

Raumplanung: wozu eigentlich?

Georg Franck

Raumplanung, sagt Rem Koolhaas, ist schiere Ideologie: in der Sache wirkungslos, gut nur dazu, die Hoffnungslosigkeit einer zentralen Steuerung der räumlichen Entwicklung zu kaschieren (Rem Koolhaas, *The generic city*, in: ders. et al., *S, M, L, XL*, Rotterdam, 1995, S. 1255). In den ökonomisch entwickelten Gesellschaften haben die wirtschaftlichen und politischen Märkte das Sagen. Die Raumplanung kann da, so Koolhaas, nur Kosmetik betreiben. Die Kosmetik geht aber, wie zu erwarten, schief. Statt herzuzeigen, was der chaotische Wildwuchs an Interessantem und Aufregendem erzeugt, verpaßt die Planung dem Durcheinander den faden Anstrich oberflächlicher Ausgeglichenheit.

Man kann diesen Spott als Beleidigung des Berufsstands abtun. Oder man kann ihn zum Anlaß nehmen, Humor und Selbstironie zu üben. Immerhin spricht da einer, der den Planern schon einmal vorgemacht hat, wie man Furore macht. Koolhaas' Office for Metropolitan Architecture hat den Materplan für (Euro-) Lille in den 90er Jahren entwickelt. Die Architekten lieferten das Modell, das dann in Bilbao mit noch größerem Effekt praktiziert wurde. Sie halfen dem niedergegangenen Industriestandort mit Stadtmarketing und Stararchitektur wieder auf die Beine. Die Architekten stahlen den Raumplanern die Schau, indem sie mit Politikern und Investoren direkt ins Attraktionsgeschäft der Aufmerksamkeit einstiegen (vergl. G. Franck, *Funktionalismus der Auffälligkeit*, in: *Der Architekt*, 5 – 6, Juni 2004).

Nehmen wir die Herausforderung also sportlich an. Lassen wir uns die Frage gefallen, ob Raumplanung tatsächlich sein muß. Beharren wir nur darauf, daß es in der Raumplanung um nachhaltige Raumentwicklung geht. Nachhaltig in dem direkten Sinn, daß die Absorptions- und Regenerationskräfte, die in unserer natürlichen Umwelt verkörpert sind, nicht über das Maß ihrer eigenen Regenerationsfähigkeit hinaus in Anspruch genommen werden. Fragen wir, ob dieses Ziel nicht auch dadurch implementiert werden könnte, daß die Sache den Betroffenen und Betroffenen in die Hand gelegt wird.

Die Sache in die Hand zu nehmen, muß keineswegs heißen, daß alle vor der eigenen Tür kehren. Die Sache von den Betroffenen und Betroffenen in die Hand zu legen, heißt, daß gemeinsam betreffende Angelegenheiten unter den Betroffenen selbst abgestimmt werden. Da wir annehmen dürfen, daß die Menschen an der Erhaltung ihrer und ihrer Kinder natürlichen Lebensgrundlagen interessiert sind, läuft die Frage, ob Raumplanung sein muß, darauf hinaus, ob staatliches Handeln erforderlich ist, um das Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung umzusetzen. Sind die staatlichen Organe um so viel weiser als die Wähler, die die Regierung bestellen? Unterscheidet sich eine freie Gesellschaft nicht dadurch von einer Diktatur, daß gemeinsam betreffende Angelegenheiten statt durch Oktroi von oben durch Abstimmung unter den Betroffenen geregelt werden?

Raumplanung ist hoheitliche Aktivität des Staats. Ihre Art der Implementation ist die Rechtsplanung, das heißt die Gestaltung subjektiver Bau- und Raumnutzungsrechte. Die Instrumente der Rechtsplanung sind es, die die Raumplanung zu einem Sektor staatlicher Regulierung machen. Diese Regulierung hält Koolhaas für ein größeres Übel als tatsächliches Gut. Nehmen wir seinen Vorbehalt also zum Anlaß, die Frage nach der Existenzberechtigung radikal zu stellen: Wäre es nicht möglich – und vielleicht sogar sinnvoll –, die Verordnung von Nutzungsrechten durch die Organisation von Abstimmungen zu ersetzen?

Markt und Demokratie

Die Frage nach den Möglichkeiten der Regelung durch Abstimmung führt weiter zu derjenigen nach den Verfahren, die für die Durchführung von Abstimmungen zur Verfügung stehen. Welche Verfahren gibt es denn, um Abstimmungen in größeren Gruppen durchzuführen?

Man kann die Gesamtheit der theoretisch möglichen Abstimmungsverfahren nach zwei Gesichtspunkten einteilen: nach der Anzahl der Beteiligten und nach dem Stimmenanteil, der nötig ist, um eine für alle verbindliche Entscheidung zu fällen. Die Einteilung ist für sich genommen trivial, lenkt den Blick aber auf die weitest verbreiteten Abstimmungsverfahren sowie auf die Gründe ihrer Verbreitung.

Mit der Größe einer Gruppe steht zugleich die größtmögliche Zahl der Teilnehmer an einer Abstimmung fest: eben alle. Die kleinste Zahl der an einer Abstimmung Beteiligten sind zwei. Der größtmögliche Stimmenanteil, der für ein Abstimmungsergebnis gefordert werden kann, ist 100%. Der geringste mögliche Anteil sind 50% plus eine Stimme. (Der Anteil von 50% kann unterschritten werden, wenn dafür gesorgt wird, daß keine widersprechenden Abstimmungsergebnisse möglich werden. Er kann zum Beispiel – im Sinne eines Mehrheitswahlrechts – festgelegt werden, dass die Partei mit dem größten Stimmenanteil die Abstimmung gewinnt.) In der Kombination dieser Extreme unterscheiden sich Demokratie und Markt. Kombiniert man das Maximum der Beteiligung mit dem Minimum der Zustimmung, dann hat man das Prinzip der demokratischen Abstimmung zur Hand. Kombiniert man das Minimum der Beteiligten mit dem Maximum an Zustimmung, dann hat man das Abstimmungsverfahren auf dem Markt benannt (vergl. G. Franck, *Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik*, Stuttgart, 1992, S. 21ff).

Warum finden wir in allen Gesellschaften, in denen es das verfaßte Recht der Leute ist, gemeinsam betreffende Angelegenheiten untereinander abzustimmen, diese beiden Minimax-Lösungen vereint? Der Grund ist, daß formelle Verfahren der Abstimmung nur dort nötig und sinnvoll sind, wo die

Betroffenen sich nicht von vornherein einig sind. Abstimmungsverfahren sind Verfahren zur Herstellung von Kompromissen. Das Machen von Kompromissvorschlägen kostet Zeit und Mühe. Abstimmungsfähige Vorlagen werden – unter sonst gleichen Bedingungen – um so kostspieliger, je größer die Zahl der Beteiligten und je höher der Grad der geforderten Zustimmung ist.

Wo hundertprozentige Zustimmung gefordert ist, da hat jede Partei ein Vetorecht. Da für jeden der Beteiligten ein Anreiz besteht, von diesem Recht Gebrauch zu machen, um die eigenen Vorstellungen durchzusetzen, wird es sehr unwahrscheinlich, daß sich in diesem Zustimmungsmodus größere Gruppen einigen. Die Festlegung konsensualer Einigung eignet sich hier nur zur Stabilisierung des status quo.

Die Einigungskosten – oder terminologisch: die Transaktionskosten – sinken, wenn die Zahl der Beteiligten sinkt. Sie sind minimal beim Minimum der Beteiligung. Bleibt die Anzahl der Beteiligten also freigestellt, dann sprechen die Transaktionskosten dafür, daß sich jeweils nur zwei Parteien zusammentun, um gemeinsam betreffende Angelegenheiten zu regeln.

Durch zweiseitige Verhandlung sind ohne Abstricke freilich nur Angelegenheiten zu regeln, die nur zwei Parteien betreffen. Sobald zwei Parteien über Dinge verhandeln, die auch dritte betreffen, bedeutet die Einigung einen Übergriff in anderer Leute Angelegenheit. Nur wenige Angelegenheiten, die mehrere Menschen gemeinsam betreffen, sind in Portionen teilbar, die nur jeweils zwei Parteien betreffen. Also sind Übergriffe nur dadurch zu meiden, daß die Wahl der Einigungspartner nicht dem Belieben anheim gestellt, sondern durch die Regel ersetzt wird, daß alle, die von der Angelegenheit betroffen sind, auch am Verfahren zu beteiligen sind.

Hält man nun aber gleichzeitig an der Forderung nach Einstimmigkeit fest, dann wird es zu gar keiner Regelung kommen. Bei mehreren Beteiligten werden die Einigungskosten nur allzu leicht prohibitiv. (Ein sprechendes Beispiel für die Einigungskosten schon in kleinen Gruppen sind

Erbengemeinschaften.) Also gilt es bei größeren Gruppen, den geforderten Grad der Zustimmung zu senken.

Nimmt man diesen Grad – ausgehend von der Einstimmigkeit – schrittweise zurück, dann ändern sich die Kosten zunächst nur wenig. Fordert man etwa zwei Drittel der Stimmen, dann verschafft man dem Drittel in der Minderheit Vetorecht. Da Minderheiten leichter als Mehrheiten zu organisieren sind, taugt auch diese Regelung vor allem zur Erhaltung des status quo.

Das Recht von Minderheiten, ein positives Ergebnis zu blockieren, ist nur dadurch aufzuheben, daß der Zustimmungsgrad auf das machbare Minimum, also auf 50% plus eine Stimme gesenkt wird. Erst durch diese drastische Senkung wird die Abstimmung unter großen Zahlen von Beteiligten gangbar. Der Preis ist freilich hoch. Der Abstimmungsmodus bedeutet, daß die Mehrheit über die Minderheit herrscht.

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, die internen und externen Kosten der Abstimmung durch kombinatorische Verschachtelung des zentralen und dezentralen Verfahrens zu senken. Es gibt aber keinen Weg, der aus dem 'trade-off' zwischen den internen und den externen Kosten der Einigung herausführt (siehe statt anderer Denis Mueller, *Public Choice*, Cambridge, 1979). Hier liegt der Grund für die faktisch überwältigende Verbreitung der Kombination von Demokratie und Markt. Auch die Frage nach den Alternativen zur hoheitlichen Planung muß davon ausgehen, daß Fragen der Raumnutzung nur entweder demokratisch oder auf Märkten – oder eben durch eine Kombination von zentraler und dezentraler Wahl – abgestimmt werden können.

Das Dilemma

Das Recht zur Teilnahme an Abstimmungen schließt die Zuteilung von Verfügungsrechten über den Gegenstand ein. Im dezentralen Modus des

Markts können sich nur Besitzer, im zentralen Modus der Demokratie nur Mitglieder des Gemeinwesens einigen. Märkte setzen die Einteilung des Abstimmungsgegenstands in Besitzrechte, Demokratien setzen die Einteilung von Wählerkreisen voraus.

Diese Einteilungen haben es in sich: Beide sind sie sprudelnde Quellen von Externalitäten. So einfach läßt sich die Wirklichkeit nämlich nicht in Besitzrechte und Wählerkreise parzellieren. Räumliche Grenzen sind rechtliche Fiktionen, was den Transfer von Kosten und Nutzen betrifft. Die Wirkungen der Raumnutzung und Bebauung machen an den Grundstücksgrenzen, die Auswirkungen der lokalen Siedlungs- und Infrastrukturpolitik machen an den Gemeindegrenzen nicht Halt. Umgekehrt können die Einheiten des Grundbesitzes und der Wahlkreise nicht beliebig vergrößert werden, ohne die Abhaltung der Abstimmung ad absurdum zu führen. Märkte funktionieren nur, solange keine Monopole oder Oligopole herrschen. Die Abstimmung lokaler Angelegenheiten in regionalen oder gar überregionalen Wählerkreisen wäre schlichter Unsinn.

Hieße es deshalb nicht, den Bock zum Gärtner zu machen, wenn man die Raumplanung durch Markt und Demokratie ersetzt? Sind es denn nicht die Externalitäten der sowohl dezentralen wie zentralen Abstimmung, die eine hoheitliche Planung nötig machen? Was ist die Raumplanung denn anderes als das Management von Unteilbarkeiten? Gäbe es denn ein Umweltproblem, wenn es nicht verlockend wäre, schädliche Effekte über Grenzen hinweg zu externalisieren? Soviel steht fest: Die ökologische Misere rührt daher, daß Besitzindividualismus und Gruppenegoismus zur möglichst weit gehenden Externalisierung anfallender Kosten reizen. Was ist das Geschäft der Raumplanung anderes, als diesen Anreizen zu wehren?

Die Raumplanung wirkt den Anreizen zur Externalisierung auf dem Weg des Ge- und Verbietens entgegen. Ge- und Verbote haben es nun allerdings an sich, daß sie als lästige Auflagen behandelt werden. Sie sind nicht geeignet, das Interesse der Verursacher in den Dienst des gemeinen Interesses zu stellen. Dieses Ansprechen der Interessen von der falschen Seite ist es, was der planerisch durchgesetzten Ordnung das schlecht Kompromißlerische verpaßt.

Wohl werden Auswüchse beschnitten, es werden aber keine intelligenten Lösungen der Interessenskonflikte evoziert. Daher der öde Geruch, der Rem Koolhaas in die Nase sticht.

Tatsächlich ist die Erfolgsbilanz des Verordnungswegs alles andere als berücksichtigend. Der Kompromiß ist nicht nur ästhetisch unbefriedigend, er ist es auch – nein vor allem – ökologisch. Zu offensichtlich ist, daß die Planung gegen Windmühlen kämpft, was Zersiedlung, Landverbrauch und die Zunahme der Entropie in unserer gebauten Umgebung betrifft. Es ist gar nicht klar, ob die Raumplanung, wenn sie nicht in historischer Zeit schon eingeführt worden wäre, heute noch erfunden würde (vergl. G. Franck, Ist die Raumplanung ein Motorrad? Zur Frage einer zeitgemäßen Implementierung des Ziels nachhaltiger Raumentwicklung, in: ARL Nachrichten 4/1999).

Soweit die Diagnose. Die Existenzfrage der Raumplanung ist: Gibt es eine Therapie. Niemand wird daran denken, Markt und Demokratie zu opfern. Der Optionsraum verengt sich damit auf den Aus- oder Umbau der beiden Abstimmungssysteme. Gibt es hier Möglichkeiten, die gangbar sind und Erfolg versprechen?

Bedeutet die Umweltökonomie das Aus für die Planung?

Wenig Erfolg verspricht es, die Raumplanung durch Stärkung der lokalen Demokratie zu ersetzen. Der Grund ist nicht, dass die Basisdemokratie keine gute Sache wäre, der Grund ist, dass sie kein Mittel gegen den Gruppenegoismus ist. Müßten alle Fragen der Bebauung und Flächennutzung in direkter Demokratie abgestimmt werden, dann wären zunächst einmal Wählerkreise unterhalb des Stadtganzen auf Quartiers-, wenn nicht gar Nachbarschaftsebene nötig. Quartiere oder Nachbarschaften hätten jedoch, wenn es um die Inkaufnahme von Beistungen geht, wenig Sinn für die Belange des Stadtganzen. Sprechendes Beispiel sind die Bürgerinitiativen, die gegen den Ausbau von Flughäfen, Durchfahrtsstraßen und Mülldeponieren aufstehen.

Noch weniger Erfolg verspricht die schlichte Deregulierung im Sinn der Liberalisierung der einschlägigen Märkte. Man mag den Wildwuchs ästhetisch dem gestutzen Mittelmaß vorziehen, ökologisch ist der Wildwuchs verheerend. Allerdings – und das ist nun entscheidend – zeigt sich im Druck der ökologischen Situation, daß die Einrichtung individueller Besitzrechte an räumlichen Ressourcen nicht zwangsläufig die Einteilung von Parzellen bedeutet. Vielmehr hat es sich seit Rio und Kyoto herumgesprochen, daß auch Belastungsrechte zu Gütern gemacht werden können, die auf Märkten gehandelt werden.

Belastungsrechte, die man kaufen muß, um Umweltressourcen in Anspruch zu nehmen, und verkaufen kann, wenn man die Umwelt schont, wirken anders als Ge- und Verbote. Sie drehen die Beweislast um, reizen intelligente Lösungen an. Sie mobilisieren das Interesse derer, die von der Sache am meisten verstehen. Sie stellen das Wissen und die Kenntnisse der Verursacher in den Dienst des kommunen Interesses. Allerdings stellen sie anspruchsvolle Forderungen an die Mengenpolitik der Rechte. Der Handel mit Zertifikaten ist nur dann eine Alternative zum Verordnungsweg, wenn die auf dem Markt befindliche Menge an Belastungsrechten das Ziel der Nachhaltigkeit umsetzt.

Da es in den Ländern, die das Protokoll von Kyoto umsetzen, eine Zuteilung von Belastungsrechten und erste Ansätze zum Handel mit denselben gibt, darf mit der grundsätzlichen Möglichkeit einer Entlastung des Verordnungswegs gerechnet werden. Es darf auch damit gerechnet werden, daß die Arten der zertifizierten Belastungsrechte zunehmen. Nach CO₂ stehen NO_x und SO_x auf dem Programm. In der jüngst erlassenen EU-Richtlinie zur Dokumentation des Stoffflusses von Chemikalien werden so genaue Stoffbilanzen verlangt, daß eine Bewirtschaftung des Mengensystems toxischer Stoffe administrierbar wird. Kurz: Die Raumplanung darf und sollte damit rechnen, daß die Schwerarbeit im Mengenmanagement der Umweltbelastung sukzessive von der dezentralen Abstimmung übernommen wird.

Zeigt sich damit ein Ausweg aus dem Dilemma? Erst einmal erscheint ein kleines Schreckgespenst. Es rührt sich nämlich der Verdacht, die Raumplanung könne tatsächlich überflüssig werden. Ein globales Management der Belastungsmengen bedeutet, daß sich die Zuständigkeit für die nachhaltige Raumentwicklung verschiebt. Wenn die Mengenpolitik – in Form etwa einer zentralen Umweltbank – das Sagen hat, was hat die Raumplanung dann noch zu tun? Ist sie dann nicht zurückgeworfen auf den klassischen Städtebau? Oder gar definitiv zu derjenigen Kosmetik verdammt, die Koolhaas so scharfzüngig anprangert?

Tatsächlich wird die Raumplanung an Zuständigkeit einbüßen. An einer Zuständigkeit allerdings, die nur nominell besteht. Die Raumplanung war noch nie der Aufgabe gewachsen, eine nachhaltige Raumentwicklung zu implementieren. Sie war noch nicht einmal gerüstet, das Ziel der Nachhaltigkeit zu operationalisieren (siehe G. Franck, Raumökonomie, Stadtentwicklung und Umweltpolitik, a.a.O., Kap. 6 und 8). Es fehlten ihr nicht nur die Instrumente, ein nachhaltiges Mengensystem an Belastungen durchzusetzen, es fehlten ihr auch die Mittel, ein nachhaltiges Mengensystem zu konzipieren. Mit dieser Konzeption tut sich auch eine globale Mengenpolitik schwer. Erst eine globale Mengenpolitik läßt jedoch an die Konzeption eines nachhaltigen Mengensystems denken. Und nichts Geringeres als ein Preissystem für Belastungsrechte ist nötig, um die Diskrepanz zwischen pekuniärer und ökologischer Kostspieligkeit auszuräumen.

Die Furcht vor dem Bedeutungsverlust ist aus zweierlei Hinsicht unbegründet. Zum einen verdient es die Aussicht auf eine Operationalisierung des Ziels der Nachhaltigkeit gerade nicht, eine Befürchtung genannt zu werden. Zum anderen ist die Sache der Raumplanung nur dadurch zu retten, daß sie von unerfüllbaren Ansprüchen befreit wird. Die Raumplanung ist lokale, räumlich individualisierende Gestaltung von Bau- und Raumnutzungsrechten. Dieses Eingehen auf die lokal besonderen Verhältnisse ist nötig, aber nie und nimmer hinreichend, um das Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung durchzusetzen. Die hinreichenden Bedingungen können auch nicht durch den Erlaß allgemeiner Ver- und Gebote erfüllt werden. Sie werden erfüllt dann und nur dann, wenn die Verursacher der Belastungen in derselben Weise an einer

nachhaltigen Bewirtschaftung der Umweltressourcen interessiert werden, wie sie an einer kosteneffizienten Betriebs- und Haushaltsführung interessiert sind. Aus diesem Grund schon muß es allererstes Anliegen der Raumplanung sein, daß möglichst alle Belastungsarten, die in quantifizierte Belastungsrechte eingekleidet werden können, zertifiziert werden. Sodann wird erst dadurch, daß sie von unerfüllbaren Ansprüchen befreit wird, deutlich, wofür die Raumplanung tatsächlich gut – nein, nicht nur gut, sondern unabdingbar – ist. Keine globale Mengengenpolitik und kein generelles Preissystem für Belastungsrechte können nämlich auf das lokale und räumlich individualisierende Management verzichten.

Jede überhaupt schädliche Emission kennt Konzentrationen, die noch harmlos, und solche, die schon tödlich sind. Gegen die örtliche Konzentration von Belastungen vermag das globale Management des Mengensystems nichts. Im Gegenteil, das käufliche Recht zur Belastung macht die Rücksichten auf örtliche Gegebenheiten vergessen. Eine globale Mengengenpolitik wird dann erst örtlich verträglich, wenn sie um ein eigenes Management der lokalen Konzentrationen ergänzt wird.

Wie hätte dieses lokale Management auszusehen? Es hätte sich in erster Linie derjenigen Belastungsarten anzunehmen, die global bewirtschaftet werden. Es müßte im kleinräumigen Maßstab die Höchstgrenzen der zulässigen Emission beziehungsweise Immission festlegen. Das lokale Management müßte, anders gesagt, die Form einer flächendeckenden Umweltverträglichkeitsprüfung annehmen. Und es müßte sich sodann all derjenigen Belastungsarten annehmen, die global nicht bewirtschaftet werden, für die örtliche Nachhaltigkeit aber von Belang sind. Dazu gehören der örtliche Naturschutz, der Landschaftsschutz und – ganz allgemein – der ästhetische Umweltschutz.

Sind wir damit nicht doch wieder zurück auf dem Verordnungsweg? Wir sind es unter veränderten und noch weiter zu verändernden Bedingungen. Die globale Bewirtschaftung der Belastungsmengen bedeutet, daß sich die Machtverhältnisse hinter den Windmühlen, gegen die die Planung so lange schon und immer noch ankämpft, verändern. Der Handel mit den Belastungsrechten nimmt den ärgsten Druck aus den Segeln. Der Raubbau an

den Umweltressourcen verliert in dem Maß an ökonomischem Interesse, in dem sich die Lücke zwischen pekuniärer und ökologischer Kostspieligkeit schließt. Es wird uninteressant, so viel Rechte wie irgend möglich zu ergattern. Damit entspannt sich die Lage für die räumliche Planung. Sie kann endlich zu dem kommen, was sie eigentlich soll und kann.

Für eine Renaissance des Städtebaus

Die Raumplanung soll die dezentrale Abstimmung ersetzen, wo diese nicht funktionieren kann. Sie soll den Markt aber nicht ersetzen, indem sie vorgibt, was für die Leute gut ist, sondern indem sie Vorlagen erarbeitet, die für die demokratische Abstimmung gut sind (sei diese Abstimmung direkt oder indirekt durch gewählte Repräsentanten). Die Raumplanung soll in einer Gesellschaft, in der die privatwirtschaftliche und politische Initiative verfasstes Recht sind, lokale Politikberatung sein. Nicht alle Planer sehen die Planung freilich so. Der Grund liegt darin, daß das Planungsrecht Bundessache ist und nicht nur das Instrumentarium, sondern auch Ziele für die räumliche Entwicklung vorgibt.

Dieser gesetzliche Auftrag ist fragwürdig nicht, weil er fragwürdige Ziele vorschreiben würde, sondern weil er ein bestimmtes Berufsbild suggeriert. Die Vereinheitlichung des Planungsrechts in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts war mit der Auflage verbunden, daß die Kommunen überall Flächennutzungspläne und an allen kritischen Stellen Bebauungspläne aufstellen. Mit dieser gesetzlich verordneten Beschäftigungspolitik einher ging die Ausdifferenzierung von Raumplanung und Städtebau in den Studiengängen der Berufsausbildung. Die Ausbildung zur Planerin und zum Planer wurde von der Qualifikation zur Gestaltung des öffentlichen Raums und des städtebaulichen Zusammenhangs abgekoppelt. Die Bauleitplanung verselbständigte sich als bloße Rechtsplanung von der Architektur im größeren Maßstab. Die Planung wurde zur räumlich individualisierenden Gestaltung subjektiver Bau- und Landnutzungsrechte, der Städtebau wurde zu einer Nebensache der Architektur.

Diese Ausdifferenzierung war gut gemeint. Zunächst sah es sogar so aus, als habe der neue Berufstand der Planer ein großes Los gezogen. Als Beschäftigungspolitik war das Planungsrecht eine zeitlang jedenfalls sehr erfolgreich. Im Rückblick kommt nun aber der Verdacht auf, daß die Entkoppelung von Rechtsplanung und räumlicher Gestaltung ein großer Fehler war. Planer ohne gestalterische Kompetenz haben nicht zu bieten, was die lokale Demokratie von der räumlichen Planung immer brauchte und immer noch bräuchte. Sie sind blank in Sachen gestalterischer Beratung. Sie sind weder vorbereitet für die Beurteilung städtebaulicher Gestaltung noch bringen sie die Voraussetzungen mit, um an städtebaulichen Wettbewerben teilzunehmen – geschweige denn, in diesem Geschäft zu reüssieren. Die Differenzierung blieb einseitig. Sie hinterläßt eine Leerstelle. Der Städtebau verschwand als eigenständige Disziplin, die Planung wurde abstrakt, unsinnlich, administrativ.

Inzwischen werden alle Pläne, die den öffentlichen Raum als Wahrnehmungsraum gestalten, von Architekten gemacht. Von Architekten, deren Ausbildung ihren Schwerpunkt auf einer anderen Ebene der Maßstäblichkeit hat. Der Städtebau ist – oder war jedenfalls – eine eigene Kunst. Er hat andere technische Grundlagen als die Gebäudeplanung, er muß mit anderen Funktionen rechnen. Diese Kunst wird nicht mehr gepflegt. Es ist, als ob wir es aufgegeben hätten, die Baumasse, die sich wie eine neue geologische Schicht in die Landschaft ergießt, noch gestalten zu wollen. Seit der Zeit, als sich die Planung vom Städtebau verabschiedet hat, hat die Entropie in unserer gebauten Umgebung in historisch beispiellosem Maß zugenommen.

Koolhaas hat – beziehungsweise bekommt – recht, wenn man seine Polemik nicht als Invektive, sondern als die Diagnose liest. Es stimmt nämlich: Der Städtebau als das Zusammen einer eigenen Technik und einer eigenen Kunst existiert nicht mehr. Es gibt die Architektur zur einen und die Raumplanung zur anderen Seite. Die Brücke ist verschwunden. Der Auftrag zur Gestaltung im größeren Maßstab wird nun von den Promotoren des 'theming' und 'branding' des unerträglich gewordenen Durcheinander und Einerlei wahrgenommen. Die Städte und zusehends die freie Landschaft verwandeln sich in Medien für die Werbung. Es mag sein, daß die Planung hie und da Auswüchse verhindert. Zur

Annahme der Herausforderung, die dieses informationsökologische Problem für sie darstellen müßte, fehlt ihr der Mut und Sinn.

So wird die Leerstelle spürbar. Niemandem gefällt es, überall auf Logos und Werbetafeln blicken. An der Raumplanung geht das Ärgernis jedoch so gut wie spurlos vorbei. Im fachlichen Diskurs ist die Mutation des öffentlichen Raums zum Werbeträger noch eigentlich gar nicht aufgetaucht. So kommt es, daß sich die Behörden zwar in die Fensterteilungen der Dachgauben und in die Farbanstriche der Hauseingänge einmischen, daß ihnen der penetrante Anstrich, der die Schauseiten des öffentlichen Raums insgesamt überzieht, aber entgeht.

Es war ein Fehler, daß das Berufsbild des Raumplaners den gestalterischen Anspruch aufgab. Das Berufsbild erhält nun, da sich der Umweltschutz vom sturen Verordnungsweg zu lösen beginnt, die Chance, sich auf die selbst geschaffene Lücke zu besinnen. Wäre es nicht an der Zeit, daß Raumplaner und Architekten den ersten Studienabschnitt wieder gemeinsam studieren? Und sollte die spezielle Ausbildung zur Planerin nicht darin bestehen, daß ein Masterstudium die Schwerpunkte Umweltökonomie und Städtebau koppelt?