

PAUL LÜCKE

Raum und Gesellschaft

I.

Nicht selten quält uns die Frage nach der ideal-typischen Ausformung unserer Gesellschaft im nächsten Jahrhundert. Wir suchen ein Ziel, das uns helfen soll, den Umbruch der Werte zwischen dem Gestern und dem Heute zu bewältigen und die Zukunft zu gestalten. Aber wir können nur Vermutungen darüber anstellen, welche wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Faktoren später einmal die Erscheinungsformen unserer Gesellschaft prägen werden.

Dennoch wird die Legierung des Metalles, aus dem die Zukunft bestehen wird, davon abhängen, was wir heute im Schmelzkessel unserer Zeit zusammenmischen. Die Gesellschaft von heute ist die Brücke zur Gesellschaft von morgen. So ist unsere Gesellschaftspolitik mitbestimmend für die Gestaltung unserer Zukunft. Die Frage nach dem Gesellschaftsbild kommender Generationen ist damit gleichzeitig die Frage nach den Zielvorstellungen, die für uns heute verbindlich sind.

Nach diesen gesellschaftspolitischen Leitbildern muß sich auch die Ordnung unseres Raumes richten. Jede menschliche Gemeinschaft ist von den räumlichen Gegebenheiten des Gebietes abhängig, in dem sie sich zu entfalten sucht.

Unsere gesellschaftspolitischen Grundwerte lassen sich für die erstrebte optimale Zuordnung von Mensch und Raum in den Prinzipien Freiheit, Menschenwürde, sozialer Ausgleich und Sicherheit zusammenfassen. Die Bindung der Gesellschaftsordnung an den Raum kann die Verwirklichung dieser Grundwerte fördern, aber auch beeinträchtigen oder gefährden.

In den Verdichtungszentren der Industriestaaten ist der Mensch von der gestörten Zuordnung von Wohnungen, Arbeitsstätten und Erholungsgebieten bedroht. Das zeigen Pendlerströme und Verkehrsstauungen. Die Vitalsituation ist gefährdet, die natürlichen Landschaftsfaktoren sind bis zur Grenze des Tragbaren belastet. Eine freie Entfaltung der Persönlichkeit, ein menschenwürdiges, gesichertes Dasein ist hier weithin ohne eine gestaltende Ordnung beeinträchtigt, gefährdet

oder nicht mehr möglich. In den wirtschaftlich zurückgebliebenen, zu-
meist vorwiegend agrarisch strukturierten Gebieten fehlt es an zuläng-
lichen Existenzmöglichkeiten, an sozialen und kulturellen Einrichtun-
gen. Die Gleichheit der Chancen im sozialen Rechtsstaat ist ernsthaft
bedroht. Die tägliche Pendelwanderung des Vaters zur Arbeit, der
Kinder zur Schule oder zum Lehrbetrieb beeinträchtigen Gesundheit
und Familienzusammenhalt. Eine derartig mangelhafte Zuordnung
der Bevölkerung zum Raum verändert die Gesellschaft in einem laten-
ten, schleichenden Prozeß. Wissenschaftliche Untersuchungen unserer
Zeit über die »vaterlose Gesellschaft« oder die »kerngespaltene Fa-
milie« machen das sichtbar.

Ohne eine bewußt gestaltende Raumordnungspolitik müßten wir da-
mit rechnen, daß sich die negativen Auswirkungen unserer Raumstruk-
tur noch verstärken würden. Die steigende Industrialisierung und
die abnehmende Tätigkeit in der Landwirtschaft würden die Niveaui-
differenzierung der Teilgebiete festlegen und verschärfen. Der Staat
würde zu diesem Prozeß beitragen, weil er seine umfangreichen öffent-
lichen Investitionen vor allem dort vornehmen müßte, wo Bevölkerung
und Produktion sich häufen und zwangsläufig die höchsten Investi-
tionen erfordern. Damit würden die rückständigen Gebiete in dem sich
selbst ständig erneuernden Kreislauf ihrer Armut verstrickt bleiben.
In den Verdichtungsgebieten würden die überproportional ansteigen-
den Aufwendungen für die öffentliche Versorgung eines Tages das
Maß dessen überschreiten, was eine gesunde Volkswirtschaft aufzu-
bringen vermag.

Dieser Erkenntnis der Zusammenhänge zwischen Raum und Gesell-
schaft folgend, ist die Raumordnungspolitik ein Teil der Gesellschafts-
politik, die unsere Gesellschaft nach den in der Verfassung niederge-
legten Grundwerten formen und das Zusammenleben in dieser Gesell-
schaft in seinen vielfältigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen
Aspekten gestalten will. Der innerlich gefestigte Bestand unserer staat-
lichen Gemeinschaft soll dadurch garantiert sein, daß den einzelnen
gesellschaftlichen Leistungsgruppen bei Wahrung der staatlichen Ge-
meinwohlziele ein gerechter Anteil an dem Volkseinkommen gesichert
ist, das unter ihrer Mitverantwortung erzielt wird.

Diese Forderung schlägt sich auch im Grundgesetz nieder, wenn dort
die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere der
Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet fest-
gelegt wird. So soll allen Teilen unserer Bevölkerung in allen Gebieten
der Bundesrepublik ein gleichwertiges Dasein ermöglicht werden. Dar-

aus ergibt sich die Forderung der Raumordnung nach einer räumlichen Gleichwertigkeit für alle Teilgebiete des Staates.

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland baut auf den Prinzipien von der Freiheit und der Würde des Menschen auf. Alle öffentliche Gewalt in Bund, Ländern und Gemeinden ist verpflichtet, ihre Tätigkeit danach auszurichten. Dabei ist der Inhalt dieser Grundrechte nicht etwa darauf beschränkt, daß der einzelne vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt gesichert ist. Vielmehr ist es auch Aufgabe des Staates, die Grundrechte des Menschen zur Entfaltung zu bringen und die dazu notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Auch hieraus folgt die Notwendigkeit, daß der Staat gesunde Lebensräume in ihrer weiteren Entwicklung sichert und Räume mit ungesunden Lebensverhältnissen ordnet und entwickelt.

Besonders bedeutsam ist dabei der Schutz und die Förderung der Familie im Rahmen der Gemeinschaft. Die Familie prägt wie keine andere Institution den zu ihr gehörenden Menschen. Sie ist eine wesentliche Bildungs- und Erziehungsgemeinschaft in der Pflege der geistigen, sittlichen und religiösen Werte (vgl. *Höffner* in: Festschrift für *Walter Bogs*, 1959). Die Geschichte zeigt, daß der Zerfall der Familie auf die Dauer auch zum Zerfall des Volkes führt, denn die Familie ist die Urzelle jeder menschlichen Gemeinschaft. Sie ist von entscheidender gesellschaftsordnender Bedeutung, weil sich der Mensch die für jedes gesellschaftliche Leben notwendigen sozialen Tugenden und Verhaltensformen vor allem und zuerst hier aneignet. Nun ist die Industriegesellschaft notwendigerweise auch eine Funktionsgesellschaft, in der sich die Hauptfunktionen des menschlichen Lebens nicht mehr an einem Ort abspielen können. Wir können es nicht mehr ändern, daß Wohnplatz und Arbeitsstätte räumlich auseinanderfallen, daß schon viele Kinder mit der Eisenbahn oder dem Omnibus zur Schule fahren müssen. Wir können aber darauf bedacht sein, daß der Bereich, in dem sich die engeren Lebensfunktionen des Menschen ausgleichen und ergänzen, räumlich nicht zu groß ist, daß die Pendelwege nicht zu lang und der Zeit- und Geldaufwand dafür nicht zu hoch sind, daß es keine zeit- und kraftraubenden Verkehrsstauungen gibt, daß die Massenverkehrsmittel schnell und attraktiv sind und daß der Mensch nicht von der Natur abgeschnürt wird.

Unsere Familien sind heute weithin gefährdet. Das liegt an dem Auseinanderreißen von Wohnung und Arbeitsstätte über eine allzulange Distanz. Es liegt zum Teil auch daran, daß die zunehmende Verstädterung die Familien auf zu engem Raum und relativ isoliert von

anderen Familien zusammenpreßt. Dadurch entstehen physische und emotionelle Spannungen und Belastungen. Deshalb ist das familien-gerechte Wohnen eine gesellschaftspolitische Forderung von besonderer Bedeutung. Hier zeigt sich der Zusammenhang von Familienpolitik und Wohnungsbau, von Städtebau und Raumordnung. Familiengerechte Wohnungen in einer geordneten Umwelt sind Grundvoraussetzungen für das Wohlergehen des Menschen, seiner Familie und damit des ganzen Volkes.

Als familiengerechte Wohnung ist vor allem das Familienheim als Mittel der Eigentumpolitik bedeutungsvoll. Eigentum als Vorrecht des Staates oder nur einer kleinen Schicht von Menschen gefährdet unsere Freiheit. Zu diesem Eigentum gehört auch das Eigenheim. Wir können heute einen starken Willen zum Eigenheim in breiten Arbeitnehmerschichten feststellen, der nachweist, daß sich mit dem Wandel des Lebensgefühls und der Lebensweise des modernen Arbeitnehmers eine Entwicklung abzeichnet, die für den gesellschaftlichen Integrationsprozeß äußerst bedeutungsvoll ist. Das eigene Heim der Familie hilft nicht nur mit, die Familie vor der drohenden Desintegration einer spezialisierten Gesellschaft zu schützen, es führt die Familien auch im aufkommenden Zeitalter der Freizeit stärker zusammen. Hier kann sich die natürliche Lebensgemeinschaft der Familie am besten entfalten.

Bei der zunehmenden Verengung des Bodenmarktes bedarf es vieler Einzelmaßnahmen im Gesamtzusammenhang der Raumordnung, um das Baulandangebot auch allen sozialen Gruppen zu erhalten und aufzuschließen. Dabei geht es nicht zuletzt darum zu verhindern, daß die relativ günstigen Bodenpreise in den wirtschaftlich noch nicht aufgeschlossenen Gebieten nicht gerade durch die Maßnahmen der Raumordnung, wie Verbesserung der Infrastruktur und anderer Standortfaktoren oder Schaffung zentraler Orte, in die Höhe getrieben werden und dadurch bei der Konzentration im kleinen ein Abbild der Verhältnisse der Konzentration im großen geschaffen wird.

Wenn in der Vergangenheit immer wieder gesagt wurde, Raumordnung sei angewandte Gesellschaftspolitik, dann bedeutet das nichts anderes, als daß die Gestaltung des Verhältnisses von Mensch und Raum immer nur ein Mittel der Gesellschaftspolitik sein kann und niemals ein letztes Ziel mit einer sich selbst genügenden Zielsetzung. Die Raumordnungspolitik schafft die räumlichen Grundlagen, die es ermöglichen, daß das menschliche Leben in der Gemeinschaft sich nach den Grundwerten unserer verfassungsmäßigen Ordnung vollziehen

kann. Raumplanung heißt also nicht, Einzelmaßnahmen zu betreiben um ihrer selbst willen. Planen in diesem Sinne heißt, die räumliche Entwicklung entsprechend den Grundwerten unserer Gesellschaft zu gestalten und die bestehende räumliche Ordnung nachzuvollziehen, zu korrigieren, wo sie diesen Grundwerten entgegensteht.

II.

Diese allgemeine Feststellung allein genügt noch nicht. Es geht um den Vollzug der Raumordnung, der uns eine Vielzahl von Zielkonflikten bringt. So umfaßt die Freiheit des einzelnen Menschen, die wir als ein gesellschaftspolitisches Ziel anerkennen, viele Freiheiten; räumlich gesehen die Freiheit der Niederlassung, der Wahl des Arbeitsplatzes, der Berufswahl, des Verbrauches und andere mehr. Der einzelne kann diese Freiheiten nicht ohne Beschränkung gebrauchen; er gerät in Konflikt mit der Gemeinschaft. Wir müssen also schon hier einen Ausgleich zwischen der persönlichen Entscheidung und dem Gemeinwohlziel suchen, einen Ausgleich, der einer individuellen Freiheit den größtmöglichen Raum lassen und die Sozialgebundenheit auf den notwendigen Raum beschränken muß.

Dazu kommt, daß den Zielvorstellungen unserer gesellschaftlichen Ordnung sachlogische Erfordernisse gegenüberstehen, die uns die Realität der technisch-industriellen Entwicklung aufzwingt. Die in den Gesamtzusammenhang der Raumordnung zusammengeführten gesellschaftspolitischen Instrumente, etwa der Wirtschaftspolitik, der Agrarpolitik usw., folgen eigenen sachlichen Notwendigkeiten, auf die eine Raumordnungspolitik Rücksicht nehmen muß. Das erfordert einen ständigen dynamischen Ausgleich einzelner Interessenbereiche. Muß aber ein Zielkonflikt zwischen diesen Interessenbereichen entschieden werden, dann trifft diese Entscheidung die Gesellschaftspolitik. Alle Einzelbereiche unseres politischen Handelns müssen sich mithin in diesen großen Akkord einfügen. Es erweist sich damit als falsch, wenn in der Raumordnungspolitik als einem Mittel der Gesellschaftspolitik einzelne Sachbereiche eine Tabu-Zone für sich beanspruchen oder damit die Erfüllung der Ziele dieses Bereiches als oberstes Ziel staatlichen Handelns herausstellen würden.

Das ändert nichts daran, daß im Gesamtzusammenhang der Raumordnung die sachlogischen Erfordernisse einzelner Bereiche zu berücksichtigen sind. Der Bundesgesetzgeber hat diese Zusammenhänge ge-

sehen, als er im Jahre 1965 das Raumordnungsgesetz verabschiedete und in einer lange beratenen Generalklausel die gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen mit den zwingenden Anliegen der technisch-industriellen Entwicklung zusammenführte.

Es heißt in § 1 des Gesetzes: »Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten.«

Wir können also nicht die in vielen Jahrhunderten gewachsene Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur von Grund aus verändern, um eine räumliche Ordnung herbeizuführen, die ohne jede Abweichung unserem gesellschaftspolitischen Leitbild entsprechen würde. Dieser Erkenntnis folgt das Raumordnungsgesetz des Bundes insgesamt, indem es nur Richtlinien für die Entwicklung und Ordnung der wichtigsten Gebietskategorien in der Bundesrepublik festlegt: für die gesunden Räume, für die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden oder zurückgebliebenen Räume, für die Verdichtungsgebiete, die ländlichen Räume und das Zonenrandgebiet. Diese gesetzlichen Bestimmungen bedeuten nicht, daß das Bundesgebiet in einer scharfen Trennung voneinander in die einzelnen Gebietskategorien aufgeteilt werden könnte. Die einzelnen Räume gehen ineinander über. Alle vom Gesetz aufgestellten Grundsätze müssen im Einzelfall gegeneinander und untereinander abgewogen werden, um unsere Raumordnungspolitik aktiv zu gestalten.

Im einzelnen hat der Bundesgesetzgeber die raumpolitischen Komponenten unserer Gesellschaftspolitik so umrissen:

Die räumliche Struktur der Gebiete mit gesunden Arbeits- und Lebensbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen soll gesichert und weiterentwickelt werden. In Gebieten mit ungesunden Verhältnissen soll die Struktur verbessert werden.

Eine Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten ist insoweit anzustreben, als sie dazu beiträgt, räumlich gesunde Strukturen und ausgewogene Verhältnisse zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen.

In den Rückstandsgebieten sind die allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen zu verbessern.

Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes ist bevorzugt mit dem Ziel zu stärken, daß in allen seinen Teilen Lebens- und Arbeitsbedingungen

sowie eine Wirtschafts- und Sozialstruktur geschaffen werden, die denen im gesamten Bundesgebiet mindestens gleichwertig sind. Dabei sind die Bildungs-, Kultur-, Verkehrs-, Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen vordringlich zu schaffen.

Für die ländlichen Gebiete sind eine ausreichende Bevölkerungsdichte und eine angemessene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie ausreichende Erwerbsmöglichkeiten, auch außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, anzustreben.

Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen und zu sichern, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung als wesentlicher Produktionszweig der Gesamtwirtschaft erhalten bleibt.

In Verdichtungsräumen mit gesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen und ausgewogener Wirtschafts- und Sozialstruktur sollen diese Bedingungen gesichert und, soweit nötig, verbessert werden.

Wenn eine Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten zu ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führt, muß ihr entgegengewirkt werden. Bestehen bereits solche ungesunden und unausgewogenen Verhältnisse, so soll deren Gesundung gefördert werden. Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sind eine vorausschauende örtliche und regionale Planung, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der der Versorgung der Bevölkerung dienenden Einrichtungen sowie die Entwicklung von Gemeinden zu Entlastungsorten für die Aufnahme von Wohn- und Arbeitsstätten in angemessener Entfernung. Diese Maßnahmen in den Verdichtungsräumen dürfen jedoch die vom Gesetz in den anderen Gebieten angestrebte Entwicklung nicht beeinträchtigen.

Weitere Grundsätze zielen auf die Erhaltung und Pflege der Landschaft, die Sicherung von Erholungsgebieten, die Reinhaltung von Wasser und Luft sowie den Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigung ab. Auch sind die landsmannschaftliche Verbundenheit und die geschichtlichen wie kulturellen Zusammenhänge zu berücksichtigen. Schließlich müssen auch die Erfordernisse der zivilen und militärischen Verteidigung beachtet werden. In allen Gebietskategorien sollen die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gefördert werden.

III.

Das Bundesraumordnungsgesetz hat uns die Grundlage für ein raumbewußtes Handeln gegeben. Das Gesetz muß jetzt vollzogen werden. Dieser Vollzug ist ein Teil des Verwaltungshandelns; die Aufgabe selbst, die Raumordnungspolitik, bleibt höchst politisch. Das Raumordnungsgesetz gibt uns nur den Rahmen, innerhalb dessen sich die Raumordnungspolitik vollzieht. Jetzt geht es nicht nur um die Konkretisierung der gesellschaftspolitischen Grundideen dieses Gesetzes durch eine Vielzahl raumbedeutsamer Maßnahmen der Wirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Agrarpolitik usw., es geht auch darum zu überwachen, ob die Einzelmaßnahmen dem politischen Leitbild entsprechen, ob Vorstellungen und Taten sich entsprechen und ob die Entwicklung den gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen folgt. Hier liegen also Aufgaben, die für unser Volk von größter Bedeutung sind und in den Parlamenten des Bundes, der Länder und der Gemeinden gelöst werden müssen.

Die für die Raumordnung zuständige Verwaltung muß viele Vorleistungen für den Vollzug des Auftrages erbringen, der eine gesellschaftspolitisch optimale Zuordnung von Mensch und Raum bewirken soll. Viele der dazu notwendigen Entscheidungen kann sie aber nicht selbst treffen; sie ist auf den Willen zur gemeinsamen Verantwortung aller angewiesen. Soll die Raumordnung das leisten, was wir für unsere Gesellschaft von ihr verlangen, dann braucht sie die raumbewußten Entscheidungen aller Parlamente und Verwaltungen. Sind wir nicht bereit, diese Entscheidungen zu treffen, dann werden die Zuordnung von Raum und Gesellschaft gestört und unsere Lebensgrundlagen bedroht sein. Damit ist die Entwicklung unserer Gesellschaft hineingestellt in die Polarität zwischen Wollen und Wirklichkeit der Raumordnung.