

Michael Wegener

Dieter Bökemann: Theorie der Raumplanung

Regionalwissenschaftliche Grundlagen für die Stadt-, Regional- und Landesplanung. R. Oldenbourg Verlag, München 1982.

Rezension *Stadtbauwelt* 77, 484-485

Seit etwas mehr als zehn Jahren werden in der Bundesrepublik, in Österreich und in der Schweiz Raumplaner ausgebildet. Raumplaner arbeiten in staatlichen, halbstaatlichen und privaten Planungsorganisationen, in Beratungsinstituten und in der Forschung. Trotz nicht nachlassender Widerstände traditionell mit räumlicher Planung befaßter Berufsgruppen existiert Raumplanung als Aufgabe, Berufsfeld und Begriff.

Dennoch fehlt es der Raumplanung als Disziplin bis heute an einem, für das Selbstverständnis einer jeden Disziplin notwendigen, Grundbestand an gemeinsamen Definitionen, Axiomen und Zielen. Entstanden aus dem Unbehagen an der eindimensionalen Beschränktheit des "physical planning", ist die Disziplin Raumplanung noch immer nicht viel mehr als eine lose Gruppierung verschiedener ingenieur-, sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher "Fächer". Deren Integration erfolgt erst in der Einheit des Handelns am konkreten Problem in der Berufspraxis. Das ergibt zwar ein durchaus attraktives Ausbildungsziel, den pragmatischen, flexiblen und innovativen Bearbeiter von Raumproblemen, aber noch lange keine umfassende theoretische Fundierung seines Handelns.

In dieser Situation kann ein Buch mit dem Titel "Theorie der Raumplanung" auf gespannte und kritische Aufmerksamkeit rechnen. Dieter Bökemanns Buch ist diese Aufmerksamkeit wert. Es ist ein anspruchsvoller und bedeutender Versuch, die disparaten Teildisziplinen der Raumplanung auf ein gemeinsames, raumplanungsspezifisches Paradigma hinzuführen, bedeutend nicht zuletzt auch wegen der Widersprüche, die dieser Versuch ohne Zweifel hervorrufen wird.

Der Bökemannschen Raumplanungstheorie liegen folgende Basis-hypothesen zugrunde:

(1) Bestimmte Standorteigenschaften sind notwendige Voraussetzungen für bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten (Nutzungen). Das "standörtliche Nutzungspotential" eines Standorts wird bestimmt durch: natürliche Eigenschaften des Bodens (Roh- und Schadstoffe, Anbau- oder Baugrundqualität u.a.), infrastrukturelle Gelegenheiten (Anschluß an Kommunikations-, Versorgungs- und Entsorgungssysteme) und technische und eigentums- und verfügungsrechtliche Barrieren oder Grenzsyste me ("Bodenordnung").

(2) Standortveränderungen induzieren Nutzungsveränderungen. Mit jedem zusätzlichen Anschluß an ein Kommunikations- oder Versorgungssystem und mit jedem zusätzlichen Ausschluß einer Störmöglichkeit durch Barrieren werden die Nutzungsmöglichkeiten auf dem betrachteten Standort verbessert und damit für neue Nutzungsarten profitabel. Dann verdrängen Nutzer mit höheren Technologien die eingesessenen Nutzer mit jener Technologie, die dem Standort vor seiner ausstattungs mäßigen Verbesserung entsprach.

(3) Standorte sind von Gebietskörperschaften produzierte Güter. Standorte können als Güter angesehen werden, weil sie für definierte Verwendungszwecke oder Nutzungen geeignet sind und weil die Verfügungsgewalt über sie erworben oder veräußert werden kann. Der Wert eines Standorts für seinen Eigentümer hängt im wesentlichen von der Zahl seiner alternativen Verwendungsmöglichkeiten, d.h. von seinem standörtlichen Nutzungspotential, ab. Insbesondere Infrastruktur und Bodenordnung als Faktoren des Standortwerts sind konstituiert durch gebietskörperschaftliche Maßnahmen. Durch jede Infrastruktur- oder Bodenordnungsmaßnahme werden Standorte auf- oder abgewertet, d.h. neue Standorte produziert.

(4) Politische Entscheidungsträger handeln in eigenem Interesse. Politiker im Besitz des ihnen durch Wählerentscheidung befristet zugeeigneten Staatsapparats benutzen diesen wie private Unternehmer ihren Betrieb zur Erhaltung bzw. Vermehrung ihres Handlungsspielraums. In diesem Sinne orientiert sich die Standortproduktion durch die Gebietskörperschaften an Zielen wie Budgetrückfluß und Erhaltung der Wählerloyalität bzw. Effizienz und Gerechtigkeit.

(5) Die regionale Entwicklung wird primär vom Staat bestimmt. Wenn Standortveränderungen Nutzungsveränderungen induzieren, und wenn der Staat Standortveränderungen bewirken kann, dann ist die regionale Entwicklung ein Produkt staatlicher Entscheidungen.

Mit diesem Ansatz verknüpft Bökemann bisher unverbundene Theoriebausteine aus Verkehrs- und Infrastrukturtheorie, Planungsrecht, Raumwirtschaftstheorie und Politikwissenschaft zu einem einheitlichen raumplanungsspezifischen Theorierahmen. Dabei verdienen es vor allem zwei innovative und fruchtbare Gedanken hervorgehoben zu werden:

Der erste besteht in der Interpretation der "Bodenordnung" (in dem oben angeführten weitesten Sinne) als Gegenstück zur Infrastruktur: So wie diese komplementäre Nutzungen durch Leitungssysteme verbindet, trennt jene konfliktäre Nutzungen durch materielle oder rechtliche Grenzsysteine und schützt so vor Eigentumsverletzungen, Störungen oder Immissionen. Diese Analogie erlaubt es, standörtliche Aufwertungseffekte durch Bodenordnungsmaßnahmen mit denselben Rechenverfahren zu quantifizieren, die sich bei Infrastruktursystemen bewährt haben.

Der zweite neuartige und folgenreiche Gedanke ist der der Standortproduktion durch den Staat. Hier geht Bökemann einen entscheidenden Schritt über die traditionelle marktorientierte raumwirtschaftliche Regionalentwicklungstheorie hinaus. Was in dieser als exogener "Datenkranz" in die Produktionsfunktionen der privaten Wirtschaftssubjekte eingeht, wird bei Bökemann endogenisiert, d.h. ist das Ergebnis eines mehr oder weniger bewußten Kalküls der Gebietskörperschaften, nämlich der "Produktionsfunktion" der Standortproduktion. Bökemann überträgt damit den Ansatz der "neuen", d.h. nichtmarxistischen politischen Ökonomie (A. Downs, B.S. Frey) auf das räumliche Handeln der Gebietskörperschaften und macht es so zu einem expliziten Gegenstand der Theorie. Erst hierdurch wird aus einer Theorie der Raumentwicklung eine Theorie der Raumplanung.

Der Preis allerdings, der für die Konsistenz dieser Theorie zu zahlen ist, ist hoch. Die ausschließlich technologische Interpretation von Infrastruktur und Bodenordnung und die Ökonomisie-

rung der Politik bilden ein Denkraster, das zwar wesentliche Mechanismen der kapitalistischen Raumentwicklung und -politik erfaßt, durch das jedoch alle nichttechnischen und nichtökonomischen Phänomene hindurchfallen müssen. So sucht man in Bökemanns Raumplanungswelt vergeblich nach einer Rolle für die Bewohner, soweit sie nicht Grundeigentümer oder Unternehmer sind. Nach der Theorie müßten sie allemal durch profitablere Nutzungen verdrängt worden sein. Daß sie es dank Wohnungspolitik nicht sind, ja daß sich Bewohner sogar organisieren, sich gegen die Zerstörung ihrer Lebenswelt wehren und nicht selten auch gegen den Markt durchsetzen - das ist gegen die Spielregeln der Theorie. Das Beispiel läßt sich fortsetzen: Soziale Bewegungen, Bürgerproteste gegen Straßenbau und Umweltvernichtung, alternative Wohn- und Lebensformen: gegenüber diesen Kräften, die schon heute die Siedlungsentwicklung entscheidend beeinflussen, bleibt die Bökemannsche Theorie sprachlos.

Aber selbst innerhalb ihres Erklärungszusammenhangs bleiben manche Fragen offen. So steht die Hypothese (5) von der Planbarkeit der Regionalentwicklung in gar zu krassem Widerspruch zu den Fakten einer jahrzehntelang praktisch wirkungslosen Regionalpolitik, und angesichts sich verschärfender regionaler Krisen werden nur hartnäckige Anhänger einer "angebotsorientierten" Wirtschafts- bzw. Regionalpolitik Hypothese (2) "Standortveränderungen induzieren Nutzungsveränderungen" bedingungslos unterschreiben. Gilt die Theorie Bökemanns nur bei Wachstum? Wahrscheinlich nicht einmal dann ohne zahlreiche Einschränkungen. Zu geradlinig rationalistisch scheinen seine Vorstellungen über das Zusammenwirken der Akteure innerhalb der staatlichen Hierarchie, als gäbe es keinen "disjointed incrementalism", keine "inter-corporate dimension" in der Planung. Völlig ausgeblendet bleiben informelle, d.h. nicht über den Markt laufende Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft, insbesondere multinationalen Großunternehmen. Auch diese Beispiele ließen sich fortsetzen.

Abschließend einige Bemerkungen zur Argumentationsweise und Machart des Buches. Grundsätzlich sind die Bemühungen von Verlag und Autor zu begrüßen, durch übersichtliche Typographie und Hervorhebung wichtiger Wörter und Textstellen die Verständlichkeit des Textes zu erhöhen. Der Erfolg dieser Bemühungen wird leider je-

doch durch ein überkompliziertes System von Begriffen und zahlreiche Redundanzen der Darstellung wieder aufs Spiel gesetzt. Sehr nützlich sind die kurzen Abrisse älterer Raumentwicklungstheorien, die in das Buch dort eingefügt sind, wo sie Bezug zu Bökemanns eigener Theorie haben. Das kommt ihrer kritischen Darstellung zugute, erschwert allerdings auch etwas das Auffinden.

Hinweise auf die empirische Ausfüllung der Theorie bietet das Buch wenig. Abgesehen von eigenen Arbeiten des Autors bleibt die Fülle neuerer Ergebnisse der empirischen Raumforschung, insbesondere zur Erklärung individuellen räumlichen Wahlverhaltens, unverarbeitet. Etwas enttäuschend ist auch die Mathematik des Bandes. Sie wiederholt in der Regel nur das im Text bereits Gesagte und zumeist allgemeiner als dort. Nur in wenigen Fällen wird ein Gedanke mathematisch abgeleitet und begründet. Ausgezeichnet sind dagegen die zahlreichen Diagramme zur Verdeutlichung der angenommenen Zusammenhänge. Allerdings sucht man im Text oft vergeblich nach einer Begründung, warum gerade diese Form des Zusammenhangs und nicht eine andere unterstellt worden ist.

So schwankt der Gesamteindruck des Lesers zwischen Bewunderung und Zweifel. Vielleicht ist das charakteristisch für den Entwicklungsstand unserer Disziplin, daß Bücher wie dieses zu selten erscheinen und daher mit Ansprüchen konfrontiert werden, die von einem Einzelnen kaum erfüllt werden können. Um so mehr muß die Pionierleistung dieses Buches gewürdigt werden, das aus der wissenschaftlichen Diskussion nicht mehr wegzudenken sein wird. Es enthält sowohl für den an den Grundlagen seines Berufs interessierten Planungspraktiker wie für den in der Raumforschung tätigen Wissenschaftler eine Fülle stimulierender und provozierender Einsichten - und Fragen. Es wäre zu wünschen, daß der Verlag sich entschließen könnte, das Buch in einer preiswerteren Paperback-Ausgabe auch für Studenten der Raumplanung und verwandter Studienrichtungen erschwinglich zu machen.