über die Generationen hinweg.<sup>47</sup>

### 10. Versuchen wir, zusammenfassend zu fragen und vorläufige Antworten zu wagen

Ist mit diesen tastenden und tappenden ethischen Gehversuchen der Raumplanung nach allen Seiten geholfen? Wohl kaum! Mit ethischem Gehalt ist sie aber reicher an innerer Ausrichtung, als sie sich zu attestieren fähig war. Und dies tut Not!

Wachsen mit der Reflexion über „Ethik und Raumplanung“ der Raumplanung gar neue Flügel? Wohl kaum! Sie gewinnt aber mit der Frage nach dem gebotenen Tun an Souveränität – an Motivation, an Kritikfähigkeit und an Begegnungsstärke zu den Akteuren der Planung sowie zu den beteiligten Wissenschaften. Und dies tut Not!

Bietet die Ethik der Raumplanung konkrete Entscheidungsvorgaben? Wohl kaum! Sie erlaubt aber kritisches Zurücktreten, den Gewinn von Abstand gegenüber Entscheidungen und dadurch von Raum für das Nachdenken über sich und die Problemlagen. Sie hält zur Besinnung an. Und dies tut Not!

Schreibt die Ethik der Raumplanung das Kernanliegen der Raumplanung fest? Wohl kaum! Sie gewinnt ihr aber den Respekt vor dem natürlichen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ab. Und dies tut Not!

---

<sup>47</sup> Ein gewichtiges Nachwort, das mehr als ein Nachwort sein will, ist hier angezeigt: Letztlich oder erstlich kann Raumplanung nur dort zentral wirken, wo Raum für Liebe ist und Liebe aufkommt. Lieblose Raumplanung wäre menschenverachtend:

Man muss Menschen lieben, wenn man sich für das Leben in Raum und Zeit einsetzt.

Auch dort, wo die Raumplanung Verhaltensänderungen der Adressaten anmahnt, gilt der Satz von HEINRICH PESTALOZZI, dass man Menschen lieben muss, wenn man sie ändern will. Der Staat hat, dies ist zu bedenken, als Staat kein Herz; so hat auch die staatliche Raumplanung als öffentliche Raumplanung kein Herz, die Menschen aber, die für den Staat und die öffentliche Aufgabe Raumplanung handeln, sie haben ein Herz: „Du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst.“ (Matthäus Kapitel 22 Vers 39). Die Raumplaner als Menschen sind also berufen, in ihrem Tun Liebe durchschimmern oder gar walten zu lassen. Im Liebesgebot liegt (möglicherweise) die Antwort auf die Grundfrage der Ethik: Was macht menschliches Verhalten menschlich? Die Liebe. Nur, darüber ist schwer zu sprechen, vor allem im Kontext der öffentlichen Aufgabe wie auch der Wissenschaft der Raumplanung. Konflikte mit dem geltenden Recht sind unvermeidbar; Methoden der Planung sind nicht offen für die Liebe – zweckrationales Denken herrscht vor. Dennoch: Nur aus der Grundhaltung der Menschenliebe heraus wachsen durch die Raumplaner als Menschen eine Raumplanung und mit ihr eine Raumordnung heran, die menschlich sind. Übersetzt auf die Ausbildung heißt dies: Ausbildung in Raumplanung ist Menschenbildung im Hinblick auf das Menschliche – über die Zeiten hinweg in die Zukunft hinein – zugunsten des Lebens im Raum.

Prägt die Ethik der Raumplanung das Raumplanungsrecht? Wohl kaum! Sie hält aber den Gesetzgeber an, sich über Sinn und Zweck des Raumplanungsrechts Gedanken zu machen und die Planungsgrundsätze an ethischen Rückbezügen zu messen. Und dies tut Not!

Verändert die Ethik der Raumplanung den Lebensentwurf, den Lebensstil der einzelnen Menschen oder gar der Gesellschaft? Wohl kaum! Sie konfrontiert aber die einzelnen Menschen und Gruppen von Menschen mit der Frage nach dem Sinn und dem Stil der Lebensführung in Raum und Zeit. Und dies tut Not!

Greift die Ethik der Raumplanung in den Lauf der Zeiten ein? Wohl kaum! Sie erahnt aber den Anspruch des Lebens auf Leben – über die Zeiten hinweg – und öffnet sich dadurch der intergenerationellen Verantwortung. Und dies tut Not!

### **11. In einen einzigen, nun hoffentlich nachvollziehbaren Gedanken gefasst gilt**

Die Raumplanung schafft eine Grundordnung des Lebensraumes und fördert die Lebensqualität durch Schutz der Lebensvoraussetzungen und durch Gewährleistung der persönlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensentfaltung.<sup>48</sup> Sie stimmt insbesondere die Landschafts-, Siedlungs- sowie die Transport-/Versorgungsstrukturen in einem dauernden Prozess aufeinander ab und setzt sich mit den das Geschehen im Lebensraum bestimmenden Werte-, Ziel- und Interessenkonflikten abwägend auseinander.<sup>49</sup> Die Ethik hält zur Besinnung an, besonnen zu handeln. Ihre Chancen sind das Ungewisse und das Unausweichliche in Raum und Zeit.<sup>50</sup> Der Rückhalt aber ist der Respekt vor dem Leben – allenthalben und über die Zeiten hinweg.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Bei der Grundordnung geht es im Wesentlichen um die Gewährleistung des Lebens nach quantitativen und begrenzt nach qualitativen Gesichtspunkten. Die Raumplanung hat sehr viel erreicht, wenn es ihr gelingt, mitten im laufenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehen an der Erhaltung und Stärkung der Grundordnung zu arbeiten und diese zu gewährleisten. Im Kern geht es um die Siedlungs-, Landschafts- sowie die Transport-/Versorgungsstrukturen, die aufeinander abgestimmt funktionieren müssen – bis hin zu den Kläranlagen und der Spitalversorgung, wobei bezüglich Siedlung und Landschaft die ästhetischen Aspekte nicht vergessen seien. Das Ziel der Mehrung der Lebensqualität baut denn auch auf der Grundordnung auf und betont die qualitativen Absteckungen. Alles in allem reüssiert die Raumplanung aber nur, wenn sie innerhalb der Strukturen das Leben im Auge behält.

<sup>49</sup> Die Stärke der Raumplanung liegt – sub specie der Ethik der Raumplanung – in ihrer Fähigkeit, Ziele und Interessen abzuwägen und den Prozess der Zielfindung laufend zu aktualisieren. Dass dies gleichzeitig ihre Schwäche ausmache, wie rasch betont wird, ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Nur wäre es eben unethisch resp. über-moralisch, wollte die Raumplanung so tun, als ob es keine Ungewissheiten, als ob es ewig gültige Zielbestimmungen sowie keine Konflikte der Ziele und der öffentlichen und privaten Interessen (untereinander und gegeneinander) geben würde. Die Ethik der Raumplanung gebietet, auf diese zuzugehen und von ideologischen Vereinfachungen abzusehen. Folgt sie diesem Weg, so ist es nicht unstatthaft, innerhalb der Raumplanung von einer „Kultur der Problemnähe“ und des „Sich-nicht-Übernehmens“ sowie der „Bereitschaft zum Verzicht“ zu sprechen.

<sup>50</sup> Eine Raumplanung, die das Ungewisse durch die Vorgabe von vermeintlichen Gewissheiten aufgrund von Vorhersagen sowie durch die Vorwegnahme der Zukunft durch das heutige Wissen pflegt, verzichtet auf eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Zukunft. Nur wer sich dem Ungewissen und dem Nicht-Wissen stellt und daran „herumbuchstabiert“, wird reif, das heutige Verhalten zu hinterfragen. Und genau darin liegt die Stärke der Raumplanung, die ihr zu Souveränität verhilft: im Respekt vor dem Leben das heutige Verhalten der Planadressaten und der Planer in Raum und Zeit kritisch zu bedenken.

<sup>51</sup> S. nächste Seite.

## Literatur

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2000): Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung. Arbeitsmaterial Nr. 254. Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (1999): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (1995): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- ARISTOTELES (1969): Nikomachische Ethik. Reclam, Stuttgart.
- AUER, A. (1985): Umweltethik – Ein theologischer Beitrag zur ökologischen Diskussion. 2.A., Düsseldorf.
- BARTH, K. (1951): Kirchliche Dogmatik. Bde. II/2, III/4, IV/2. etc., insbesondere: Die Lehre von der Schöpfung, Bd. III/4. Zollikon/Zürich.
- BARTH, K. (1953): Das Geschenk der Freiheit, Grundlegung evangelischer Ethik. In: Theologische Studien Heft 39. Zollikon/Zürich.
- BAYERTZ, K.; MAURER, R. (Hrsg.) (1988): Ökologische Ethik. München/Zürich.
- BELSER, E.M. (2000): Freiheit und Gerechtigkeit im Vertragsrecht. Fribourg.
- BIRNBACHER, D. (1988): Verantwortung für künftige Generationen. Stuttgart.
- BONHOEFFER, D. (1958): Ethik. München.
- BOSELMANN, K.; SCHRÖTER, M.W. (2001): Umwelt und Gerechtigkeit. Baden-Baden.
- BROHM W. (1997): Öffentliches Baurecht. München.
- BRUNNER, E. (1978): Das Gebot und die Ordnungen. Entwurf einer protestantisch-theologischen Ethik. 4. A., Zürich.
- Brunner, E. (1943): Gerechtigkeit. Zürich.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1993): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.) (1998): Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Berlin.
- BUNDESGESETZ ÜBER DIE RAUMPLANUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT VOM 22. Juni 1979.
- BÜSSER, F. (1990): „Das Buch der Natur“. Grosse Theologen über Schöpfung und Natur. Stäfa.
- CHAPMAN, R.A. (Hrsg.) (1993): Ethics in public service. Edinburgh.
- DEUTSCHER BUNDESTAG: Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“: Konzept Nachhaltigkeit, Vom Leitbild zur Umsetzung, vom 26.6.98.
- EGGER, A. (1950): Über die Rechtsethik des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. 2.A., Zürich.

---

<sup>51</sup> Die Literatur zur Ethik ist umfangreich, jene zur Umweltethik zahlreicher als jene zur Ethik der Raumplanung.

In den Grundlagenwerken zur Raumplanung wird die Ethik nur vereinzelt angesprochen, sie schimmert aber oft durch. Die rechtsethische Literatur ist etwas breiter, doch befasst sie sich kaum mit den rechtsimmanenten ethischen Dimensionen der Raumplanung.

Vor diesem Hintergrund müssen einige Hinweise auf die Literatur genügen. Sie gelten einerseits der Ethik und andererseits der Raumplanung und dem Umweltschutz, da die Literatur letztlich zusammengeführt werden muss.

- ERDMANN, K. (Hrsg.) (1992): Perspektiven menschlichen Handelns, Umwelt und Ethik. Berlin.
- ERNST, W.; HOPPE, W. (1981): Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht. 2. A., München.
- FLÜGEL M. (2000): Umweltethik und Umweltpolitik, eine Analyse der schweizerischen Umweltpolitik aus umweltethischer Perspektive. Freiburg.
- FRIEDRICH, R. (1989): Ethische Werte in der Politik. In: Engadiner-Kollegium (Hrsg.), Ethik und Technik, Zürich, S. 151 ff.
- HÄBERLE P. (1995): Ethik im Verfassungsstaat – Differenziertes Spannungs- und Wechselverhältnis zwischen Moral und Recht. NZZ, 5. Juli 1995.
- HASTEDT, H.; MARTENS, E. (Hrsg.) (1994): Ethik. Ein Grundkurs. Reinbeck.
- HENKEL, H. (1977): Einführung in die Rechtsphilosophie. 2. A., München.
- HERSCH, J. (1989): Das philosophische Staunen. 3. A., München/Zürich.
- HÖFFE, O. (Hrsg.) (1997): Lexikon der Ethik. München.
- HÖFFE, O. (1992): Einführung in die utilitaristische Ethik. Tübingen.
- HÖFFE, O. (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. München.
- HOFMANN, H. (2000): Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie. Darmstadt.
- HOPPE, W.; GROTEFELS, S. (1995): Öffentliches Baurecht. München.
- HOPPE, W. (1987): Planung. In: ISENSEE; KIRCHOF (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. Heidelberg.
- HOPPE, W.; BECKMANN, M. (1989): Umweltrecht. München.
- HUBER, M. (1947 ff.): Vermischte Schriften. 4 Bände. Zürich.
- HÜBLER, K.-H. (1987): Raumordnungspolitik und Wertewandel. ARL-Beiträge, Bd. 103. Hannover.
- HÜBLER, K.-H. (1998): Konzepte einer nachhaltigen Raumentwicklung in Deutschland, Forschungserfordernisse und Perspektiven. In: ALBERS, G.; HÜBLER, K.-H.: Interdisziplinäre Forschung für eine zukunftsfähige Raumentwicklung. Arbeitsmaterial 12, Zentralinstitut für Raumplanung und Umweltforschung, TU München. München, S. 9 ff.
- JASPERS, K. (1963): Einführung in die Philosophie. München.
- JENKINS, H.W. (Hrsg.) (1996): Raumordnung und Raumordnungspolitik. München/Wien/Oldenburg.
- JONAS, H. (1979): Das Prinzip Verantwortung – Versuch einer Ethik für die technische Zivilisation. Frankfurt a.M.
- JONAS, H. (1994): Das Prinzip Leben, Ansätze zu einer philosophischen Biologie. Frankfurt a.M./Leipzig.
- KANT, I. (1978): Kritik der reinen Vernunft. Werkausgabe. Frankfurt a.M.
- KANT, I. (1978): Grundlegung der Metaphysik der Sitten. Werkausgabe. Frankfurt a.M.
- KAUFMANN, A. (1996): Grundprobleme der Rechtsphilosophie. Freiburg/München.
- KELSEN, H. (1960): Reine Rechtslehre. Wien.
- KIERKEGAARD, S. (1964/1967): Entweder/Oder. 2 Bde. Düsseldorf/Köln.
- KLÖPFER, M. (1989): Umweltrecht. München.
- KLÖPFER, M. (1998): Zukunft und Recht. In: Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für MARTIN LENDI, Zürich, S. 253 ff.
- KORFF, W. et al. (Hrsg.) (2000): Handbuch der Wirtschaftsethik. 4 Bde. Gütersloh.
- KÖNG, H. (1997): Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft. München.
- KÖNG, H. (1990): Projekt Weltethos. München.
- KULL, W. (Hrsg.) (2000): Zukunftsstreit. Göttingen.
- LARESE, W.; LENDI, M.; LINDER, W. (Hrsg.) (2000): Ethik als Handlungsmaxime. Bern.

## ■ Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, zum Besinnen, zur kritischen Distanznahme

- LENDI, M. (1981): Theologie-Philosophie-Rechtswissenschaft. In: HÄFELIN/HALLER/MÜLLER/SCHINDLER. (Hrsg.): Festschrift zum 70. Geburtstag von HANS NEF. Zürich, S. 211 ff.
- LENDI, M. (1997): Zur Rechtsethik des Raumplanungs- und Umweltschutzrechts. In: Umwelt- und Raumplanungsrecht, Heft 4, Alfeld 1984, S. 105 ff. (nachgedruckt in LENDI MARTIN, Lebensraum-Technik-Recht, 2.A., Zürich, S. 27 ff.).
- LENDI, M. (1984): Rechtsethische Anforderungen an Ingenieure. In: STRAUBE/WEIMAR (Hrsg.): Jurist und Technik zwischen Wissenschaft und Praxis, Festschrift für JOSEF KÜHNE zum 60. Geburtstag. Wien, S. 19ff.
- LENDI, M. (1991): Ethik der Raumplanung. In: GOPPEL, KONRAD; SCHAEFFER, FRANZ: Raumplanung in den 90er Jahren, Festschrift für KARL RUPPERT. Augsburg, S. 571 ff.
- LENDI, M. (1994): Planungsphilosophie und ihre Umsetzung. In: Innovative Regionalentwicklung, Festschrift für CONRAD GOPPEL. Augsburg 1993, sowie in: LENDI MARTIN, Planung als politisches Mitdenken. Zürich 1994, S. 39 ff.
- LENDI, M. (1995): Ethik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 232 ff.
- LENDI, M. (1996): Grundriss einer Theorie der Raumplanung. 3. A., Zürich, S. 125 ff.
- LENDI, M. (1998): Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung - am Beispiel der Schweiz. Stadt und Region. Schriftenreihe für Städtebau und Raumplanung Bd. 7, Institut zur Erforschung von Methoden und Auswirkungen der Raumplanung der Ludwig Boltzmann-Gesellschaft. Wien.
- LENDI, M. (1999): Raumplanung im Umbruch. Auf dem Weg zu einer politisch, sachlich und ethisch indizierten Raumplanung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich, S. 193 ff.
- LENDI, M. (1999): Gesellschaftlich vernetztes Recht. Zürich.
- LENDI, M. (2000): Normatives Handeln - am Beispiel der Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung. Arbeitsmaterial Nr. 254. Hannover, S. 132 ff.
- LENDI, M. (2000): Ethische Verantwortung der Raumplanung. In LARESE/LENDI/LINDER (Hrsg.): Ethik als Handlungsmaxime, Bern, S.113 ff.
- LENDI, M. (2001): Nachhaltigkeit in der Bürgergesellschaft: Verantwortungsvolles Planen, Entscheiden und Handeln. In: Hanns Seidel-Stiftung: Das Prinzip Nachhaltigkeit. Politische Studien Sonderheft 1/2001, München, S. 33 ff.
- LENK, H.; MARRING, M. (Hrsg.) (1998): Technikethik und Wirtschaftsethik. Opladen.
- LENK, H. (1997): Einführung in die angewandte Ethik, Verantwortlichkeit und Gewissen. Köln.
- LENK, H. (1992), Zwischen Wissenschaft und Ethik. Frankfurt a. M.
- MASTRONARDI, PH. (2001): Juristisches Denken. Bern/Stuttgart/Wien.
- MESSNER, J. (1984): Das Naturrecht. 7. A., Berlin.
- MITTELSTRASS, J. (2002): Wahrheit und Wahrhaftigkeit. Auf der Suche nach dem Ethos in der Wissenschaft. NZZ 6./7. Juli 2002, S. 73
- MÜLLER, J.P. (1993): Demokratische Gerechtigkeit. München.
- MÜLLER, J.P. (1999): Der politische Mensch – menschliche Politik. Basel.
- NEF, H. (1941): Gleichheit und Gerechtigkeit. Zürich.
- NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.) (1996): Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung. Ein Handbuch. Stuttgart.
- NIDA-RÜMELIN, J.; V.D. PFORDTEN, D. (Hrsg.) (2002): Ökologische Ethik und Rechtstheorie. 2. A., Baden-Baden
- ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (KANATSCHNIG, D.; WEBER, G.) (1998): Nachhaltige Raumentwicklung in Österreich. Wien.
- OTT, K. (1994): Ökologie und Ethik. Tübingen.

- OTTO, R. (1981): Aufsätze zur Ethik. München.
- PARLAMENTSDIENSTE (Parlamentarische Verwaltungskommission) (1998): Ethik im öffentlichen Dienst. Bern.
- PIEPER, A. (Hrsg.) (1992): Geschichte der neueren Ethik. 2 Bde. Tübingen/Basel.
- PIEPER, A. (Hrsg.) (1998): Ethik. In: PIEPER, ANNEMARIE (Hrsg.), Philosophische Disziplinen, Leipzig, S. 72 ff.
- RADBRUCH, G. (1973): Rechtsphilosophie. 8. A., Stuttgart.
- RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, Umweltgutachten 1994 (1994): Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart, S. 1 ff
- RAUMORDNUNGSGESETZ DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND vom 18. August 1997
- RAWLS, J. (1971): A Theory of Justice. Cambridge. Dt.: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a.M. 1975.
- ROHLS, J. (1991): Geschichte der Ethik. Tübingen.
- RUCH, A.; HERTIG, G.; NEF, U.CH. (Hrsg.) (1998): Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für MARTIN LENDI. Zürich.
- RUCH, A. (1997): Das Recht in der Raumordnung. Zürich.
- RUH, H. (1992): Argument Ethik. Orientierung für die Praxis in Ökologie, Medizin, Wirtschaft, Politik. 2. A., Zürich.
- RUH, H. (1995): Störfall Mensch. Wege aus der ökologischen Krise. Gütersloh.
- SALADIN, P. (1984): Verantwortung als Staatsprinzip. Basel/Stuttgart.
- SALADIN, P.; ZENGER, CH.A. (1988): Rechte künftiger Generationen. Basel.
- SCHINDLER, D. (1948): Recht Staat Völkergemeinschaft. Zürich.
- SCHULZ, W. (1972): Philosophie in der veränderten Welt. Pfullingen, insbes. S. 752 ff.
- SCHWEITZER, A. (1923): Kultur und Ethik. München.
- SCHWEITZER, A. (1973): Gesammelte Werke. 5 Bde. Zürich, insbes. Bd. V, S. 172 ff.
- SCHWEIZERISCHE AKADEMIE DER TECHNISCHEN WISSENSCHAFTEN (ohne Jahresangabe): Ethik für Ingenieure/technische Wissenschaftler. Zürich.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1996): Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1997): Strategie „Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz“. Bern.
- SCHWEMMER O. (1980): Ethik. In: MITTELSTRASS, JÜRGEN (Hrsg.): Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie, Bd.1, Mannheim/Wien/Zürich, S. 592 ff.
- SEELMANN, K. (1998): Rechtsphilosophie. In: PIEPER, ANNEMARIE: Philosophische Disziplinen, Leipzig, S. 326 ff.
- SOE, N.H. (1949): Christliche Ethik. Ein Lehrbuch. München.
- SPEMANN, R. (2001): Grenzen. Zur ethischen Dimension des Handelns. Stuttgart.
- SPITZER, H. (1995): Einführung in die räumliche Planung. Stuttgart.
- STENMARK, M. (2002): Environmental Ethics and Policy-Making. Uppsala.
- STREICH, B. (1998): Planungsethik in der Informationsgesellschaft. In: STREICH, B.; KÖTTER, T. (Hrsg.): Planung als Prozess. Festschrift für KLAUS BORCHARD zum 60. Geburtstag. Bonn, S.294 ff.
- THÜRER, D. (1998): Humanität als Ziel der schweizerischen Aussenpolitik? In: Das Recht in Raum und Zeit. Festschrift für MARTIN LENDI. Zürich, S. 529 ff.
- THURNHERR, U. (1998): Angewandte Ethik. In: PIEPER, A. (Hrsg.): Philosophische Disziplinen, Leipzig, S. 92 ff.
- TRILLHAAS, W. (1987): Ethik. In: Evangelisches Staatslexikon. 3. A., Stuttgart.
- TRILLHAAS, W. (1959): Ethik. Berlin.
- TUGENHAT, E. (1993): Vorlesungen über Ethik. Frankfurt a.M.
- ULRICH, P. (1997): Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Oekonomie. Bern/Stuttgart/Wien.

## ■ Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, zum Besinnen, zur kritischen Distanznahme

- VALLENDER, K.A.; MORELL, R. (1997): Umweltrecht. Bern.
- VEREIN DEUTSCHER INGENIEURE (VDI) (2000): Ethische Ingenieurverantwortung, Handlungsräume und Perspektiven der Kodifizierung. VDI-Report 31. Düsseldorf.
- VOGT, M. (1999): Das neue Sozialprinzip „Nachhaltigkeit“ als Antwort auf die ökologische Herausforderung. In: KORFF, WILHELM et al (Hrsg.): Wirtschaftsethik. Bd.1, Gütersloh, S. 237 ff.
- VOGT, M. (2000): Globale Nachbarschaft. Christliche Sozialethik vor neuen Herausforderungen. München.
- VOGT, M. (2001): Nachhaltigkeit – Ein neues Sozialprinzip christlicher Ethik. In: Hanns Seidel-Stiftung. Das Prinzip Nachhaltigkeit. Politische Studien Sonderheft 1/2001, München, S. 24 ff.
- WACHS, M. (Hrsg.) (1985): Ethics in Planning. New Brunswick/New Jersey.
- WEBER, M. (1992): Politik als Beruf. In: WEBER, M.: Wissenschaft als Beruf, Politik als Beruf. Tübingen, S. 157ff.
- WEDER, H. (2000): Über die politische Tragweite des Privaten. NZZ, 16./17. September, S. 1.
- WENDLAND, H.-D. (1971): Einführung in die Sozialethik. 2.A., Berlin New York.
- WENTSCHE, M. (1931): Geschichte der Ethik. Berlin.
- WOLF, E. (1966): Recht des Nächsten. 2.A., Frankfurt am Main.
- ZIMMERLI, W.CH.; ASSLÄNDER, W. (1996): Wirtschaftsethik. In: NIDA-RÜMELIN, J. (Hrsg.): Angewandte Ethik. Stuttgart, S. 290 ff.

## Ansätze zur Weiterarbeit und Ausblicke – sieben Thesen

### Gliederung

1. Zu den Zusammenhängen zwischen ethischen Grundfragen und dem Aufgabenverständnis von Raumplanung in Deutschland in Theorie und Praxis
2. Annäherung an das Thema auf ausgewählten Pfaden und zu wichtigen Sachfragen
3. Forschungserfordernisse
4. Ausblicke und sieben Thesen zur Ethik in der Raumplanung

### Literatur

#### **1. Zu den Zusammenhängen zwischen ethischen Grundfragen und dem Aufgabenverständnis von Raumplanung in Deutschland in Theorie und Praxis**

Wie M. LENDI in der Einführung zu diesem Band darlegte, haben sich Raumforschung und Raumwissenschaften zur Frage der ethischen Begründung von Raumplanung in Deutschland über lange Jahre zurückgehalten. M. LENDI gebührt das Verdienst, das Thema und auch den Begriff in die deutsche Raumplanung eingeführt zu haben (vgl. seine Darstellung zum Stichwort „Ethik in der Raumplanung“ im 1994 erschienenen Handwörterbuch der Raumordnung). Er hat dabei vor allem auf die Zusammenhänge zwischen der Fortentwicklung des Rechts und der sich wandelnden Aufgabenstellung der Raumplanung hingewiesen und die Interdependenzen erklärt.

Wenn auch der Begriff „Ethik“ im Zusammenhang mit der Raumplanung vom Prinzip her erst seit etwa 10 Jahren diskutiert wird, gab es natürlich seit Anbeginn einer Raumplanung in Deutschland Diskussionen zu ausgewählten Fragen ethischer Inhalte, die zumeist mit anderen Stichworten wie z.B. dem Leitbild der Raumordnung (vgl. den Beitrag von E. GUSTEDT in diesem Band), dem Auftrag der Schaffung von gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilräumen oder neuerdings über nachhaltige Raumentwicklung (vgl. vor allem die Beiträge von M. VOGT und G. WEBER in diesem Band) geführt wurden.

Zwei grundsätzliche Feststellungen zum Thema sind geboten:

- Die inhaltlichen Schwerpunkte oder ethischen Begründungen für Raumplanung haben sich in den letzten 100 Jahren völlig verändert: Waren z.B. bis in die 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts Aufgaben der Nahrungsmittelsicherung eine entscheidende auch ethische Begründung für die „Ordnung des Raumes“, so sind heute z.B. Fragen der informellen Selbstbestimmung ebenso Untersuchungsgegenstände wie die der nachhaltigen Raumentwicklung (vgl. die Beiträge von M. LENDI, B. STREICH, M. VOGT oder G. WEBER in diesem Band). Dieser Wandel der Schwerpunkte der ethischen Argumentationen in der Raum-

planung im Zeitablauf ist an ausgewählten Sachverhalten in dem Beitrag von HÜBLER (in diesem Band) dargestellt.

- Das Verhältnis der Aufgaben von Raumplanung und ethischen Begründungen und Erklärungen ist von Land zu Land unterschiedlich: Geschichte, kulturelle Vergangenheit, wirtschaftliche Situation, politisches System und Verwaltungstraditionen, der Stand des Bewusstseins (z.B. über Risiken) oder die Enge oder Weite eines Landes führen jeweils zu unterschiedlichen ethischen Positionen auch für die Planung der Raumnutzung. Die in diesem Band dargestellten Erkenntnisse und Bewertungen gelten vornehmlich für Deutschland; sie sind nur in sehr begrenztem Umfang auf andere Länder übertragbar.

Ethische Sachverhalte sind also innerhalb des Aufgabenfeldes der Raumplanung in Deutschland zumeist unter anderen Stichworten oder Bezeichnungen erörtert worden. Darauf soll an dieser Stelle besonders hingewiesen werden, weil die Mehrzahl der jetzt in der Raumplanung tätigen Akteure die Diskussionen über die ethische Grundausrichtung der (west-)deutschen Raumplanung nicht mehr selbst miterlebt haben; für diese sind die Fragen der ethischen Grundorientierung der Raumplanung kaum reflektierte Geschichte. Und die aus Ostdeutschland stammenden Akteure hatten keine Gelegenheit, diese Diskussionen zu verfolgen bzw. sich an ihr zu beteiligen. Sie wurden und werden also mit einem System konfrontiert oder sie müssen mit einem System arbeiten, dessen Bestimmungsgründe sie nicht kennen. Die Raumplanung arbeitet also heute mit aus den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts fortentwickelten Leitbildern und Methoden, deren Bezugsrahmen und auch deren ethische Bestimmungsgründe weitgehend unbekannt sind und regelmäßig weder in Praxis noch Forschung auf ihre ethischen Bestimmungsgründe hinterfragt werden.

Für die Zeit nach dem 2. Weltkrieg können als solche Diskussionsbereiche mit einem ethischen Hintergrund beispielhaft genannt werden:

- Die Gefahr der Einschränkung von Persönlichkeitsrechten durch (Raum-)Planung. In § 1 des 1965 erlassenen Raumordnungsgesetzes des Bundes wurde sozusagen als Grundlage deutscher Raumplanung bestimmt: „... die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient...“. Bestimmungsgründe für diese Vorschrift mögen die Erfahrungen von Raumplanung im Dritten Reich und die Einschränkung von Freiheitsrechten durch Planwirtschaft in der DDR gewesen sein. Ob eine solche Formulierung auch modernere Forderungen zu den Menschenrechten einschließt, soll hier offen gelassen werden. Festzustellen ist indes, dass diese Vorschrift in der Folgezeit – abgesehen von Diskussionen im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren – (die Vorschrift war nicht umstritten) und ihren Interpretationen in Gesetzeskommentaren weder in Raumforschung noch in der Planungspraxis eine besondere Bedeutung erlangte.
- Die Gefahr der Einschränkungen unternehmerischen Handelns durch Raumplanung, die seit den 50er Jahren immer wieder beschworen wird und die zugleich als eine Einschränkung von Freiheitsrechten (Niederlassungsfreiheit, Gewerbefreiheit, Freiheit der Berufswahl usw.) bezeichnet wird.
- Das Verhältnis von individuellen Eigentumsrechten (z.B. an Grund und Boden oder anderen Produktionsmitteln) und den Interessen der Allgemeinheit, die moralischen Rechtfertigungen von Boden-(Spekulations-)wertgewinnen und deren Besteuerung.

- Alle Sachverhalte in der Raumplanung, die mit dem Stichwort Subsidiarität umschrieben werden können (also sowohl das Verhältnis Staat – Private als auch das Verhältnis der verschiedenen Entscheidungs-(Planungs-)Ebenen betreffend, insbesondere auch die Einschränkung der Selbstverwaltung der Gemeinden durch Raumplanung (Art. 28, Abs. 2 Grundgesetz)).
- Schließlich hat der Egalisierungsauftrag der Raumplanung (Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Teilräumen) eine ethische Komponente. Die Diskussionen in Deutschland wurden hierüber in der Vergangenheit eher mit ökonomischen Argumenten (Förderung des Wirtschaftswachstums in benachteiligten Regionen, Schaffung von Arbeitsplätzen), als mit sozialen, ökologischen oder ethischen Begründungen geführt (HÜB-  
LER et. al. 1980).

Diese fünf Aspekte hatten in Deutschland seit den 60er Jahren eine begrenzte Bedeutung bei Fachleuten. Eine die Öffentlichkeit erreichende Debatte fand indes darüber bis heute nicht statt. Die Mehrzahl der Anstöße zu Diskussionen zur Sache erfolgte im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben auch außerhalb raumplanerischer Projekte (z.B. im Rahmen von Diskussionen über Finanzreformen). Die seinerzeitigen Diskussionen mit einem ethischen Hintergrund waren in starkem Maße von Juristen bestimmt: Technokratisch orientierte Raumplaner/innen interessierten diese Zusammenhänge weniger.

Eine Vielzahl von die Raumplanung berührenden Sachverhalten mit ethischem Hintergrund (die z.T. als Gesetzesvorschriften gültiges Recht sind) blieben weitgehend außerhalb der Handlungsoptionen der Planungspraxis und sie fanden auch kein Interesse der Raumwissenschaften (von Ausnahmen abgesehen). Einige Beispiele seien genannt: Was bedeuten Begriffe wie ‚landmannschaftliche Verbundenheit‘ oder ‚Heimat‘, welche ethischen Begründungen stehen hinter den Umweltgrundsätzen des § 2 ROG (gibt es nicht abwägungsfähige Tatbestände?) oder welche ethischen Grundsätze gelten im Konfliktfall bei Anwendung des so genannten Gegenstromprinzips?

Während also einerseits eine unzureichende Aufarbeitung und Diskussion von im Raumplanungssystem immanenten ethisch bedeutsamen Fragestellungen festgestellt werden kann, haben sich sowohl Planungspraxis als auch Raumwissenschaften bei den allgemeinen Diskussionen über die Ethik in unserer Gesellschaft merkwürdig zurückgehalten. Hingewiesen wird beispielhaft auf die Ethikdebatte im Umwelt- und Naturschutz, die Risikodebatte bei den Kernkraftwerken oder in der Abfallpolitik, die Einführung von Großtechnologien, die Gentechnik oder die ethischen Aspekte der Mobilitätspolitik („Freie Fahrt für freie Bürger“). Begründet wird diese Abstinenz von Raumplanern/innen im Regelfall mit mangelnder Kompetenz der Raumplanung, wohlwissend, dass mit Entscheidungen in diesen und anderen Bereichen z.T. irreparable Prozesse eingeleitet und Raum- und Siedlungsstrukturen langfristig in einer Weise verändert werden, die nicht den Wertvorstellungen z. B. in Form der Ziele und Grundsätze der Raumordnung entsprechen.

In den 80er und 90er Jahren erfuhr die allgemeine Ethikdiskussion in Deutschland, auch mit befördert durch die Umwelt- und Ökologiedebatte (HAMPICKE 1999 und zusammenfassend TROMMER 2001) oder die wissenschaftlichen Diskussionen zum Risiko, in Deutschland eine neue Bedeutung (z.B. Tschernobyl). Raumwissenschaften und Raumplanungspraxis blieben während dieser Zeit weitgehend bei den oben benannten Positionen der 60er Jahre

stehen und verpassten die Chance, ihr Koordinatensystem im Wertekanon neu zu justieren. Mit ökonomischen Standorttheorien aus den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts oder Zentrale-Orte-Theorien wurden weiterhin Begründungen für raumplanerische Entscheidungen abgeleitet und die Entwicklung (von Räumen) wurde als Mehrung von Personenzahlen, Gütern und Dienstleistungen verstanden. Ohne dieses Wachstum – das war und ist auch heute noch weitgehend die gängige Prämisse in der Raumplanung – keine Entwicklung! Und dort, wo Konflikte beim Wachsen auftreten, ist bei den Abwägungsentscheidungen Bürgerinteressen oder Erfordernissen aus der Ökologie ein etwas größeres Gewicht beigegeben worden. Die ethischen Grundaussagen wurden aber als konstante Größen verstanden, über die in den 60er Jahren ein weit gehender Konsens hergestellt wurde und die als stabil galten.

Raumplanung hat in den 40 Jahren ihrer Existenz nach dem 2. Weltkrieg in Deutschland nicht an bestehenden Strukturen gerüttelt, sondern sie war mit ihren Konzepten an der „raumgerechten“ Verteilung von Zuwächsen beteiligt (z.B. bei der Entwicklung ländlicher oder altindustrialisierter Gebiete). Dies war in Zeiten mittlerer Raten des wirtschaftlichen Wachstums und der Zunahme der Bevölkerungszahlen erfolgreich; bei Abnahme der Bevölkerung (Schrumpfung) und niedrigem wirtschaftlichen Wachstum versagt diese Umverteilungsstrategie, wie die dramatische Lage beispielhaft in den neuen Bundesländern zeigt.

Raumplanung und Raumforschung haben sich bis heute nicht den Erfordernissen gestellt, die sich aus einer neuen Nachhaltigkeitsdiskussion seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro ergeben (vgl. die Beiträge von M. VOGT und G. WEBER in diesem Band). Diese Erfordernisse beziehen sich – wird nachhaltige Raumentwicklung umfassend verstanden, wie seit 1997 im Raumordnungsgesetz des Bundes normiert ist – eben nicht nur auf den Raum/die Fläche und erfordern marginale Anpassung von Leitbildern, ethischen Begründungen, Methoden und Instrumenten, sondern sie machen eine grundsätzliche Änderung der inhaltlichen Bezugsrahmen, der Untersuchungs- und der Handlungsgegenstände und der Verfahrensabläufe von Planung notwendig, die zu einem Paradigmenwechsel führen wird. Vielleicht sind wir schon mittendrin?

Der Wertewandel in der Bevölkerung, neue Lebensstile und -formen, die Veränderungen der Bevölkerungsstrukturen (zurückgehende Geburtenhäufigkeit, Überalterung, Einwanderungen) sind ebenso an den im Zeitablauf zumeist unveränderten Methoden, Leitbildern und Zielen, Konzepten und Instrumenten der Raumplanung vorbeigegangen, wie die gravierenden Veränderungen in den Wirtschaftsstrukturen (z.B. Bedeutungsverlust der Landwirtschaft und Bedeutungszunahme stofflicher und energetischer raumrelevanter Planungsfragen) zeigen.

In anderen Ländern findet eine fachöffentliche Diskussion über ethische Grundfragen der Raumplanung seit längerem statt. Erinnerung sei an die „Ethical Principles in Planning“ der APA (American Planning Association) in den USA aus dem Jahre 1992. Zwar können die dortigen Ergebnisse der Diskussionen nur in begrenztem Maße auf den deutschsprachigen Raum übertragen werden; allein die Tatsache der Auseinandersetzung mit diesen Fragen legt es nahe, sich auch hierzulande diesen Themen zu stellen.

Die Folgen dieser Veränderungen haben zu einer Wert- und Sinnkrise von staatlicher Planung im Allgemeinen und Raumplanung im Besonderen geführt. Staatliche Planung geht

im Regelfall weit über das Aufgabenfeld der Raumplanung hinaus. Sie kann eigentlich nur im Kontext der internationalen und europäischen Gesellschafts- und Wirtschaftsentwicklung beurteilt werden.

Diese oben genannten fast ausschließlich auf Wachstum ausgerichteten raum- und siedlungsstrukturellen Konzepte sind vielfach an ihren Grenzen angelangt und richten sich z.T. gegen sich selbst, wie die nachfolgende beispielhafte und keinesfalls vollständige Auflistung von Wachstumsfolgewirkungen zeigen mag:

- Siedlungswachstum zerstört Siedlungsstrukturen (Suburbanisierung, passive Sanierung in peripheren Gebieten), fördert Zwangsmobilität und Ressourcenerstörung.
- Wachsende Mobilität zerstört Mobilität (mehr Verkehr, Staus, höherer Ressourcenverbrauch).
- Wachsende Transparenz zerstört Transparenz (je mehr Informationsangebot – auch durch Werbung –, je geringer die Informationsaufnahme durch den Einzelnen).
- Wachsender Tourismus zerstört Tourismus (je mehr Hotelburgen oder Massierung an zentralen Standorten, desto geringer die Attraktivität).
- Wachsende Wirtschaft (mit Mehrverbrauch an Stoffen und Energie) zerstört Wirtschaft und Umwelt.
- Mehr Sicherheit zerstört Sicherheit (je mehr Waffen, umso größer die Bedrohung, je mehr Sicherheit im wirtschaftlichen Betätigungsfeld (Arbeitsplätze, Investitionen), umso mehr ist diese der systemimmanenten Wachstumslogik unterworfen).
- Zunehmende Globalisierung zerstört die Handlungs- und Gestaltungsspielräume des Regionalen und Lokalen und führt zu weiterer Fremdbestimmung der Bürger/innen.

Ethische Fragen sind also – und das war ein übereinstimmendes Votum des Arbeitskreises<sup>1</sup> – für alle mit räumlicher Planung befassten Einrichtungen und Personen, aber auch für Politiker und Private, die darüber entscheiden, deswegen bedeutsam, weil sie sich mit zukunftsorientierten Verhaltensanforderungen an (Planungs-)Betroffene wenden und diese in Verantwortung nehmen sollen. Vergleichsweise große planerische Ermessensspielräume und Entscheidungsalternativen und die mit der modernen Planung einhergehenden Wissensvorsprünge, durch die auf individuelle Schicksale eingewirkt wird, erfordern ethisch begründetes Reflektieren und Handeln, das über den Gesetzes- und Regelvollzug hinausgeht.

Raumplanung ist von ihrem Selbstverständnis, aber auch von ihrem Auftrag her legitimiert und geradezu aufgefordert, das Leben der Mitmenschen und das Leben in Fauna und Flora wie auch den Raum als physische Dimension zu erhalten und auf das derzeit nicht Ergündbare zu achten und dieses zu schützen. Erst die Reflektion über diese Prämissen, die zumeist über Gesetznormen hinausgehen, begründen eine moralische Legitimation von Raumplanung.

<sup>1</sup> Die erste Fassung der folgenden Abschnitte geht auf einen Text von M. LENDI zurück, den dieser im Dezember 2002 formuliert hat.

Die mit Raumplanung Beauftragten achten den Vorrang von Menschenrechten vor Nutzenerwägungen. In Konfliktfällen orientieren sie sich vorrangig an nachhaltigen Notwendigkeiten, der Human- und Sozialverträglichkeit, dem Gemeinwohl und sie berücksichtigen Sicherheitserfordernisse. Dabei soll jeweils bedacht werden, dass Kriterien und Indikatoren für die Erfüllung dieser Anforderungen jeweils abhängig von den Wertvorstellungen sind, die nicht dogmatisch auszulegen, sondern nur diskursiv zu ermitteln und später anzuwenden sind. Diese Abwägungsvorgänge sind ständig aufgrund gesellschaftlicher, ökonomischer, kultureller und sozialer Veränderungen zu überprüfen und sie sollten nicht nur rückwärts gerichtet Vergangenheit erklären, sondern vor allem zukünftige Entwicklungen (ex ante) einschließen.

## 2. Annäherung an das Thema auf ausgewählten Pfaden und zu wichtigen Sachfragen

Mit den Arbeiten des Arbeitskreises „Ethik in der Raumplanung“ will die Akademie für Raumforschung und Landesplanung eine Diskussion zur Ethik anregen und zugleich das Problembewusstsein für Defizite in dieser Sache verdeutlichen. Die Aufsätze in diesem Band sind ein Beitrag hierfür. Sie sind in zwei Themenkomplexe unterschieden:

- Ethik im Umbruch der Moderne
- Ethisch handeln als Auftrag.

Die Zielsetzungen und die Arbeitsweise des Arbeitskreises hat M. LENDI in seiner Einführung ausführlich beschrieben und zugleich die Grenzen und Möglichkeiten der Behandlung eines für Planer/innen vergleichsweise „spröden“ Themas aufgezeigt. M. LENDI hat auch erläutert, weshalb sich die Akademie für Raumforschung und Landesplanung mit ethischen Fragen der Raumplanung befasst hat und er hat, auf die Aktualität des Themas verwiesen. Ein die Tätigkeit des Arbeitskreises konstituierender Sachverhalt wird als Rahmenbedingung für die Arbeit formuliert: Es gibt keine konsolidierte Sicht der Ethik in der Raumplanung und so nimmt es nicht wunder, dass in den Beiträgen ein unterschiedlicher Zugang zum Thema versucht wird, dessen Vielfalt überrascht (bei einer interdisziplinären Zusammensetzung der Arbeitsgruppe mit großen Altersunterschieden der Autoren/innen) und befruchtend auf weitere Forschungsarbeiten zur Sache wirken kann. Es gibt also keine konkreten Maßstäbe für eine „gute“ Raumplanung oder für eine ethisch richtige (oder falsche) Raumplanung.

In dem ersten Abschnitt „Ethik im Umbruch der Moderne“ sind vier Beiträge enthalten, in denen versucht wird, die Aktualität des Themas und seine Anforderungen an den Politikbereich Raumplanung zu skizzieren.

M. VOGT beschreibt in seinem ersten Beitrag „Aufgaben, Methodik und Maßstäbe der Ethik“ die Aufgaben, Funktionen und Grenzen einer allgemeinen Ethik und verweist auf das Erfordernis von Verhaltensänderungen Beteiligter durch Kritisieren, Motivieren und Integrieren. Der Verfasser setzt sich dann mit dem Begriff Verantwortung als Leitbegriff für die ethische Reflexion von Entwicklungsproblemen auseinander, erläutert dies im Einzelnen an den Untersuchungsgegenständen Verantwortungssubjekt, Verantwortungsobjekt, Verantwortung einfordernde Instanzen und beschreibt Kriterien der Verantwortung. Im Schlussteil dieses Beitrages wendet er sich den Problemen des Mensch – Natur – Verhältnisses zu.

Im Beitrag von B. STREICH „Information, Wissen, Planungsprozesse und Macht“ wird deutlich, dass die Veränderungen im Informationsbereich für eine neue Planungsethik von besonderer Bedeutung sind. Ein Teil herkömmlicher Methoden und von Erfahrungswissen verliert an Gewicht und der Umgang mit Informationen und daraus abzuleitende Folgerungen beeinflussen die Form der Machtausübung (durch Planung). STREICH beschreibt das Verhältnis von Wissen und Raumplanung im Zeitablauf von der Anpassungsplanung zum Prozessmanagement und diskutiert sodann Folgerungen, die sich für eine moderne Form einer Raumplanung ergeben können. Ein Überblick über die einschlägige internationale Diskussion, die insbesondere von der UNESCO aufgegriffen wurde, zeigt das dazu vergleichsweise unzureichende Problembewusstsein in der deutschen Planungsdiskussion. Die vom Autor unversuchte Systematisierung der verschiedenen „Ethik-Diskussionsansätze“ kann für die Raumplanungsdiskussion insbesondere bei Auswertung weiterer ausländischer Erfahrung bedeutsam sein. B. STREICH'S Hinweise auf die Zusammenhänge zwischen Information, Kommunikation und Partizipation sind in der Planungsdiskussion nicht neu; im Hinblick auf die zuvor geschilderten ethischen Erfordernisse und die digitalen Möglichkeiten des Umganges mit Informationen sind sie jedoch neu zu bewerten. Im Schlusskapitel dieses Beitrages werden Vorschläge für eine Diskussion eines neuen Grundverständnisses von Raumplanung gemacht, die z.T. mit denen übereinstimmen, die in anderen Beiträgen dieses Bandes formuliert sind.

In einem zweiten Beitrag von M. VOGT über „Das Prinzip der Nachhaltigkeit aus ethischer Perspektive“ wird der Stand der internationalen Diskussion dargestellt, die Zusammenhänge zu den ethischen Fragen offengelegt und Normen genannt, über die in den aktuellen Diskussionen gestritten oder schon Einvernehmen hergestellt wurde. Besonders herausgearbeitet hat VOGT in dem Beitrag den Sachverhalt, dass Nachhaltigkeitsabwägungen nicht – wie oft in der aktuellen Raumplanungsdiskussion behauptet – eine Aufgabe des Flächenschutzes oder des Schutzes der natürlichen Ressourcen sind, sondern er verweist auch auf die konstitutiven Elemente einer kulturellen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeitsdimension.

Der Verfasser hat sich dem Thema „Ethik und Raumplanung in Deutschland“ in anderer Weise genähert. Er hat versucht, ausgewählte ethische Bestimmungsgründe deutscher Raumplanung im Zeitablauf, beginnend mit der vorletzten Jahrhundertwende, zu beschreiben und deren Praxisrelevanz zu deuten. Er kommt zu dem Ergebnis, dass über Ethik in der Raumplanung in Deutschland kaum nachgedacht und geforscht wurde, das Thema weitgehend obsolet war und ein Teil der ethischen Bestimmungsgründe der Raumplanung in den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts unter völlig anderen Rahmenbedingungen und Werthaltungen formuliert und sodann über „Planungsphilosophien“, Ziele der Raumordnung und Methoden in die Gegenwart transportiert wurden. Im Schlussteil seines Beitrages nennt der Verfasser Vorschläge, die bei einer Modifizierung der Raumplanung bedacht werden sollten.

In dem zweiten Teil des Bandes mit der Überschrift „Ethisch handeln als Auftrag“ werden in Beiträgen von P. MICHEL-FABIAN, in zwei Beiträgen von M. LENDI, von G. WEBER, E. GUSTEDT und von C. CLEMENS z.T. aus einer spezifischen Sicht, z.T. in umfassender Weise die Erfordernisse beschrieben, die für eine stärkere Berücksichtigung von ethischen Erfordernissen in der Raumplanung bedeutsam sind.

P. MICHEL-FABIAN hat den Versuch unternommen, den wissenschaftlichen Stand der allgemeinen Ethikdiskussionen, die in anderen Politikbereichen und Wissenschaftsdisziplinen mit Intensität geführt werden, im Hinblick auf eine Relevanz für das System der Raumplanung zu überprüfen. Ethik in der Raumplanung wird von der Autorin als eine interdisziplinäre, anwendungsbezogene und normative Ethik dargestellt, die in sämtlichen Bereichen der Raumplanung bedeutsam ist. Sie soll sich gegen einseitige, willkürliche, beliebige oder zufällige Entscheidungen bzw. Handlungsanweisungen richten. Eine ethische Reflexion fordert Politiker, Juristen, Planungspraktiker in Verwaltung oder freien Büros und Lehrende dazu auf, sowohl die Form als auch die Motivationen, Inhalte und Ziele ihrer Entscheidungen zu reflektieren. Sie weist darauf hin, dass in vermeintlich „rein fachlichen Entscheidungen“ zumeist auch Wertentscheidungen stecken, so dass es praktisch unmöglich ist, sich hinter eine objektive Fachlichkeit zurückzuziehen und deswegen Verantwortungsübernahme zurückzuweisen. Daraus leitet P. MICHEL-FABIAN unmittelbar die Forderung ab, dass die jeweiligen Akteure, Planungsbereiche oder auch Verbände in eine Selbstreflexion über moralische Implikationen und Vorstellungen eintreten. Die dazu erforderliche ethische Urteilskompetenz, d.h. die Fähigkeit, Handlungen auf ihre impliziten und expliziten Motivationen, Inhalte und Ziele zu untersuchen und aus einer intersubjektivierenden ethischen Sicht zu beurteilen, sollte nach Auffassung der Autorin verstärkt werden. Zum einen über das Einführen ethischer Gehalte in die Ausbildung und Lehre von Planenden. Darüber hinaus wird es nach der Auffassung der Verfasserin des Beitrages unumgänglich, sich ethische Expertisen von Fachleuten einzuholen. Das sind die zwei Schienen, auf denen der ethische, interdisziplinäre Diskurs begonnen werden kann – die Befähigung zur Selbstreflexion innerhalb der Planenden und die „Fremd“-Reflexion von externen Ethik-Beratern, deren argumentatives Potenzial für grundsätzliche Fragestellungen gewinnbringend eingesetzt werden kann. Dann kann die Raumplanung von ihren Entscheidungen behaupten – so ein Fazit der Untersuchung von P. MICHEL-FABIAN –, multiperspektivisch, intersubjektiv, nachvollziehbar, widerspruchsfrei und verantwortungsbewusst – also ethisch reflektiert – zu sein.

In dem Beitrag von M. LENDI „Rechtsethik als Grundlage der Raumplanung“ arbeitet der Verfasser viele der für diese Aufgaben der Raumplanung bestimmenden rechtlichen Grundlagen heraus und stellt die Zusammenhänge zwischen den ethischen Grundanforderungen und den rechtlichen Ausformungen dar. LENDI weist Planer und Planerinnen immer wieder auf den Geltungsanspruch der Rechtsordnung auch bei der Formulierung und Bestimmung ethischer Grundaussagen hin. Er geht in diesem Beitrag insbesondere auf aktuelle Entwicklungen der Deregulierung, Globalisierung und Privatisierung ein, durch die viele Grundeinsichten früherer Raumplanung in Frage gestellt werden. Im weiteren Ablauf der Untersuchung unterscheidet der Verfasser die Verfassungs- und die einfache Gesetzesebene und arbeitet die zeitliche Gebundenheit ethischer Normen und Aussagen heraus. Der Beitrag ist geprägt von der Einsicht, dass das Recht, selbst wenn es von sachlichen Anliegen dominiert wird, immer ethische Bewertungen einschließt. Der Herausarbeitung dieser Einsicht in einer filigranen Ableitung ist eines der Hauptmerkmale dieses Beitrages.

G. WEBER greift das im ersten Abschnitt von M. VOIGT behandelte Thema mit einem anderen Zugang zur Sache wieder auf, mit dem Beitrag „Nachhaltige Raumentwicklung als ethisch gebotene Herausforderung für die Raumplanung“. Sie geht von der Feststellung aus, dass Raumplanung eine Schlüsseldisziplin für die Organisation einer nachhaltigen Raumentwick-

lung sein könnte, weil sie eine Vielzahl von Voraussetzungen erfüllen könnte wie Querschnittsorientierung, Vorsorgeorientierung, sparsamer Umgang mit Ressourcen, Langfristigkeit, Prozesshaftigkeit, Offenheit, Wertgebundenheit und Komplementarität. Die Verfasserin setzt sich im weiteren Verlauf des Beitrages mit den Sachverhalten auseinander, die der Verwirklichung der Umsetzung eines Konzeptes der nachhaltigen Raumentwicklung entgegenstehen, und sie weist auf Fehleinschätzungen vieler Raumplaner zur Sache hin. Sie zeigt schließlich die Grenzen auf, die einer Implementation von Konzepten einer nachhaltigen Raumentwicklung entgegenstehen. Ihr Beitrag schließt mit praktischen Handreichungen für Planerinnen und Planer, wie sie mit der uralten, neuen Aufgabe der nachhaltigen Entwicklung umgehen sollten; und dabei auch bei sich selbst beginnen sollten.

Wie in einzelnen Beiträgen dargestellt, fand eine Ethikdiskussion in der Raumplanung vor allem unter dem Stichwort des Leitbildes der Raumordnung (des Städtebaues oder des Naturschutzes) statt. Leitbilder sind einerseits vom Untersuchungsgegenstand her enger als ethische Anforderungen zu beschreiben, sie sind andererseits gegenständlicher und unmittelbarer auf die jeweiligen Disziplinen oder Bereiche bezogen. Der ethische Gehalt solcher Leitbilder ist indes unbestritten. In dem Beitrag von E. GUSTEDT wird dieser ethische Gehalt einiger die deutsche Raumplanung bestimmender Leitbilder untersucht und die Wirkungen einiger dieser Leitbilder auf die Planungspraxis werden geschildert.

Im Arbeitskreis bestand weitgehend Übereinstimmung darüber, dass ein anderer Umgang mit ethischen Prinzipien in der Raumplanung notwendig ist und diese Anforderung zunächst einmal in der Ausbildung von Planerinnen/Planern verwirklicht werden soll. C. CLEMENS beschreibt diese Erfordernisse aus der Sicht eigener Erfahrungen und als langjährige Planungspraktikerin in erfreulich offener und frischer Weise und ihr Blick in Nachbardisziplinen, z.B. die der Ingenieure, offenbart die derzeitigen Schwächen der universitären Planerausbildungen. Ihre Vorschläge zu Verbesserungen sollten im Blick auf die anderen Beiträge dieses Bandes den für die Ausbildung Verantwortlichen den Blick öffnen für die Notwendigkeit, bei der Fortentwicklung von Lehrkonzepten und Curricula die ethischen Dimensionen von Planung, also die einer ethischen Grundorientierung, wieder in das Zentrum solcher Ausbildungen zu rücken. Nicht eine spezifische Ethiklehreveranstaltung wird eine Problemlösung sein, sondern eine vielfältige Reflexion in vielen Veranstaltungen.

Der Grundsatzbeitrag dieses Bandes steht am Schluss: M. LENDI hat mit seinem Beitrag „Ethik und Raumplanung – Respekt vor dem Leben“ den Rahmen für die Arbeit des Arbeitskreises zu sehr früher Zeit formuliert und auf diese Weise die Diskussionen bereichert und zugleich aber auch den Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen sich die Arbeit bewegt hat. Er hat auf die ethischen Grundvoraussetzungen verwiesen, die Raumplanung konstituieren sollten, und dabei an die Rückbesinnung auf das Leben erinnert, den Schutz der Lebensvoraussetzungen angemahnt und an die Bedeutung des politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und individuellen Lebens in den Räumen und über die Zeiten hinweg erinnert und Raumplaner als „Lebensraumplaner“ bezeichnet. Er hat in starkem Maße an die erinnert, die Raumplanung „machen“, und an jene, die für die Planung oder Organisation des Raumes Verantwortung tragen. Globalisierung und die völlige Veränderungen der Raumplanung sind Anlass für eine Neu- und/oder Rückorientierung der Raumplanung. Sein Plädoyer geht in die Richtung, in Raumplanungsdiskussionen und -entscheidungen Zukunft wieder stärker als zurzeit zu berücksichtigen. LENDI setzt sich mit der Art von Ethik auseinander, die für Raumpla-

nung wichtig ist, und er erklärt in diesem Beitrag die Nähe der Raumplanungsethik zur Rechtsethik. Last not least versucht der Autor, die Grenzen und Möglichkeiten zu beschreiben, die Raumplanungstheorien und -methoden durch Ethik erfahren können, und er verweist auf die inhaltliche Nähe zu der neuen Nachhaltigkeitsdiskussion. Seine Überzeugung zu der Notwendigkeit einer Raumplanung formuliert LENDI mit dem Satz: „Die Raumplanung, wie immer sie genannt wird, ist nicht eine historische Episode. Sie ist Ausdruck der bleibenden Zukunftsverantwortung für das Leben in Raum und Zeit.“

### 3. Forschungserfordernisse

Der Arbeitskreis hat sich explizit mit einem konkreten Forschungsprogramm „Ethik und Raumplanung“ nicht befasst. Dessen ungeachtet sind nachfolgend einige besonders aktuelle Themen genannt, die im Arbeitskreis diskutiert wurden und über deren dringliche Bearbeitung Einvernehmen bestand. Die Reihenfolge der Auflistung enthält freilich keine Angaben zur Priorität der Erkenntnisgewinnung durch Forschung. Darüber hinaus werden in der Mehrzahl der vorangegangenen Beiträge eine Vielzahl offener Fragen angezeigt, deren Bearbeitung geboten ist.

Zu überlegen ist indes, ob die im Zusammenhang mit der Diskussion über ethische Gründe für Raumplanung zu benennenden Forschungsfragen in einem eigenständigen Programm formuliert werden sollten oder ob es nicht aus vielen Gründen zweckmäßiger ist, im Zusammenhang mit ohnehin notwendigen Untersuchungen über die Modernisierung der Raumplanung, z.B. im Rahmen der Nachhaltigkeitsdiskussion, in inhaltlicher, methodischer und verfahrensmäßiger Hinsicht und aus Gründen einer internationalen Kompatibilität den ethischen Fragestellungen eine größere Aufmerksamkeit und einen größeren Stellenwert als bisher beizumessen? Wenn oben dargestellt wird, dass die Schnittmengen zwischen den Fragen einer ethischen Neuorientierung der Raumplanung und denen einer nachhaltigen Raumentwicklung vergleichsweise groß sind, wären Synergieeffekte bei einer strategisch ausgerichteten Verzahnung beider Forschungsbereiche denkbar.

Wichtig ist die Einsicht, dass es sich bei der Formulierung von einschlägigen Forschungsfragen und -programmen über ethische Dimensionen räumlicher Fragestellungen vor allem um einen wissenschaftsgestützten und keinen rein wissenschaftlichen Prozess handelt, weil Entscheidungen über ethische Normen von der Wissenschaft nicht getroffen werden sollten. Ethische Grundorientierungen sind nur dann als solche zu bezeichnen, wenn sie die die Raumplanung konstituierenden Verfahren des Erwägens und Abwägens in das Zentrum des Forschens und Planens stellen. Der Umgang mit Zukunft und Ungewissheit, die Entscheidung über das Ausmaß an Vorsorge und Behutsamkeit, die Abwägung zwischen Informationstransparenz und dem Schutz individueller oder betrieblicher Interessen sind Beispiele hierfür. Zweifelsfrei ist indes, dass Forschungen zu den ethischen Bestimmungsgründen der Raumplanung holistische Ansätze erfordern, die eine bewusste Gegenposition zu den immer stärker segmentierten Einzelfragestellungen, die auf kurzfristige Verwertung der Ergebnisse angelegt sind, einnehmen müssten.

Interessant in dem Zusammenhang wäre dann die Feststellung, dass eine zunehmende ganzheitliche Betrachtung wieder zu einem der Ausgangspunkte früherer Raumplanung zurückführen könnte: der sachlichen, räumlichen und zeitlichen Bündelung von Ereignissen,

Maßnahmen oder Veränderungen, die durch die immer stärkere Ausdifferenzierung und Segmentierung von gesellschaftlichen und administrativen Subsystemen mit deren negativen Folgewirkungen auf den Raum, die Umwelt oder die soziale Situation der Menschen fragwürdig geworden ist.

Stichworte eines solchen neu justierten Forschungsprogramms wären Erkenntnisinteressen in Richtung Kooperation und Konsens, Transparenz und Offenheit, Freiwilligkeit (Selbstverpflichtungen auch im Hinblick auf die Qualität von Planung), Kompensation statt Verbote, Wirkungsabschätzungen auf der Zeitachse und laufende Überwachung der Ergebnisse (Raumcontrolling).

- Ein Anfang könnte gemacht werden, indem die Ergebnisse der aktuellen Diskussionen zur Ethik in anderen Bereichen auf ihre Raumrelevanz geprüft werden, wie z.B. Naturschutz und Ethik, Risiko, Technikwirkungen von Großtechnologien und Ethik, Anwendung der Gentechnik in der Landwirtschaft und räumliche Auswirkungen usw. Diesen Bereich könnte man als ethische Komponente von Wirkungsabschätzungen ex post und ex ante (z.B. durch Prognosen) bezeichnen.
- Für die planmäßigen Veränderungen in der Raum- und Siedlungsstruktur können zwei Aufgabenfelder besonders bedeutsam werden, in denen voraussichtlich größere Veränderungen bevorstehen: die Veränderungen in der staatlichen Agrarpolitik und der Strukturwandel, der in der Verkehrs-(Mobilitäts-)Politik zu erwarten ist. Ökonomische und fiskalische Erfordernisse bestimmen vor allem die jetzige Diskussion; ethische Aspekte, die mit Grundsatzfragen künftigen Lebens im Zusammenhang stehen, sollten ebenso beachtet werden und in Forschungskonzepten Priorität erhalten.
- Ein anderer Forschungsschwerpunkt könnten die unterschiedlichen ethischen Bestimmungsgünde raumrelevanter Sachverhalte in den Nachbarländern oder den Ländern der EU sein, indem die tatsächlichen oder rechtlich fixierten Normen für die Raum- und Siedlungsstruktur verglichen werden. Was bedeuten gleichwertige Lebensverhältnisse innerhalb einer erweiterten EU, wie müssen Erreichbarkeiten und Zumutbarkeiten anders definiert werden z.B. für eine „Raumgerechtigkeit“ bei Rückgang von Einwohner- und Arbeitsplatzzahlen und welche Subventionen können hierfür als „gerecht“ akzeptiert werden usw.?
- Welche ethischen Gründe erfordern einen „neuen Umgang“ mit Grund und Boden und anderen natürlichen Ressourcen und welche Änderungen von Eigentumsverfassungen müssten daraus abgeleitet werden? Die bereits in den 60er Jahren geführten Diskussionen über die Sozialpflichtigkeit von Grund und Boden, jetzt erweitert im Sinne einer Ökologiepflichtigkeit und Nachhaltigkeit, müssen fortgeführt werden. Auch die vergleichsweise neue ethische Dimension des Wertverlustes von Immobilien in den Regionen mit abnehmenden Bevölkerungszahlen und ohne Nachfrage muss im Hinblick auf soziale und ethische Erfordernisse neu bedacht werden und vielleicht zu Änderungen raumplanerischer Konzepte führen?
- Weitgehend außerhalb des Betrachtungshorizontes raumplanerischer Forschung blieben bisher ethische Fragen der Baukultur und die Beziehungen zwischen bebauter und unbebauter Um- und Mitwelt. Sie wurden bisher – wenn überhaupt – auf gestalterische/archi-

tektonische Fragen bezogen und die Zusammenhänge zwischen Raum- und Siedlungsstrukturen, Ethik und Ästhetik blieben bisher weitgehend außerhalb des Focus gängiger Forschungsprogramme oder sie wurden sehr kleinteilig bearbeitet.

- Ethische Fragen müssten auch im Zusammenhang mit der jetzt aktuellen Diskussion über die Neuausrichtung sozialer Systeme (Alters- und Krankenversicherung usw.) und deren räumlichen Auswirkungen erforscht werden. Die Zusammenhänge sind evident. Ein solcher Forschungsansatz könnte das Anliegen der Raumwissenschaften stärker als bisher in die Nähe eines entscheidungsorientierten politischen Interesses rücken, weil natürlich eine Ethikdiskussion auch in der Raumforschung in die Gefahr gerät, allenfalls akademisches Interesse zu wecken und die Beratungsresistenz (LENDI 2003) der Träger der Planung nicht mindert.

Generell ist auch für die Forschungsplanung und -programmierung für die Raumwissenschaften zu fordern, dass eine stärkere Rückkoppelung von sich wandelnden ethischen Anforderungen vor dem Hintergrund sich ändernder Planungsrealitäten und -anforderungen erfolgt. Ob dies durch spezielle Verfahrensregeln erleichtert werden kann, wurde im Arbeitskreis nicht weiter diskutiert. Dies gilt aber nicht nur für die Forschung, sondern auch für die Planung und deren Erfolgskontrolle selbst. Das soll aber nicht bedeuten, ein „Diktat der Ethik“ zu konstituieren, sondern deren Einbeziehung soll vor allem das Selbstverständnis der räumlichen Planung hinterfragen sowie deren Methoden überprüfen.

#### **4. Ausblicke und sieben Thesen zur Ethik in der Raumplanung**

In ARISTOTELES' Ethik ist die Rede vom letzten, selbstzwecklichen Ziel des Handelns als Voraussetzung des Guten. Übertragen auf die heutige Situation der Raumplanung in Deutschland ist dieses Ziel in weiten Teilen unbekannt und umstritten:

- Raumplanung in Wissenschaft und Praxis hat in Deutschland in der Vergangenheit weitgehend darauf verzichtet, die Zusammenhänge zwischen Planungsrealität und den ethischen Grundlagen ihres Tuns einer breiten Öffentlichkeit zu verdeutlichen (wie das der Umweltpolitik teilweise gelungen ist); die Sinnstiftung von Raumplanung ist verloren gegangen. Vielleicht mag dies auch eine Ursache des Bedeutungsverlustes dieser öffentlichen Aufgabe sein?
- Die klassische Raumplanung geht in Theorie und Praxis im Regelfall in ihren Vorstellungen, Methoden und bei der Instrumentalisierung und Implementation von linearen Kausalketten aus, denen ein bestimmtes Zweck – Mittel – Denken zu Grunde liegt (vgl. auch RITTER 1999). Naturvorgänge, eine Vielzahl gesellschaftlicher Sachverhalte und fast alle ethischen Bestimmungsgründe werden in Entscheidungsprozessen dann ausgeblendet, wenn sie monetär nicht erfasst werden können oder sollen. Ob auch diese Einseitigkeit des Zuganges zum Forschungs- und Handlungsgegenstand „Mensch und Raum“ ein Grund für die abnehmende Akzeptanz der Raumplanung in Politik und Gesellschaft und das immer geringer werdende Handlungsvermögen ist, soll unbeantwortet bleiben.
- Raumplanung hat darauf verzichtet, Zukunft zum Thema zu machen; stattdessen befasst sie sich überwiegend mit Gegenwart und in den theoretischen Grundlegungen fast ausschließlich mit Vergangenheit. Die spannenden Diskussionen über Zukünfte finden in

Wissenschaft und Öffentlichkeit zumeist ohne die bedeutsamen Aspekte der Raum- und Siedlungsstruktur statt.

- Raumplanung hat es bisher versäumt, die Ergebnisse der seitherigen Bemühungen um die Ordnung des Raumes zu dokumentieren (zu evaluieren); z.T. abstruse Argumente werden von Raumplanern gegen eine solche Evaluierung vorgebracht. Stattdessen fordert die Mehrzahl der dieser Profession zuzuordnenden Fachleute seit 30 Jahren ständig mit den Hilfsverben „müssten, sollten, möchten usw.“ neue Kompetenzen, mehr Macht und größere Einsicht anderer Beteiligter.

Dieser Rückgang des politischen Stellenwertes deutet u.a. an, dass Raumplanung sich neuerdings immer stärker auf Metakompetenzen wie die des Moderierens und Vermittelns (WEGENER 2000) von vergleichsweise „wildwüchsig“ sich vollziehenden Veränderungsprozessen zurückzieht und ihre Daseinsberechtigung vor allem durch ein viele Rand- und Nebenbedingungen ausgrenzendes Regionalmanagement begründet. Ihre frühere Richtungssicherheit ist verloren gegangen. Die alten Leitbilder wurden obsolet und neue Leitplanken für die Planungspraxis, die zukunftsfähig sind, fehlen.

Für diese könnten die folgenden sieben Thesen bestimmend sein:<sup>2</sup>

1. Aufgabe der Raumplanung ist es, rationale Nutzungsvorschläge und alternative Optionen für den jeweiligen Raum unter Berücksichtigung von gesellschaftlichen, politischen, ökonomischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Bedingungen im zeitlichen Ablauf sowie der individuellen Anforderungen der Bewohner/innen vorzuschlagen und deren Umsetzung zu fördern. Die Raumplanung trägt eine besondere Verantwortung, weil sie ein „Anwalt künftiger Raumnutzungen“ sein und wegen der Breite ihrer Kompetenz in viele Lebensbereiche des/der Einzelnen einwirken kann. Vorschläge zur Raumnutzung können sich von anderen Nutzungsanforderungen auch deshalb unterscheiden, weil zukünftige Erfordernisse einen hohen Rang einnehmen müssen. Die für die Raumnutzung politische Verantwortung Tragenden, die Raumplaner/innen, die Raumnutzer und die Institutionen, die Raum anfordern, sind neben dem Rückgriff auf einschlägige Theorien und normative Aussagen immer wieder an die ethischen Begründungen zu erinnern. Diese ethischen Begründungen müssen jeweils verdeutlicht und für Diskurse verständlich gemacht werden. Raumplanung muss ihre Verantwortung durch Erfassen und Ausgleichen von Interessenkonflikten und Konkurrenzen um den Raum unter Orientierung auf Reflexionen über Freiheit, Menschenwürde, Menschenrechte und den Schutz des Lebens wahrnehmen. Da es eine Theorie der Raumplanung nicht gibt, vermeidet diese den Rückgriff auf Ideologien oder sich selbst genügende Rationalitäten (die oft einseitig aus ökonomischen Erkenntnissen abgeleitet werden).

---

<sup>2</sup> Der Inhalt dieser Thesen geht wiederum auf eine Darstellung von M. LENDI vom Dezember 2002 zurück, der, um einige Aspekte von P. MICHEL-FABIAN und M. VOGT ergänzt, im Arbeitskreis partiell diskutiert und sodann vom Verfasser zusammengefasst wurde. Diese sieben Thesen sind als ein Ergebnis der Arbeiten des Arbeitskreises aus der Sicht des Verfassers zu verstehen, der hierfür die Verantwortung trägt.

2. Aufgabe der Raumplanung ist es vor allem, langfristige Grundanliegen für das sich über Generationen hinziehende Leben in Raum und Zeit sicherzustellen und zugleich Optionen offen zu lassen. Kurz- und mittelfristige Umsetzungsprozesse sind in der aktuellen Situation der Raumplanung bedeutsam; aber die langfristigen Wirkungen dieser Entscheidungen auf künftige Generationen sind zu berücksichtigen. Dies erfordert auch, alle jetzt in der Raumplanung gängigen Methoden zur Entscheidungsvorbereitung im Hinblick auf die Einbeziehung dieser langfristigen Erfordernisse zu überprüfen und gegebenenfalls fortzuentwickeln. Raumplanung zielt auf eine nachhaltige Entwicklung (stabile Lebensraumverhältnisse über die Zeiten) und verweist auf die Koordinaten von Rechtssicherheit, gewährleistender Rechtsordnung, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Solidarität und Einhaltung der Menschenrechte, ökologischer Stabilität und lebensräumlichen Qualitäten.
3. Der Mensch und seine Bedürfnisse stehen im Mittelpunkt raumplanerischer Tätigkeit. Ihn in raumplanerische Tätigkeiten einzubinden und mit ihm seine Verantwortung zu erörtern, ist ein wesentlicher Bestandteil und eine Voraussetzung raumplanerischen Tuns. Raumplanung kommuniziert mit der Öffentlichkeit über die Begrenztheit des „Lebensraumes“, über Gefahren und Risiken der „Über“-Nutzung und der Vernachlässigung langfristiger Folgewirkungen. Raumplanung soll den Betroffenen zugleich auch die Möglichkeiten und Potenziale aufzeigen, die der Raum bietet. Hoheitliche Planungen, demokratisch legitimierte Planungsverfahren, Partizipation und Kooperation entbinden nicht von der Verantwortung, ethische Prinzipien dabei zu berücksichtigen. Einseitige hoheitliche Orientierung der Raumplanung widerspricht ebenso diesen ethischen Anforderungen, wie die Interessenwahrnehmung an Interessierte zu delegieren. Normativ indizierte Planung erfordert in jedem Fall die Mitwirkung der Betroffenen. Raumplanung bemüht sich um Akzeptanz und Konsens unter Berücksichtigung der langfristigen Auswirkungen für kommende Generationen und berücksichtigt die Ergebnisse von Diskursen mit Betroffenen.
4. Die Raum-, Boden- und Ressourcennutzung hat haushälterisch zu erfolgen. Der Schutz der Lebensbedingungen hat Vorrang als Bedingung für die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft. Haushälterisch heißt auch, bei unumgänglichen Veränderungen Kompensationen in Form von Ausgleichsmaßnahmen festzulegen und dabei Qualitäten der Raumgestaltung – auch in ästhetischer Hinsicht – zu berücksichtigen. Freizügigkeit und Mobilität der Menschen sind zentrale Maximen raumplanerischen Tuns; sie unterliegen indes den zuvor genannten Abwägungsgeboten.
5. Raumplanung verzichtet auf die Festschreibung von Zielen und Maßnahmen, deren Auswirkungen, auch langfristiger Art, nicht hinreichend bekannt sind. Irreversible Prozesse, die lebenszerstörende Wirkungen haben können, sollen unterbunden werden. Makrorisiken mit unwägbareren Gefährdungspotenzialen sind zu vermeiden. Raumplanerische Optionen mit gefährlichen Folgewirkungen, die jetzt nicht korrigierbar sind, sind nur dann akzeptabel, wenn Steuerungsmöglichkeiten geschaffen und Korrekturmöglichkeiten eröffnet werden können. Dies ist aber zuvor nachzuweisen.
6. Die Knappheit des Raumes und die Irreversibilität bestimmter Arten von Raumnutzungen ist bei Nutzungsentscheidungen, auch von privaten Investoren, zu berücksichtigen.

Die Raumplanung zeigt dazu die Rahmenbedingungen auf, innerhalb derer die privaten Nutzungsentscheidungen getroffen werden sollen (Knappheit, Standortfolgen und -anforderungen, Immissions- und Ressourcenbelange u. a.).

7. In Forschung und Lehre ist es unabdingbar, die Zusammenhänge zwischen den ethischen Grundanforderungen, auch an die normativen raumplanerischen Vorgaben, und planerischen Vorschlägen zu überprüfen und Argumentationen einzuüben, die diese ethischen Voraussetzungen verdeutlichen. Durch Raumplanung sollen Kreativität und Innovationen gefördert werden, die durch fachlich und ethisch begründete Motivationen unterstützt werden.

## Literatur

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDSPANUNG (ARL) (Hrsg.) (1991): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte (FuS) Bd. 182. Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDSPANUNG (ARL) (Hrsg.) (1994): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- CAMPBELL, S.; FAINESTEIN, S.S. (Hrsg.) (1996): Readings in Planning Theory. Oxford.
- GEIßLER, K.A. (2002): Der Simultant. In: Psychologie heute, 29. Jg., H. 11.
- FÜRST, D. (1999): Globalisierung und europäische Integration versus nachhaltige Entwicklung – Implikationen widersprüchlicher Anforderungen an die Raumplanung. In: WEILAND, U. (Hrsg.): Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, Europäischer Integration und Nachhaltiger Entwicklung. Berlin.
- HAMPICKE, U. (1999): Zur Ethik in der Umwelt- und Landschaftsplanung – die Naturschutzpraxis als Beispiel eines ethisch fragwürdigen Umgangs der Menschen miteinander. In: WEILAND, U. (Hrsg.): Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, Europäischer Integration und Nachhaltiger Entwicklung. Berlin.
- HÖFFE, O. (Hrsg.) (1999): Lesebuch zur Ethik. 2. Aufl., München.
- HÜBLER, K.-H.; SCHARMER, E.; WEICHTMANN, K.; WIRZ, ST. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Abhandlungen Bd. 80. Hannover.
- HÜBLER, K.-H. (1987): Raumordnungspolitik und Wertewandel – Überlegungen zur Fortentwicklung der Raumordnungspolitik. Beiträge Bd. 103 der ARL. Hannover.
- HÜBLER, K.-H. (2000): Das tradierte Leitbild der Raumordnung und das Konzept einer nachhaltigen Regionalentwicklung – wie passt das zusammen? In: Zukunftsperspektiven von Raumplanung und ländlicher Neuordnung – 25 Jahre Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung an der Universität für Bodenkultur. Wien.
- LENDI, M. (1994): Ethik in der Raumplanung. In: Handwörterbuch der Raumordnung (Hrsg.: ARL). Hannover.
- LENDI, M. (2001): Zukunft entwerfen – Rückgriff auf die Planung. Vortrag gehalten im November 2001 bei dem Bund Deutscher Architekten (BDA). München (Manuskript).
- LENDI, M. (2003): Politikberatung – wachsende Resistenz. Manuskript.
- RITTER, E.-H. (1998): Der Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft. In: Methoden und Instrumente räumlicher Planung (Hrsg. ARL). Hannover.
- SACHVERSTÄNDIGENAUSSCHUSS FÜR RAUMORDNUNG (SARO) (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland (SARO-Gutachten). Stuttgart.

## ■ Ansätze zur Weiterarbeit und Ausblicke – sieben Thesen

TROMMER, G. (2001): Umweltethik. Zusammenfassender Beitrag in dem Lehrbuch Landschaftsplanung (Hrsg. RIEDEL/LANGE). Heidelberg, Berlin.

WEGENER, M. (o. J., 2000): Raumplanung als Systemrationalität oder die Rettung der Raumplanung durch die Ökologie. In: Was ist Raumplanung? Hrsg. K.-M. SCHMALS, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 89. Dortmund.

ZINKAHN, W.; BIELENBERG, W. (1965): Raumordnungsgesetz des Bundes. Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts. Berlin.

## **Kurzfassungen / Abstracts**

### **Ethik in der Raumplanung – Zugänge und Reflexionen**

### **Ethics in Spatial Planning – Approaches and Reflections**

MARKUS VOGT

#### **Aufgaben, Methoden und Maßstäbe der Ethik**

Dieser Beitrag bietet eine kurze Einführung in einige grundlegende Phänomene der Ethik sowie ihrer Aufgaben und Grenzen in (post-)moderner Gesellschaft. Es wird plädiert für eine Ethik, die nicht Handlungsrezepte vorgibt, sondern zur Freiheit befähigt. Die "Verwendungsmöglichkeiten" der Moral werden mit Hilfe der drei Begriffe "kritisieren", "motivieren" und "integrieren" beschrieben und an Beispielen erläutert. Vor dem Hintergrund einer Inflation des Begriffs "Verantwortung" wird versucht, seine Bedeutung von vier Beziehungen her zu klären: Wer ist für was vor wem nach welchen Kriterien rechtfertigungspflichtig? Ziel des letzten Abschnittes ist die logische und pragmatische Prüfung zentraler Argumente für und gegen die Bezugnahme auf den Menschen bei der Begründung ökologischer Imperative. Das Ergebnis wird als „ökologische Aufklärung der Anthropozentrik“ bezeichnet.

#### **Purposes, Methods and Standards of Ethics**

This article presents a short introduction into some fundamental phenomena of ethics as well as the tasks it is confronted with and its boundaries in a (post-) modern society. The text constitutes a plea for an ethics that does not prescribe formulas for action but yields provisions for freedom. The "deployment range" of morals is described with the help of the three terms "criticise", "motivate" and "integrate" and is illustrated by examples. The author tries to clarify its meaning by illustrating it in the context of four different relationships against the background of an inflationary employment of the term "responsibility": whose duty is it to justify what to whom according to what criteria? The objective of the final passage is the logical and pragmatic examination of the main arguments in favour of and against the reference to man in the explanation of the ecological imperative. The result is described as the "ecological enlightenment of anthropocentrism".

BERND STREICH

#### **Information, Wissen, Planungsprozesse und Macht**

#### **Die Wissensgesellschaft als Herausforderung an die Planungsethik**

Durch den Wechsel von der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft sind auch die ethischen Bezüge in der Raumplanung Veränderungen ausgesetzt. Machtverhältnisse verlagern sich mit dem Effekt, dass sich dies in gravierender Weise auch auf das Handeln in der Raumplanung auswirkt. Der Beitrag widmet sich deshalb der planungsethischen Herausforderung durch die Wissensgesellschaft und hier in erster Linie dem Umgang mit Information

und Wissen im Zuge von Planungsprozessen. Im Anschluss an die Merkmale der Wissensgesellschaft und ihre Ausprägungen in der räumlichen Planung wird der Stand der internationalen Fachdiskussion dargelegt, vor allem mit Blick auf die entsprechenden Aktivitäten von internationalen Organisationen – von der UNESCO „infoethics“-Initiative bis hin zu entsprechenden Richtlinien der Europäischen Union mit ihren Konsequenzen für das nationale Recht. Ethiktypen und ihre Bedeutung für Planungsaktivitäten in der Wissensgesellschaft sind anschließend Gegenstand der Betrachtung. Aus planungsethischer Sicht wird dann die Nutzung digitaler Medien als Instrument der Information, Kommunikation und Partizipation beleuchtet. Abschließend wird die Frage der Machtausübung durch und mittels Planungsinformation noch einmal in expliziter Weise aufgegriffen, um einige Überlegungen darüber anzustellen, auf welche Weise eine ‚Domestizierung‘ von Machtausübung durch Wissen und Zugriff auf technische Wissensspeicher in der Raumplanung stattfinden könnte.

## **Information, Knowledge, Planning Processes and Power**

### **The Knowledge Society as a Challenge to Planning Ethics**

Ethical references in spatial planning have also shifted due to the transformation of the industrial society to a knowledge society. Relations of power are so shifted by the effect that this also seriously affects action in spatial planning. It is for this reason that the article is dedicated to the challenge to planning ethics – and in doing so, primarily deals with the manner in which information and knowledge is dealt with in planning processes. After the characteristics of the knowledge society and their shape in spatial planning have been illustrated and their features have been revealed, the current status of the international discussion of experts is depicted, especially directing attention to the corresponding activities of international organisations – from the “info-ethics“-initiative of the UNESCO to the according guidelines of the European Union and their consequences concerning national law. Then, types of ethics and their importance for planning activities in the knowledge society become the subject of reflection. Next, light is thrown on the utilisation of digital media as an instrument of information, communication and participation from the angle of planning ethics. The article winds up with the question of the execution of power through and by planning information in an explicit manner in order to reflect on the manner in which a ‘domestication’ of the execution of power through knowledge and the access to technical knowledge stores could take place in spatial planning.

MARKUS VOGT

### **Das Prinzip der Nachhaltigkeit in ethischer Perspektive**

Der Beitrag analysiert die mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit verbundenen Wertentscheidungen unter besonderer Berücksichtigung ihrer Relevanz für die Raumordnung. Ausgangspunkt ist zunächst eine Begriffsklärung aus politisch-strategischer, umweltökonomischer und kulturphilosophischer Sicht. Im Mittelpunkt der Suche nach ethischen Maßstäben steht die kritische Auseinandersetzung mit vier Axiomen: (1) gleiche Lebenschancen für künftige Generationen, (2) konstantes Naturkapital, (3) globale Gerechtigkeit, (4) Risikominimierung. Trotz offener Fragen und unterschiedlicher Interpretationsmöglichkeiten ergeben sich eine

ganze Reihe verbindlicher Schlussfolgerungen für Ressourcenmanagement, Verfahren demokratischer Partizipation und den Stellenwert regionaler Räume. Mit der Verständigung über die ethischen Grundlagen des Nachhaltigkeitsprinzips gewinnt die Raumplanung Anschluss an die interdisziplinäre Diskussion der Zukunftsplanung.

### **The Principle of Sustainability in Ethical Perspective**

The article analyses value decisions connected to the principle of sustainability taking into special consideration their relevance to regional policy. The initial starting point is a clarification of terms from a strategically political, ecologically economic and culturally philosophical point of view. The focus of the search for ethical standards lies in the critical analysis of four axioms: (1) equal life prospects for future generations, (2) constant nature capital, (3) global justice, (4) minimisations of risks. Quite a number of definite conclusions for resource management, processes of democratic participation and the importance of regional space are revealed in spite of unanswered questions and differing possibilities of interpretation. Spatial planning manages a connection to the interdisciplinary discussion of future planning through the communication of the ethical foundations of the principle of sustainability.

KARL-HERMANN HÜBLER

### **Ethik und Raumplanung in Deutschland**

Der Verfasser befasst sich in den Kapiteln 1 bis 3 mit Begriffsdefinitionen, Aufgabenbeschreibungen und einer allgemeinen Beschreibung der Zusammenhänge zwischen dem Raum, der Aufgabe, dessen planmäßige Veränderungen zu betreiben, und den jeweiligen ethischen Bestimmungsgründen. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Aussagen dieses Beitrages im Wesentlichen nur für Deutschland gelten. In den Kapiteln 4 bis 9 werden sodann im zeitlichen Ablauf von der vorletzten Jahrhundertwende an die Zusammenhänge zwischen Ethik und Raumplanung in fünf Zeitepochen an ausgewählten Sachverhalten beschrieben. Im Kapitel 8 wird die Situation in der früheren DDR analysiert und im Kapitel 10 werden ausgewählte Vorschläge unterbreitet, wie bei einer Modernisierung der Raumplanung neben einer Vielzahl von sachlichen Erfordernissen auch ethische Prinzipien verstärkt in die Überlegungen einbezogen werden sollten.

### **Ethics and Spatial Planning in Germany**

In the chapters 1 through 3, the author deals with the definition of terms, the description of tasks and a general description of the links between space, the task of pursuing its scheduled changes and the respective ethically determinative reasons. It is pointed out expressly that the statements made in this article essentially apply only to Germany. The links between ethics and spatial planning in five eras are then described in chronological order in the chapters 4 through 9 with the example of select cases, commencing from the turn of the century before last. Chapter 8 analyses the situation in the former GDR and chapter 10 submits select proposals as to how ethical principles should also be taken into consideration increasingly aside from a multitude of technical requirements in the modernisation of spatial planning.

PETRA MICHEL-FABIAN

## **Möglichkeiten ethischer Reflexion in der Raumplanung**

### **Ein Vorschlag zum systematischen Einstieg in den interdisziplinären Diskurs**

Eine Ethik in der Raumplanung als anwendungsbezogene Ethik ist eine Interdisziplin, die zwischen Moral und Ethik auf der einen Seite und praktischen Anliegen und Entscheidungsproblemen der Raumplanung auf der anderen Seite vermittelt. Sie verbindet theoretischen Anspruch mit sozialer Funktion. Sie beurteilt Gegenstand, Inhalt, Form, Methoden, Verfahren, Instrumente, Ziele und Folgen der Planung und berücksichtigt dabei zeitliche sowie räumliche Dimensionen. Sie ist eine interdisziplinäre, im Sinne von analytischer Klarheit kritisch distanzierte Reflexionsdisziplin mit normativem Anspruch. Ihre Argumentationsdimensionen ergeben sich aus den Fragenbereichen ethischer Pflichten, ethischer Verantwortung in der Planung, Planungsfolgen sowie den Inhalten eines aus ethischer Sicht guten Lebens. Diese Reflexion schließt sowohl individual- als auch gruppen- bzw. institutionen-, sozial- und naturethische Fragestellungen mit ihren verschiedenen räumlichen und zeitlichen Dimensionen ein. Sie gibt keine Rezepte oder Einzelfallentscheidungen vor, sondern appelliert an die Planenden, ihre je eigene Verantwortung in das tägliche Handeln umzusetzen.

## **Possibilities of Ethical Reflection in Spatial Planning**

### **A Proposition for a Systematic Entry into the Interdisciplinary Discourse**

Ethics in spatial planning as an applied ethics is interdisciplinary and mediates between morals and ethics on the one hand and practical concerns and problems in decision making concerning spatial planning on the other hand. It links the theoretical standard with the social function. It judges subject, content, form, methods, procedures, instruments, objectives and consequences of planning and at the same time takes dimensions of time and space into consideration. It is an interdisciplinary reflective principle in terms of a critically distanced reflective discipline of analytical clarity with a normative claim. Its dimensions of argumentation arise from the areas of ethical duties, ethical responsibilities in planning, and the consequences of planning as well as the content of a good life in the ethical sense. This reflection includes individual questions as well as group questions and/or questions related to institutions, of socio-ethical or nature-ethical essence as the case may be with their differing dimensions of space and time. It does not prescribe instructions or decisions concerning individual cases but appeals to the planning person to convert her/his own respective responsibility into everyday action.

MARTIN LENDI

### **Rechtsethik als Grundlage für die Raumplanung**

Das Recht schließt, selbst wenn es von sachlichen Anliegen dominiert wird, ethische Urteile ein. Seine innere ethische Ausrichtung bewegt sich nicht auf der hohen Ebene des philosophischen Ringens um das richtige Tun; es spricht die Rechtsadressaten an und sieht deshalb von Überhöhungen ab. Dennoch greift es zurück auf die Würde und Freiheit der Menschen, auf das Recht auf Leben, auf die personale Verantwortung und schlägt in diesem Sinne die Brücke zwischen dem alltäglichen verbindlichen Sollen und den Eckwerten, die der Theologie und der Philosophie eigen sind. Die Raumplanung ist durch das Recht – vor allem durch die Verfassungen – auf solche Grundorientierungen hin ausgerichtet und spiegelt diese. Das Raumplanungsrecht wird dadurch zur rechtsethischen Grundlage der Raumplanung. Dies verpflichtet den Gesetzgeber und die rechtsanwendenden wie auch planenden Rechtsadressaten, die ethischen Akzente der relevanten Erlasse zu bedenken. Die besonderen Verpflichtungen des Raumplanungsrechts bestehen im Hinweis auf die Zukunft, die intergenerationelle Gerechtigkeit und den Respekt vor dem Leben.

### **Ethics of the Law as a Basis of Spatial Planning**

Even though it is dominated by factual concerns, the law includes ethical judgements. It is not on the high level of the philosophical struggle for the right actions that the inner, ethical orientation of the law is established; it is directed at the addressees of the law and therefore refrains from excessiveness. And yet it falls back on the dignity and freedom of man, the right to life, to personal responsibility and thus builds the bridge between binding everyday obligations and the basic values characteristic to theology and philosophy. Due to the law, spatial planning is aligned towards such basic orientations and reflects these – especially through constitutions. In this way, the Law on Spatial Planning becomes the legally ethical basis for spatial planning. This obligates the legislator and the addressees of the law applying the law as well as the planning addressees to consider the ethical accents of the relevant decrees. The special obligations of the Law on Spatial Planning are constituted by its reference to the future, to justice between the generations and to the respect for life.

GERLIND WEBER

### **Nachhaltige Entwicklung als ethisch gebotene Herausforderung für die Raumplanung**

Dieser Beitrag beleuchtet das Beziehungsgeflecht zwischen dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und der Raumplanung aus unterschiedlichen Gesichtswinkeln. Auf der Grundsatzebene sprechen eine Reihe gewichtiger und detailliert dargelegter Argumente für eine Schlüsselrolle der Raumplanung bei der Entwicklung und Umsetzung des Nachhaltigkeits-Leitbildes. In starkem Kontrast dazu steht aber derzeit der tatsächlich getätigte mangelhafte Einsatz der Raumplanung im Dienste dieses zukunftsweisenden Konzepts. Der Frage, welche Gründe für dieses Auseinanderdriften zwischen ethisch gebotenen Anspruch und praktizierter Wirklichkeit ausschlaggebend zu sein scheinen, wird in der Folge nachgegangen,

um schließlich in Überlegungen zu münden, welche Maßnahmen die gebotene Umsetzung nachhaltiger Raumentwicklungen aus heutiger Sicht fürs erste fördern könnten.

### **Sustainable Development as an Ethically Necessary Challenge to Spatial Planning**

This article throws light on the network of relationships between the guiding principle of sustainable development and spatial planning from different points of view. A number of weighty arguments stated in a detailed manner support spatial planning's key position in the development and implementation of the guiding principle of sustainability. At present however, the actual employment of spatial planning in the service of this forward-looking concept is unsatisfactory and extremely contrasting. The question as to the reasons which seem decisive for the movement that has drifted apart the ethically necessary standard and the practised reality are pursued subsequently. Finally, this leads to reflections concerning the measures the necessary implementation of sustainable spatial planning could support for the time being from today's point of view.

EVELYN GUSTEDT

### **Leitbilder und deren Bedeutung für eine ethisch begründete Raumplanung**

Der Leitbildbegriff wird in diesem Beitrag als eine umfassende Zielbestimmung verstanden, die einen anstrebenswerten Zustand eines Raumes oder Sachverhaltes auf der Grundlage unterschiedlicher, gegeneinander abgewogener Ziele beschreibt. Sie sind insofern Bestandteil von Zielsystemen und damit unverzichtbarer Teil jeglichen Planungshandelns. Ethik wird als die geisteswissenschaftliche Auseinandersetzung mit moralischen Werten verstanden. Sie wird mit normativen Überzeugungen bezüglich des Handelns uns selbst, den Mitmenschen und der Natur gegenüber gleichgesetzt. In Leitbildern, vor allem in solchen genereller Art, manifestieren sich solche Überzeugungen und werden in Worte gefasst. Weil es das eine, epochale Leitbild nicht geben wird und schon gar nicht ‚Handlungsrezepte‘ für Planende, müssen Planer Verantwortungsrollen zu übernehmen bereit sein. Anhand von zwei Beispielen (SARO-Gutachten, Europäisches Raumentwicklungskonzept – EUREK) wird skizziert, ob in ihnen moralische Begründungen für die Festlegung der darin genannten Ziele feststellbar sind.

### **Guiding Principles and their Importance for Spatial Planning that is Ethically Founded**

In this article, the term guiding principle (Leitbild) is defined as a comprehensive determination of an objective, which describes a condition of space or facts which are worth striving for on the basis of different objectives which are compared. As far as that goes they are components of systems of objectives and therewith an indispensable part of any planning action. Ethics is considered to be the humanistic argument of moral values. It is equated with ourselves, our fellow man and nature concerning normative convictions of action. Such convictions are manifested in guiding principles, especially in those of general nature, and put into

words. Planning persons must be willing to take over roles encumbered with responsibility as no single epochal guiding principle and especially no 'instructions for action' will exist. Two examples (SARO-expert opinion, European Spatial Development Programme – ESDP) outline whether moral arguments for the determinations of the objectives mentioned in them are intrinsically ascertainable.

CORINNA CLEMENS

### **Ethische Aspekte in der Ausbildung von Raumplanerinnen und Raumplanern**

Planungsethik bildet bislang keinen festen Bestandteil der deutschen Planerausbildung – und dies, obwohl sie auf unterschiedlichste Weise die täglichen Entscheidungen Planender als Individuen, als Gruppe und innerhalb von Institutionen beeinflusst. Eine stärkere Verankerung der Planungsethik innerhalb der Planerstudiengänge kann sich der Orientierungsfunktion der Ethik widmen, das Verhalten Planender reflektieren und sich mit der Außenwirkung planungsethischer Diskurse befassen. In jedem Fall scheint es sinnvoll, Planungsethik in der Ausbildung in einen ethischen Diskurs praktizierender Planerinnen und Planer und der berufsständischen Vereinigungen einzubetten. Die Auseinandersetzung mit ethischen Aspekten der Raumplanung sollte darüber hinaus als eine Chance zur Verbesserung des Bekanntheitsgrades und des Ansehens der Planungsprofessionen in der Öffentlichkeit begriffen werden.

### **Ethical Aspects in the Education of Spatial Planners**

So far, planning ethics does not constitute a permanent component in the German education of planners – and this although it influences the daily decisions of planners as individuals, as groups and inside institutions in varying ways. Should planning ethics become more firmly embedded in planning studies, they could dedicate themselves to the orientation function of ethics, reflect the behaviour of planning persons and deal with the consequences of planning discourses relating to ethics. In any case it seems sensible to embed planning ethics in education in an ethical discourse of practising planners and in the organisations of this professional group. Moreover, dealing with ethical aspects of spatial planning should be understood as a chance to improve the degree of recognition and the reputation of the planning professions in public.

MARTIN LENDI

### **Ethik und Raumplanung – ein Auftrag zum Innehalten, zum Besinnen, zur kritischen Distanznahme**

Der Text befasst sich mit der Frage nach der Bedeutung der Ethik für die Raumplanung und damit nach der Relevanz der Ethik für die Raumplaner. Der Ethikbedarf entsteht durch das programmatische Handeln der Raumplanung, wächst aber auch aufgrund der anhaltenden Entrechtlichung als Folge der Internationalisierung und Privatisierung, dann aber auch im Hinblick auf neue Verfahren der Mediation und der Kooperation, jederzeit auch im Umgang

mit sensitiven Daten inmitten der Informationsgesellschaft. Die hier vorgetragenen Überlegungen entwickeln keine besondere und schon gar nicht eine allgemeine Lehre der Ethik. Hingegen verweisen sie die Raumplanung auf ihre Kerngegenstände und auf die ethische Reflexion darüber.

Im Zentrum der Raumplanung stehen der Schutz der Lebensvoraussetzungen und die Entfaltung des politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und individuellen Lebens in den Räumen und über die Zeiten hinweg, kurzum, das Leben in all seinen Variationen steht im Mittelpunkt. Respekt vor und Ehrfurcht gegenüber dem Leben in seiner Einmaligkeit und Vielgestaltigkeit stellen sich ein. Die moderne Raumplanung hat dies bis in die Entscheidungsprozesse hinein zu beachten, mitten durch die Werte-, Ziel- und Interessenkollisionen hindurch. Sie gewinnt dadurch an innerer Souveränität und an Verlässlichkeit, vor allem dann, wenn sie sich vom Besinnen und Sinnen leiten lässt, besonnen zu handeln.

### **Ethics and Spatial Planning – A Request to Pause, to Reflect, to Critically Detach Oneself**

The article deals with the question of the importance of ethics for spatial planning and there-with also with the relevance of ethics for spatial planners. The requirement for ethics is caused by the programmatic action of spatial planning but is also growing due to the persistent deprivation of rights as a consequence of internationalisation and privatisation but also in view of new procedures in mediation and cooperation, always also in relation to sensitive data in the midst of the information society. The reflections expressed here do not develop a specific ethical theory and under no circumstances do they express a general ethical theory. However, they refer spatial planning to their core subjects and to the ethical reflection of just these.

The protection of the prerequisites for life and the development of political, economic, social and individual life in the spaces and for a long period of time are at the centre of spatial planning interest, in short, life in all its variations is the focus of interest. Respect for life and awe of its uniqueness and its polymorphism arise. Modern spatial planning must take this into account in the processes of decision making and always keep it in mind when dealing with the collisions of values, objectives and interests. In this way, it has the possibility of gaining inner sovereignty and reliability, especially when allowing it to be guided into level-headed action through reflection and meditation.

KARL-HERMANN HÜBLER

### **Ansätze zur Weiterarbeit und Ausblicke – sieben Thesen**

Der Verfasser weist eingangs auf die Notwendigkeit hin, die in dem Band behandelten Fragestellungen insbesondere auf die Situation in Deutschland zu beschränken. Ethische Fragen der Raumnutzung und -planung sind von Land zu Land unterschiedlich zu beurteilen. Weiter werden Diskussionsgegenstände aus dem Aufgabenbereich der Raumplanung benannt, die in der Vergangenheit einen ethischen Hintergrund hatten, aber ein vergleichsweise geringes öffentliches und wissenschaftliches Interesse fanden. Sodann werden einige

ausgewählte aktuelle Fragen beschrieben, deren Erörterung auch aus ethischen Gründen bedeutsam sein kann.

Im zweiten Abschnitt fasst der Autor die Einzelbeiträge des vorliegenden Bandes aus der Sicht einer Weiterführung der Diskussion zusammen und in Abschnitt 3 werden über diese Einzelbeiträge hinausgehende Forschungsfragen formuliert, die teilweise im Arbeitskreis diskutiert wurden.

In Abschnitt 4 stellt der Verfasser das Erfordernis grundsätzlicher Reflexionen aktuellen raumplanerischen Forschens und Handelns auch unter ethischen Aspekten heraus und formuliert dies in sieben Thesen.

### **Approaches for Further Action and Outlooks – Seven Theses**

At the beginning the author points out the necessity to limit the questions discussed in the volume to the situation in Germany in particular. Ethical questions of spatial utilisation and spatial planning are judged differently in other countries. The author further mentions subjects of discussion from the area of spatial planning which had an ethical background in the past but stirred comparatively low public and scientific interest. A few selected present-day questions the discussion of which could also be important for ethical reasons are then described.

The author summarizes the individual articles of the existing volume from a standpoint of a continuation of the discussion in the second section and questions concerning research exceeding the scope of these individual articles, which were partly discussed in the study group, are phrased in the third section.

In the fourth section the author highlights the requirement of principle reflection of present-day research and action with reference to spatial planning also from an ethical angle and phrases this in seven theses.

Seit einiger Zeit gibt es einen breiten ethischen Diskurs in Politik, Gesellschaft und vor allem auch in den Wissenschaften. In die Raumplanung hat dieser Diskurs bisher – zumindest im deutschsprachigen Raum – nur spärlich Eingang gefunden.

Ethik reflektiert menschliche Handlungen hinsichtlich ihrer Motive, Inhalte, Mittel, Ziele und Folgen. Raumplanung handelt programmatisch und setzt sich mit der Zukunft und dem Raum auseinander. Die Notwendigkeit sich mit der Ethik zu befassen scheint offensichtlich, um nicht willkürlich, einseitig, zufällig oder beliebig zu planen oder ebensolche Entscheidungen zu fällen.

Sich der komplexen Problematik Ethik in der Raumplanung zu nähern, das Themenfeld zu erkunden, ethische Problemstellungen in der Raumplanung zu debattieren und zu reflektieren, dies waren zugleich Ziele und Aufgaben des ARL-Arbeitskreises. Dabei konnte (und sollte) aufgrund der Komplexität des Themas weder ein „Handbuch“ noch eine spezifische Ethik in der Raumplanung entstehen. Vielmehr werden deren Dimensionen und Perspektiven aus Sicht von Personen aus unterschiedlichen Forschungs- und Erfahrungsbereichen (Hochschule – Praxis, Raumplanung – Ethik) ausgelotet. Grundsatzfragen der Ethik und deren Bedeutung für die Raumplanung werden aufgezeigt und ihre gegenseitigen Bezüge systematisiert. Der Umgang mit Wissen, Information und Wertungen in Planungsprozessen, Nachhaltigkeit, Raumplanerische Leitbilder, Raumplanungspolitik, Raumentwicklung, Raumplanungsrecht und die Ausbildung der Raumplanerinnen und Raumplaner werden in ihren ethischen Implikationen reflektiert.

Die vorliegende Publikation will Raumplanerinnen und Raumplaner in Forschung und Praxis sowie in Lehre und Ausbildung für die Berührungsfelder zwischen Raumplanung und Ethik sensibilisieren und Anstöße geben, sich verstärkt mit den moralischen Implikationen des eigenen Bereiches auseinander zu setzen.

For some time now, politics, society and above all also science has been engaged in a widespread ethical discourse. So far this discourse has only found its way sparsely into the field of spatial planning – at least in the German-speaking domain.

Ethics reflect human actions regarding their motives, content, means, objectives and consequences. Spatial planning acts in a programmatic manner and deals with the future and spatial issues. In order to avoid random, biased, coincidental or arbitrary planning or to avoid just such decisions being made, the necessity of dealing with ethics seems evident.

The approximation of the complex and problematic nature of ethics in spatial planning, the exploration of the subject area and the debate and reflection of ethical problems in spatial planning were both the objectives and the purposes of the ARL-Study Group. Owing to the complexity of the topic, it was neither possible (nor was it an objective) to develop a “handbook” or a specific ethics for spatial planning. Instead, its dimensions and perspectives were grasped as seen from people with different backgrounds in research and empirical areas (university – in the field, spatial planning – ethics). The principle questions of ethics and their significance for spatial planning are demonstrated and their mutual references are systematized. It is a reflection of the ethical implications of the manner in which knowledge, information and assessments are dealt with in planning processes, sustainability, guiding principles of spatial planning, spatial development, law on spatial planning and in the education of spatial planners.

This publication wishes to sensitise spatial planners in research or in the field as well as in teaching and education for the contact levels existing between spatial planning and ethics and give them impulses to increasingly deal with the moral implications of their own field.