

Schulz, Hans-Dieter

Book Part

Begleitumstände und Bestimmungsgründe einer problemangemessenen bayerischen Raumordnung

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Schulz, Hans-Dieter (2013) : Begleitumstände und Bestimmungsgründe einer problemangemessenen bayerischen Raumordnung, In: Kufeld, Walter (Ed.): Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung, ISBN 978-3-88838-383-0, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 143-163,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3830093>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102886>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Hans-Dieter Schulz

Begleitumstände und Bestimmungsgründe einer problemangemessenen bayerischen Raumordnung

URN: urn:nbn:de:0156-3830093



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 143 bis 163

Aus:

Walter Kufeld (Hrsg.)

Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung

Arbeitsberichte der ARL 7

Hannover 2013

Hans-Dieter Schulz

Begleitumstände und Bestimmungsgründe einer problemangemessenen bayerischen Raumordnung

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Anfänge und Entwicklung der bayerischen Raumordnung unter besonderer Berücksichtigung des „Klimaschutzes“ und des „Klimawandels“
 - 2.1 Raumordnung als „Hüter“ grundlegender gesellschaftlicher Werte
 - 2.2 Das Bayerische Landesplanungsgesetz als Grundlage staatlicher Raumordnung
 - 2.3 Das Landesentwicklungsprogramm als orientierungs- und zielgebender Rahmen für die Entwicklung des Landes und die Sicherung der Lebensgrundlagen
 - 2.4 Warnungen vor dem Treibhauseffekt, dem Klimawandel und dem sie auslösenden Wirtschaftsmodell
- 3 Rahmenbedingungen, die die Aufgabenerfüllung der Raumordnung beeinflussen
 - 3.1 Organisation der bayerischen Raumordnung
 - 3.2 Instrumente und Methoden
 - 3.3 Inhalte der Programme und Pläne sowie deren Präsentation
 - 3.4 Wertewandel durch Funktionslogiken des Wirtschaftssystems
 - 3.5 Exkurs: Gemeinden – Planungshoheit und Verantwortung
- 4 „Zurück zu den Anfängen“ – Der Beitrag der Raumordnung zum großen Transformationsprozess in eine ökosoziale Marktwirtschaft
 - 4.1 Zur Notwendigkeit eines grundlegenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozesses
 - 4.2 Der Beitrag der Raumordnung zur Unterstützung des Transformationsprozesses

Literatur

Zusammenfassung

Der Raumordnung war von Anfang an (hier: seit 1970) die rechtliche Möglichkeit gegeben, Umweltaspekte und damit implizit Klimaprobleme bei ihren Raumverträglichkeitsprüfungen gebührend zu berücksichtigen. Der Normenkatalog der Programme und Pläne trug anfänglich durchaus die Züge der erst viel später mit der Agenda 21 ins Spiel kommenden nachhaltigen Entwicklung. Die Politik hat diese Möglichkeiten nicht problemangemessen oder gar nicht ergriffen: einerseits hat sich der Staat seiner Verantwortung entzogen, andererseits sind die Kommunen der Verführung größerer Machtfülle im Konkurrenzkampf untereinander erlegen, ohne in gleichem Umfang beim Einsatz ihres natürlichen Kapitals Maß zu halten. Die Raumordnung hat sich diesem Wandel, ausge-

löst durch die Funktionslogiken des marktliberalen Wirtschaftssystems, angepasst und den wirtschaftlichen Nutzungsansprüchen nicht im erforderlichen Umfang beim Verbrauch des natürlichen Kapitals Grenzen gesetzt. Das Allgemeinwohl ist auf wirtschaftlichen Erfolg verkürzt. Die Ernüchterung um die Marktunzulänglichkeiten seit der Finanzkrise beim Schutz der Naturausstattung und der Wahrung sozialer Ausgewogenheit bietet nun Anlass, die Raumordnung so weit umzubauen und zu ergänzen, dass sie ihrer Funktion als „Hüter der Werte des Allgemeinwohls“ (wieder) gerecht werden und die notwendige Transformation hin zu einer die Nachhaltigkeit beachtenden ökosozialen Marktwirtschaft unterstützen kann. Die eigentliche Herausforderung der Raumordnung fängt im Kopf an!

Schlüsselwörter

Defizite in der Raumordnung – öffentliches Wohl – Funktionslogiken des Marktliberalismus – ökosoziale Marktwirtschaft – Aufgaben des Staats in der Raumordnung

Abstract

From its beginnings (here: since 1970) spatial management was given the legal opportunity to taking environmental aspects, and thereby implicitly climate problems, on all levels into due consideration. The norm-catalogue of programs and plans, at that time, bore definitely a resemblance to the requirements of sustainable development known as a notion only decades later with the agenda 21. Politics didn't seize these opportunities appropriately if at all, though: on the one hand, the state withdrew from its responsibilities as "designing and interfering state"; on the other hand municipalities succumbed to the temptation of increased power to competing economically with one another without restraining enough from immoderate usage of their natural capital. Spatial management again adapted to this change in values – unleashed by the functional logics of the market-liberalism – without mandating necessary limits to the economically reasoned demands on the environmental resources. Public welfare is equated with economical success. The disillusionment about the market's shortcomings with regard to environmental protection and to social balance, since the financial crisis, give reason to renovate and amend spatial management. The aim of which is to fulfilling again its function as "custodian of public welfare values" and support the necessary transformation toward a sustainability observing eco-social market economy. The real challenge of spatial management, though, starts in the head.

Keywords

Deficits of spatial management – public welfare – functional logics of market-liberalism – eco-social market economy – tasks of the state within spatial planning

1 Einführung

Der Autor dieses Beitrags hat nahezu die gesamte Entwicklungsgeschichte der Raumordnung in Bayern miterlebt, von ihren ermutigenden Anfängen in den 1970er Jahren bis heute, wo sie sich, zumindest in ihrer regionalen Ausformung, einer selbstverschuldeten Abschaffung erwehren muss. Diese Entwicklung steht in eklatantem Widerspruch zu den Aufgaben und Funktionen, die ihr vonseiten ihrer Protagonisten immer wieder, zu Recht, zuerkannt wird. Der Klimawandel und die Energiewende bieten nunmehr eine geradezu schicksalhafte Gelegenheit, die Raumordnung nicht nur in ihrer Bedeutung zu restituie-

ren, sondern ihr sogar einen aktiven Beitrag dabei zuzuweisen, den bevorstehenden gesellschaftlich-wirtschaftlichen Transformationsprozess zu unterstützen.

Es steht inzwischen außer Frage, dass gerade auch die Raumordnung einen ethisch begründbaren Beitrag zur Energiewende leisten muss: Einerseits macht das Gutachten „Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 2011a) die raumordnungsrelevanten „Energiesysteme“ (unter Einschluss des Verkehrssektors), „Urbane Räume“ und „Landnutzungssysteme“ als zentrale Transformationsfelder bei dem Versuch aus, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf zwei Grad zu beschränken. Hierbei kommt insbesondere der immer noch „in Rückzugsstellung verharrende Staat“ ins Spiel, dem das Gutachten eine tragende Gestaltungsaufgabe zuweist, nämlich seine ihn konstituierenden gesellschaftlichen Mitglieder, Gruppen und Institutionen an ihre „kollektive Verantwortung“ zu gemahnen. Der Gesellschaftsvertrag kombiniere nämlich, so der Wissenschaftliche Beirat, eine Kultur der Achtsamkeit (aus ökologischer Verantwortung) mit einer Kultur der Teilhabe (als demokratische Verantwortung) und einer Kultur der Verpflichtung gegenüber zukünftigen Generationen (Zukunftsverantwortung). Nachhaltige Stadt- und Raumplanung werden ausdrücklich als bisher vernachlässigte, zentrale Handlungsfelder für die Transformation herausgekehrt. Integrierte Klimaschutzmaßnahmen in der Stadtplanung setzten auch eine Kooperation zwischen Städten und umliegenden Gemeinden auf regionaler Ebene voraus. Andererseits wird immer deutlicher, dass die Entwicklung der vergangenen vier Jahre, die das Gutachten nicht mehr berücksichtigen konnte, die Wahrscheinlichkeit hat steigen lassen, global auf eine Vier-Grad-Welt zuzusteuern (Drieschner 2012) und Maßnahmen für die Einhaltung eines Zwei-Grad-Ziels aufgrund der ihr innewohnenden gesellschaftspolitischen „Schmerzgrenzen“ unter heutigen Bedingungen immer unrealistischer werden.

Aufbauend auf diesem inzwischen mit höchster Dringlichkeit einzustufenden „Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ ist es das Ziel dieses Beitrags, die anfängliche, raumordnerische „Aufbruchstimmung“ der 1970er Jahre und einige Gründe des danach einsetzenden schleichenden Bedeutungsverlustes der Raumordnung nachzuzeichnen, weil nur in einer ehrlichen Analyse die Chance für einen Neuanfang liegt. Dem folgend soll der Versuch gewagt werden, neue, zweckdienliche „Anwendungsbereiche“ für die Raumordnung aufzuzeigen.

Der Autor ist zu der Ansicht gelangt, dass es nicht an den amtlichen, Orientierung gebenden und den Instrumentenkasten vorhaltenden Programmen und Plänen der „ersten Stunde“ und damit etwa der mangelnden Umsicht der „Väter“ dieser Werke gelegen hat, wenn eine Prüfung der Ergebnisse von 40 Jahren Raumordnung nicht zufriedenstellend ausfällt, sondern vielmehr an der der bayerischen Raumordnung innewohnenden, grundlegenden Schwäche ihrer Organisation einerseits, und an den politischen, mit dem Wirtschaftssystem sehr eng verzahnten Rahmenbedingungen andererseits. Wo Einsicht und politischer Wille fehlen und enge und einseitige ökonomische Maßstäbe für immer weitere Bereiche des Lebens dominieren (vgl. Radermacher/Riegler/Weiger 2011: 86), da kann die Raumordnung auch die ihr theoretisch und mit Recht, heute dringlicher als noch früher, zugeordnete Rolle der Koordination und Abstimmung mit Querschnittsfunktion (nach Ansicht des Autors auch als „Hüter der Werte“ des Allgemeinwohls und der öffentlichen Güter) nicht erfüllen.

Kapitel 2 dient somit dem Rückblick auf 40 Jahre bayerische Raumordnung und ihre Rahmenbedingungen. Die Schriften, das sind im Folgenden das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) von 1970, die Landesentwicklungsprogramme (LEP) von 1976 an,

der Regionalplan (RP) der Region München von 1987 und der Stadtentwicklungsplan (StepI) der Stadt München von 1975, werden daraufhin untersucht, inwieweit in ihnen schon damals auf den Klimaschutz Bezug genommen wurde – auch wenn das „Kind“ noch nicht auf diesen Namen getauft war und die Gesamtproblematik noch nicht in ihrer vollen Tragweite in das allgemeine Bewusstsein gedrungen war. An Warnungen vor einer klima- und wetterverändernden Erderwärmung hat es jedenfalls, spätestens seit den 1970er Jahren, nicht gefehlt. Ein Blick auf die Fortschreibungen des LEP unter diesen Regulierungswerken offenbart den Wandel und den Stellenwert, den die Regionalplanung im Spannungsfeld der staatlichen, rahmensetzenden Raumordnung und der kommunalen Planungshoheit bis heute genommen hat.

Der Blick wird auch auf die zum Teil erst in den zurückliegenden Jahren ergänzten formellen wie informellen Instrumente mit ausgesprochenem Klimabezug gelenkt, die trotz erkennbar wachsender Ressourcen- und Klimaprobleme jedoch leider nur sehr zurückhaltend eingesetzt wurden. Der Abschnitt soll, zusammen mit Kapitel 3, die dringende Notwendigkeit einer Rückbesinnung auf verantwortliches, dem Allgemeinwohl und der Nachhaltigkeit verpflichtetes Handeln verdeutlichen. Auch die Raumordnung wird zukünftig nicht mehr darum herumkommen, alte, aus dem Blickfeld geratene (Wert-)Maßstäbe zu reanimieren.

Kapitel 3 widmet sich vertiefend einigen Instrumenten mit ausgesprochenem Klimabezug und geht der Frage nach, ob diese formal eröffneten Möglichkeiten ergriffen wurden und an welchen Rahmenbedingungen es gelegen haben mag, wenn dies in manchen Fällen verneint werden muss. Es sind nämlich diese Rahmenbedingungen, die erheblichen Einfluss darüber haben, ob Regulierungen wie Gesetze, Programme und Pläne, Vereinbarungen u. ä. zur Anwendung kommen und umgesetzt werden oder nicht.

Dieses Kapitel streift auch Aspekte des öffentlichen Interesses und des Allgemeinwohls, die insbesondere während der vergangenen 10 bis 15 Jahre hier und da Schaden gelitten haben. Der Autor hält es für angebracht, in diesem Zusammenhang, in einem Exkurs, auf das „Zwillingspaar“ Planungshoheit und Verantwortung einzugehen. Zwar wird in immer mehr Städten und Gemeinden bereits mittels Energie- und Klimakonzepten an der Energiewende gearbeitet, aber bundesweit machen diese Bemühungen erst rund 10 % der Kommunen aus (Dankert 2010: 16).

Kapitel 4 ist es schließlich vorbehalten, einen Ausblick zu wagen, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Themen die Raumordnung ihren unbedingt wünschenswerten und sogar dringend notwendigen Beitrag zur Abmilderung der Klimaproblematik zu leisten vermag. Ausgangspunkt der Überlegungen bilden der bereits oben angesprochene Gesellschaftsvertrag und der „Weltzustandsbericht 2010“ (The Worldwatch Institute 2010), bei denen es letztlich um nicht weniger geht als um einen kulturellen Paradigmenwechsel unseres Wirtschaftsmodells. Das, was dort, aber auch in anderen Quellen an Handlungsempfehlungen vorgeschlagen wird, muss dabei auf die eigenen örtlichen und regionalen Verhältnisse „übersetzt“ werden. Dazu gehört auch eine Umorientierung und, erforderlichenfalls, Umgestaltung der Regionalen Planungsverbände.

Der Beitrag konzentriert sich auf den Klimaschutz (mitigation), weil er gegenüber der verhältnismäßig bequemerem und weniger kontrovers diskutierten Klimaanpassung (adaptation) unvergleichlich größere gedankliche und politische Anstrengungen erfordert. Er beschränkt sich auf die bayerische Raumordnung.

2 Anfänge und Entwicklung der bayerischen Raumordnung unter besonderer Berücksichtigung des „Klimaschutzes“ und des „Klimawandels“

2.1 Raumordnung als „Hüter“ grundlegender gesellschaftlicher Werte

Es lohnt sich, sich der Anfänge (hier betrachtet seit 1970) zu erinnern, in die ersten Grundlagen der Raumordnung hineinzusehen und zu prüfen, was die „Pioniere“ mit dem Wesen und Zweck der Raumordnung verbunden haben – nicht nur, weil hier noch der „Elan der ersten Stunde“ erkennbar wird, sondern auch, weil daraus die anfänglichen Werthaltungen ersichtlich sind. 1970 wurde das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen gegründet und der Raumordnung wurde nicht nur die Möglichkeit eingeräumt, als Wächter aller Grundwerte zu agieren, sondern sie war sogar ermutigt, im Zweifelsfall für den Umwelt- und Ressourcenschutz zu votieren.

Schon in den 1980er Jahren war das anfängliche Wohlwollen erschöpft, weil den Kommunen klar geworden war, dass Raumordnung auch etwas mit „Grenzziehung“ der eigenen Freiheiten zu tun hatte. Von da an begann der lange, zunächst kaum merkbare Weg des „Abschleifens“ (zugegebenermaßen aus subjektiver Sicht des Autors) eines (Politikberatungs-)Instruments, vor allem in seiner regionalen Ausprägung, das in seiner Absicht und in seinen Inhalten durchaus schon wesentliche Züge der erst 1992 eingeführten Nachhaltigkeitsziele in sich getragen hatte.

2.2 Das Bayerische Landesplanungsgesetz als Grundlage staatlicher Raumordnung

„Die Idee der Raumordnung lebt von der Überzeugung, daß das Verhältnis zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Raum (die strukturräumliche Ordnung) nicht von selbst ein optimales ist, daß also unser ‚Daseins-Raum‘ (Bülow) zu gestalten ist. ... Diese Aufgabe obliegt dem Staat und seinen Gliedkörperschaften. ... Die Auswirkungen unseres Ökosystems auf die gesellschaftliche Umwelt (Biosphäre) und daraus sich ergebend die Wiederherstellung des gestörten dynamischen Gleichgewichts unserer Umwelt stellen daher ein besonderes Aufgabengebiet der Raumordnung (Landes- und Landschaftspflege) dar. Die planende Tätigkeit der Raumordnung kann dem freien Spiel der Kräfte nur Grenzen setzen und Ermächtigungen geben“ (Müller 1970: 2460 f.).

Das erste Bayerische Landesplanungsgesetz von 1970 beinhaltet noch keinen Klimaschutz im heute verstandenen Sinn. Indirekt ist er allerdings durch verschiedene Grundsätze der Raumordnung mit Klimarelevanz eingefangen, z.B. dass die Bevölkerung in angemessener Entfernung Zugang zu überörtlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge haben, dass Arbeits- und Wohnstätten einander überörtlich sinnvoll zugeordnet sein oder dass Grün- und Freiflächen zur ausreichenden überörtlichen Gliederung von Siedlungsgebieten beitragen sollen. Bemerkenswert ist, dass ohne Einschränkungen (wie sonst durch Zusätze wie „möglichst“ auf etwas „hinwirken“) „die Zersiedelung der Landschaft verhindert werden soll“ (BayLplG 1970, Art. 2, Abs. 10 und Abs. 12).

Erstaunlich breiter Raum wird den Planungsbeiräten, u.a. als notwendiges Organ der Regionalen Planungsverbände, gegeben (BayLplG 1970, Art. 11 und Art. 12). Sie können durch Sachverständige ergänzt (BayLplG 1970, Art. 12, Abs. 3) und für die Behandlung bestimmter allgemeiner oder einzelner Fragen Ausschüsse aus ihrer Mitte bilden (BayLplG 1970, Art. 12, Abs. 8). Eine große Schwachstelle bestand in der Zusammensetzung des Beirats, weil der Umwelt- und Ökologiebereich offenbar noch nicht zu den

unabdingbaren Elementen gehörte. Regionalpläne konnten in räumlichen und sachlichen Teilabschnitten fortgeschrieben werden, soweit wichtige Gründe dies erforderte (BayLplG 1970, Art. 18, Abs. 5 und Abs. 14).

2.3 Das Landesentwicklungsprogramm als orientierungs- und zielgebender Rahmen für die Entwicklung des Landes und die Sicherung der Lebensgrundlagen

Im ersten Landesentwicklungsprogramm von 1976 (StMLU 1976) waren das globale Klima, der Klimawandel und der Klimaschutz zwar noch keine Denkfiguren im Begriffsspektrum der Raumordnung, sie finden sich aber indirekt in vielen Zielen und ihren Begründungen als lokale Begrifflichkeiten wieder, indem dort die sie beeinflussenden und auslösenden siedlungsstrukturellen Eingriffe behandelt werden. So war schon damals hinreichend bekannt, dass das Klein- und Stadtklima direkt von der Ausstattung des Raumes mit Naturgütern wie Grünanlagen, Wald, Bodenwasser, belebter Bodenfläche abhängt (StMLU 1976: 136). Diese bilden hinsichtlich der ökologischen Belastbarkeit des Raumes durch menschliche Eingriffe Engpässe, müssen daher sparsam und pfleglich behandelt und im unvermeidbaren Fall des Eingriffs so kompensiert und ausgeglichen werden (StMLU 1976: 121 f.), dass ihre Funktionen und damit auch die Artenvielfalt (in jüngerer Zeit von einigen Wissenschaftlern als „tickende Zeitbombe“ gewertet) gewahrt bleiben. Die einen Ausgleich zwischen natürlichem Landschaftspotenzial und den gesellschaftlichen Bedürfnissen suchende Landschaftsplanung (Landschaftsentwicklungsprogramm, Landschaftsprogramm und Grünordnungsplan) bilde die Basis einer auf das Gemeinwohl bedachten Raumordnung (StMLU 1976: 141 f.). Das könne sogar dazu berechtigen, in bestimmten Fällen die Siedlungstätigkeit nach Art und Umfang zu beschränken(!) (StMLU 1976: 145), um beispielsweise „Zwangspendeln“ zu vermeiden, Flächen sparsam in Anspruch zu nehmen, die Siedlungstätigkeit auf die Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu orientieren (selbst eine geordnete Bebauung könne zur Zersiedelung beitragen), Nutzungen zu extensivieren.

Wirklich hervorhebenswert erscheint – vor dem Hintergrund der abgelaufenen Entwicklung – das Ziel, dass zwischen wirtschaftlichen Erfordernissen und den Belangen des Umweltschutzes ein Ausgleich anzustreben sei – unter bestimmten Bedingungen (und hier darf schon mal gefragt werden, ob die nicht inzwischen mehrheitlich schon lange eingetreten sind) mit Vorrang für den Umweltschutz. Vom Standpunkt des öffentlichen Interesses jedenfalls seien beide (!) grundsätzlich gleichwertig (StMLU 1976: 393).

Das Landesentwicklungsprogramm von 1984 wird im Hinblick auf die stetig wachsende Flächeninanspruchnahme durch Bauflächen konkreter als sein Vorgänger: Vor der Neuausweisung von Bauflächen soll auf die Nutzung bereits ausgewiesener Bauflächen hingewirkt werden, wobei Neubauflächen dann möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten ausgewiesen werden sollen (B II 1.5, StMLU 1984: 38). Der Nutzung von regenerativen Energien (verstärkt vorantreiben) und der Abwärme (stärker nutzen) werden erstmals ein eigener Abschnitt gewidmet (StMLU 1984: 73).

Das Landesentwicklungsprogramm von 1984 weist aber auch erste „Weichspüler“ hinsichtlich der Umweltgefahren auf. „Ist-Ziele“ (Der Ökologie „ist“ der Vorrang einzuräumen ...) sind nun zu „Soll-Zielen“ (Der Ökologie „soll“ möglichst der Vorrang ...) umformuliert – gern weiter abgeschwächt durch Adverbien wie „möglichst“ – und Zusammenhänge zwischen Eingriffen und ihren ökologischen Auswirkungen als „Kann-Belastungen“ beschrieben – selbst dort, wo Zusammenhänge praktisch bewiesen, also evident sind, wirken sich nun die Eingriffe „oft“ nachteilig auf den Naturhaushalt aus.

Das Landesentwicklungsprogramm von 1994 (StMLU 1994) bringt einerseits einige Neuerungen, scheut aber weiterhin davor zurück, den Klimawandel als solchen zu benennen, obwohl er spätestens seit 1990 wissenschaftlich und öffentlich bekannt war. Mit ihm sind die Gemeinden „expressis verbis“ in ihrer Planungshoheit aufgewertet worden, im Rückblick Zeichen eines Rückzugs des Staates aus seiner Verantwortung. Als Neuerung wird, mit viel „Aufhebens“, die nachhaltige Entwicklung an allen möglichen und unmöglichen Stellen begrifflich eingeführt, ohne jedoch zu benennen und zu erklären, worin sich denn nun diese anzustrebende Entwicklung von der bisherigen unterscheidet.

Das Landesentwicklungsprogramm von 2003 (StMLU 2003) ist das bis dahin relativ offenste und – in Bezug auf die Nachhaltigkeit – fortschrittlichste, wenngleich der Klimawandel (im Gegensatz zum Klimaschutz) begrifflich immer noch nicht ins Spiel gebracht ist. Im Vordergrund würde das Bemühen stehen, heißt es, den Flächenverbrauch, der in den letzten Jahren ein bedenkliches Ausmaß (!) erreicht hätte, zu reduzieren. Besonders herausstellenswert ist eine Passage der Präambel, die nach Meinung des Autors – neben der „Bayern-Agenda 21“ (StMLU 1998) – das Fortschrittlichste darstellt, was es bis dahin an amtlichen Verlautbarungen gegeben und dabei nichts von seiner Bedeutung verloren hat: „Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch haben weltweit alarmierende Ausmaße angenommen. Die heutige Gesellschaft beachtet die Interessen der nachfolgenden Generation nicht in ausreichendem Maße. Das Spannungsfeld aus natürlichen Ressourcen und deren Erhalt einerseits sowie Konsum-orientierten, Ressourcen verzehrenden Nutzungsformen andererseits führt zu vielfältigen Konflikten mit globalen, regionalen und lokalen Dimensionen. Vor diesem Hintergrund erfordert die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen mehr als nur technischen Fortschritt und Innovationen im Rahmen offener Märkte. Benötigt werden ebenso vernünftige politische Rahmenbedingungen für diese Märkte und in zunehmendem Maße koordiniertes und kooperatives Handeln zwischen allen Akteuren und auf allen Planungs- und Handlungsebenen. Nur so kann eine nachhaltige, zukunftsverträgliche Entwicklung auf Dauer gewährleistet werden und ein Umgang mit den natürlichen Ressourcen, der auch zukünftigen Generationen die Möglichkeiten zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse offen hält ... Nachhaltigkeit ist dabei der Wertmaßstab für die Umsetzung des Leitziels der gleichwertigen und gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen wie für die fachbezogenen Ziele“ (StMLU 2003: 13 f.) ... „Die Bürger sollen in raumbedeutsame Planungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen werden“ (StMLU 2003: 16).

Nur drei Jahre nach dieser Verordnung wurde ein neues, das Landesentwicklungsprogramm 2006, vorgelegt (StMWIVT 2006). Der „Klimawandel“ hat immer noch keinen Eingang in das Landesentwicklungsprogramm gefunden. Der Staat zieht sich weiter aus der Verantwortung, indem er größere Entscheidungsspielräume an die Regionen und mehr Selbstverantwortung an die Gemeinden überträgt und den Gesichtspunkten Wirtschaft und Wettbewerb zulasten von Ökologie und Umwelt deutlich (noch) mehr Gewicht verleiht. Eine vormals noch enthaltene, abfallvermeidende „integrierte Produktpolitik“ ist entfallen.

Auch auf der regionalen und kommunalen Ebene sind der Klimaschutz und der Klimawandel – wie schon im Landesentwicklungsprogramm – nur indirekt in Bezug auf die den Klimaschutz befördernden bzw. den Klimawandel mitverursachenden Aspekte und Maßnahmen angesprochen. „Ein besonderer Stellenwert kommt (aber) der recht verstandenen Öffentlichkeitsarbeit im Umweltschutz zu, die sich der Aufgabe zu stellen hat, Umweltbewusstsein im Sinne von Eigenverantwortlichkeit zu wecken oder zu schärfen

und umweltgerechtes Verhalten und Handeln zu stimulieren und zu fördern“ (Landeshauptstadt München 1975: A-11).

Die Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans aus dem Jahr 1983 lenkt die Aufmerksamkeit auf die mit der Stadtentwicklung in Wechselwirkung stehende Energieversorgung, die in integrierten, örtlichen (Energie-)Versorgungskonzepten ihren Ausdruck finden sollte (Landeshauptstadt München 1983: 157). Schon damals war offensichtlich, dass „Ökologie zugleich Langzeitökonomie“ und „Vorbeugen gerade im Umweltschutz dem nachträglichen Reparieren vorzuziehen sei“ (Landeshauptstadt München 1983: 61). Der Nachhaltigkeit im ökonomischen Sinn wurde dann auch in der „Münchner Perspektive“ und in den dortigen Leitlinien (Landeshauptstadt München 1999: 48 ff.) deutlich mehr Aufmerksamkeit eingeräumt als Klimawandel und Klimaanpassung, die stadtpolitisch nur am Rande zur Kenntnis genommen werden.

Aus dem Regionalplan München (Regionaler Planungsverband München 1987), dessen erste Version erst nach elf Jahren nach dem Landesentwicklungsprogramm 1976 für verbindlich erklärt wurde – hier wurde seitens der den Regionalplan aufstellenden Kommunen offenbar so lange gerungen, bis etwaig „Scharfes“ geschliffen war – lassen sich nur zwei Ziele mit starker Klimarelevanz hervorheben: Besonderer Wert wird auf eine „ökonomische, ökologisch abgestimmte, energiewirtschaftlich sinnvolle und flächensparende Siedlungsstruktur“ gelegt (Regionaler Planungsverband München 1987: 16), weil für alle vier Kriterien ein Optimum herauspringt, wenn alle gleich wichtig und keines einfach weggewogen wird und weil diese Querschnittsaufgabe eigentlich zu den Hauptaufgaben einer Regionalplanung gehört. Der erste Regionalplan war aber auch im Hinblick auf überörtlich aufzustellende Energie(versorgungs)konzepte (Kraft-Wärme-Koppelung, Abwärmenutzung im industriell-gewerblichen Bereich, Einsatz regenerativer Energiequellen) vorausschauend, auf die hingewirkt werden sollte und denen das „regionalplanerische Interesse“ gelten müsse, weil hierdurch „energiewirtschaftlich sinnvolle Siedlungsstrukturen“ mit energieeinsparenden und Energieeffizienz steigernden Versorgungsstrukturen abgestimmt würden (Regionaler Planungsverband München 1987: 58 f.). Das „Hinwirken“ hat aber leider keine Früchte getragen.

2.4 Warnungen vor dem Treibhauseffekt, dem Klimawandel und dem sie auslösenden Wirtschaftsmodell

Der Klimawandel spielt mindestens seit 1980 (vgl. Council of Environmental Quality 1980) eine Rolle. Gleichzeitig begann aber auch die sich sukzessiv verstärkende Epoche des Neoliberalismus, die praktisch bis heute währt und von kritischen Beobachtern, wie z.B. Norbert Blüm, gerne mit einer Wirtschaftsreligion verglichen wird, deren Trinität Kostensenkung, Privatisierung und Deregulierung heißen würde (Blüm 2011: 32). Auf diese Entwicklung wird hier deshalb eingegangen, weil sie sich auf alle Lebensbereiche durchgeschlagen, ja nachgerade das generelle Denken in Beschlag genommen und sich damit natürlich auch auf die Raumordnung ausgewirkt hat.

Spätestens ab 1990 konnte es mit dem „IPCC Report“ (IPCC 1990) und dem Bericht „State of the World“ (Brown/Flavin/Postel 1992) aber wirklich jeder wissen: ein „Weiter so“ würde in die Irre führen. Aber auch die Antworten auf die Frage „Wie denn dann?“ wurden (wenn überhaupt) halbherzig angegangen und sind heute nur noch wenigen Insidern und engagierten Bürgern bekannt.

Als rühmenswerte Ausnahmen, die dann aber leider zu keinen ernst zu nehmenden Folgen geführt haben, können, acht Jahre später, die Bayern-Agenda 21 (StMLU 1998)

und dann die Präambel des Landesentwicklungsprogramms 2003 gelten. Der Leser findet in der Bayern-Agenda 21, in Kapitel 1, „Leitbilder und Grundsätze einer Politik für nachhaltige Entwicklung“, alles Wichtige dargelegt, warum „das menschliche Leben und Wirtschaften an einem Punkt angelangt (ist), an dem es Gefahr läuft, sich seiner eigenen Grundlagen zu berauben“ (StMLU 1998: 12) und dass der Ausweg in der die nachhaltigen Entwicklung umsetzenden ökologischen Fortentwicklung der sozialen Marktwirtschaft beruhen würde. Deshalb sei der Staat in der Verantwortung, im Dienste des Gemeinwohls Bedingungen zu schaffen, in denen sich das Ethos der Verantwortung entfalten, ausbreiten und stabilisieren könne. Ergänzend bedürfe die Politik des Reformdrucks durch die wache gesellschaftliche Diskussion. „Deshalb müssen die Rahmenbedingungen der Wirtschaftsordnung so weiterentwickelt werden, dass das ökologisch Notwendige und das ethisch Gebotene zum ökonomisch Gewinnbringenden wird“ (StMLU 1998: 15 f.).

Die Frage, die sich nach Betrachtung der Entwicklung der Raumordnung und der Warnungen vor einem „Weiter so“ stellt, ist die nach der Berechtigung der Einflussnahme der Politik auf die (unverrückbaren) Werthaltungen den natürlichen Ressourcen gegenüber, deren Bewahrung und Gewichtung im Kontext der räumlichen Nutzungsansprüche eigentlich nur Aufgabe einer politisch unabhängigeren Raumordnung sein kann, weil sie die einzige Instanz mit ausgewiesener Querschnittsfunktion ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es bis 2003 eine wachsende Diskrepanz zwischen den anspruchsvollen Ausführungen in Programmen und anderen veröffentlichten Leitvorstellungen der Bayerischen Staatsregierung und deren Umsetzung gegeben hat.

3 Rahmenbedingungen, die die Aufgabenerfüllung der Raumordnung beeinflussen

Wenn es nicht die Ziele und Grundsätze und auch nicht fehlende Instrumente sind, die der Raumordnung die Aufgabenerfüllung erschweren, dann kommt man nicht umhin, sich mit den Rahmenbedingungen zu beschäftigen, in die ihr „tägliches Geschäft“ eingebettet ist. Dazu gehören der große Rahmen des Wirtschafts-, Finanz- und Steuersystems als Bestimmungsgrößen für die Auslegung von Normen ebenso wie gesellschaftliche und individuelle Einstellungen und Verhaltensweisen, aber auch die Organisation der Raumordnung selbst.

3.1 Organisation der bayerischen Raumordnung

Einige wenige, aber bezogen auf das Ganze durchaus bedeutsame Schwachstellen in den Grundlagen und Randbedingungen der Raumordnung waren von Anfang an angelegt: Die bayerische Regionalplanung ist „kommunal verfasst“, aber ohne eigenes Parlament, d.h. die sie vertretenden Landräte und Bürgermeister haben natürlich in erster Linie ihre eigene Wählerschaft im Auge, ehe sie aus regionaler Sicht urteilen. Ihr Zuständigkeitsbereich ist ausschließlich die Planung. Umsetzungs- und Vollzugsaufgaben hat sie nicht – es sei denn, die Kommunen selbst täten sich dahingehend freiwillig zusammen, was aber eher die Ausnahme geblieben ist.

Planungsbeiratsmitglieder mussten nicht gleichgewichtig, den Säulen der Nachhaltigkeit entsprechend, im Beirat vertreten sein, ein Antragsrecht auf Behandlung regional bedeutsamer Themen war ihnen nicht eingeräumt. In dieser Hinsicht hätten sie aber die Rolle von „Kümmerern“ übernehmen können, ohne die die Regionalplanung offensichtlich Gefahr läuft, zu verkümmern. Heute ist dies noch wichtiger als damals.

Ein weiterer Aspekt, der im Rückblick, nach Ansicht des Autors, falsch angelegt war: Nach BayLplG 1970, Art. 6, sollen auf regionale Planungsverbände die für Zweckverbände geltenden Vorschriften angewendet werden. Ein Blick auf den üblichen Zweck solcher Verbände (als spezielle Form auch als Verbund möglich) offenbart eher nüchterne Versorgungs- und Verwaltungsfunktionen (Wasser, Abwasser, Müllverbrennung u. ä.) als, wie es wünschbar wäre, querschnittsbezogene, innovative, mit Kenntnissen der Human- und Geisteswissenschaften sowie Naturwissenschaften ausgestattete „Denkstätten“, deren es angesichts der heute erkennbaren Probleme dringend bedurft hätte. Da die Geschäftsführung doch einigen Einfluss auf die Politik ausüben kann und im besten Fall auch tun sollte, hätten die Ansprüche an sie definiert und die Stelle selbst regelmäßig (z. B. im 5-Jahres-Rhythmus) einer Bestätigung ausgesetzt werden müssen.

3.2 Instrumente und Methoden

Zwischen 1994 und 2006 sind den Kommunen sukzessive mehr Befugnisse übertragen worden, wobei sich der Staat immer mehr aus seiner Gestaltungsaufgabe herausgezogen hat. Aufgrund der Vernachlässigung der Anwendung bestehender Instrumente wurden zusätzliche, wie z. B. die Ausgleichs- (seit 1998 Teil des Baugesetzbuches) und die Innenbereichsregelung (in Bayern seit 2003), als „Feigenblatt“ nachgeschoben, die – wie man heute weiß – nie problemangemessen vollzogen wurden (vgl. Ruhland 2011; Sebald 2012). Nicht an Instrumenten hat es gemangelt, sondern gefehlt hat es am politischen Willen, mehr als nur das Allernötigste in dieser Hinsicht zu tun.

Wie schon vom Autor (Schulz 2007: 35) kritisch angemerkt, wird von Anfang an zwar der „Raumbeobachtung“ (BayLplG 1970, Art. 21) durch die Landesplanungsbehörden (und durchgängig in allen weiteren Landesplanungsgesetzen) eine wichtige Rolle zur Sicherung der Raumordnung zuerkannt. Jedoch kann dieses Instrument keine Wirkung entfalten, wenn für die regelmäßige Veröffentlichung und Diskussion der Beobachtungsergebnisse nicht gesorgt wird. Darüber hinaus macht es ohnehin „wenig Sinn, die Raumbeobachtung nur den Landesplanungsbehörden zuzuweisen und nicht auch den die Entwicklung durch ihre Investitionen maßgeblich beeinflussenden Kommunen“ (Schulz 2007: 35). Genauso wenig ist seitens des Staates auf die fortwährende Überprüfung der Regionalpläne (die gemäß BayLplG 1970, Art. 18, Abs. 7 den Regionalen Planungsverbänden „obliegt“) bestanden worden. Seit 1997 hat man dann ganz auf diese sinnvolle Vorgabe im Bayerischen Landesplanungsgesetz verzichtet. In dieser Hinsicht ist an die (auch heute noch) vergleichsweise desolaten Datenlage im Bereich Ökologie und Umwelt gegenüber sozial-ökonomischen und sozialen Tatbeständen zu erinnern. Die motivierende Funktion von Monitoring und Benchmarking hat die damals noch gedanklich brillierende Landesplanung deutlich hervorgehoben, indem sie „auf ein verstärktes Monitoring – anhand von Nachhaltigkeitskriterien als Maßstab – und auf die Durchführung eines ‚Rankings‘ von Räumen bzw. Standorten, z. B. zwischen Regionen“ gesetzt hat (StMLU 2002: 60 f.).

Das Handlungsfeld Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung und Bewusstseinsbildung gegenüber Politikern (auch die brauchen Bewusstseinsbildung), Verwaltung, der Wirtschaft und den Bürgern hat vormals namentlich und inhaltlich noch keine erkennbare Rolle gespielt, was sich vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung als ein schweres Versäumnis herausgestellt hat. Die Regionalplanung, die eigentlich aufgrund ihrer Querschnittsfunktion die „geborene“ Hüterin der Werte des Allgemeinwohls wäre, hat in dieser Rolle später viel Vertrauen verspielt. Noch heute herrscht vielfach die Meinung vor: nur so viel Diskussion wie nötig. Das wird sich angesichts der anstehenden transformato-

rischen Aufgaben (vgl. Kapitel 4) nicht durchhalten lassen. Als bürgernahe Politik- und Verwaltungsebene würden, laut Landesentwicklungsprogramm 1994, die Gemeinden eine entscheidende Rolle bei der Information und Motivation der Bürger spielen. Sie sollten daher die im Dialog mit den Bürgern erarbeiteten raumbedeutsamen Ergebnisse von Bürgergruppierungen, insbesondere der lokalen Agenda-21-Arbeitsgruppen, verstärkt im Rahmen kommunalen Handelns berücksichtigen. Leider sind die meisten der in den 1990er Jahren begonnenen Agenda-Prozesse (aus Angst vor dem Bürger?) mehr oder weniger zum Erliegen gekommen.

3.3 Inhalte der Programme und Pläne sowie deren Präsentation

Klimaschutz und Klimawandel sind, wie immer wieder betont wird, Ergebnis sehr komplexer Zusammenhänge. Eine von mehreren Herausforderungen für die Regionalplanung sieht der Autor darin, dass (zumindest in München) der Regionalplan nach 1987 immer wieder einzelkapitelweise (in räumlichen und sachlichen Teilabschnitten) fortgeschrieben wurde, obwohl diese Möglichkeit, anfänglich, nur eröffnet wurde, „soweit wichtige Gründe dies erfordern“ (BayLplG 1970, Art. 18, Abs. 5). Wo Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung und Bewusstseinsbildung noch keine erkennbare Rolle spielen, da können auch keine Vorgaben erwartet werden, wie die Programme und Pläne auszusehen hätten und wie sie ihre Botschaften hätten präsentieren sollen. Wenig Wunder daher, dass ihre lieblose, gesetzestexthafte, abbildungslose Aufmachung für die Nutzer (und vor allem für den Bürger) als Zumutung empfunden werden musste (vgl. Schulz/Saller 2007: 81). Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Gutachterlich bewiesene und offensichtliche Zusammenhänge, insbesondere zwischen Eingriffen des Siedlungswesens in die Natur und Auswirkungen auf die naturhaften Ressourcen in den „Kann-Status“ zu nehmen, wie erstmals im Landesentwicklungsprogramm 1984 geschehen, wirken sich unweigerlich auf das Denken der Entscheider und das Verhalten der Genehmigungsbehörden und anderer Akteure aus: Zweifel, Vorsicht und Vorsorge werden eher zugunsten des Eingriffs zurückgestellt, bestenfalls für den Investor mit einer leicht verschmerzbaeren Auflage versehen.

Bewertungs- und Abwägungsfragen kommen heute nicht mehr um die Maßstäbe setzende nachhaltige Entwicklung herum. Manfred Niekisch vom Sachverständigenrat für Umweltfragen übte auf dem 21. Meeresumweltsymposium, Anfang Juni 2011, Kritik an der gewohnten Definition der Nachhaltigkeit: die drei Säulen „Ökonomie – Ökologie – Soziales“, die seit mehr als 20 Jahren den Begriff trügen, seien unzureichend. Stattdessen „solle der Nachhaltigkeit künftig ein unverrückbares Fundament ‚Biodiversität & Klimaschutz‘ gegeben werden, auf dem dann die Säulen „Ökonomie – Kultur – Soziales“ aufbauen. Nur so könne gewährleistet werden, dass nichts mehr die überlebensnotwendige ökologische Basis vernachlässigen dürfe“ (Ilschner 2011: 12). Er bekräftigt damit die Meinung des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, dass es beim Dreieck der Nachhaltigkeit (Soziales, Umwelt, Wirtschaft) schon länger nicht mehr um gleichberechtigte Ziele gehen kann, weil die Gleichstellung die Absolutheit sowohl ökologischer Grenzen als auch der Menschenrechte verkenne (Wuppertal Institut 2008: 26).

3.4 Wertewandel durch Funktionslogiken des Wirtschaftssystems

Das soziale, marktwirtschaftliche System hat aufgrund seiner eigenen Funktionslogik zunächst dazu beigetragen, die Globalisierung zu entfachen, die dann wiederum zum Treiber einer weiteren Mutation, mit erweiterter Funktionslogik, zum neoliberalen Marktgeschehen geworden ist. Offenbar ist der Zeitpunkt verpasst worden, sich diesem Sog der

Funktionslogiken entgegenzustellen, dem alle am Wirtschaftsleben Beteiligten (und keinesfalls nur die Politiker!) erlegen sind. Ernst-Wolfgang Böckenförde hat diesen Zusammenhang unter dem Titel „Woran der Kapitalismus krankt“ (Böckenförde 2009) recht bald nach der Finanzkrise beschrieben. Unter anderem heißt es, es mögen mehrere Faktoren gewesen sein, die zum Zusammenbruch des Finanzmarktes geführt haben, in jedem Fall wäre er auch das Ergebnis eines naiven Vertrauens in einen freien, unregulierten Markt gewesen. Was sich hier zu einem Turbo-Kapitalismus (Helmut Schmidt) herausgebildet hätte, sei mit dem Hinweis auf Fehlverhalten einzelner Personen oder auch Gruppen nicht hinreichend gekennzeichnet und erklärt. Insgesamt betrachtet handle es sich um einen verstetigten, weit ausgreifenden Handlungszusammenhang, der einer eigenen Funktionslogik folge und alles Weitere dieser Funktionslogik unterordne. Dieser Handlungszusammenhang präge das ökonomische und teilweise auch außerökonomische Verhalten des Einzelnen und beziehe ihn in sich ein. Die Einzelnen seien zwar die Akteure, aber sie folgten in ihrem Verhalten nicht so sehr einem eigenen, freigesetzten Impetus, sondern eher den Antrieben, die von dem System und seiner Funktionslogik ausgingen. In diesem System gelte es, alle Regulative abzubauen, regulatives Prinzip solle der Markt sein. Das Recht und der Staat als seine Schutzmacht hätten darin (nur) die Aufgabe, dieses Handlungssystem in seiner Entfaltungsmöglichkeit zu gewährleisten und in Gang zu halten; sie seien darin keine Ordnungs- und Begrenzungsmacht mehr. Solle ein so ausgreifendes ökonomisches Handlungssystem umwelt- und sozialverträglich umgebaut werden, erfordere dies eine handlungs- und entscheidungsfähige, am Gemeinwohl orientierte Staatsgewalt (Böckenförde 2009: 8).

Der in den 1990er Jahren begonnene Rückzug des Staates blieb, so Michael Wegener, nicht ohne Wirkung auf die Raumplanung: Anstatt miteinander zu kooperieren, konkurrierten Städte und Regionen wie Unternehmen gegeneinander um Subventionen, Investoren, Arbeitsplätze und zahlungskräftige Einwohner. Unter solchen Bedingungen habe öffentliche Raumplanung nur noch die Aufgabe, die Wettbewerbsposition von Städten und Regionen durch die Bereitstellung von Infrastruktur, Gewerbeflächen, Wohngebieten für Führungskräfte und attraktive Einkaufs- und Kultureinrichtungen zu unterstützen. Raumplanung werde zu Produktmanagement und Stadtmarketing. Die von den Gebietskörperschaften geräumten strategischen Positionen würden von Unternehmen und Verbänden besetzt. Deren Interessen bestimmten die Ziele der Stadtentwicklung. Sogenannte Public-private-Partnerships dienten zur Aufrechterhaltung der Fiktion, dass die Initiative der Stadtentwicklung noch immer bei den gewählten Körperschaften läge (Wegener 2008: 915). Wenn die gegenwärtige gesellschaftliche und politische Entwicklung anhielte, bliebe für die Raumplanung nur die Aufgabe, die durch den Markt bestimmte Raumentwicklung möglichst konfliktfrei durchzusetzen (Wegener 2008: 916). Im Hinblick auf das schwächste Glied der Nachhaltigkeits-„Kette“ konstatiert er, ökologische Kommunikation sei Aufgabe der Raumplanung. Die Raumplanung als Disziplin nehme heute ihre Aufgabe der ökologischen Kommunikation über Raumentwicklung nicht wahr. Angesichts der globalen ökologischen Herausforderung bedürfe es einer Rückbesinnung auf den Elan ihrer Gründerzeit, diesmal aus sozialer und ökologischer Verantwortung (Wegener 2008: 917 f.).

3.5 Exkurs: Gemeinden – Planungshoheit und Verantwortung

Das Verhältnis von Selbstbestimmung und Verantwortung scheint im öffentlichen Diskurs abhandengekommen zu sein und in wissenschaftlichen Abhandlungen zur Raumordnung genauso selten aufzuscheinen wie Betrachtungen über unser unsere Wirtschafts- und Lebensweise bestimmendes Wirtschaftsmodell. Wir haben uns daran ge-

wöhnt und es unhinterfragt hingenommen, dass das System bzw. die Wirtschaft einen Bedarf an Ressourcen anmeldet, der, bestenfalls mit geringfügigen Auflagen versehen, (und durchgängig mit Zustimmung der untereinander konkurrierenden Gemeinden), zu befriedigen ist. Die Argumente der Konkurrenz, Wettbewerbsfähigkeit und potenzielle Arbeitsplatzverluste sind jederzeit schnell zur Hand, Bedenken gegen investive Eingriffe zurückzustellen – und das, obwohl das Landesentwicklungsprogramm 1994 mit der Aufwertung der Planungshoheit und Entscheidungskompetenz der Gemeinden zugleich (in der Begründung zu A III 1) deutlich auf die damit verbundene „Verantwortung für die ökologische, wirtschaftliche und soziokulturelle Entwicklung“ verweist. Der sparsame Umgang mit Grund und Boden und anderen Ressourcen sei eine der wichtigsten Leitlinien einer nachhaltigen Raumentwicklung.

Gefruchtet hat das alles nur wenig. Scholich schreibt denn auch: „Gebraucht wird ein gesellschaftlicher Diskurs über die Neubewertung von individuellen Freiheiten und umfassender kommunaler Autonomie auf der einen Seite, und von Gemeinwohlinteressen sowie wirksamen und effektiven Gestaltungsnotwendigkeiten im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung auf der anderen Seite“ (Scholich 2008: 483). Aber vielleicht ist es zu viel verlangt, den Gemeinden (nicht zuletzt durch das Steuersystem unterstützt) Wettbewerbsverhalten naheulegen und sie gleichzeitig, in einer (moralischen) Vorbildfunktion, für den die wirtschaftlichen Aktivitäten begrenzenden Umweltschutz in die Pflicht nehmen zu wollen?

Die Raumordnung ist von den übergeordneten wirtschaftssystemaren Entwicklungen natürlich nicht unabhängig. Das politische Verhalten in den vergangenen Jahrzehnten und damit auch das Verhältnis der Raumordnung zur Politik wird erst mit Kenntnis der marktwirtschaftlichen Zusammenhänge und ihren unzuträglichen Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft verständlich. Umso mehr stellt sich die grundlegende und entscheidende Frage: Hätten die ersten, die Ökologie und Umwelt betreffenden Ziele (denen noch eine hohe Abgewogenheit bescheinigt werden kann) zum vom Markt beeinflussten „Spielball“ der Politik gemacht werden dürfen? Oder stellen gerade sie nicht vielmehr einen Kanon dar, der dem politischen „Zeitgeist“ entzogen gehört hätte, zumal längst bekannt ist, dass der „Mainstream“ zulasten der natürlichen Ressourcen und der sozialen Ausgewogenheit daherkommt? Aus dem Bewusstsein heraus, dass das herrschende Wirtschaftsmodell weiterentwickelt werden muss zu einer „ökosozialen Marktwirtschaft“ (Radermacher/Riegler/Weiger 2011) bzw. einem „nachhaltigen Kapitalismus“ (Gore/Blood 2010), resultiert – in Verbindung mit dem vom Klimawandel begründeten Transformationsprozess – ein Aufruf an die Raumordnung, wieder mehr Selbstbewusstsein zu entwickeln und der Politik dort mehr Widerstand entgegenzusetzen, wo es um den Schutz der vernachlässigten Güter des Allgemeinwohls geht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die bayerische Organisation der vor allem regionalen Raumordnung von ihrem Grundgedanken der Nähe zu den Kommunen her zunächst positiv zu werten ist. Wie sich dann aber herausgestellt hat, bedarf es, als Korrektiv zu den Egoismen der Kommunen, eines orientierungsgebenden, im Zweifelsfall auch durchsetzungsstarken Staates. Der aber hat genau das Gegenteil getan und sich immer weiter aus seiner Verantwortung gestohlen, obwohl die Brisanz etwa einer die Zersiedelung fördernden Bodennutzung mit ihren Folgen für das Klein- und das Großklima in seinen Veröffentlichungen nicht verschwiegen wird. Von den Funktionslogiken des marktliberalen Wirtschaftssystems offenbar gefangengenommen, haben einige entscheidende Akteure der Raumordnung ihre Aufgabe als Vertreter des „Querschnittsgedankens“ wohl aus den Augen verloren.

4 „Zurück zu den Anfängen“ – Der Beitrag der Raumordnung zum großen Transformationsprozess in eine ökosoziale Marktwirtschaft

4.1 Zur Notwendigkeit eines grundlegenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozesses

Die folgenden exemplarischen Auszüge über die Erfordernisse, unser Wirtschaftssystem und unsere Gesellschaftsordnung mittels eines wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozesses zu einem zukunftsfähigen fortzuentwickeln, sollen deutlich machen, dass die Raumordnung – gerade als querschnittsorientierte Disziplin – gleichermaßen aufgefordert ist, ihren Beitrag zu leisten und dabei vielerlei Anregungen für ihre eigene Fortentwicklung gewinnen kann.

Das bereits in der Einführung vorgestellte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011a) enthält die Anforderungen, die von allen gesellschaftlichen Gruppen, Institutionen und dem Staat erfüllt werden müssen, wenn der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf nicht mehr als +2 Grad beschränkt werden soll.

„Die erforderliche Transformation umfasst tiefgreifende Änderungen von Infrastrukturen, Produktionsprozessen, Regulierungssystemen und Lebensstilen sowie ein neues Zusammenspiel von Politik, Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft. Ein zentrales Element in einem solchen Gesellschaftsvertrag (der kollektiven Verantwortung, der ökologischen, demokratischen und Zukunftsverantwortung) ist der ‚gestaltende Staat‘“ (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2011b: 2).

Die Politik muss den angestrebten Wandel für große Mehrheiten annehmbar machen (Akzeptanz), sich Zustimmung verschaffen (Legitimation) und ihnen Teilhabe ermöglichen (Partizipation). Das erfordert zum einen die freiwillige Beschneidung von Optionen herkömmlichen Wirtschaftswachstums, zum anderen erfordert die Transformation einen starken Staat, der ausbalanciert werden muss durch erweiterte Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2011b: 8). Der gestaltende Staat berücksichtigt die Grenzen, innerhalb derer sich Wirtschaft und Gesellschaft auf einem endlichen Planeten entfalten können.

Erkenntnisse und Innovationen, von denen eine transformative Wirkung zu erwarten sind, sollten verständlich aufbereitet und unter gezielter Einbeziehung der neuen Medien aktiv in die Gesellschaft kommuniziert werden. Bei dieser transformativen Bildung geht es u. a. auch um nicht weniger als um die Einbettung der Ökonomie in die Grenzen des Erdsystems (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2011a: 24). Im Zusammenhang mit der Transformation zu einer klimaverträglichen Gesellschaft betrifft Planung vor allem die Bereiche Umwelt-, Raum- und Stadtplanung sowie Infrastrukturplanung (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2011a: 198).

Transformationspolitik kann (natürlich) nicht Aufgabe eines einzelnen Ressorts sein, sondern muss in allen Regierungszweigen systematisch berücksichtigt werden. Die Zuschreibung von Verantwortung übt einen handlungsstrukturierenden Einfluss aus (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2011a: 275).

Die kolossale Herausforderung für die Modernisierung repräsentativer Demokratien besteht nun darin, zur Gewinnung von zusätzlicher Legitimation mehr formale Beteili-

gungschancen zu institutionalisieren, diese zugleich aber an einen inhaltlichen Wertekonsens nachhaltiger Politik zu binden (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2011a: 217 f.).

Was zu tun ist, um den notwendigen Wandel vom ressourcenverbrauchenden, nicht zukunftsfähigen, zu einem nachhaltigen Wirtschafts- und Lebensstil zu bewirken, hat man schon 20 Jahre zuvor, in der Agenda 21, nachlesen können. In diesem Aktionsprogramm (BMU 1997), in 40 Kapiteln, werden alle wesentlichen Politikbereiche einer nachhaltigen, insbesondere umweltverträglichen Entwicklung aufgegriffen und mit detaillierten Handlungsaufträgen versehen. Das betrifft z. B. eine Umorientierung der „augenblicklichen“ (auch heute noch) Produktions- und Verbrauchsgewohnheiten durch die Erarbeitung neuer Konzepte für nachhaltiges Wirtschaftswachstum ebenso wie neue Systeme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Schon damals hat die Agenda 21 alle erforderlichen Voraussetzungen benannt, um einen solchen Wandel überhaupt bewerkstelligen zu können. Umweltgesetze und -rechtsverordnungen seien zwar wichtig, allein aber nicht in der Lage, die bestehenden Probleme zu lösen. Auch Preise, Märkte und die staatliche Steuer- und Wirtschaftspolitik trügen mit zur Ausformung von Einstellungs- und Verhaltensweisen gegenüber der Umwelt bei.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (2008: 162) erkennt u. a., dass „die rasche Begrenzung und Reduktion der Treibhausgasemissionen ... das unabdingbare Ziel der Klimapolitik sein und bleiben muss“, weil damit auch die Anpassungskosten gering gehalten werden. Die nicht-technischen Seiten von Minderung und Anpassung (z. B. Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes) sind bislang in der Klimapolitik unterrepräsentiert (Sachverständigenrat für Umweltfragen 2008: 162 und 164) und die Raum- und Bauleitplanung ist sowohl für den Klimaschutz als auch für die Anpassung an Klimafolgen von Bedeutung (Sachverständigenrat für Umweltfragen 2008: 161).

Das Worldwatch Institute (2010) bleibt auch 20 Jahre nach seinem 1990 erschienenen „Weltzustandsbericht“ hellsichtig und scharf in der Analyse. Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen gleichen denen des WBGU-Gutachtens: „Preventing the collapse of human civilization requires nothing less than a wholesale transformation of dominant cultural patterns“ (The Worldwatch Institute 2010: 3). „Einem Problem von der Dimension des Klimawandels“, schreiben Leggewie und Welzer, „kann man sicher nicht mit dem Drehen an den üblichen Stellschrauben beikommen – ordnungspolitische Maßnahmen, Konsumanreize, technische Verbesserungen, es handelt sich um ein neues Problem, das nicht mit dem Rückgriff auf alte Denkschulen zu lösen ist“ (Leggewie/Welzer 2009: 199).

Den derzeitigen Diskussionen nach zu urteilen, scheint eine Weiterentwicklung der sogenannten sozialen Marktwirtschaft zu einer ökosozialen Marktwirtschaft die besten Chancen zu haben, eine breite Akzeptanz zu bekommen (vgl. Radermacher/Riegler/Weiger 2011). Sie versucht, die unbestreitbaren Vorteile des wettbewerbsfördernden Marktes als Regulativ mit der den Ressourcenverbrauch eindämmenden ökologischen Dimension zu verbinden. Dieser erweiterte und umgewichtete Typus (ökosoziale) Marktwirtschaft wird offiziell und amtlicherseits (nach Kenntnis des Autors) erstmals von der Bundesregierung (2011), im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProGress) vom Oktober 2011, eingeführt. Die dem Programm zugrunde liegenden Leitideen lassen auch für die Raumordnung wegweisende Rückschlüsse zu, dass nämlich „ökologische Notwendigkeiten“ den Rahmen und gegebenenfalls die Grenzen bildeten, innerhalb deren ökonomische Chancen mit Innovationsorientierung in sozialer und globaler Verantwortung gesucht würden, und dass die Gesellschaft auf qualitatives Wachstum zu orientieren sei.

Die Ethik-Kommission betont, dass die als Antwort auf Fukushima notwendige Energiewende nur mit einer gemeinsamen Anstrengung auf allen Ebenen der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft gelingen wird (Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung 2011: 5). Sie empfiehlt, den Ausstiegsprozess durch institutionelle Reformen zu unterstützen. Es wird angeregt, zwei voneinander unabhängige Gremien zu schaffen: einen Parlamentarischen Beauftragten für die Energiewende und ein Nationales Forum Energiewende. Während der Parlamentarische Beauftragte für die Energiewende das Monitoring und Controlling des Energieprogramms (der Bundesregierung) organisieren und kontrollieren sollte und prüfen würde, ob die getroffenen Maßnahmen tatsächlich zu den gewünschten Zielen führten, würde das (Nationale) Forum Energiewende den öffentlichen Diskurs zur Energiewende organisieren. Das Nationale Forum Energiewende setze u. a. darauf, dass regionale und lokale Entscheidungsträger zur Energiewende beitragen würden. Da die sichere Energieversorgung in höherem Maße als bisher auf dezentral wirksame Strukturen setzen würde, komme der Meinungsbildung vor Ort größere Bedeutung zu. Wo auf ihren Ebenen Entscheidungen zu treffen seien, sollten „Regionale“ bzw. „Lokale Foren Energiewende“ einberufen werden (Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung 2011: 26 f.).

Offenbar ist sich die Fachwelt – allen voran der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen und der Rat für Nachhaltige Entwicklung (vgl. Bachmann 2012) – darin einig, dass große, gesellschaftlich-kulturelle Veränderungsprozesse, wie sie mit dem Wandel der Wirtschafts- und Lebensweise als Folge ernstgenommenen Klimaschutzes für unabwendbar gehalten werden, ein Gemeinschaftswerk ist und ohne Bürgerengagement nicht gelingen wird. „Schon in der Vergangenheit gingen viele Änderungen in Richtung Nachhaltigkeit von der Gesellschaft aus, nicht von der Wirtschaft oder dem Staat. Autoritäre Lösungen taugen zur Förderung der Nachhaltigkeit ebenso wenig wie ein nur moderierender Staat, der die Interessen des alten Industriesystems und die der Zukunftssektoren ausbalanciert. So werden nur Kompromisse auf niedrigem Niveau organisiert, die den Wandel verzögern. Diese Zeit haben wir nicht. Wir brauchen schnell eine klimaverträgliche Wirtschaftsordnung. Der Staat muss diese Weichenstellung vornehmen, die ihm niemand abnehmen kann. Zugleich sind die Bürger, zivilgesellschaftliche Gruppen und auch zukunftsorientierte Unternehmen unverzichtbare Treiber der Transformation“ (Messner 2011: o. S.).

4.2 Der Beitrag der Raumordnung zur Unterstützung des Transformationsprozesses

Die folgenden Bausteine sind lediglich erste Überlegungen des Autors zu möglichen Ansatzpunkten in der Raumordnung, insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene einen Transformationsprozess zu unterstützen. Diese bestehen teils aus einem „Zurück zu den Anfängen“, teils aus Umwertungen oder Erweiterungen der Grundlagen und Aufgaben der Raumordnung. Die Vorschläge erheben nicht den Anspruch, in sich schon durchgehend konsistent und widerspruchsfrei zu sein.

Ausgangspunkt ist – aus pragmatischen Gründen –, dass die Raumordnung in ihren Grundzügen unverändert bleibt, wenngleich regionale parlamentarische Organisationsstrukturen doch einige Vorteile gegenüber der bayerischen „Entsendungslösung“ aufweisen.

Vermutlich wird man nicht ganz auf von Normen bestimmte Pläne verzichten können. Dann müssten sie aber auf eine in ihren „Säulen“ erkennbare nachhaltige Entwicklung (statt, wie bisher, nach Fachbereichen getrennt) umgearbeitet werden. Parallel dazu sind

breit angelegte, öffentliche Diskussionen zu organisieren, die auch den Bürger ausreichend einbeziehen. „Der Schlüssel für die Energiewende sind die Bürger“, so Dr. Michael Joneck vom Bayerischen Landesamt für Umwelt auf dem Symposium „Energienachhaltige Kommune“ am 22. September 2011 in Augsburg.

Beim erforderlichen Umdenken wird es auch um „Besitzstände“ der Fachbehörden und der wirtschaftsnahen Verbände gehen. Der Diskurs selbst sollte daher in die Verantwortung möglichst unabhängiger, mit ausgewiesenen Führungs-, aber vor allem auch Schlichtungs- und Mediationsqualitäten ausgestatteten, dem eigentlichen Anliegen Offenheit bezeugenden Personen gelegt werden.

In jedem Fall kann ein Transformationsprozess in der beschriebenen Größenordnung nur erfolgversprechend sein, wenn eine starke und durchsetzungsfähige „Abteilung Transformation“, koordinierend für die nachhaltige Entwicklung (und innerhalb derer besonders für die ökologischen Belange), in allen Ministerien und untergeordneten Verwaltungen eingerichtet wird. Expertenbegleitete Diskussionsprozesse bzw. „Foren der Energiewende“ werden sinnvollerweise auf allen Ebenen stattfinden: auf Landesebene ein dem Grundanliegen angemessen zusammengesetzter Zukunftsrat, auf regionaler ein „ertüchtigter“ Planungsbeirat und auf kommunaler Ebene lokale Diskussionsforen; letztere können durchaus Teil von Agenda-21-Prozessen bilden.

Planungsbeiräte in den Regionen können neben einem Beitrag zur Meinungsbildung und bei der Lösung von Zielkonflikten auch die Politik dazu anhalten, Problemen nicht länger aus dem Weg zu gehen. Daher müssten sie in ihrer Bedeutung massiv aufgewertet und, den „Säulen“ der Nachhaltigkeit entsprechend gleichgewichtig, bei Kostenerstattung, so mit professionellem Personal besetzt werden, dass sie einem auch in der Öffentlichkeit anerkannten Expertenstab gleichkommen. Mindestens zur Hälfte sollten sie aus unabhängigen, nicht aus Ämtern und Verbänden stammenden Institutionen rekrutiert werden. Als „Kümmerer“ einer den übergeordneten Wandlungsprozess zu einer ökosozialen Marktwirtschaft begleitenden Raumordnung sollten sie mit einem Anhörungs- und Themenvorschlagsrecht zur Diskussion und Behandlung in den politischen Gremien ausgestattet sein und auch, in bestimmten Fällen, ein einmaliges Vetorecht gegen politische Beschlüsse erhalten, die den Empfehlungen des Beirats zuwiderlaufen.

Um dem integrativen Denken Vorschub zu leisten, sollte der Regionalplan (gegebenenfalls eine Abwandlung desselben) – auf der Grundlage eines zuvor erarbeiteten Leitlinien-Katalogs und günstigerweise an den Zeitabständen der Kommunalwahlen orientiert – gesamthaft (und nicht in einzelnen Kapiteln wie in der Vergangenheit) fortgeschrieben werden. Den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen betreffende Forderungen und Gebote sind grundsätzlich zu nicht „wegwägbaren“ Zielen zu erheben. Inhaltlich spricht nichts dagegen, Anleihe bei den Anfängen der Raumordnung zu nehmen und diese den inzwischen zusätzlich gewonnenen Erkenntnissen, insbesondere hinsichtlich Ökologie und Umwelt, anzupassen. Alle Programme und Pläne sollten erkennen lassen – zumal die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze in Bayern nicht Aufgabe der Raumordnung ist –, von welchen Akteuren und Gruppierungen welcher Umsetzungsbeitrag erwartet wird (Übertragung von Verantwortung). Allgemeine „Hinwirkungs-Aufforderungen“ sind wirkungslose juristische Leerformeln.

Die Regionalen Planungsverbände sollten, wenn schon nicht organisatorisch, so doch wenigstens in ihrem Aufgabenspektrum mit Schwerpunkt „Klimaschutz und Klimawandel“ erweitert werden. Ihre politischen Vertreter sind wieder deutlich stärker als „Hüter der Werte“ in die Pflicht und in die Verantwortung zu nehmen. Dabei setzt z. B. der Staat sich selbst und den Regionen ehrgeizige CO₂-Reduktionsziele und macht das öffentlich-

keitswirksame Eigen-Monitoring bis hinab auf die kommunale Ebene, zusammen mit der Öffentlichkeitsarbeit und dem Bürgerdialog, zur Auflage. Zielverfehlungen droht staatliche Intervention. Das Regionalmanagement sollte ab sofort auf das gesamte Spektrum der Nachhaltigkeit verpflichtet werden, mit im Zweifelsfall vorgehendem Ressourcenschutz, anstatt sich vorwiegend um wirtschaftsfördernde Themen zu kümmern.

Die Regionalen Planungsverbände entwickeln mit Unterstützung des o. a. Beirats und in Abstimmung mit den Fachplanungen und dem Regionalmanagement Leitlinien, Strategien und regionale, kommunale und erforderlichenfalls auch an Private sich wendende Umsetzungsprogramme – im bayerischen Wettstreit der Regionen untereinander. Der Wettstreit kann sich auch auf den im Sinne der Nachhaltigkeit „besten“ Regionalplan beziehen. Als Folge des stärker auf Umsetzung ausgerichteten Regionalplans stoßen die Regionalen Planungsverbände daneben als „change agent“ Aktivitäten, Initiativen und Projekte an, koordinieren diese in ihrem Gebiet und betreiben Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel der Bewusstseinsbildung. Damit führen sie zwar teilweise auch Aufgaben der kürzlich gegründeten, zentralen bayerischen Energieagentur aus, jedoch geschieht dies in diesem Fall dezentral, unter Mitwirkung der Kommunen.

Die Regionalen Planungsverbände müssen seitens des Staates für die ihnen übertragenen Aufgaben personell und finanziell problem- und dringlichkeitsangemessen ausgestattet werden. Die Geschäftsführungspositionen der Regionalen Planungsverbände müssen in Zukunft (periodisch bestätigt) auf das Oberziel Klimaschutz und Energiewende verpflichtet besetzt werden.

Abschließend noch ein paar Nebenbedingungen am Rande: Obwohl es sich bei den Programmen und Plänen um Normenkataloge handelt, ist es geboten, die Inhalte – zumindest in begleitenden Veröffentlichungen – in anschaulichen Wort- und Bildbeiträgen, leicht verständlich, zu kommunizieren – gleichsam als Beitrag zur politischen Bildung.

Solange keine anderen marktkompatiblen Instrumente (Bepreisung) zur Anzeige von Knappheiten der natürlichen Lebensgrundlagen vorliegen, müssen unmittelbar umweltbezogene Regelungen wie das Ausgleichs- und das Innenbereichs-Baugebot, mit regelmäßiger öffentlicher Bilanzierungspflicht, streng vollzogen werden.

Zur besseren Vernetzung, zum Informationsaustausch und zur Diskussion strittiger regionaler Themen sollte auf Verwaltungsebene ein Gremium wie der um die Jahrhundertwende eingestellte Arbeitskreis „Regionalentwicklung München“ (AKREM) reinstalled werden. „Es kann gar nicht genug diskutiert und in der Sache gestritten werden“ (Gesine Schwan auf einer Gemeinschaftsveranstaltung über nachhaltige Entwicklung am 24. Januar 2012 im Amerikahaus München), wenn es sich um so eine „Herkulesaufgabe“ wie den skizzierten, paradigmatischen Transformationsprozess handelt. Gleichmaßen sollte alsbald der „Leitbildprozess Region München 2030“, der nach einem Jahr fruchtbarer politischer Diskussion in 2003 mit einem Grundsatzpapier abgeschlossen und dann, begründungslos, eingestellt wurde, wieder aufgenommen und in einem umfangreicheren regionalen Diskussionsprozess, auf der Grundlage des WBGU-Gutachtens, aktualisiert und konkretisiert werden. Last, not least: so wie man sich, neben dem Bruttoinlandsprodukt, bereits um eine neue Wohlfahrtsmessung bemüht („Neuer Wohlfahrtsindex“, vgl. Zieschank/Diefenbacher 2008), muss auch die Bedeutung kommunalen Wohlstands und kommunaler Wohlfahrt neu durchdacht und definiert werden und sich in angemessenen Indikatoren niederschlagen.

Das Hauptproblem und damit die Hauptherausforderung für die Raumordnung beim Klimaschutz besteht darin, wie die Einsicht in die Notwendigkeit eines grundlegenden

Transformationsprozesses und mit ihm einer wieder erstarkenden Raumordnung in die Köpfe kommt, von wem ein von allen wahrnehmbares Aufbruchssignal ausgeht und wer die ersten Schritte unternimmt, um konkrete Umsetzungsschritte in Richtung Transformation zu befördern. Ob dies ausgerechnet diejenigen sein werden, die zuvor allzu kritiklos dem Pfad der Funktionslogiken des Marktliberalismus gefolgt sind, darf bezweifelt werden. Nicht von ungefähr stellt Zilleßen (2008: 918) die Frage, ob unser politisches System und das dieses bestimmende „politische Personal“ hinreichend dafür gerüstet sind, den Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auch die Raumordnung vor größten Herausforderungen steht, um in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen den gesellschaftlichen Transformationsprozess nach Kräften zu unterstützen. Übertrag- und ableitbare Anregungen dazu finden sich in verschiedensten Veröffentlichungen, allen voran die Agenda 21 und das WBGU-Gutachten.

Der Staat ist aufgefordert, wieder sichtbar die „Leitung zu übernehmen“ und allen Akteuren der Raumordnung und Raumentwicklung ihre erwartbaren Beiträge zur Bekämpfung des Klimawandels und Beförderung der Energiewende vorzugeben. Insbesondere den Regionalen Planungsverbänden mit ihren kommunalen Mitgliedern fallen in Verbindung mit kompetenzgestärkten Beiräten neue, zum Teil bisher wenig wahrgenommene Aufgaben zu. Dafür sind sie finanziell und personell in die Lage zu versetzen. Den Kommunen ist zu verdeutlichen, dass auch deren Planungshoheit keine unbegrenzte sein kann.

Literatur

- Bachmann, G. (2012): Die Energiewende als Gemeinschaftswerk – eine Bestandsaufnahme. Vortrag anlässlich der Eröffnung des Dialoges Energiewende an der Humboldt-Universität School of Governance am 8. März 2012.
- Blüm, N. (2011): Meine liebe CDU, jetzt brauchst du Mut! Das Gebot der Stunde: nicht die Gesellschaft verändern, sondern den Menschen bewahren. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 209, vom 8. September 2011, 32.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1997): Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Originaldokument in deutscher Übersetzung. Online unter: <http://www.agenda21-treffpunkt.de/archiv/ag21dok/index.htm> (letzter Zugriff am 24.01.2013).
- Böckenförde, E.-W. (2009): Woran der Kapitalismus krankt. Die Krise liegt im System. Eigentum muss dem Gemeinwohl dienen. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 94, vom 24. April 2009, 8.
- Brown, L.; Flavin, C.; Postel, S. (1992): Zur Rettung des Planeten Erde. Strategien für eine ökologisch nachhaltige Weltwirtschaft. Eine Publikation des Worldwatch-Instituts. Frankfurt am Main.
- Bundesregierung (2011): Entwurf des BMU für ein Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) – Programm zum Schutz natürlicher Ressourcen in einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft, Beschluss des Bundeskabinetts vom 12.10.2011. Berlin.
- Council on Environmental Quality (1980): The Global 2000 Report to the President. New York.
- Dankert, U. (2010): Energiewende von unten. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 193, vom 23. August 2010, 16.
- Drieschner, F. (2012): Der große Selbstbetrug. In: Die Zeit, Nr. 41, vom 4. Oktober 2012, 13-15.
- Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung (2011): Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft. Berlin.

- Gore, A.; Blood, D. (2010): Toward Sustainable Capitalism. In: The Wall Street Journal vom 23. Juni 2010.
- Ilschner, B. (2011): 21. Meeresumweltsymposium: Erneut im Zwiespalt zwischen Schutz und Nutzung. Nachhaltigkeit neu denken – und definieren! In: Waterkant 26, 2, 11-14.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (1990): Climate Change. The IPCC Scientific Assessment. Cambridge.
- Landeshauptstadt München (1975): Stadtentwicklungsplan in der Fassung des Beschlusses der Vollversammlung des Stadtrats vom 4. Juli 1975. München.
- Landeshauptstadt München (1983): Stadtentwicklungsplan 1983 in der Fassung des Beschlusses der Vollversammlung des Stadtrats vom 13. Juli 1983. München.
- Landeshauptstadt München (1999): The Munich Perspective. A Summary of the 1998 Urban Development Strategy. München.
- Leggewie, C.; Welzer, H. (2009): Das Ende der Welt, wie wir sie kannten. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie. Frankfurt am Main.
- Messner, D. (2011): „Ohne Bürgerengagement wird die Transformation nicht gelingen“. Interview mit Prof. Dr. Dirk Messner, Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik und stellvertretender Vorsitzender des WBGU. Online unter: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/news-nachhaltigkeit/2011> (letzter Zugriff am 24.01.2013).
- Müller, G. (1970): Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Band II. Hannover, 2460-2479.
- Radermacher, F.J.; Riegler, H.; Weiger, H. (2011): Ökosoziale Marktwirtschaft. Historie, Programm und Perspektive eines zukunftsfähigen globalen Wirtschaftssystems. München.
- Regionaler Planungsverband München (1987): Regionalplan München. München.
- Ruhland, M. (2011): „Es ist wie ein Ablasshandel“, Interview mit Holger Magel. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 218, vom 21. September 2011, R2.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2008): Umweltgutachten 2008 – Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. Berlin.
- Scholich, D. (2008): Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, 66, 6, 475-485.
- Schulz, H.-D. (2007): Gestaltungsspielräume der Raumplanung zur Planumsetzung. In: Miosga, M., Saller, R. (Hrsg.): Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München. Hannover, 31-40. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 339.
- Schulz, H.-D.; Saller, R. (2007): Identitätsfördernde Öffentlichkeitsarbeit und Diskursbeteiligung. In: Miosga, M.; Saller, R. (Hrsg.): Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion? Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München. Hannover, 81-84. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 339.
- Sebald, C. (2012): Sag mir, wo die Blumen sind – Nahezu alle beklagen den hohen Flächenverbrauch – doch die Pflicht, Ausgleichsflächen zu schaffen, wird offenbar ignoriert. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 3, vom 4. Januar 2012, R2.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1976): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1984): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1998): Bayern-Agenda 21 für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung in Bayern. München.

- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2002): Nachhaltige Entwicklung Bayern, Umweltgerechter Wohlstand für Generationen. Aktionsprogramm und Bilanz zur BayernAgenda 21. München.
- StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- The Worldwatch Institute (2010): State of the World – Transforming Cultures. From Consumerism to Sustainability. New York, London.
- Wegener, M. (2008): Zurück zu den Anfängen. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 914-918.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2011a): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2011b): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Zusammenfassung für Entscheidungsträger. Berlin.
- Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Frankfurt am Main.
- Zieschank, R.; Diefenbacher, H. (2008): Wachstum als Illusion? Nationaler Wohlfahrtsindex. In: Politische Ökologie 25, 105, 48-49.
- Zilleßen, H. (2008): Überlegungen zu neuen Herausforderungen des politischen Handelns. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 918-922.

Autor

Hans-Dieter Schulz arbeitete bis Ende 2010, mehr als 35 Jahre lang, beim Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München als Gutachter und Berater für kommunale und regionale Fragestellungen der Raumordnung.