

Warner, Barbara; Hofmeister, Sabine; Malburg-Graf, Barbara; Kropp, Cordula

Book Part

Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation: Zusammenführende Diskussion und Schlussfolgerungen

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Warner, Barbara; Hofmeister, Sabine; Malburg-Graf, Barbara; Kropp, Cordula (2021) : Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation: Zusammenführende Diskussion und Schlussfolgerungen, In: Hofmeister, Sabine Warner, Barbara Ott, Zora (Ed.): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation - Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung, ISBN 978-3-88838-101-0, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 214-231, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-1010130>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232967>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Warner, Barbara; Hofmeister, Sabine; Malburg-Graf, Barbara; Kropp, Cordula:

Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation – zusammenführende Diskussion und Schlussfolgerungen

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1010130>

In:

Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.) (2021):
Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation –
Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften
und Raumplanung. Hannover, 214-231. = Forschungsberichte der ARL 15.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-10109>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Barbara Warner, Sabine Hofmeister, Barbara Malburg-Graf, Cordula Kropp

7 NACHHALTIGE RAUMENTWICKLUNG FÜR DIE GROSSE TRANSFORMATION – ZUSAMMENFÜHRENDE DISKUSSION UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Gliederung

- 7.1 Grundlegende Überlegungen zur großen Transformation
- 7.2 Wie kann Raumentwicklung zur Transformation beitragen? – Perspektiven, Expertisen und Zusammenarbeit im Arbeitskreis
- 7.3 Handlungs- und Forschungsbedarfe für die große Transformation der Raumentwicklung

Literatur

Kurzfassung

Auf Basis der im Arbeitskreis konsensual vertretenen Überzeugung, dass Raumentwicklung und Raumplanung wesentliche Akteure auf dem Weg des gesellschaftlichen Wandels in eine nachhaltige Raumentwicklung sind, werden im Beitrag die zentralen Ergebnisse der gemeinsamen Arbeit am Thema dargestellt. Die Autorinnen weisen zunächst auf die Annahme hin, dass die Umsetzung des Leitziels der nachhaltigen Raumentwicklung eines Prozesses bedarf, dessen Gestaltung unterschiedlichen Weltbildern unterliegt, über die es sich zu verständigen gilt. Im Arbeitskreis hatte ein solcher Verständigungsprozess dazu geführt, dass die Grundprinzipien im Umgang mit der derzeit nicht-nachhaltigen (räumlichen) Entwicklung benannt wurden. In einer sozialökologischen Perspektive werden die Gebote intra- und intergenerationaler Gerechtigkeit, die Gemeinwohlorientierung der Raumentwicklung und -planung sowie das Ziel der Daseinsvorsorge hervorgehoben. Auf dieser Grundlage und mit dem Blick auf die zentralen Akteure der Transformation sowie auf die Rolle des (gestaltenden) Staates werden die aus Sicht des Arbeitskreises wichtigsten Handlungsfelder identifiziert und in Hinblick auf Transformationserfordernisse betrachtet. Unter der Prämisse, dass Regionalentwicklung das entscheidende Handlungsfeld der großen Transformation ist, sind es u.a. die Themenbereiche Wohnen, Digitalisierung, Energie, Mobilität und Ernährung, die als besonders steuerungsrelevante Bereiche gelten können und hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten durch räumliche Planung diskutiert wurden. Das Fazit wird abgerundet durch eine Zusammenführung der zentralen Handlungs- und Forschungsbedarfe, wie sie von den beteiligten Expertinnen und Experten im Rahmen ihrer jeweils spezifischen Beiträge im Band herausgearbeitet wurden.

Schlüsselwörter

Transformation – nachhaltige (Raum-)Entwicklung – Gerechtigkeit – Daseinsvorsorge – Gemeinwohlorientierung – Regionalentwicklung

Sustainable Spatial Development for the Great Transformation – Summary, Discussion and Conclusions

Abstract

Based on the consensus among the working group that spatial development and spatial planning are very important actors on the path of social change towards sustainable spatial development, the chapter presents the key findings of joint work on the topic. The authors direct attention to the notion that implementation of the goal of sustainable spatial development requires a process which is subject to the influence of different worldviews. In the process of gaining understanding of these worldviews, the working group identified, inter alia, the basic principles used when dealing with the present non-sustainable (spatial) development: from a social-ecological perspective, the precepts of intra- and inter-generational justice, spatial development and planning for the common good, and the goal of services of general interest were highlighted. Building on this foundation and considering key actors of the transformation and the role of the (formative) state, the working group identified what they believe to be the most important fields of action and examined these with a view to the requirements of transformation. Based on the premise that regional development represents the crucial sphere of action for the great transformation, the most relevant fields include housing, digitalisation, energy, mobility and food; these are discussed in terms of possibilities for intervention by spatial planning. The conclusion culminates with a summary of the key needs for action and research requirements as identified by the experts involved in their specific contributions to the volume.

Keywords

Transformation – sustainable (spatial) development – justice – services of general interest – common good orientation – regional development

Das Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung ist als Begriff sowohl in den Raumwissenschaften als auch in räumlicher Planung und Raumordnung seit Langem fest verankert. Es findet sich im Bundesraumordnungsgesetz (ROG § 1 Abs. 2) als sogenannte „Leitvorstellung“ ebenso wie im Baugesetzbuch (BauGB § 1 Abs. 5). Eine Vielzahl von Konzeptualisierungs- und Operationalisierungsansätzen und Veröffentlichungen dazu liegt vor. Es birgt als ein immer noch offenes Konzept ein großes Potenzial und wartet auf seine Weiterentwicklung, Operationalisierung und anwendungsbezogene Übersetzung. Dies zeigen die Beiträge in diesem Band eindrucksvoll. Es bestehen Definitions-, Aushandlungs-, Umsetzungs- und Forschungsdefizite, die vor allem auf unterschiedliche Weltbilder und Wertmaßstäbe von Akteuren sowie auf die mit der komplexen Aufgabe verbundene hohe Herausforderung zurückzuführen sind. Vor dem Hintergrund einer inzwischen gesellschaftlich konstatierten „Klimakrise“ sind letztlich alle gesellschaftlichen Ebenen und Akteure aufgefordert, sich an seiner Weiterentwicklung zu beteiligen. Da jedoch bislang in allen Handlungsfeldern Nachhaltigkeits- und Klimaschutzziele öfter verfehlt als eingehalten werden, ist unumstritten, dass die notwendigen Zielpfade mit größerer Konsequenz und erhöhter Geschwindigkeit und Ambition beschritten werden müssen.

Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes begreifen eine nachhaltige Raumentwicklung – mit allen schon vorhandenen Ansätzen der Operationalisierung und den Weiterentwicklungsmöglichkeiten – als einen Weg zu einer großen Transformation in Richtung Nachhaltigkeit. Es geht darum, die räumliche Perspektive, Raum- und Planungswissen und damit auch die Fähigkeiten und Potenziale der räumlichen Planung und Entwicklung in die Debatte um die große Transformation einzubringen.

7.1 Grundlegende Überlegungen zur großen Transformation

Der Arbeitskreis „Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation“ hatte sich das Ziel gesetzt, Möglichkeiten einer umfassenden Transformation zur Nachhaltigkeit in drei wesentlichen Bereichen – gesellschaftliche Naturverhältnisse und Naturverständnisse, (Planungs-)Instrumente, Akteure und Wissensgrundlagen – auszuloten. Den Ausgangspunkt dafür bildete das Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen mit dem Titel „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ (WBGU 2011). Die Autorinnen und Autoren des vorliegenden Bandes sehen die große Transformation zu einer nachhaltigen Entwicklung entsprechend als eine Umbruchphase von einer fossil geprägten, nicht-nachhaltigen in Richtung einer postfossilen, nachhaltigen Entwicklung. Sie stellen fest, dass die Frage danach, wie genau die Transformation gestaltet werden kann und soll und welche Maßnahmen dafür erforderlich sind, in Abhängigkeit von unterschiedlichen, z. T. gegenläufigen explizit und implizit unterlegten Weltbildern beantwortet wird. In der aktuellen Situation ist es aber weder möglich noch sinnvoll, darüber einen abschließenden Konsens herzustellen. Nachhaltige (Raum-)Entwicklung ist als ein Prozess zu verstehen: Vor diesem Hintergrund wird nach den Grundprinzipien und Rahmenbedingungen für die Umsetzung des in der Raumentwicklung und -planung verankerten Leitziels der nachhaltigen Raumentwicklung gefragt. Dazu werden die für die räumliche Transformation wesentlichen Bereiche und Handlungsfelder identifiziert, strukturelle Bezüge und auch Zielkonflikte aufgezeigt und diejenigen Akteure benannt, die den Wandel einleiten und/oder befördern. Zudem hat der Arbeitskreis herausgearbeitet, welche Instrumentarien und Vorgehensweisen schon heute in der räumlichen Planung und Entwicklung vorhanden, welche Aushandlungsprozesse für die große Transformation erforderlich und welche Weiterentwicklungen und Verbesserungen empfehlenswert sind. Außerdem wird gezeigt, welche transformativen Herangehensweisen und laufenden gesellschaftlichen Entwicklungen hin zu mehr Nachhaltigkeit bereits einen Beitrag zur nachhaltigen (Raum-)Entwicklung leisten können.

Im Hinblick auf die für die Transformation notwendige Anpassung der Raumwissenschaften und -planung fällt auf, dass die umfassende Diskussion um Auslegung und Umsetzung dieses Leitziels nur selten explizit geführt wird. Deshalb war es ein Anliegen des Arbeitskreises, die Chancen und Hemmnisse transformativer Forschung für einen planerisch-gestalterischen Umgang mit Nachhaltigkeitszielen im Raum zu eruieren und Potenziale wie auch Blockaden für die Transformation der Raum- und Planungswissenschaften und -praxis sichtbar zu machen. Der vorliegende Band leistet einen Beitrag zur Dokumentation dieser Hemmnisse und Potenziale. Die Ergebnisse fassen wir im Weiteren ausgehend von der bestehenden Nicht-Nachhaltigkeit und ei-

ner sozial-ökologischen Perspektive mit den Schwerpunktsetzungen auf Raum als wesentlicher Integrationsebene, auf Zeitlichkeit von Transformationswissen und Phasen des Ab- und Umbaus nicht-nachhaltiger und des Aufbaus nachhaltiger Strukturen, auf Gerechtigkeitsfragen, Pioniere des Wandels sowie verschiedene Steuerungskonzepte zusammen. Abschließend reflektieren wir die Grenzen der Analyse im Arbeitskreis und formulieren weitere Handlungs- und Forschungsbedarfe.

Nicht-Nachhaltigkeit als Ausgangspunkt

Ausgangspunkt der Fragestellungen und Ziele des Arbeitskreises ist die Feststellung, dass gegenwärtige Gesellschaften und Ökonomien nicht nachhaltig sind und dass diese Nicht-Nachhaltigkeit in die Raumstrukturen eingeschrieben ist. Wir sehen fundamentale Dissense, Zielkonflikte, divergente Leitbilder und Gerechtigkeitsvorstellungen, die die Vorstellungen von und die Wege zu einer großen Transformation herausfordern. Soziale, ökologische und ökonomische Nachhaltigkeitsziele werden bestenfalls additiv formuliert. Insbesondere ökologische Ziele als Basis nachhaltiger Entwicklung sind im politischen Diskurs unterrepräsentiert und noch fehlt ein die Entwicklungsdimensionen umschließendes integratives Verständnis von Nachhaltigkeit, das die Gestaltung der Transformation anleiten könnte. Allen Transformationskonzepten liegt die Vorstellung von grundlegenden Änderungen in politischen und/oder wirtschaftlichen Systemen zugrunde. Gleichzeitig stellt sich jedoch die Frage nach der prinzipiellen Steuerbarkeit von Transformationsprozessen und den diesen zugrunde liegenden ökonomischen Werthaltungen. Zunächst positiv konnotierte Begriffe wie „sich rechnende“ Investitionen, „Liberalisierung“ oder das „Ankurbeln von Wirtschaft und Handel“ verschleiern oft sozial-ökologische Nebenfolgen, Probleme sowie die langfristigen Verstöße gegen Gemeinwohl- und Vorsorgeinteressen, wie den Schutz von Natur, Ökosystemen und menschlichem Lebensraum.

Wir gehen in unserem Verständnis von „Transformation“ auf Polanyi (1997/1944) zurück (vgl. Kap. 1 und 2), der die sozialen, ökologischen und finanzpolitischen Folgen der langfristigen ersten Transformation im 19. Jhd. beleuchtete – eine Transformation, die die zunehmende Vorrangstellung des Marktes ohne gesellschaftliche Einhegung und mit fortschreitender Kommerzialisierung von Arbeit und Natur einleitete. Indem er auf die Unmöglichkeit aufmerksam machte, dass lebendige Produktivität – Arbeit und Natur – eine der Marktwirtschaft zugängliche (Waren-)Form annehmen kann, wies er auf die Ursachen nicht-nachhaltigen Wirtschaftens hin. Seine Analyse ist daher noch immer aktuell. Sie beschreibt das grundsätzliche Dilemma moderner Gesellschaften und ihrer nicht-nachhaltigen ökonomiebasierten Grundlagen im Umgang mit Natur- bzw. Ökosystemleistungen.

Eine Rückbesinnung („Erdung“) auf die uns gemeinsame Natur als Grundlage und Resultat sozioökonomischer Entwicklung ist unumgänglich und ermöglicht überhaupt erst Nachhaltigkeit, denn eine Entkoppelung des Wirtschaftswachstums von den natürlichen Grundlagen ist prinzipiell nicht möglich (vgl. Kap. 3).

Die sozial-ökologische Perspektive

Die sozial-ökologische Forschung hat die Notwendigkeit einer Erweiterung des Raumwissens um die Existenz von sozialen Ungleichheitslagen im Zugang zu räumlichen Ressourcen und deren Nutzung immer wieder angemahnt. Dabei geht es jedoch um mehr

als um deren Berücksichtigung ausschließlich im Rahmen des Flächenmanagements. Die Reduzierung des sogenannten Flächenverbrauchs – also der fortschreitenden Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – als einem wichtigen raumbezogenen Nachhaltigkeitsziel allein greift zu kurz. Stattdessen bzw. zusätzlich ist das Wissen über Ökosysteme und über sozialräumliche Ungleichheiten stärker in das Raumwissen zu integrieren. Beides erfordert Kenntnisse über stoffliche und energetische Austauschprozesse zwischen Gesellschaft und Natur sowie deren sozial-ökologische Wirkungen. Ökonomische (Wachstums-)Ziele müssen im Hinblick auf ihre sozial-ökologischen Wirkungen reflektiert und für die Gestaltung der Raumentwicklung in sozial-ökologische Lebenswelten ein- bzw. rückgebettet werden.

Mögliche Strategien für eine große Transformation stehen somit in einem Spannungsfeld zwischen ökologischer Modernisierung mit Effizienzgewinnen durch technologische Innovationen und Marktanreize einerseits und Suffizienz- und Konsistenzgewinnen durch Steuerung und qualitatives Wachstum andererseits. Auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU 2011) nimmt hierzu eine vermittelnde Position ein. Wir sehen Suffizienz im Sinne einer „Kultur des Genug“ in Verbindung mit konsistenten Wirtschafts- und Lebensstilen als zentral an – wohl wissend, dass diese Strategie nur schwer vermittelbar ist, erst recht aus privilegierter Position (vgl. Kap. 3).

Aber die natürlichen Lebensgrundlagen in ihrer Vielfalt und Multifunktionalität sind endlich und sie werden zugleich als Grundlagen jeglichen Wirtschaftens jetzt und in Zukunft gebraucht. In ihrer physischen Begrenztheit setzen sie dem ökonomischen Wachstum Grenzen, stellen „Leitplanken“ für ökonomisches Handeln dar. Diese Begrenztheit erfordert den konsequenten Schutz und einen sparsamen Umgang sowohl mit den ökologischen als auch mit den sozial-lebensweltlichen Grundlagen von Entwicklung. Daher sind ökologische und gesellschaftliche Anforderungen künftig noch stärker zusammen zu sehen, wobei wir die kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept der Ökosystemleistungen (ÖSL) als zielführend erachten (vgl. Kap. 3).

Mit Hilfe dieses Konzepts kann es gelingen, lebendige Produktivität – das sind ökologische Leistungen ebenso wie soziale und lebensweltliche Tätigkeiten – zusammenzudenken, sie als ökonomisch wirksame Leistungen anzuerkennen und als einen substantiellen Bestandteil von Raumentwicklung und räumlicher Planung zu begreifen. In dieser Perspektive auf gesellschaftliche Naturverhältnisse wird nach der sozial-ökologischen Vermittlung von materialen mit kulturell-symbolischen, diskursiven Prozessen (im Raum) gefragt. Dieser (doppelte) Blickwinkel auf gesellschaftliche Naturverhältnisse – Naturverhältnisse, die sich in „Raumverhältnissen“ ausdrücken – kommt in den Debatten um die räumliche Transformation bisher kaum zum Tragen. Beide Dimensionen sind in ihrem Zusammenhang in Bezug auf die Raumentwicklung zu reflektieren. Die raum- und planungswissenschaftliche Transformations- und die transformative Forschung gewinnen dabei eine zentrale Bedeutung (vgl. Kap. 2 und 6).

Raum als Integrationsebene

Mit der Konzeptualisierung von „Raum“ als einer sozial-ökologischen Einheit von Wirtschafts-, Natur- und menschlichem Lebensraum legen wir einen relationalen, sozial-ökologisch vermittelten Raumbegriff zugrunde (vgl. Kap. 6). Hiervon ausgehend lässt sich Raumentwicklung als eine integrative Aufgabe begreifen und ausgestalten: In der Verbindung von materiell-physischen mit kulturell-diskursiven Prozessen, Raumbildern und Narrativen werden Raumwissen und die Praktiken raumbezogener Steuerung erweitert. Auf der räumlichen Ebene werden alle Einzelmaßnahmen und weitere Veränderungsansätze in ihren Möglichkeiten, Wirkungen und Grenzen determiniert: Hier kommen die nicht-nachhaltigen Denk- und Handlungsmuster zum Ausdruck. Für die Zukunft müssen die unterschiedlichen Anstrengungen für eine nachhaltigere Gesellschaft auf dieser Ebene integriert werden. Eine nachhaltige räumliche Entwicklung muss vom (Frei-)Raum her gedacht werden, das heißt, ausgehend von seiner Bedeutung für Natur, Ökosystemleistungen und soziale Interaktionen (vgl. Kap. 3 und 4). Diese grundlegende Überlegung des Arbeitskreises bezieht sich auf räumliche Entwicklung und Planung, auf raumwirksame Akteure mit ihren spezifischen Aufgaben und Rollen in der Transformation und auf die Transformationsforschung. Die Verbindung von räumlicher Planung als formelle Aufgabe mit informellen Prozessen der Raumentwicklung in den unterschiedlichen Ebenen und Planungsbereichen ist entscheidend (vgl. Kap. 4), wobei wir die (Planungs-)Region als zentrale räumliche Ebene ansehen.

Zeitliche Dimension und Wissen

Eine nachhaltige Raumentwicklung für eine große sozial-ökologische Transformation ist darauf angewiesen, neben der räumlichen auch die zeitliche Dimension stärker zu berücksichtigen (vgl. Kap. 2 und 6). In zweifacher Hinsicht wird Zeit zu einem wesentlichen Faktor: zum einen, weil mit Blick auf das Werden von Zukunft eine dynamische Konzeption von Raum unerlässlich und zum anderen, weil für eine Gestaltung nachhaltiger Entwicklungspfade die Wechselwirkungen und die Synchronisation verschiedener Zeitskalen und -muster in den Entscheidungen über räumliche Entwicklung zu beachten sind. Transformationsforschung generiert Systemwissen zu räumlichen und zeitlichen Verkettungen, Vermittlungen und Wechselbeziehungen. Dabei gehören Systemwissen für ein besseres Problemverständnis nicht-nachhaltiger Raumentwicklung sowie Ziel- und Handlungswissen für Problemlösungen zusammen und umfassen auch die normative Orientierung an den Gerechtigkeitsgeboten nachhaltiger Entwicklung. Die sich im Raum abbildenden sozialen Ungleichheitslagen müssen berücksichtigt und einer ausgleichenden Gerechtigkeitsplanung in intra- und intergenerationaler Perspektive zugänglich gemacht werden (vgl. Kap. 2).

Verschneidung von *Phasing-in*- und *Phasing-out*-Prozessen im Raum

Die große Transformation ist zwingend auf einen Auf- und Umbau, bspw. in Bezug auf die Nutzung erneuerbarer Energien, angewiesen (*Phasing-in*), erreicht ihre Ziele aber auch nur, wenn zugleich und damit abgestimmt der Rückbau (*Phasing-out*) nicht-nachhaltiger Strukturen vorangetrieben wird (fossile Energieerzeugung, Luftverkehr, Siedlungsentwicklung). Hierzu ist Steuerung durch räumliche Planung und Politik unerlässlich (vgl. Kap. 2).

Das Konzept der Multi-Ebenen-Perspektive (Multi-Level Perspective, MLP) stellt Innovationen und Agenten des Wandels als zentrale Faktoren in den Mittelpunkt, aber auch Exnovationen, also Aktivitäten zum Abbau nicht-nachhaltiger Strukturen und Praktiken. Um mehr als (zu) kleine Korrekturen hin zu einer großen Transformation auf den Weg zu bringen, geht es dabei zentral um den Auf-, Um- und Rückbau bisheriger Raum- und Infrastrukturen (z.B. Freiflächen, Schienen- und Straßenverkehr).

Gerechtigkeitsgebote, Daseinsvorsorge und Gemeinwohl

Die Externalisierung von ökologischen und sozialen Kosten, von Flächenverbrauch und von Nutzungskonflikten in den globalen Süden sowie die nicht-nachhaltige Beeinflussung von Ökosystemen und Ausbeutung natürlicher Ressourcen zulasten zukünftiger Generationen konterkariert die intra- und intergenerationale Gerechtigkeit als Wertmaßstab für eine große Transformation (vgl. Kap. 2). Bei der Transformation in Richtung Nachhaltigkeit steht das Gemeinwohlideal daher im Zentrum (vgl. Kap. 4). Kern einer gemeinwohl- und vorsorgeorientierten Raumentwicklung und -planung muss es sein, die Interessen der Allgemeinheit einschließlich künftiger Generationen in den Vordergrund zu stellen und die sich in der Gegenwart artikulierenden Interessen Einzelner untereinander abzuwägen. Der Begriff „Verantwortung“ ist in diesem Zusammenhang zentral. Er zielt auf die Notwendigkeit einer konkreten Umsetzung von Rechtsnormen auf allen Planungsebenen zum Wohle der Gesellschaft. Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist dabei als prozess- und zukunftsorientiertes Prinzip zu verstehen, das im Hinblick auf Nichtschaden, Wohltun und Gerechtigkeit zur globalen und intergenerationalen Verantwortungsübernahme aufruft. Eine Ethik gemeinwohlorientierter räumlicher Entwicklung und Planung muss den Appell an alle Akteure der Planungsebenen beinhalten, ihre eigene Verantwortung in das tägliche Handeln umzusetzen (vgl. Kap. 3 und 4).

Nachhaltige Entwicklung wird unterstützt, aber auch gehemmt und womöglich konterkariert durch einen mächtigen gesellschaftlichen und ökonomischen Treiber: die Digitalisierung. So ist einerseits zu befürchten, dass sie Wachstumsmuster mit nicht-nachhaltigen Wirkungen eher beschleunigt. Andererseits ist die Digitalisierung jedoch auch in der Debatte um Transformation nicht wegzudenken, da potenziell Synergien zwischen digitaler und Transformation in Richtung Nachhaltigkeit existieren. Am Beispiel des Smart-City-Ansatzes, der dem Wachstumsparadigma folgt und gleichzeitig ein Stoffstrommanagement im Sinne der Nachhaltigkeit fördern kann, wird die Ambivalenz dieser Entwicklung nachvollziehbar (vgl. Kap. 2 und 5). Ein systematisches Zusammendenken von digitaler Transformation und Nachhaltigkeitstransformation steht jedoch noch am Anfang (vgl. auch Kap. 5).

Wer wird aktiv? Akteure der großen Transformation

Raumrelevante Transformationsimpulse und -initiativen gehen nicht in erster Linie von staatlichen, sondern häufig von nicht-staatlichen Akteuren aus, die durchaus enge personelle oder organisatorische Verknüpfungen mit Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung haben. Diese zunächst eher „planungsfernen“ Akteursgruppen sind in hohem Maße für die nachhaltige Raumentwicklung relevant und daher noch stärker in formelle wie informelle Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden.

Haupt Herausforderung für „Planungspioniere“ ist die Beschaffung ausreichender Finanzmittel für die Umsetzung innovativer Projekte. Entsprechend fließt oft unbezahlte, ehrenamtliche Arbeit ein oder es werden eigene Finanzmittel aktiviert, um Ideen voranzubringen. Zum anderen können Konflikte auftreten, wenn „Pioniere“ mit konventionellen Institutionen zusammen- oder innerhalb dieser arbeiten (vgl. Kap. 5).

Ob Ideen oder Initiativen nicht-staatlicher Akteure überhaupt von der formellen räumlichen Planung und von politischen Akteuren wahrgenommen werden, ob also Zusammenarbeit und Unterstützung stattfinden kann, ist von der politischen Situation und der Arbeitsweise der jeweiligen Verwaltungen abhängig. Hier spielen gesellschaftliche Macht- und politische Mehrheitsverhältnisse, definierte kommunale (politische) Ziele, kommunale Verwaltungsstrukturen sowie nicht-autoritäre Governance-Systeme und übergeordnete politisch-strukturelle Dynamiken eine wesentliche Rolle. Das wird am Beispiel der Etablierung regionaler Ernährungssysteme deutlich (vgl. Kap. 5): Das Bewusstsein für die Problematik von nicht-nachhaltigen Ernährungssystemen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass staatliche und nicht-staatliche Akteure die Transformation des kommunalen Ernährungssystems auf die politische Agenda setzen. Auch eine gemeinsame bzw. geteilte Werteorientierung ist hierfür notwendig (vgl. Kap. 2 und 5). Es wird deutlich, dass eine Auseinandersetzung über Zielkonflikte, Strategien und Maßnahmen für die große Transformation essentiell ist. Die Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure sowie die direkte Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an raumwirksamen Entscheidungen ist für die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation unumgänglich und bringt zugleich vielfältige Aushandlungsnotwendigkeiten mit sich.

„Pioniere des Wandels“ können in ein Wechselspiel mit den staatlichen Akteuren treten und von diesen aufgenommen oder abgeblockt werden, sie können aber auch unabhängig von staatlichen bzw. kommunalen Akteuren Wirkung entfalten und unmittelbar z. B. auf das Konsum- und Mobilitätsverhalten der Bevölkerung einwirken oder marktliche Prozesse beeinflussen. Akteure, die bereits in früheren Veränderungs- und Aushandlungsprozessen positive Erfahrungen und Erlebnisse mit der Wirksamkeit ihres Handelns gemacht haben, sind eher bereit, offen und risikofreudig an neue Themen heranzutreten (vgl. Kap. 5).

Steuerung – die Rolle des Staates und planender Akteure

Steuerbarkeit setzt zumindest konsensfähige, in jedem Fall aber verlässliche (Zukunftsf-)Konzepte und Gestaltungsregeln voraus. Denn wenn alles zur Disposition steht, sind Konflikte vorgezeichnet. Die Herausforderung besteht darin, dass vor allem solche Strategien Akzeptanz genießen, die an bestehende Orientierungen und Routinen anschlussfähig sind, während neue Regulierungen zunächst um Akzeptanz werben müssen (vgl. Kap. 2). Politische und planerische Steuerung sind notwendig. (Plannerische) Instrumente und Maßnahmen dürfen nicht konkurrierend oder gar gegeneinander wirken oder nicht-nachhaltige Pfadabhängigkeiten und Lock-in-Effekte verstärken; sie sind stattdessen auf synergetische Wirkungen hin zu prüfen und auszugestalten.

Wir sehen zwei Komplexe von Grundfragen, die die Steuerung der Raumentwicklung betreffen:

- 1 Welche Balance kann zwischen zentralen und verbindlichen Vorgaben für eine transformationsorientierte, nachhaltige Raumentwicklung einerseits und dezentralen Erprobungsmöglichkeiten andererseits gefunden werden? Und wie kann diese Balance politisch plausibel gemacht und umfassend verankert werden?
- 2 Welche Ressourcen ist die Gesellschaft bereit, für eine zukunftsfähige Transformation der Raumentwicklung einzusetzen? Und welche Grenzen werden auf welche Weise zugleich der schonungslosen Ausbeutung von Menschen, nicht-menschlichen Wesen, Flächen und Naturkapital gesetzt? (vgl. dazu insbesondere Kap. 2 und 3)

Als zentraler Akteur ist der „gestaltende Staat“ (WBGU 2011) handlungsweisend und als rahmensetzende Instanz ist er richtungsweisend für eine große Transformation. Die Auseinandersetzung mit den „wahren Kosten“ einer räumlichen Entwicklung muss in diesem Sinne Teil eines verantwortungsbewussten Nachhaltigkeitsmanagements im Raum, z. B. in Form einer nachhaltigen Flächenbewirtschaftung, werden (vgl. Kap. 3 und 4). In Unterscheidung zum „moderierenden Staat“ wird der „gestaltende Staat“ verbindlich richtungsweisend tätig und positioniert sich aktiv in der Debatte um nachhaltige räumliche Entwicklung. Den „Implementation Gap“, d. h. die mangelnde Umsetzung bestehender Leitbilder und Ziele, gilt es zu überwinden. Vertreterinnen und Vertreter in räumlicher Planung und Entwicklung sind mit ihrer Querschnittsorientierung und Langfristperspektive geeignete Akteure, die Einhaltung von Zielen des Gemeinwohls zu erfassen, zu bewerten und zu unterstützen sowie dabei auf den Schutz und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen zu fokussieren (vgl. Kap. 3 und 4). Der „gestaltende Staat“ schafft dafür die Voraussetzungen für eine durchsetzungsstarke Raumplanung und -entwicklung und unterstützt diese. Für die große Transformation ist es förderlich, Synergien zwischen verschiedenen Akteuren zu identifizieren, entsprechende Schnittstellen für gemeinsames Handeln auszubauen und daraus Anforderungen an eine transformative Governance abzuleiten. Nachhaltigkeits-, Klimaschutz- oder Digitalisierungsbeauftragte oder entsprechende Beiräte sind neue, oft nicht-staatliche Akteure, die intermediäre, teils auch gestaltende Aufgaben übernehmen (vgl. Kap. 3 und 5). Staatlichen Akteuren bzw. Kommunen fällt häufig die Aufgabe zu, Impulse aufzugreifen und Initiativen zu unterstützen. So ermöglichen sie den Initiativen, ihre Aktivitäten von einem Mikro-Level („Nische“) auf ein Meso-Level („sozio-technisches Regime“) zu heben und zu verbreiten (vgl. dazu Kap. 2 und 5).

Wir sehen daher eine Neuausrichtung räumlicher Planung und Entwicklung für eine Transformation zu mehr Nachhaltigkeit als notwendig an, was eine umfassende Prüfung der Planungsgrundlagen, Instrumente und Strategien hinsichtlich ihrer Möglichkeiten bedeutet, Nachhaltigkeit zu fördern. Widersprüchliche Impulse durch staatliche Akteure, wie z. B. die Förderung von Einfamilienhäusern versus Verhinderung von Zersiedlung, sind z. T. durch gegenläufige gesetzliche Vorgaben, mangelnde demokratische Aushandlungsprozesse oder durch unterschiedliche Interessen- und Zuständigkeitsbereiche bedingt. Über die Ermöglichung und Förderung hinaus können staatliche Stellen auch als Treiber von Veränderungen agieren (vgl. Kap. 5).

Als Bewertungsgrundlage für die Steuerung braucht es neue Wohlstandsmaße, wie sie bspw. durch ein ökologisches Steuersystem induziert und wirksam gemacht werden können. Durch entsprechende Rahmensetzungen kann also Nachhaltigkeit zum Normalfall gemacht werden. Innovative soziale Praktiken und deren Integration in etablierte Prozesse und Strukturen werden so zum Schlüssel für einen gesellschaftlichen Wandel hin zu mehr Nachhaltigkeit (vgl. Kap. 5). Als Orientierungsrahmen können die Sustainable Development Goals (SDGs) starke Rahmenziele der Staatengemeinschaft sein und auf allen räumlichen Ebenen als Orientierung für die Raumentwicklung dienen (vgl. Kap. 3 und 4). Ob und inwieweit sie steuernd wirken, ist davon abhängig, inwieweit es gelingt, die systemimmanenten Konflikte zu bearbeiten und zu lösen.

Steuerung auf regionaler und kommunaler Ebene

Die derzeitige Situation der räumlichen Planung und Raumordnung weist den Kommunen eine sehr starke Position zu, die unter dem Stichwort „Kommunale Planungshoheit“ rechtlich verankert ist. Gerade kleine Gemeinden in ländlichen Räumen sind jedoch mit dem vorhandenen Handlungsspielraum für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung häufig überfordert. Gegenläufige Interessen, Bedenken bspw. hinsichtlich eines Bedeutungsverlustes der kleinen Kommunen, nicht-nachhaltige Ansprüche aus der Bürgerschaft oder kommunalen Gremien, Ungewissheiten bzw. fehlende Kenntnisse, eine ungünstige Aufteilung von Zuständigkeiten oder unzureichend zur Verfügung stehende bzw. nur eingeschränkt verwendbare Instrumente zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien sind starke Hindernisse, wenn es um die konsequente Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen in Regionen, Städten und Kommunen geht (vgl. Kap. 3, 4 und 5). Gerade kleine Kommunen bringen dabei oft ein hohes Potenzial zur Transformation mit, weil hier eine überschaubare Bürgergesellschaft, vertreten in Ortschaftsräten, Kirchengemeinden oder Vereinen, als Verantwortungsgemeinschaft wirken kann. Oft sind Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher auf der Teilorte-Ebene Schlüsselpersonen. Aber auch einzelne Bürgerinnen und Bürger können Vorreiterrollen übernehmen, wie sich unter anderem an innovativeren Bauprojekten zeigt (vgl. Kap. 4).

Regionale Planung ist bei der Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung auf konkrete und möglichst eindeutige Rechtsnormen, auf politische Rückendeckung und auf eine enge Zusammenarbeit mit den Kommunen und Fachbehörden angewiesen. Für die große Transformation wird es entscheidend darauf ankommen, die überörtlichen Raumplanungsebenen (wieder) zu stärken (vgl. Kap. 4). Nur mit einer wirkungsvollen und überzeugenden Landes- und Regionalplanung ist es möglich, in enger Zusammenarbeit mit den Fachbehörden und mit den Kommunen eine nachhaltige Raumentwicklung unter Anwendung informeller und insbesondere auch formeller Instrumente der Raumordnung zu verwirklichen und in konkreten Planungsprozessen und konkreten Projekten umzusetzen. Das Zusammenspiel der verschiedenen Planungsebenen (Bund, Land, Region, Kommune) ist erforderlich. Bei der Koordinierung und Vernetzung formeller und informeller Instrumente (bspw. Regionalplanung und Regionalentwicklung, Kommunalplanung und Kommunalentwicklung) benötigen beide Ebenen ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen sowie geeignete Koordinierungs- und Managementstrukturen (vgl. Kap. 3 und 4). Ein Zusammenspiel aus strategischer Vorbereitung (inkl. vergleichbarer Monitoring-Ansätze), regionalplanerischer Steuerung, umsetzungsorientierter Regionalentwicklung und guten Beispielen hat das Potenzial, größtmögliche Wirkung zu entfalten.

Schon frühzeitig wurde ein „Prüfrahmen Nachhaltigkeit“ vorgeschlagen (Hübler/Kaether/Selwig et al. 2000, vgl. dazu Kap. 4 und 6), mit dem Indikatoren zur Ressourcenschonung, zur Vermeidung stoffinduzierter Umweltrisiken und zur Schaffung von sogenannten Stoffkreisläufen als Grundlage für die Regionalplanung und für regionale Entwicklungsplanungen vorgesehen waren. Wir haben diesen Gedanken hinsichtlich eines zentralen und integrativen Nachhaltigkeitsmanagements für Kommunen und Regionen aufgenommen (vgl. Kap. 3 und 4), um alle relevanten Handlungsfelder einer nachhaltigen Raumentwicklung zu integrieren, auch die Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch Innenentwicklung und den Klimaschutz. Stoffstromanalysen, -bilanzierungen und Stoffstrommanagement-Ansätze sind dafür ebenso grundlegend wie die praktische Wiedernutzung von Flächen im Sinne einer „Flächenkreislaufwirtschaft“.

Auf allen Ebenen zeigen sich Kommunikation, Kooperation und Integration als Schlüssel für eine nachhaltige Planungspraxis innerhalb und außerhalb der Verwaltungen, damit kommunale und regionale Verantwortungsträger ihre Verantwortung im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation wahrnehmen können. Dabei erscheinen die kommunalen und regionalen Planungsinstanzen als sehr wichtige unter zahlreichen Akteuren, die auf die räumliche Entwicklung Einfluss nehmen und die in Zielfindungs- und Entscheidungsprozesse zu integrieren sind.

7.2 Wie kann Raumentwicklung zur Transformation beitragen? – Perspektiven, Expertisen und Zusammenarbeit im Arbeitskreis

Im vorliegenden Band sind entsprechend der spezifischen Expertise der Autorinnen und Autoren Handlungs- bzw. Transformationsfelder mit Bezug zur räumlichen Entwicklung benannt worden, die jeweils Querbezüge aufweisen und denen Steuerungsansätze zugeordnet werden können. Siedlungsentwicklung ist das Handlungsfeld, das sich auf Regionen – auf ländliche und urbane Räume – sowie auf Städte bezieht. Quer zu diesen Bereichen liegen die im Arbeitskreis behandelten Themen- oder Handlungsfelder, wie bspw. Freiraumplanung, Wohnen, Ernährung oder Digitalisierung mit ihren jeweiligen Raumbezügen. Das Raumebenen übergreifende, integrierende Transformationsfeld ist die Regionalentwicklung (vgl. Abb. 1). Die regionale Ebene ist die wesentliche Umsetzungsebene, da sie neben den raumwirksamen Akteuren wie der regionalen Planung auch die Kommunen umfasst, die in den Regionalverbänden mitwirken. Gleichzeitig werden in den Regionalplänen die Vorgaben aus den Landesentwicklungsplänen oder -programmen umgesetzt. Regionalentwicklung als integrative, unmittelbare (Erfahrungs-)Ebene hat ein hohes Potenzial für Transformation: Sie spiegelt eine Vielzahl von Instrumenten und Prozessen wider und steht für die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure.

Ziel des Arbeitskreises war es, die Bezüge zwischen den Handlungs- und Themenfeldern zu verdeutlichen und im Kontext von akteursspezifischen Instrumenten, Strategien und Zielen zu diskutieren. Dieses Ziel erfordert einen Disziplinen und Praxisfelder übergreifenden Diskurs mit einem starken Anwendungsbezug. In inter- und (partiell auch) transdisziplinärer Herangehensweise hat sich der Arbeitskreis „Nachhaltige

Raumentwicklung für die große Transformation“ vor diesem Hintergrund einiger für die nachhaltige Raumentwicklung wesentlicher Forschungsfragen angenommen und nun einen Beitrag zu den Grundlagen, Prozessen und Akteuren einer Transformation zur nachhaltigen Entwicklung vorgelegt. Es wurden verschiedene Perspektiven der Raum- und Planungswissenschaften sowie der Planungspraxis integriert, um gemeinsame Zielvorstellungen, Lösungs- und Handlungsansätze zu erarbeiten.

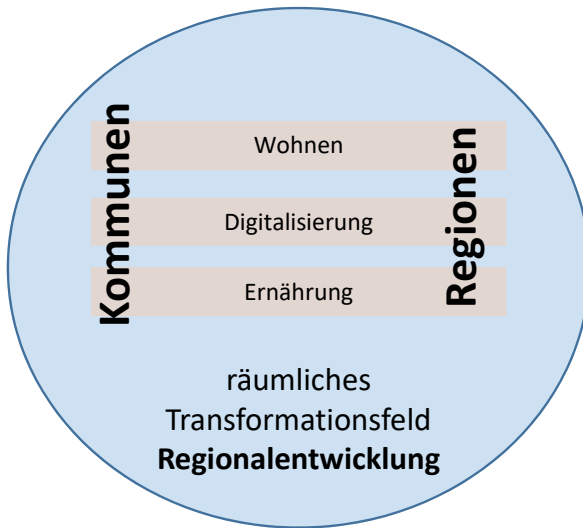


Abb. 1: Exemplarische Handlungs- und Themenfelder im Transformationsfeld Regionalentwicklung /
Quelle: Eigene Darstellung

Ziel des Arbeitskreises war es, die Bezüge zwischen den Handlungs- und Themenfeldern zu verdeutlichen und im Kontext von akteursspezifischen Instrumenten, Strategien und Zielen zu diskutieren. Dieses Ziel erfordert einen Disziplinen und Praxisfelder übergreifenden Diskurs mit einem starken Anwendungsbezug. In inter- und (partiell auch) transdisziplinärer Herangehensweise hat sich der Arbeitskreis „Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation“ vor diesem Hintergrund einiger für die nachhaltige Raumentwicklung wesentlicher Forschungsfragen angenommen und nun einen Beitrag zu den Grundlagen, Prozessen und Akteuren einer Transformation zur nachhaltigen Entwicklung vorgelegt. Es wurden verschiedene Perspektiven der Raum- und Planungswissenschaften sowie der Planungspraxis integriert, um gemeinsame Zielvorstellungen, Lösungs- und Handlungsansätze zu erarbeiten.

Die einzelnen Kapitel des vorliegenden Bandes verdeutlichen grundlegende Verständnisse und zeigen die hohen Herausforderungen für eine große Transformation hin zu nachhaltiger Raumentwicklung auf. Deutlich wird, welche Veränderungen der gesellschaftlichen Naturverhältnisse notwendig und welche Entwicklungen, Möglichkeiten

und Grenzen planerischer Instrumente und Maßnahmen zielführend sind. Letztendlich beziehen alle Kapitel die Bedeutung der verschiedenen Akteure ein, deren Rollen als Treiber der Transformation in einem eigenen Kapitel gebührend reflektiert werden (vgl. Kap. 5).

Regionalentwicklung ist, wie oben beschrieben, das entscheidende Handlungsfeld zur Beförderung der großen Transformation. In ihr finden sich formelle wie informelle Akteure und Strategien wieder, sie ermöglicht eine Konkretisierung übergreifender gesellschaftlicher Ziele, wie sie bspw. mit den SDGs formuliert werden. Gleichzeitig sollte sie – ausgestattet mit den entsprechenden Werkzeugen und der notwendigen Legitimation – als integrative Steuerungsebene die Grenzen der Belastbarkeit von Ökosystemen so spiegeln, dass diese besser und verbindlich in politische Entscheidungsprozesse integriert werden können.

Schließlich ist ein Denken in großen Maßstäben erforderlich, um den Status quo zu überwinden und als formeller wie informeller Akteur kreativ handeln zu können. Aus den Beiträgen des vorliegenden Bandes ergeben sich zahlreiche Hinweise für die Implementierung und Fortführung fördernder Strategien für die nachhaltige Raumentwicklung, die wir im Folgenden schlaglichtartig darstellen.

Trotz einer grundsätzlichen und umfassenden Offenheit des Gremiums für neue Ansätze und Arbeitsweisen wurden im Zeitverlauf auch die Grenzen einer in dieser Weise anspruchsvollen Zusammenarbeit deutlich. So wäre eine vertiefte Auseinandersetzung mit verschiedenen Zugängen zur raumbezogenen Transformationsforschung wünschenswert und notwendig gewesen, wofür jedoch die notwendigen Ressourcen fehlten. Es hat sich gezeigt, dass eine kontinuierliche gemeinsame Arbeit zu einzelnen Themenkomplexen im Rahmen von (individuell initiierten) persönlichen Austauschprozessen unbedingt zielführend ist und weitreichende Ergebnisse hervorbringt. Diese individuelle Form des inter- und transdisziplinären fachlichen Austausches ist in der Konstitution eines zeitlich befristeten ARL-Arbeitskreises jedoch begrenzt angelegt. Gemeinsame Reflexions-, Vermittlungs- und Integrationsprozesse, die für die „Übersetzungsarbeit“ von Begriffen und Verständnissen aus Theorie und Praxis notwendig sind – das heißt, für die Zusammenführung der besonderen Expertise der einzelnen Mitglieder des Arbeitskreises –, kamen daher an ihre Grenzen.

7.3 Handlungs- und Forschungsbedarfe für die große Transformation der Raumentwicklung

Raumwissen um eine sozial-ökologische Perspektive erweitern

Das Verständnis von Raum als sozial-ökologische Einheit von Naturraum, Wirtschaftsraum und gesellschaftlichem Lebensraum ist dem Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung angemessen und durch stoffliche, energetische und diskursive Austauschprozesse geprägt. Stoffstromanalysen sollten deshalb als wichtige Instrumente in den Vordergrund gerückt und für die Praxis der Raumentwicklung und räumlichen Planung besser anwendbar gemacht werden.

Bereits vorhandene Konzepte wie das Stoffstrommanagement und die „Flächenkreislaufwirtschaft“ sind voranzutreiben und miteinander in Beziehung zu setzen, ohne dabei die darin eingebetteten und mitunter umstrittenen Bewertungsprozesse und ihre gesellschaftliche Prägung aus dem Auge zu verlieren. Auch die Operationalisierbarkeit des Konzeptes der Ökosystemleistungen (ÖSL) für die Planung und Raumentwicklung sollte weiter vorangetrieben werden.

Erkenntnisse der Nachhaltigkeitsforschung für die Raumwissenschaften und die Raumentwicklung nutzbar machen

Für die Nachhaltigkeitsforschung ist die räumliche Perspektive unerlässlich. Umgekehrt können und sollen vorliegende Erkenntnisse und Konzepte der Nachhaltigkeitsforschung zukünftig stärker für die Raumwissenschaften nutzbar gemacht werden. Nicht nur die notwendigen *Phasing-in*-Prozesse nachhaltiger Raumentwicklung, sondern auch das *Phasing-out* nicht-nachhaltiger Strukturen und Praktiken sollen in Zukunft stärker aus räumlicher Perspektive betrachtet und gestaltet werden. Beide Prozesse sind in Hinblick auf ihre räumlichen Implikationen planerisch vorzudenken, miteinander zu verzahnen, synergetisch zu steuern und zu evaluieren.

Inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit und Gemeinwohl im Raum stärken

Nachhaltige Entwicklung ist ein prozessorientiertes Konzept. Es ruft dazu auf, Verantwortung für globale und zukünftige Wirkungen gegenwärtigen Handelns zu übernehmen. Künftig muss es daher gelingen, Konzepte zu entwickeln, die es erlauben, räumliche und zeitliche Dynamiken auch in Hinblick auf deren sozial-ökologische Dimension abzubilden. Es muss darum gehen, die bisher räumlich – z. B. in den globalen Süden –, aber auch in die reproduktive Sphäre der privaten Haushalte externalisierten Probleme durch Ressourcenverbräuche, ökologische und soziale Kosten und Nutzungskonflikte zu internalisieren, um dem Anspruch einer intragenerationellen Gerechtigkeit gerecht zu werden. Dies gilt ebenso für die Externalisierung von sozial-ökologischen Problemlagen in der Zeit, d.h. es geht um die Vermeidung der Problemverlagerung in die Lebenszeiten kommender Generationen. Ein intergenerationaler Interessensausgleich im Sinne des Grundsatzes der Vorsorge, wie er in Deutschland im Raumordnungsgesetz (ROG) verankert ist, ist planerisch systematisch anzulegen und ausreichend überprüfbar zu gestalten. Dafür müssen resiliente Raumstrukturen und räumliche (Re-)Produktionsbedingungen mit dem Ziel geschaffen werden, sowohl künftigen Generationen als auch allen jetzt lebenden Menschen (mindestens) gleiche Gestaltungsoptionen offenzuhalten.

In diesem Sinne, das macht der Band deutlich, müssen räumliche Entwicklung und Planung gemeinwohl- und vorsorgeorientiert neu ausgerichtet werden.

Nachhaltige Raumentwicklung als integrative Aufgabe verstehen

Integrationsleistungen sind auf mehreren Ebenen geboten. Modellvorstellungen, Konzepte und Instrumente der Raumentwicklung und -planung sind – in Hinblick auf die darin eingeschriebenen Konzeptualisierungen von „Raum“ – kritisch zu reflektieren und ggf. zu ersetzen.

Nachhaltige räumliche Entwicklung muss zukünftig viel stärker vom (Frei-)Raum her gedacht werden (vgl. Kap. 4) – dessen Bedeutung für Natur, Ökosystemleistungen und soziale Interaktion zum Ausgangspunkt planerischer Gestaltung gemacht werden. Hierbei geht es darum, Siedlungsentwicklung und Freiraumsicherung integrativ zu betrachten und die jeweiligen Instrumente zielführend zu verknüpfen. Die Entwicklung urbaner und ruraler Räume, Stadtentwicklung und Dorferneuerung sind zusammenzudenken und gestaltend aufeinander zu beziehen. Außerdem ist die Verbindung von räumlicher Planung als formeller Aufgabe mit informellen Prozessen der Raumentwicklung eine wichtige Aufgabe – im Sinne eines integrativen Nachhaltigkeitsmanagements.

Steuerbarkeit von Transformation und transformativen Prozessen entwickeln

Steuerbarkeit setzt zumindest konsensfähige, in jedem Fall aber verlässliche Zukunftskonzepte, Bewertungsmaßstäbe und Gestaltungsregeln voraus. Dazu müssen Gesetzgebung, steuerliche Abgabe- und staatliche Anreizsysteme sowie planerische Instrumente, Konzepte und Maßnahmen auf nicht-nachhaltige Pfadabhängigkeiten, Lock-in-Effekte, aber auch auf mögliche synergetische Wirkungen überprüft werden. Aushandlungs- und Beteiligungsprozesse gilt es, weiter zu professionalisieren und dabei die Integration der hervorgehenden Ergebnisse in politische Entscheidungsprozesse zu sichern. Grundsätzlich notwendig ist die Überprüfung der Planungsgesetzgebung und der darin eingelassenen Steuerungsverständnisse, der Modelle, Konzepte und Instrumente der Raumentwicklung daraufhin, inwieweit diese nachhaltige Entwicklung ermöglichen oder behindern.

Als Bewertungsgrundlage braucht es neue Wohlstandsmaße, die Nachhaltigkeit zum Normalfall machen. Die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen stellen ein international vereinbartes Werte- und Zielegerüst dar, das in der bundesdeutschen Nachhaltigkeitsstrategie ihren Niederschlag gefunden hat. Im nächsten Schritt müssten diese Ziele auf ihre Raumbedeutsamkeit und Anwendbarkeit in der räumlichen Planung und Entwicklung überprüft werden, um sie dann dahingehend weiterzuentwickeln, dass sowohl Konflikte als auch Synergien zwischen den einzelnen Zielen in den Blick genommen und Regeln ausgearbeitet werden, in welcher Weise mit diesen umgegangen werden kann. Die Anforderungen an Indikatorensysteme einer nachhaltigen (Raum-)Entwicklung sowie schon vorhandene Indikatorenkonzepte sind vor diesem Hintergrund zu hinterfragen und ggf. zu modifizieren. Für die Umsetzung der SDGs ist die unterlegte Indikatorik zentral, denn nur anhand dieser lassen sich Erfolge und Misserfolge beurteilen. Die vorhandenen Indikatorenkonzepte gehen auf lange und vielfältige Anstrengungen zurück und greifen doch zu kurz. Bis heute werden z.B. Fragen der Geschlechtergerechtigkeit und der intragenerationellen Gerechtigkeit nicht ausreichend reflektiert. Ohne valide und kontextübergreifend faire Indikatorenkonzepte kann der Wandel nicht sozial robust gestaltet werden.

Mit dem „Prüfrahmen Nachhaltigkeit“ (vgl. Kap. 4 und 6) liegt ein Vorschlag vor, der aktualisiert und hinsichtlich der Planungsebenen erweitert werden sollte. Mit diesem Prüfrahmen können Indikatoren zur Ressourcenschonung, zur Vermeidung stoffinduzierter Umweltrisiken und zur Schaffung von „Stoffkreisläufen“ als Grundlage für die Regionalplanung und für regionale Entwicklungsplanungen definiert und bewertet

werden. Ein solcher Rahmen kann dazu beitragen, die Auswirkungen prinzipiellen Nicht-Wissens, die Problematik fehlender Daten, die Ungewissheit und Unsicherheit bezüglich der sozial-ökologischen Folgen gesellschaftlichen und ökonomischen Handelns zu lindern.

Steuerung durch Planung und Entwicklung auf regionaler und kommunaler Ebene stärken

Eine Neuausrichtung räumlicher Planung und Entwicklung für die Transformation zur nachhaltigen Entwicklung ist notwendig. Das o.g. integrative Nachhaltigkeitsmanagement für Kommunen und Regionen befähigt diese, im Sinne der Nachhaltigkeit zu steuern. Auch Maßnahmen einer doppelten Innenentwicklung, bei der innerörtliche Potenziale genutzt und Grünflächen mit besonderen Funktionen geschützt werden, sind hier integriert. Auf der lokalen Ebene sollte zudem der Ansatz verfolgt werden, das Instrument der Dorfentwicklung stärker an Nachhaltigkeitszielen zu orientieren. Dieses böte vielfältige Möglichkeiten, um ländliche Kommunen in Fragen einer nachhaltigen Raumentwicklung fachlich, finanziell und kontextsensibel zu unterstützen.

Insgesamt gilt es, die Instrumente der räumlichen Entwicklung und Planung mit Blick auf ihren Beitrag der Gemeinwohlorentwicklung neu zu bewerten, sie ggf. zu modifizieren oder neu zu entwickeln. Zur verbesserten Steuerung gehört auch eine künftig restriktivere Handhabung von Freiraumsicherungsinstrumenten, wie z. B. die Schaffung und Sicherung regionaler Grünzüge. Auch eine konsequente Anwendung der Eingriffs-/Ausgleichsregelung wird als eine starke Steuerungsmöglichkeit gesehen, um Ökosystemfunktionen und -leistungen zu erhalten und zu fördern.

Informelle und moderierende Ansätze, die als Entwicklungsstrategien keine formell steuernde Wirkung haben, können und sollten in Zukunft eine größere Bedeutung bekommen, um die Vielfalt engagierter Akteure weiter zu nutzen. Aufgrund ihrer Nicht-Gebundenheit an formelle Vorgaben und daher größerer Flexibilität können sie Prozesse zu einer nachhaltigen Entwicklung anstoßen, gestalten und ggf. in Verbindungen mit formellen Politiken in eine Verstetigung überführen. Gemeinsam mit formellen Ansätzen erweitern sie das Potenzial größtmöglicher Wirkung. Um aber informelle und formelle Instrumente stärker zu vernetzen, braucht es ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen sowie geeignete Koordinierungs- und Managementstrukturen. Planungsverbände wären als Treiber eines solchen Wandels auch formal zu stärken.

Akteure der großen Transformation zusammenbringen

Die Zusammenarbeit auf allen Planungsebenen ist zu intensivieren bzw. neu zu organisieren. Die direkte Teilhabe aller gesellschaftlichen Akteure an raumwirksamen Entscheidungen muss als wesentliche Grundlage für die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation ermöglicht werden.

Politik, Planung und Verwaltung haben die Aufgabe, durch Öffentlichkeitsarbeit, professionelle Gestaltung von Beteiligungsprozessen sowie durch Ermöglichung von sozialer und ökonomischer Teilhabe eine Kultur der Beteiligung und ein gemeinsames Verständnis von Notwendigkeit nachhaltiger Entwicklung zu initiieren und zu pflegen.

Bürgerstiftungen und Bürgergenossenschaften können dabei zielführende Ansätze sein. Wie das Wechselspiel der verschiedenen Akteure im Sinne der großen Transformation zielführend ausdifferenziert werden kann und wird, ist weiter zu erfassen und zu begleiten.

Literatur

- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019): Natürlich. Digital. Nachhaltig. Ein Aktionsplan des BMBF. Bonn.
- Hübler, K.-H.; Kaether, J.; Selwig, L.; Weiland, U. (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. Berlin. = UBA Texte 59.
- Polanyi, K. (1997/1944): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt/M.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.

Autorinnen

Barbara Warner, *Dr. phil.*, studierte Geographie und Politikwissenschaften an der Universität Oldenburg und promovierte 2003 an der Universität Leipzig zum Thema *Naturschutz und Naturerleben in Städten*. Nach einigen Jahren als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Halle-Wittenberg ist sie seit 2014 als wissenschaftliche Referentin der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft Leiterin des Referates „Ökologie und Landschaft“.

Sabine Hofmeister, *Prof. (i.R.) Dr.-Ing.*, ist Professorin für Umweltplanung an der Fakultät Nachhaltigkeit in der Leuphana Universität Lüneburg. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Nachhaltige Raumentwicklung, Soziale Ökologie sowie Nachhaltigkeit und Geschlechterverhältnisse. Sie ist u.a. Mitglied des Netzwerks Vorsorgendes Wirtschaften (seit 1993) sowie der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (seit 2001); von 2011 bis 2014 war sie Vizepräsidentin der ARL. Sie hat u.a. in den Arbeitskreisen „Nachhaltige Raumentwicklung – Szenarien für Berlin-Brandenburg“ (ARL 1998), „Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung“ (ARL 2011) sowie „Energiewende“ (2012 bis 2015) mitgewirkt; von 2016 bis 2020 war sie Leiterin des Arbeitskreises „Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation“.

Barbara Malburg-Graf, *Dr. rer. nat.*, ist Diplom-Geographin und hat mit einer Dissertation zum Thema *„Schwermetallbilanzen als Indikatoren einer nachhaltigen Bodennutzung in der Landwirtschaft“* promoviert. Nach ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit am Institut für Geographie der Universität Stuttgart und Weiterbildung in den Bereichen Kommunikation, Mediation und Moderation gründete sie im Jahr 2010 ihr Büro „Plan_N – Prozessbegleitung in Planung und nachhaltiger Raumentwicklung“. Seit 2016 arbeitet sie außerdem als wissenschaftliche Referentin für das Deutsche Komitee für Nachhaltigkeitsforschung in Future Earth (DKN).

Cordula Kropp, Prof. Dr. phil., ist Professorin für Umwelt- und Techniksoziologie an der Universität Stuttgart und Direktorin des Zentrums für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung der Universität Stuttgart (ZIRIUS). Sie forscht und lehrt zu soziotechnischen Transformationsprozessen wie dem gegenwärtigen Infrastrukturwandel (Energiewende, Mobilitätswende) und den Möglichkeiten einer nachhaltigkeits- und beteiligungsorientierten Gestaltung der Veränderungen.