

Ist die Raumplanung ein Motorrad?

Zur Frage einer zeitgemäßen Implementierung des Ziels nachhaltiger Raumentwicklung

Georg FRANCK

(o.Univ.-Prof. DI Dr. Georg FRANCK, IEMAR - Institut für EDV-gestützte Methoden in Architektur und Raumplanung, Technische Universität Wien, Karlsplatz 13, A-1040 Wien, Floragasse 7, email: franck@osiris.iemar.tuwien.ac.at)

Das Motorrad würde heute, wäre seine Erfindung durch einen historischen Zufall unterblieben, nicht mehr erfunden. In der Zeit der hochgesicherten Fahrgastzelle ist ein hochmotorisiertes Zweirad mit Freisitz ein Anachronismus. Der Straßenverkehr ist zu dicht und zu schnell geworden, um sich als Tummelplatz fürs Ausleben von Frischluft- und Freiheitsgefühlen noch zu eigenen. Der Vorschlag eines hochmotorisierten Zweirads fände, würde er heute gemacht, bereits an der Vorschrift des Anlegens von Sicherheitsgurten ein Ende. - Hätte die Raumplanung noch Chancen, neu erfunden zu werden? Ist es nicht ebenfalls ein Anachronismus, daß die räumliche Entwicklung einer hochdynamischen Gesellschaft in eine starre Rechtsplanung gezwängt wird? Ist die Raumnutzung nicht insgesamt zu dicht und zu beweglich geworden, um sie noch auf dem Weg hoheitlichen Ge- und Verbiets zu steuern zu können? Und müßte die räumlich selektive, finanziell unkompenzierte Schöpfung von Baurecht nicht schon an inzwischen selbstverständlichen Grundsätzen distributiver Fairness scheitern?

Im Gegensatz zum motorisierten Zweiradverkehr liegt die Alternative zur Raumplanung nicht auf der Hand. Auf ihre Funktion kann nicht einfach verzichtet werden. Die Besiedlung des Raums hat Effekte, die nicht an Grundstücksgrenzen haltmachen und die ab gewisser Intensitätsstufen eines übergreifenden Managements bedürfen. Die Intensität dieser externen Effekte, wie sie genannt werden, nimmt zu mit der Dichte und Emissivität der Nutzungen, mit der Kleinteiligkeit des Grundeigentums und ganz generell mit der Knappheit des Raums. Es gibt keine Städte ohne bewußtes Management externer Effekte. Und es ist diese Art der Effektivität, die als Umweltproblem wahrgenommen wird.

Die klassische, bis in die Anfänge des Städtewesens zurückreichende Form des öffentlichen Managements der externen Effekte privater Raumnutzung ist die auf die Besonderheit der räumlichen Situation zugeschnittene Gestaltung von Baurechten. Durch die Festlegung, wie hoch, wie dicht, wofür und in welcher Weise gebaut werden darf, wird geregelt, welche Art und Intensität solcher Effekte der Nachbarschaft zuzumuten und von dorthin zu dulden sind. Diese Art des Managements ist bis heute das zentrale Verfahren der Raumplanung geblieben. Nach wie vor meint Raumplanung die räumlich individualisierende Gestaltung von parzellenscharf abgegrenzten Raumnutzungsrechten. Diese Nutzungsrechte werden nach wie vor unbefristet und ohne finanzielle Kompensation der unter Umständen erklecklichen wirtschaftlichen Vorteile gewährt. Die Frage, ob die Raumplanung heute noch Chancen hätte, erfunden zu werden, meint ganz konkret, ob man sich heute noch auf diese Art öffentlichen Ausgleichs der konfligierenden Ansprüche individueller Raumnutzer einlassen würde.

AUS DEM PFLICHTENHEFT FÜR EIN INSTITUTIONELLES REDESIGN

Welche Ansprüche würden an dieses Management aus heutiger Sicht gestellt? Nehmen wir an, folgende vier Punkte beschreiben das Minimum, auf das man sich zweifellos einigen würde. Das Management hätte a) effektiv, b) effizient, c) zeitlich flexibel und d) sozial gerecht zu sein. Diese vier Kriterien verstehen sich soweit von selbst, daß auf eine umständliche Begründung verzichtet werden kann. Nach allen vier Kriterien schneidet die gängige Praxis der Raumplanung nun aber verheerend schlecht ab.

Zu a) Effektivität

Als Management externer Effekte hat die Raumplanung mit wirtschaftlich vitalen Interessen zu tun. Die in der Umwelt verkörperten Absorptions- und Regenerationskräfte sind technisch erforderliche und wirtschaftlich wertvolle Produktionsinputs – ob es sich um die Herstellung von materiellen Gütern, von Transportleistungen oder der nützlichen Dienste von Geschoßfläche handelt. Die Entsorgung der erzeugten Belastungen durch Emission über die Grundstücksgrenze hinweg ist eine probate Art, Kosten zu sparen. Die Einschränkung der freien Benutzung von Umweltressource führt zu finanziellen Belastungen, die abzuwehren im natürlichen Interesse der Betroffenen liegt. Nicht umsonst hat sich die Raumplanung daher die Devise der Funktionsentmischung zueigen gemacht. Durch die Trennung verschiedenartiger und

Zusammenfassung gleichartiger Nutzungen wird die Entsorgung über die Grundstücksgrenze hinweg zur symmetrischen Belastung. Es wird für die Betroffenen dann rational, einer Beschränkung der zulässigen Belastungen auf die Höhe zuzustimmen, die sie selber bereit sind in Kauf zu nehmen.

Der lokale Ausgleich garantiert nun freilich in keiner Weise, daß das globale Belastungsniveau verträglich bleibt. Viele Umweltressourcen – und zumal diejenigen, deren weiter wachsende Inanspruchnahme katastrophenträchtig ist – sind unteilbar. Die Belastungen der Gewässer und zumal der Atmosphäre diffundieren rasch. Überall, wo es um die Gesamtbelastung geht, verpufft der lokale Ausgleich und bleibt auch eine Politik der hohen Kamme wirkungslos.

Das Management externer Effekte hat nicht nur, aber immer mehr mit globalen Problemen zu tun. Dieses „immer mehr“ hat sich in der Planungsdiskussion auch niedergeschlagen. Die Diskussion um das Globalziel der Raumentwicklung hat sich von der Ebene der Lebensqualität hin zu der der Nachhaltigkeit verlagert. Gerade die Nachhaltigkeitsdebatte ist nun aber ein Paradebeispiel dafür, wie man lieber ins Ungefähre ausweicht, als sich konkret mit Strategien der Operationalisierung zu befassen. Das Ziel der Nachhaltigkeit ist nämlich operationalisierbar. Die Operationalisierung führt über die Übersetzung ökologischer in finanzielle Kostspieligkeit. Die Ausweitung des Nachhaltigkeitsgedankens auf alles und jedes hat aber nur den Effekt, daß die schönen Ziele, wie sie in den Plänen stehen, umformuliert werden. Darauf kommt es nicht an. Denn die Pläne sind immer ganz nett und die verlautbarten Ziele immer schön. Das Problem der Raumplanung ist, daß die schönen Ziele in den Plänen, wenn sie einmal ausgeführt sind, nicht mehr wiederzuerkennen sind.

Zu b) Effizienz

Eine Umsetzung der schönen Ziele wird schon deshalb immer schwieriger, weil sie auf den Weg der amtlichen Verordnung angewiesen bleibt. Die planerische Qualifikation der Bau- und Raumnutzungsrechte erläßt Verbote und schreibt vor, schränkt ein und drangsaliert, hat aber keine Mittel zur Hand, um die Findigkeit und Eigeninitiative der Betroffenen für die Ziele einzuspannen. Vielmehr hat die Planung die wichtigsten Teile der in Wirklichkeit vorhandenen Problemlösungskapazität gegen sich. Die Betroffenen werden ihre Initiative und Intelligenz nämlich darauf verwenden, stets möglichst viel Baurecht und möglichst großzügige Emissionsrechte herauszuschlagen. Sie werden zu ökologisch kontraproduktivem Verhalten geradezu angehalten, denn sowohl Bau- wie Belastungsrechte sind wirtschaftlich wertvolle Güter, die für klingende Münze gehandelt werden.

Die raumplanerische Umsetzung anspruchsvoller Umweltziele kämpft mit Windmühlen. Sie soll wirtschaftlich mächtige und taktisch gewitzte Interessen mit Mitteln bändigen, die einem Obrigkeitsstaat und einer Kommandowirtschaft anstünden. Das muß in einer Zeit, die sich der Deregulierung und dem Wandel des Staats zu einem Serviceunternehmen verschrieben hat, schiefgehen. Sollen hier die Ziele nachhaltiger Raumentwicklung realistische Chancen haben, dann müssen sie auf ihren notwendigen Kern reduziert und mit einem Minimum an Reibungsverlusten implementiert werden. Das notwendige Minimum besteht in der Beschränkung der Inanspruchnahme von Umweltressourcen auf das Maß, in dem diese sich selbst regenerieren. Eine Umsetzung dieses immer noch sehr anspruchsvollen Ziels bleibt solange unrealistisch, wie es nicht in die Geschäfts- und Lebensführungsziele der privaten Akteure eingeht. Kollektive Ziele gehen dadurch in die privaten Geschäfts- und Lebensführungsziele ein, daß sie mit wirtschaftlichen Anreizen verknüpft werden.

Zu c) zeitlicher Flexibilität

Aus den Schlagworten für den gesellschaftlichen Wandel sind Beschleunigung und Globalisierung nicht mehr wegzudenken. Die Industriegesellschaft geht in die Informationsgesellschaft über. Die Entmaterialisierung des Prozesses der wirtschaftlichen Wertschöpfung geht mit dessen allgemeiner Beschleunigung und einem generellen Nachlassen der Barrierenwirkung räumlicher Entfernung einher. Information hat wirtschaftlichen Wert als know how und Neuigkeitswert. Sie hat charakteristisch kurze Verfallsfristen und wird in Prozessen erzeugt, die ihrerseits überraschungsträchtig sind. Zugleich ist sie unvergleichlich leichter zu transportieren als schwere und sperrige Güter. Das alles führt dazu, daß sich die

Planungsperspektiven in zeitlicher Hinsicht drastisch verkürzen und in räumlicher Hinsicht eine regelrechte Entgrenzung erfahren.

Auf diesen Wandel hat die Raumplanung bisher keine Antwort gefunden. Während die Planungszeiten und –horizonte im beplanten Sektor schrumpfen, bleiben die der Raumplanung selber gleich. Während sich die Bindung an den Ort und die Einbindung in den regionalen Kontext im privaten Sektor verflüchtigen, bleibt das raumplanerische Denken dem lokalen und regionalen Paradigma verhaftet. Auf die Herausforderungen des Wandels von der Industrie- zur Informationsgesellschaft hat die Raumplanung allenfalls dadurch reagiert, daß sie die herkömmliche Praxis mit neuen Medien instrumentiert. Die Frage, ob die herkömmliche Weise der Regulierung der Eigendynamik des Gegenstands noch angemessen ist, wird entweder vernachlässigt oder mit dem Hinweis auf den nach wie vor bestehenden gesetzlichen Auftrag abgewehrt.

Ironischerweise kommt gerade am gängigen EDV-Instrument der Raumplanung die untergeordnete Rolle des Denkens in Prozessen und Dynamiken zum Ausdruck. In den verfügbaren kommerziellen Geographischen Informationssystemen ist die Dimension der Zeit schlicht und einfach nicht repräsentiert. Man wird vergeblich nach einem Objekttyp „Prozess“ suchen. Die Welt im GIS ist statisch – und niemanden scheint's zu stören. Forderungen nach einem zeitlichen GIS vernimmt man von Seiten der Geodäsie und Geographie, nicht aber aus dem Lager der Raumplaner.

Zu d) sozialer Gerechtigkeit

Das behördliche Planungs- und Baugenehmigungswesen umweht ein sattsam bekannter Ruch der Korruption. Wenn man hart sein will, dann kann man sogar sagen, daß diese Dunkelzone vom Gesetzgeber so gewollt ist. Die Gesetzeslage sieht nämlich vor, daß die planerisch geschöpften Baurechte den Nutznießern unentgeltlich zugewiesen werden. Ein solches Arrangement ist, wie jeder wissen kann, eine klassische Einladung zur Korruption. Es widerspräche aller Menschenkenntnis, würden sich hier keine Schattenmärkte bilden, die das valorische Gefälle durch Geldflüsse unter der Hand erschließen.

Eine Gesetzgebung, die nicht auf die Anreize zur Korruption achtet, die sie in die Welt setzt, ist unmoralisch. Vielleicht nicht unmoralisch, aber jedenfalls unfair ist das öffentliche Verschenken von Baurecht an Private auch dann, wenn es keine Einladung zum Schmieren enthält. Der Staat beschenkt hier nämlich ohne Not eine Klassen von Besitzenden, während er sich an Arbeitenden schadlos hält. Mit dem Herschenken von Baurecht verzichtet der Staat auf die Nutzung eines Steuerfonds, die es ihm erlauben würde, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten. Die Finanzierung des Staats durch unverhältnismäßig hohe Besteuerung des Faktors Arbeit ist eine nach wie vor verbreitete Unsitte, wird aber auch zunehmend als verteilungs- und vor allem arbeitsmarktpolitisch falsch erkannt. Sie unterstützt die seit langem zu beobachtende Spreizung der Einkommen, reizt an zur Substitution von Arbeit durch Kapital und fördert die Schwarzarbeit. Solange der Faktor Boden ungeschoren bleibt, muß der Staat sich vorwerfen lassen, daß er die Arbeitslosigkeit, die er zu bekämpfen vorgibt, vielmehr fördert.

Ein Erneuerungsplan für die Raumplanung

In Anbetracht dieser offenen Kritikpunkte wird man die Frage, ob die Raumplanung heute noch erfunden würde, zu verneinen geneigt sein. Kritik, wie berechtigt immer sie sein mag, ist jedoch wohlfeil ohne praktikable Vorschläge zur Änderung. Weil auf die Funktion der Raumplanung nicht einfach verzichten werden kann, ist die Frage nach der Neuerfindung sogar nur interessant, wenn sie den Blick auf Alternativen freimacht. Im Gegensatz zur Kritik an der bestehenden Verfassung der Raumplanung ist guter – das heißt, praktisch auch umsetzbarer - Rat zu deren Änderung nun aber teuer.

Keiner der kritisierten Punkte läßt sich für sich, geschweige denn ohne weiteres beheben. Erstens ist die Raumplanung nicht die geeignete Ebene, um mit der Operationalisierung des Ziels der Nachhaltigkeit anzusetzen. Dieses Ziel läßt sich nur angehen, indem der Tendenz nach sämtliche Belastungen erfaßt und gemäß ihrer ökologischen Kostspieligkeit in Rechnung gestellt werden. Zweitens ist es nicht sinnvoll, die in Bau- und Raumnutzungsrechten enthaltenen Belastungsrechte separat zu besteuern. Drittens wäre es kaum praktikabel, das Baurecht in zeitlicher Hinsicht durch schlichte Befristung zu limitieren. Es gilt, sowohl dem Wunsch nach Planungssicherheit als auch der Langfristigkeit baulicher Investitionen Rechnung zu tragen.

Schließlich scheitert eine Abschöpfung der Planungsgewinne bereits daran, daß niemand weiß, wie planungsbedingte von anders bedingten Bodenwertsteigerungen zu trennen wären.

Allerdings – und hier wird die Frage nach der Neuerfindung interessant – könnten die einzelnen Probleme dadurch einer Lösung näherrücken, daß sie gemeinsam angegangen werden. Die Planungsgewinne würden nicht explizit, aber implizit abgeschöpft, wenn Umweltbelastungen insgesamt kostspielig werden. Die Befristung von Baurechten würde dadurch praktikabel, daß diese verkäuflich werden. Das Halten von verkäuflichen Rechten verursacht nämlich Opportunitätskosten auch dann, wenn sie nicht genutzt werden. Eine generelle und ökologisch kostenwahre Bepreisung von Umweltbelastung ist der Witz des Konzepts einer Umweltsteuer. Eine konsistent umgesetzte Umweltsteuer wäre denn auch der erste Schritt zu einer Operationalisierung des Globalziels der Nachhaltigkeit.

Hieße das, die Raumplanung durch Umweltsteuern zu ersetzen? Natürlich nicht! Was ein konsistentes, ökologisch kostenwahres System von Umweltsteuern im besten Fall vermöchte, wäre die Entlastung der Raumplanung von dem Druck, der sie in den hoffnungslosen Kampf gegen wirtschaftliche Interessen verwickelt. Die Raumplanung wäre als Instanz, die für die Bewirtschaftung der fraglichen Umweltressourcen zuständig ist, nicht länger allein. Die wirtschaftlich übermächtigen Interessen wären mit ihren eigenen Mitteln geschlagen. Die Limitierung der Gesamtmenge der Belastungen auf ein global verträgliches Maß wäre Sache der Kalibrierung von Steuersätzen. Die Raumplanung wäre nurmehr mit den örtlichen Konzentrationen und deren Limitierung auf verträgliche Maße befaßt.

Es ist bedrückend zu sehen, wie unwillig die Theorie der Raumplanung ist, sich um solcherart Lösungsansätze zu kümmern. Man beklagt zwar gerne die alten Leiden, sieht auch, daß die Situation für ein planerisches Steuern der Raumentwicklung immer enger wird. Der Kanon der Raumplanungsliteratur steht aber seit Jahrzehnten fest. Die Betrachtung der gewohnten Rechtsplanung als nur eines unter eben anderen Mitteln zum Zweck nachhaltiger Entwicklung ist nicht vorgesehen. Auch nicht vorgesehen scheint die Befragung des gesellschaftlichen Wandels auf die Chancen hin, vom Holzweg der hoheitlich präskriptiven Planung herunterzukommen. Man will weder sehen, wie viel der Frustration durch Ansprüche bedingt ist, die schlicht und einfach nicht zu erfüllen sind, noch macht man sich die Mühe zu untersuchen, welche Arten planerischer Festsetzung durch allgemeine Regeln ersetzt werden könnten. Überlegungen zum Rest an Regulierung, welcher notwendig bliebe, wenn fiskalische oder andere preispolitische Mittel griffen, wird man in der Planungsliteratur selten finden.

Aber sind nicht auch alle Versuche der Herstellung ökologischer Kostenwahrheit bisher gescheitert? Sind die Themen Bodenordnung und steuerliche Erfassung der Bodenwertzuwächse nicht ebenfalls seit Jahrzehnten vom Tisch? Auch diese Einwände treffen. Nur: sie betreffen ein „noch nicht“ und kein „nicht mehr“. Die Versuche der Herstellung ökologischer Kostenwahrheit sind gescheitert, weil noch nicht einmal die nationalstaatliche die geeignete Ebene ihrer Implementation ist. Die Besteuerung der Bodenwertzuwächse unterblieb, weil es um so viel einfacher war, die Faktoren Arbeit und Kapital zur Kasse zu bitten. Inzwischen wird nun aber über die weltweite Umsetzung der Beschlüsse von Rio und Kyoto gerungen. Inzwischen ist nicht nur das Kapital beweglich und flüchtig „wie ein scheues Reh“, sondern auch der Faktor Arbeit dabei, sich mit Hilfe von ‚pretty net privacy‘ dem gewohnt leichten Zugriff des Fiskus zu entziehen.

Die Verhandlungen um die Umsetzung der in Rio und Kyoto verabschiedeten Kriterien haben ein interessantes Instrument ökonomischer Implementierung in die öffentliche Diskussion befördert: die Umweltzertifikate. Umweltzertifikate sind qualitativ und quantitativ spezifizierte Belastungsrechte, die von einer zentralen Instanz geschöpft, von dieser verkauft und dann dezentral frei gehandelt werden. Umweltzertifikate gelangten durch nicht sehr edle, geschweige denn idealistische, Motive in die Diskussion um die Implementierung des Ziels der Nachhaltigkeit. Sie sollen einen Handel mit Belastungsrechten ermöglichen, der diese nach Knappheit und Zahlungsbereitschaft verteilt. Arme Länder, denen mehr Rechte zustehen, als sie verbrauchen beziehungsweise gebrauchen können, sollen diese an reiche Länder verkaufen können, die lieber für teures Geld zukaufen, als mit dem eigenen Kontingent vorlieb zu nehmen.

Dieser Handel wäre unsittlich, wenn transferierbare Belastungsrechte in bleibendes Eigentum des Käufers übergangen. Sie wären dann ein Instrument zur Ausbeutung der Armen durch die Reichen. Der Handel öffnet aber äußerst interessante Perspektiven, wenn die Rechte befristet bleiben, also zum Beispiel nur für eine Periode gelten oder nur für eine bestimmte Dauer verpachtet werden können. In diesem Fall können die armen Länder ihre Sparsamkeit in eine dauerhafte Finanzierungsquelle umwandeln. Und nicht nur das. In

diesem Fall wird es auch in den reichen Ländern üblich werden, daß Belastungsrechte ihren ökonomischen Preis haben. Sobald Belastungsrechte ökonomische Preise haben, wird es im Sinne des Eigennutzes rational, das Halten von Rechten nach Möglichkeit einzuschränken anstatt es nach Möglichkeit auszuweiten.

Existiert einmal ein Mengensystem befristeter Belastungsrechte, dann läßt sich die globale Belastung durch eine Mengopolitik analog zur Geldmengenpolitik steuern. Die Gewinne der Umweltzentralbank sind ein idealer Fonds zur Finanzierung von Staatsaufgaben. Allerdings wäre es nun unsinnig, das Instrument der Umweltzertifikate auf unteilbare, lokal ungebundene Ressourcen zu beschränken. Das Mengensystem der Belastungsrechte bleibt ineffizient und sogar mit einer Tendenz zur Kontraproduktivität behaftet, solange nicht sämtliche der relevanten Belastungsarten erfaßt sind. Unter den relevanten Belastungsarten sind nun aber auch solche, die ortsgebunden und vor allem durch örtliche Konzentration schädlich sind. Die ökologisch richtige Bepreisung der Zertifikate dieser Art läuft auf eine Besteuerung eben der Rechte hinaus, die bisher durch die Raumplanung geschöpft und verschleudert werden.

Eine Besteuerung dieser Rechte könnte selbst aus fiskalischen Gründen schneller aktuell werden, als vielen Finanzexperten bewußt ist. Es wird nämlich nicht mehr lange dauern, bis dem Internet ein sicheres Zahlungssystem eingezogen sein wird. Wohl wehren sich noch Polizei und Geheimdienste gegen die Verschlüsselung, die Schlacht scheint aber zu deren Ungunsten geschlagen. Wer noch nicht bemerkt hat, daß sie mitbetroffen sind, sind die Finanzämter. Wenn sicher verschlüsselte Transaktionen im Internet möglich beziehungsweise einmal üblich sind, ist auch ein idealer Markt für Schwarzarbeit am Bildschirm entstanden. Warum noch Steuern für Einkommen zahlen, die im Internet sicher verwahrt sind und dieses auch nicht mehr verlassen müssen, um ausgegeben zu werden? Sobald das Internet als Arbeitsmarkt fungieren wird, wird auch der Faktor Arbeit die Beweglichkeit angenommen haben, die heute den Faktor Kapital auszeichnet. An unbeweglichen Faktoren der Wertschöpfung werden dann nur Boden und Umwelt übrigbleiben.

Boden und Umwelt sind, nach klassischer volkswirtschaftlicher Lehre, ideale Steuerfonds. Die Besteuerung des Bodens ist, wenn richtig gemacht, allokativ neutral. Die Besteuerung der Inanspruchnahme von Umweltressourcen ist allokativ nicht neutral, sondern hat vielmehr erwünschte Wirkung auf die Verwendung. Gut möglich, daß eine halbwegs kostenwahre Umweltsteuer eine separate Besteuerung von Bodenwertzuwächsen sogar überflüssig macht. Eine Korrektur der Preise für die Inanspruchnahme knapper – und zum Teil schon mangelnder – Umweltressourcen wird nun aber ganz von selbst den ökologischen Umbau ins Leben rufen, von dem alle reden und von dem man bisher so wenig merkt. Er wird die ganze Wirtschaft und nicht nur den Bausektor betreffen, und er wird im Bausektor den gesamten Bestand und nicht bloß den Neubau betreffen. Er wird schließlich, und das ist nicht das Geringste, die Raumplanung von dem Druck wirtschaftlicher Interessen entlasten, der sie bisher davon abhielt, sich intensiv mit der räumlichen Gestaltung und denjenigen externen Effekten zu befassen, die wir als ästhetische erleben.

Schluß

Die Raumplanung ist ein Motorrad. Sie würde so, wie sie heute praktiziert wird, nicht mehr erfunden. Allerdings stellt ihre heutige Praxis die Erfahrung bereit, die für die Konzeption eines zeitgemäßen Nachfolgemodells nötig ist. Dieses Nachfolgemodell, das lehrt die Erfahrung, muß sich vor allem durch die Instrumentierung vom derzeit laufenden unterscheiden. Der Verordnungsweg muß, das ist der zentrale Punkt, durch eine mehrstimmige Instrumentierung ersetzt werden. Die Frage ist nun, ob es der Raumplanung gelingt, die für ihre Transformation in das Nachfolgemodell nötigen Kräfte zu mobilisieren. Einfaches Weitermachen stempelt sie nämlich zum Auslaufmodell.

