

Positionspapier aus der ARL 121

DER BEITRAG NACHHALTIGER RAUMENTWICKLUNG ZUR GROSSEN TRANSFORMATION

Impulse für neue Strategien

Positionspapier aus der ARL 121

DER BEITRAG NACHHALTIGER RAUMENTWICKLUNG ZUR GROSSEN TRANSFORMATION

Impulse für neue Strategien

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Geschäftsstelle der ARL:

Dr. Barbara Warner, warner@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 121

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access)

CC_BY_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2021

Sprachliches Lektorat: C. M. Hein

Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2021):

Der Beitrag nachhaltiger Raumentwicklung zur großen Transformation – Impulse für neue Strategien.

Hannover. = Positionspapier aus der ARL 121.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01211>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Vahrenwalder Str. 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

arl@arl-net.de

www.arl-net.de

Dieses Positionspapier wurde von den nachfolgenden Mitgliedern des Arbeitskreises „Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft erarbeitet:

Dr. Barbara Warner, Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover

Dr. Barbara Malburg-Graf, Plan_N – Prozessbegleitung in Planung und nachhaltiger Raumentwicklung, Weissach im Tal

Prof. Dr. Sabine Hofmeister, Leuphana Universität Lüneburg

Prof. Dr. Helga Kanning, Sustainify GmbH, Hannover

Walter Kufeld, Regierung von Oberbayern, München

DER BEITRAG NACHHALTIGER RAUMENTWICKLUNG ZUR GROSSEN TRANSFORMATION

Impulse für neue Strategien

Kurzfassung

Vor dem Hintergrund des Gutachtens „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für die Große Transformation“ (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2011) stellen die Autorinnen und der Autor die Frage nach dem Beitrag der Raumentwicklung und -planung zur großen Transformation mit dem Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung. Sie identifizieren sowohl Forschungs- als auch Handlungsbedarfe, indem sie Modelle, Strategien und Instrumente räumlicher Planung kritisch auf ihre Transformationspotenziale hin prüfen. Sichtbar wird so ein eklatanter Kommunikations- und Kooperationsbedarf. Dieser besteht zwischen den räumlichen Ebenen sowie zwischen räumlicher Planung bzw. Raumentwicklung und Politik, aber auch zwischen dem gestaltenden Staat und der Bürgerschaft bzw. Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Die aktuellen sozial-ökologischen Krisensituationen und die damit verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen zwingen in steigendem Maße dazu, neue Bewertungen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung vorzunehmen und einen Perspektivwechsel in Raum- und Planungswissenschaften sowie in der Planungspraxis einzuleiten. Das vorliegende Positionspapier basiert auf dem Forschungsbericht 15 der ARL (2021), in dem die Ergebnisse des Arbeitskreises „Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation“ dokumentiert sind.

Gliederung

- 1 Hintergrund
 - 2 Grundlegende Anforderungen
 - Wissenschaftlich fundiertes Verständnis von Raum und nachhaltiger Raumentwicklung entwickeln und verankern
 - Erkenntnisse der Nachhaltigkeits- und Transformationsforschung nutzen – Synergien erkennen und gestalten
 - Transformative Prozesse aktiv gestalten
 - Eine sozial-ökologische Perspektive einnehmen und starke Nachhaltigkeit verfolgen
 - Integratives Denken und Handeln stärken – vom Flächenmanagement zur nachhaltigen Gestaltung von Raum
 - Kosten internalisieren und das Gemeinwohl stärken
 - Governance für nachhaltige Raumentwicklung und große Transformation entwickeln
 - 3 Transformative Elemente für die räumliche Entwicklung und Planung
 - Bewertungsgrundlagen verbessern und weiterentwickeln
 - Raumentwicklung und räumliche Planung auf regionaler Ebene stärken
 - Akteure einer nachhaltigen Raumentwicklung zusammenbringen und informelle Prozesse integrieren
 - 4 Fazit
- Literatur

1 Hintergrund

Mit dem Gutachten „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für die Große Transformation“ des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU 2011) wurden richtungweisende Impulse für einen Weg zur nachhaltigen Entwicklung in einer postfossilen Gesellschaft gesetzt. Auch wenn mit der Energiewende das postfossile Zeitalter politisch eingeläutet ist, ist unsere Lebens- und Wirtschaftsweise tatsächlich nach wie vor nicht nachhaltig. Das Gutachten des WBGU zeigt, dass es für eine nachhaltige Lebens- und Wirtschaftsweise grundlegender gesellschaftlicher und ökonomischer Transformationsprozesse bedarf. Eine solche „große Transformation“ erfordert einen gesellschaftlichen Diskurs über Ziele und Strategien für das künftige Leben und Wirtschaften und über den künftigen Umgang mit Ressourcen. Der räumlichen Entwicklung und Planung wird in dem Gutachten des WBGU ein eigenes Gewicht beigemessen, indem sie als zentrale, bislang vernachlässigte Handlungsfelder für die Transformation benannt werden (WBGU 2011: insbes. 203; 222; 244–248; 357–359). Mit dem WBGU sind wir der Auffassung, dass es eine solche große Transformation braucht und dass Akteure der räumlichen Planung und Entwicklung dabei einen maßgeblichen Beitrag leisten können und sollen.

Das Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung ist seit Langem in Planungspraxis und Raumwissenschaften fest verankert. Es findet sich im Bundesraumordnungsgesetz (ROG §1, Abs. 2), in Landesplanungsgesetzen (bspw. im Bayerischen Landesplanungsgesetz) und auch im Baugesetzbuch (BauGB §1, Abs. 5). Bis heute bleibt nachhaltige Raumentwicklung jedoch eine regulative Idee – ein Leitziel und ein Leitmaßstab, an dessen Konkretisierung und Realisierung sich die Geister scheiden (Bauriedl et al. 2021).

Dieser Diskurs wurde im ARL-Arbeitskreis „Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation“ (Laufzeit: 2016 – 2019) aufgegriffen. Der inter- und transdisziplinär zusammengesetzte Arbeitskreis hatte sich das Ziel gesetzt, die Möglichkeiten von Verfahren, Initiativen, Instrumenten und Akteuren einer nachhaltigen Raumentwicklung für eine große Transformation auszuloten und vor dem Hintergrund der bisher gewonnenen Erkenntnisse aus Planungsforschung und Planungspraxis zu reflektieren. Insbesondere ging es dabei um die Frage, welche neuen Elemente in der räumlichen Entwicklung und Planung aufgegriffen werden müssen, damit sich Vertreterinnen und Vertreter von Planungsdisziplinen und Bereichen der räumlichen Entwicklung als Akteure für die große Transformation positionieren können. Im Vordergrund stand somit die Transformation der Raumentwicklung und -planung selbst. Dazu hat der Arbeitskreis herausgearbeitet, welche Instrumentarien und Vorgehensweisen schon heute in der räumlichen Entwicklung und Planung vorhanden sind, welche Aushandlungsprozesse für die große Transformation erforderlich und welche Weiterentwicklungen und Verbesserungen notwendig sind. Nicht zuletzt war es unser Anliegen, die räumliche Perspektive zu schärfen und damit auch die Potenziale der räumlichen Entwicklung und Planung in der Debatte um eine große Transformation in den Blick zu nehmen. Wir sehen somit das grundsätzliche Dilemma moderner Gesellschaften und ihrer nicht nachhaltigen Grundlagen im Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen. Wir stellen fest, dass gegenwärtige Gesellschaften und Ökonomien nicht nachhaltig sind und dass Nicht-Nachhaltigkeit häufig auch in die Raumstrukturen eingeschrieben ist. Und wir gehen davon aus, dass Definitions-, Forschungs-, Aushandlungs- und vor allem auch Umsetzungsdefizite im Hinblick auf eine Transformation zu mehr Nachhaltigkeit auf unterschiedliche Weltbilder und Wertmaßstäbe von Akteuren sowie auf die Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln zurückzuführen ist. Fundamentale Dissense, Zielkonflikte, divergente Leitbilder und Gerechtigkeitsvorstellungen sowie die mit dieser komplexen Aufgabe verbundene hohe intellektuelle Herausforderung stehen dem Transformationsprozess entgegen. Insbesondere ökologische, aber auch soziale Ziele als Basis nachhaltiger Entwicklung sind im politischen Diskurs nach wie vor unterrepräsentiert. Gerade die Verbindungen zwischen sozialen und ökologischen Problemen werden nicht ausreichend gesehen und Problemlösungen werden nicht übergreifend angelegt. Es fehlt häufig ein integratives und systemisches Verständnis von Nachhal-

tigkeit und von nachhaltiger Raumentwicklung, das die Politik und die Planungspraxis für eine Transformation anleiten könnte. Und es stellt sich die grundlegende Frage nach der prinzipiellen Gestaltbarkeit von Transformationsprozessen.

Der Arbeitskreis setzte sich aus Planungs- und Nachhaltigkeitswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern sowie aus Planungspraktikerinnen und -praktikern zusammen. An dieser Stelle möchten wir allen Kolleginnen und Kollegen des Arbeitskreises danken, die sich mit uns zusammen mit dieser umfassenden Fragestellung auseinandergesetzt haben. In diesem Positionspapier wollen wir die Essenz der Diskussionen und die Aspekte, bei denen weitgehend Konsens erzielt werden konnte, als Impulse für eine größere Fachöffentlichkeit vorstellen. Dabei wenden wir uns explizit auch an die Planungspraxis sowie an alle, die im politischen Bereich mit der Thematik befasst sind.

Untergliedert in „Grundlegende Anforderungen“ (2) und „Transformative Elemente für die räumliche Entwicklung und Planung“ (3) setzen wir im Folgenden Impulse für transformative Strategien. Wir möchten darauf hinweisen, dass in diesem Positionspapier eine Reihe von Begriffen verwendet werden, die wir hier nicht definieren können. Wir verweisen auf den 2021 erschienenen Forschungsbericht der ARL 15 und zitieren aus einzelnen Beiträgen dieses Bandes. Es konnte jedoch auch dort keine allumfassende Definitionsarbeit geleistet werden.

2 Grundlegende Anforderungen

Wissenschaftlich fundiertes Verständnis von Raum und nachhaltiger Raumentwicklung entwickeln und verankern

Wenngleich Raumordnung und -planung in Deutschland seit 1998 der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung verpflichtet sind, weisen die früh geführten wissenschaftlichen Debatten auf Unschärfen in zentralen Begriffen hin, die eine Verankerung des wissenschaftlich fundierten Nachhaltigkeitskonzeptes im raumplanerischen Instrumentarium und Selbstverständnis behindern haben.

1. Raum ist mehr als Fläche

Häufig wird „Raum“ – bewusst oder unbewusst – auf „Fläche“ reduziert, was zahlreiche gängige Begriffe in der räumlichen Planung zeigen (z. B. „Flächenverbrauch“ oder „Flächenmanagement“). Hiermit verbunden ist meist die Vorstellung von einem „Container-“ oder „Behälterraum“ (Hofmeister/Kanning 2021). In der Raumplanung ist dieses eingeschränkte Raumverständnis historisch gewachsen: Nach dem sogenannten „Bodenrechtsgutachten“ des Bundesverfassungsgerichts von 1954 dient Raumplanung dem Interessenausgleich bei der Bodennutzung. Das formale Instrumentarium der Raumplanung fokussierte daher auf den Boden bzw. die Fläche, was bis heute unverändert ist.

Sozial-ökologische Problemlagen können damit jedoch nur unzureichend erfasst und für räumliche Strategien handhabbar gemacht werden. Im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung ist „Raum“ als eine Einheit von Naturraum, Wirtschaftsraum und menschlichem Lebensraum (hybrider Raumbegriff) zu sehen. In den Vordergrund der Betrachtung rücken mit diesem sozial-ökologischen Verständnis von Raum die Beziehungen zwischen Natur- und Sozialraum und/oder zwischen Natur- und Wirtschaftsraum, die materiell durch stoffliche Austauschprozesse und Energieflüsse miteinander verbunden sind („gesellschaftlicher Metabolismus“).

2. Das Verständnis von Raumentwicklung

Das vorherrschende Verständnis von Raum- und Regionalentwicklung eignet sich nur bedingt für die Integration sozialer, kultureller, ökonomischer und ökologischer Entwicklungsziele (Hofmeister/Kanning 2021), denn dieses Verständnis orientiert sich überwiegend an volks-

wirtschaftlichen Theorien, die von wirtschaftlicher Entwicklung verbunden mit einem Wachstum an Wertschöpfung ausgehen. Entsprechend der raumordnerischen Leitvorstellung muss Raumentwicklung jedoch die oben beschriebene erweiterte Vorstellung von Raum einschließen, nämlich die integrierte Entwicklung von Natur-, Wirtschafts- und menschlichem Lebensraum bzw. Sozialraum.

An diesen Überlegungen wird deutlich, dass neben dem Verständnis von „Raum“ und „Raumentwicklung“ auch das Verständnis von räumlicher Planung um wichtige Aspekte zu erweitern ist bzw. auch Prioritäten anders zu setzen sind: Erstens sind die stofflich-energetischen Prozesse in die Betrachtungen einzubeziehen. Zweitens müssen über Flächenfunktionen, -nutzungen und den „Container-Raum“ hinausgehend Entscheidungsparameter und Orientierungsrahmen für die räumliche Entwicklung und Planung abgeleitet werden.

3. Das Gerechtigkeitsgebot in der nachhaltigen Raumentwicklung

Über diese grundlegende Neuausrichtung von „Raum“ und „Raumentwicklung“ hinaus muss gesehen werden, dass die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung auf Gerechtigkeitsgeboten fußt. Das bedeutet, dass Ungleichheiten im Zugang zu räumlichen Ressourcen und Machtverhältnisse bei der Gestaltung einer Transformation zu berücksichtigen sind und Menschen in ihren Zugängen zu Daseinsgrundfunktionen keine Nachteile erfahren. Nachhaltige Raumentwicklung verstehen wir als einen Prozess, der einerseits zur Transformation in Richtung Nachhaltigkeit beitragen kann und andererseits selbst Teil der Transformation werden muss.

Erkenntnisse der Nachhaltigkeits- und Transformationsforschung nutzen – Synergien erkennen und gestalten

Im Anthropozän beeinflusst der Mensch seine Umwelt in einer Weise, die ein Konzept starker Nachhaltigkeit erforderlich macht und damit verbunden eine grundlegende Neuausrichtung der räumlichen Entwicklung und Planung (Bauriedl et al. 2021; Schulz/Warner 2021).

Die große Transformation ist zwingend angewiesen auf einen aktiven Auf- und Umbau nachhaltiger Infrastrukturen und -systeme, die Siedlungsstrukturen und Raumnutzungen prägen („Phasing-in“). Prominentes Beispiel hierfür ist die Umstellung auf erneuerbare Energien. Zugleich muss aber der Rückbau nicht nachhaltiger Strukturen und Systeme gefördert werden („Phasing-out“). Im genannten Beispiel bedeutet dies die aktive Abkehr von der fossilen Energieerzeugung. Aber auch die Rücknahme der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr (z.B. durch Rückbau und Entsiegelung) ist ein Beispiel für den Vorgang des Phasing-out. Neben Innovationen für das Phasing-in sind deshalb auf dem Weg in eine nachhaltige Raumentwicklung auf ein Phasing-out gerichtete Entwicklungen, sogenannte Exnovationen, ebenso wichtig (Bauriedl et al. 2021). Im Transformationsprozess geht es sowohl um materielle bzw. technische als auch um soziale und kulturelle Ex- und Innovationen. Phasing-out- und Phasing-in-Prozesse sind aufeinander bezogen, koordiniert und synchron zu gestalten.

Immer stärker rückt auch der Zusammenhang von Digitalisierung und Nachhaltigkeitstransformation in den Fokus. Digitalisierung ermöglicht aus unserer Sicht Innovationen und Exnovationen für eine nachhaltige Entwicklung, z.B. Sharing-Angebote im Verkehr oder Nutzung vernetzter Stromproduktion. Umgekehrt könnten jedoch auch Probleme damit verbunden sein, wie z.B. eine Verödung innerstädtischer Quartiere infolge des zunehmenden Online-Handels oder auch ökologisch unerwünschte Folgen z.B. durch zunehmende motorisierte Gütertransporte. Chancen und Risiken, Möglichkeiten und Hemmnisse der Digitalisierung gilt es daher kritisch auszuleuchten und die digitale Transformation an Zielen einer nachhaltigen (Raum-)Entwicklung auszurichten (Bauriedl et al. 2021; Koch 2021). Denn auch die digitale Transformation soll dem Gemeinwohlideal folgen und ist einer Folgenabschätzung zu unterziehen. Voraussetzung dafür ist die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Entwicklung und Implementierung digitaler Technologien.

Transformative Prozesse aktiv gestalten

Die Fragen, ob und wie genau Transformation gestaltbar ist und welche konkreten Maßnahmen erforderlich sind, können im gesellschaftlichen Konsens derzeit beantwortet werden. Doch liegt allen Transformationskonzepten die Vorstellung zugrunde, dass es grundlegender Änderungen in politischen und/oder wirtschaftlichen Systemen bedarf. Dabei ist eine Rückbesinnung auf die ökologischen Bedingungen und Leistungen der Natur als Lebens- und Wirtschaftsgrundlage unumgänglich (Schulz/Warner 2021). Dies ermöglicht überhaupt erst Wege in eine nachhaltige Entwicklung. Gestaltbarkeit setzt zumindest konsensfähige, in jedem Fall aber verlässliche Konzepte, Bewertungsmaßstäbe und Gestaltungsregeln voraus. Politisches Handeln und in der Folge auch konsequentes Verwaltungshandeln ist somit viel stärker aktiv vorsorgend auszurichten, als es bisher der Fall ist. Dazu müssen Gesetzgebung, steuerliche Abgabe- und staatliche Anreizsysteme sowie planerische Instrumente, Konzepte und Maßnahmen auf nicht nachhaltige Pfadabhängigkeiten oder Lock-in-Effekte, aber auch auf mögliche Synergien überprüft werden. Die Verfahrensgestaltung, d. h. Aushandlungs- und Beteiligungsprozesse müssen weiter professionalisiert und ihre Ergebnisse besser in politische Entscheidungsprozesse integriert werden. Und es braucht ebenen- und sektorenübergreifend koordinierte Abstimmungsleistungen zu der grundlegenden Frage, welche Grenzen wir einer maß- und grenzenlosen Ausbeutung und Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen setzen. Die Rolle eines „gestaltenden Staates“ (WBGU 2011) muss aus unserer Sicht die eines mutigen Impulsebers für die Transformation sein.

Eine sozial-ökologische Perspektive einnehmen und starke Nachhaltigkeit verfolgen

Die Reduzierung der fortschreitenden Flächen- bzw. Rauminanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – oft als „Flächensparen“ tituliert – ist ein wichtiges raumbezogenes Nachhaltigkeitsziel. Sie ist jedoch kein Selbstzweck. Vielmehr muss eine verstärkte Auseinandersetzung mit qualitativen Ansprüchen und Zielen sowie mit den sozialen und ökologischen Funktionen des Freiraums stattfinden. Dabei ist das Wissen über Ökosysteme und über sozialräumliche Ungleichheiten stärker in das – der Gestaltung räumlicher Entwicklung und Planung zugrunde liegende – Raumwissen zu integrieren (Schulz/Warner 2021; Harteisen et al. 2021). Austauschprozesse zwischen Gesellschaft und Natur sowie deren sozial-ökologische Zusammenhänge müssen erkannt und aufgegriffen werden. Dies bedeutet auch eine kritische Reflexion ökonomischer Ziele hinsichtlich ihrer sozial-ökologischen Wirkungen. Das Wachstumsparadigma in global verflochtenen Marktwirtschaften geht immer häufiger mit sozial-ökologischen Problem- und Krisenlagen einher. Die natürlichen Lebensgrundlagen in ihrer Vielfalt und Multifunktionalität sind allerdings endlich und aus diesem Grunde nicht nur als ermöglichende, sondern auch als begrenzende Faktoren für ökonomisches Handeln zu begreifen. Ihre physische Begrenztheit erfordert ihren konsequenten Schutz und einen sparsamen Umgang. Wir plädieren daher für eine „starke Nachhaltigkeit“, in deren Verständnis „Natur“ prinzipiell nicht durch menschliche Güter oder Leistungen ersetzt werden kann. In diesem Verständnis sehen wir eine Wirtschaftsweise, welche die ökologischen Prozesse stofflich und energetisch ergänzt und unterstützt (Konsistenz), sowie Suffizienz im Sinne einer „Kultur des Genug“ als die zentralen Nachhaltigkeitsstrategien an (Schulz/Warner 2021).

Integratives Denken und Handeln stärken – vom Flächenmanagement zur nachhaltigen Gestaltung von Raum

In verschiedener Hinsicht sind Integrationsleistungen notwendig. Dies gilt für räumliche Prozesse auf allen Planungsebenen. Ausgehend von einem Grundverständnis von der Einheit von Natur-, Wirtschafts- und menschlichem Lebensraum zeigt sich, dass Raumentwicklung eine integrative Aufgabe ist, bei der unterschiedliche Handlungs- und Themenfelder in ihren Wechselwirkungen zu betrachten sind.

Eine nachhaltige Raumentwicklung muss im Sinne eines Perspektivenwechsels vom (nicht bebauten bzw. nicht versiegelten) Freiraum her gedacht werden, um dessen Bedeutung für Ökosysteme und deren Leistungen, für Flora und Fauna ebenso wie für das menschliche Wohlbefinden und so-

ziale Interaktionen zum Ausgangspunkt planerischer Gestaltung zu machen (Schulz/Warner 2021). Wirtschafts-, Siedlungs- und Freiraumentwicklung sind deshalb integrativ zu betrachten. Um einerseits der Siedlungsflächennachfrage – insbesondere in den Verdichtungsräumen – Rechnung zu tragen und andererseits die Sicherung und Entwicklung von Natur und Freiräumen gewährleisten zu können, ist eine Gestaltung von Raum im eingangs skizzierten umfassenden Sinne notwendig, die über reines Flächenmanagement hinausgeht (Harteisen et al. 2021).

Das Instrument des „Flächenmanagements“ muss also als ein „Raummanagement“ verstanden werden, das die Funktionen von Natur und Freiraum sowie die Belange der Freiraumsicherung und -entwicklung mit einbezieht.

Dazu gehört z. B. eine konsequente Innenentwicklung bei gleichzeitig weitgehender Abkehr von der Außenentwicklung. Innenentwicklung ist jedoch nicht per se nachhaltig. Deshalb halten wir die Idee einer „doppelten Innenentwicklung“ – also die gleichzeitige Nutzung innerörtlicher Potenziale (Baulücken, leer stehende Gebäude und Brachflächen) für Siedlung und Verkehr *und* die quantitative und qualitative Entwicklung von Freiräumen im Innenbereich – für essenziell. Auch eine restriktivere Handhabung der Freiraumsicherung auf der Ebene der Regionalplanung z. B. durch eine stringente Festlegung regionaler Grünzüge ist zielführend. Zusätzlich sehen wir in der konsequenten Anwendung der Eingriffs-Ausgleichsregelung starke Gestaltungsmöglichkeiten, um Ökosystemfunktionen und -leistungen zu erhalten, zu fördern und den Freiraum aufzuwerten (Harteisen et al. 2021).

Eine weitere Integrationsleistung sollte dabei darin bestehen, die formelle räumliche Planung stärker mit informellen Prozessen der Raumentwicklung in Verbindung zu bringen, um die Potenziale und Synergien beider Bereiche besser auszuschöpfen. Hier sehen wir Spielräume für die Entwicklung neuer Prozesse und Kooperationsformate, die es zu nutzen gilt. Die Planungsregionen mit den Planungsverbänden und weitere Träger der Regionalentwicklung (z. B. Landkreise, LEADER-Regionen, Großschutzgebiete oder Tourismusregionen) als mögliche Treiber eines solchen Wandels müssen diesbezüglich gestärkt werden und miteinander kooperieren. Auch ist die Entwicklung urbaner und ländlicher Räume zukünftig stärker zusammenzudenken.

Kosten internalisieren und das Gemeinwohl stärken

Nachhaltige (Raum-)Entwicklung als prozessorientiertes Konzept bedeutet, für globale und zukünftige Wirkungen gegenwärtigen Handelns auf allen (Planungs-)Ebenen Verantwortung zu übernehmen. Derzeit findet in vielen Bereichen eine Externalisierung sozial-ökologischer Probleme und der damit verbundenen Kosten (nicht zuletzt in Länder des globalen Südens) statt. Neben Problemverlagerungen in räumlicher Hinsicht werden die natürlichen Lebensgrundlagen auch zu Lasten zukünftiger Generationen beeinflusst und beeinträchtigt. Eine nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation muss solche räumlichen und zeitlichen Externalisierungen vermeiden, um zu einem intra- und intergenerationalen Interessensausgleich beizutragen (Bauriedl et al. 2021). Der Grundsatz der Vorsorge, wie er in Deutschland im ROG oder auch in den Landesplanungsgesetzen verankert ist, muss planerisch systematisch angelegt, umfassend umgesetzt und ausreichend überprüfbar gestaltet werden. Die Stärkung des Gemeinwohls als zentrale gesellschaftliche Aufgabe steht dabei im Vordergrund. Resiliente Raumstrukturen sowie Raumnutzungen, die auf Erneuerung der sozial-ökologischen Lebens- und Wirtschaftsbedingungen für künftige Generationen hin ausgerichtet sind, können dazu beitragen, äquivalente Gestaltungsoptionen offenzuhalten und damit auch dem Leitbild der Raumordnung von gleichwertigen Lebensverhältnissen und Arbeitsbedingungen Rechnung zu tragen (Harteisen et al. 2021). Gesellschaftliche Teilhabe und der Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Arbeitsmarkt sowie zu kulturellen Einrichtungen sollen durch räumliche Entwicklung und Planung ermöglicht werden. Die räumlichen Strukturen und Funktionen sind entsprechend auszugestalten und weiterzuentwickeln.

Governance für nachhaltige Raumentwicklung und große Transformation entwickeln

Raumrelevante Transformationsimpulse und -initiativen gehen nicht in erster Linie von staatlichen, sondern häufig von nichtstaatlichen Akteuren aus (Knieling et al. 2021). Staatliche Akteure können Impulse aufgreifen und Initiativen nichtstaatlicher Akteure unterstützen, indem sie die Akteure vernetzen, Aktivitäten koordinieren, finanzielle Unterstützung organisieren und politische Entscheidungen herbeiführen. Insbesondere in den Kommunen können neue Funktionen helfen, z. B. die Schaffung von Stellen für Nachhaltigkeits- oder Klimabeauftragte. Neue Governance-Elemente, wie z. B. Nachhaltigkeits-, Klima-, Freiraumentwicklungs- oder Innenentwicklungsbeiräte, tragen dazu bei, dass staatliche und nichtstaatliche Akteure zumindest für den Zeitraum eines Modell- oder Pilot-Projektes zusammenarbeiten. Beiräte setzen sich aus Fachleuten, Bürgerinnen und Bürgern sowie politischen Vertreterinnen und Vertretern zusammen, sie können kommunale und regionale Aufgabenträgerinnen und -träger beraten. Die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure sowie die direkte Bürgerbeteiligung – zum Beispiel in Form von Bürgergutachten oder Bürgerinnenräten – sind Schlüsselfaktoren für die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung. Verantwortliche in Politik, Planung und Verwaltung haben die Aufgabe, eine Kultur der Beteiligung durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, professionelle Gestaltung von Beteiligungsprozessen sowie durch soziale und ökonomische Teilhabe der Zivilgesellschaft zu initiieren und zu pflegen (Harteisen et al. 2021).

Eine Verstetigung solcher Strukturen ist notwendig. Abhängig von politischen Mehrheiten, politischen Zielen und dem Selbstverständnis in der Verwaltung einer Kommune oder einer administrativen räumlichen Einheit (z. B. Landkreis) kann ein häufig vorzufindendes sektorales Denken und Handeln überwunden und ein integrativer Ansatz verfolgt werden. Wichtig ist dabei, dass sowohl verstärkende als auch gegenläufige ökonomische und politische Dynamiken sowie unterstützende und kontraproduktive Pfadabhängigkeiten erkannt werden, um neue Wege beschreiten zu können. Dabei gilt es auch, möglichst wenig Kraft für wenig aussichtsreiche Vorhaben zu vergeuden und Schwerpunkte auf erfolgversprechende Aktivitäten zu legen. In diesem Zusammenhang ist die Würdigung des Engagements nichtstaatlicher Akteure entscheidend, verbunden mit der Förderung und Steigerung von transformativen Kenntnissen, Kompetenzen und Fähigkeiten in Verwaltungen (Harteisen et al. 2021; Knieling et al. 2021).

3 Transformative Elemente für die räumliche Entwicklung und Planung

Die bisherigen Überlegungen verdeutlichen ein eklatantes Spannungsfeld zwischen mangelnder Gestaltbarkeit und Gestaltungsnotwendigkeit. In diesem Spannungsfeld wollen wir Impulse setzen, in welche Richtung aus räumlicher Perspektive Veränderungen erforderlich sind und machbar erscheinen. Wir bauen dabei auf einer Vielzahl bereits vorliegender und erfolgversprechender Konzepte auf.

Bewertungsgrundlagen verbessern und weiterentwickeln

Grundsätzlich notwendig ist die Überprüfung der Planungsgesetzgebung und der darin verankerten Steuerungsverständnisse. Strategien, Konzepte und Instrumente der Raumentwicklung gilt es daraufhin zu untersuchen, ob und inwieweit sie eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen oder aber hemmen. Als übergeordnete Grundlage braucht es neue Bewertungsmaßstäbe, die Nachhaltigkeit als zentrales Leitbild aufnehmen, konkretisieren und definieren sowie mit daraus abgeleiteten Zielsetzungen unterfüttern und damit zum „Normalfall“ machen. Gleichzeitig sind die Sustainable Development Goals (SDGs) als international vereinbartes Werte- und Zielgerüst sowie der deutsche Beitrag zur Erreichung der SDGs auf ihre Raumbedeutsamkeit und Anwendbarkeit in der räumlichen Planung und Entwicklung zu überprüfen, weiterzuentwickeln und zu operationalisieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sowohl die SDGs als auch die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie nicht uneingeschränkt mit dem Konzept einer starken bzw. kritischen ökologischen Nachhaltigkeit (die sich an gesellschaftlich definierten ökologischen Funktions-/Leistungsfähigkeiten

orientiert) oder auch mit dem Konzept der „ökologischen Leitplanken“ vereinbar sind. Hier besteht Forschungs- und Entwicklungsbedarf, der die schon jetzt deutlich erkennbar notwendigen Veränderungen unterstützt, statt sie zu behindern oder sogar zu verhindern. So sind Gesetze sowie Planungsgrundlagen und -instrumente um Aussagen zu erweitern, die einen dezidierten, prioritären Schutz und die Entwicklung funktionierender Ökosysteme fördern (Schulz/Warner 2021). Zentral ist in diesem Zusammenhang, dass Konflikte und Synergien zwischen den Nachhaltigkeitszielen in den Blick genommen und Regeln ausgearbeitet werden, wie damit umgegangen werden kann.

Die wenigen in der Vergangenheit für die räumliche Entwicklung und Planung erarbeiteten Indikatorenkonzepte können genutzt, müssen jedoch auch weiterentwickelt werden. So liegen bereits seit zwanzig Jahren Kriterien für Nachhaltigkeitsprüfungen von Regionalplänen und regionalen Entwicklungskonzepten vor, die bislang in der Praxis noch kaum erprobt worden sind. Indikatoren zur Ressourcenschonung, zur Vermeidung stoffinduzierter Umweltrisiken und zur Schaffung von „Stoffkreisläufen“ als Grundlage für räumliche Planungen gilt es mit dem derzeitigen Wissensstand abzugleichen und daraufhin für die unterschiedlichen Planungsebenen zu aktualisieren. Ein entsprechend weiterentwickelter, indikatorenbasierter Prüfrahmen könnte in der räumlichen Entwicklung und Planung dazu beitragen, eine bessere Abschätzung von sozial-ökologischen Folgen gesellschaftlichen und ökonomischen Handelns vorzunehmen (Hofmeister/Kanning 2021). In einer sozial-ökologischen Perspektive lassen sich Folgeabschätzungen, die auf Stoffstromanalysen und -bilanzierungen aufbauen, mit dem Konzept der Ökosystemleistungen (ÖSL) verknüpfen und für die Bewertung räumlicher Entwicklungen nutzen.

Das ÖSL-Konzept rückt die Bedeutung von Natur stärker in den Mittelpunkt und somit auch in den Fokus planerischer und politischer Entscheidungsprozesse (Schulz/Warner 2021). Es unterstreicht die zentrale Bedeutung der Leistungen von Natur für unsere Existenz und weist auf die massiven Auswirkungen der Beeinträchtigung von Ökosystemen und Biodiversität für Gesellschaft und Wirtschaft hin. Dieses Konzept sollte in Ansätzen und Verfahren der räumlichen Entwicklung und Planung stärker verankert und operationalisiert sowie weiter ausgearbeitet werden. Mit seiner Hilfe kann Produktivität der Natur auch als ökonomisch wirksame Leistung sichtbar und (bedingt) messbar gemacht werden. Es könnte als eine Basis für ein anderes Wirtschaftsverständnis im Sinne der Nachhaltigkeit dienen, sodass Wirtschaftsakteure das Wissen über Ökosystemleistungen in ihr Handeln einbeziehen müssen und sozial-ökologisch orientierte Exnovationen und Innovationen für Nachhaltigkeit entwickeln können. Außerdem bietet das in der deutschen Landschaftsplanung verwendete Konzept der Landschaftsfunktionen inhaltliche Beiträge, die in diesem Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigen sind.

Raumentwicklung und räumliche Planung auf regionaler Ebene stärken

Eine Neuausrichtung räumlicher Entwicklung und Planung für die Transformation zu einer nachhaltigen Entwicklung ist notwendig. Zentral ist hier die Idee einer gemeinwohlorientierten räumlichen Planung, welche die Interessen der Allgemeinheit in den Vordergrund stellt und die Interessen Einzelner untereinander abwägt (Harteisen et al. 2021). Eine nachhaltige Entwicklung mit den Strategien „Effizienz, Konsistenz und Suffizienz“ kann als Interesse der Allgemeinheit (lokal, regional und global) angesehen werden. Gerade eine stärkere Fokussierung der Landes- und Regionalplanung auf eine gemeinwohlorientierte Raumordnung bietet Chancen für eine nachhaltige Raumentwicklung als Beitrag zu einer großen Transformation. Die Stärkung der überörtlichen Raumplanungsebenen erscheint uns als ein zentrales Desiderat. Mit einer wirkungsvollen Landes- und Regionalplanung ist es möglich, in Zusammenarbeit mit den Fachbehörden und den Kommunen auf eine nachhaltige Raumentwicklung hinzuwirken. Dabei sollten formelle Instrumente (z.B. Regionalplan) mit informellen Instrumenten und Vorgehensweisen (z.B. Regionalentwicklungskonzept einschließlich des zu ihm führenden Prozesses) kombiniert werden, um die Wirksamkeit beider zu stärken. Wenn es gelingt, Nutzungskonflikte bereits auf überörtlicher Ebene auszuräumen, besteht die Chance, Gemeinwohlorientierung und Nachhaltigkeit auch auf der kommunalen Ebene voranzubringen. Wir sehen die (Planungs-)Region als zentral an, um Nachhaltigkeit in

raumwirksamen Strategien zu implementieren. Die Kombination informeller Prozesse der Raumentwicklung mit der formellen räumlichen Planung ist ein Schlüsselansatz, da in dieser Verbindung sowohl politisch legitimierte Strategien entwickelt als auch kreative Innovationen über neue Akteure ermöglicht werden können.

Auf allen räumlichen Planungsebenen kann ein wissenschaftlich fundiertes, integratives Nachhaltigkeitsmanagement entscheidend zu einer Stärkung der Raumentwicklung und -planung für die große Transformation beitragen. Auf der Ebene von ländlichen Kommunen und ihren Teilorten sollte u.a. das Instrument der Dorfentwicklung stärker an Nachhaltigkeitszielen orientiert werden, um diese Kommunen in Fragen einer nachhaltigen Raumentwicklung fachlich, finanziell und kontextsensibel zu unterstützen (Harteisen et al. 2021).

Akteure einer nachhaltigen Raumentwicklung zusammenbringen und informelle Prozesse integrieren

Erfolgreiches Planungshandeln für eine große Transformation muss ebenenübergreifend organisiert werden. Informelle und moderierende Ansätze, die als Entwicklungsstrategien keine formell steuernde Wirkung haben, sind eng mit formellem Planungshandeln zu verzahnen. Sie sollen in Zukunft eine noch größere Bedeutung bekommen, um die Vielfalt engagierter Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft, deren Unabhängigkeit von formellen Vorgaben und ihre größere Flexibilität zielgerichtet für die Entwicklung von Strategien einer nachhaltigen Raumentwicklung im skizzierten umfassenden Sinn zu nutzen. Direkte Teilhabe aller gesellschaftlichen Akteure an raumwirksamen Entscheidungen sehen wir als wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation an. Dazu sind eine Kultur der Beteiligung und als Ausdruck dieser Kultur professionelle Beteiligungsprozesse notwendig, um die Basis für ein gemeinsames Verständnis von nachhaltiger Entwicklung und der dafür erforderlichen Veränderungen zu schaffen. Bürgerstiftungen und Genossenschaften können dabei ebenso wichtige Akteure sein wie Nachhaltigkeitsbeiräte für raumwirksame administrative Einheiten. Insbesondere sehen wir die direkte Beteiligung von Akteuren, die auf eine nachhaltige (Raum-)Entwicklung zielen („Pioniere des Wandels“, WBGU 2011: 256 ff.), als zentral an. In den Bereichen Wohnen und Siedlungsentwicklung sind in der jüngeren Vergangenheit europaweit zahlreiche Initiativen entstanden, die neue Formen der Teilhabe, einen sparsamen Umgang mit Ressourcen, nachhaltige Konzepte erproben und im Rahmen ihrer Möglichkeiten umsetzen. Dabei stehen sowohl Suffizienz- als auch Effizienz- und Konsistenzstrategien im Mittelpunkt (Knieling et al. 2021).

4 Fazit

Ungeachtet vieler offener begrifflicher Fragen, verschiedener Werthaltungen und ausstehender Aushandlungsprozesse scheint unter Raumwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern sowie Planungspraktikerinnen und -praktikern weitgehender Konsens über die prinzipielle Richtung einer zukünftig nachhaltigen Raumentwicklung zu bestehen. Denn die Notwendigkeit raschen Handelns ist offensichtlich und viele Konzepte liegen – zum Teil seit vielen Jahren – vor. Sie werden jedoch zu wenig angewandt und miteinander verknüpft. Es besteht ein eklatanter Kommunikations- und Kooperationsbedarf zwischen den räumlichen Ebenen und zwischen räumlicher Planung und Politik, aber auch zwischen gestaltendem Staat einerseits und Bürgerschaft bzw. Zivilgesellschaft und Wirtschaft andererseits. Die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen wie der Klimawandel, die Energiewende oder der demografische Wandel zwingen in steigendem Maße dazu, neue Bewertungen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung vorzunehmen und einen Perspektivwechsel einzuleiten. Die Corona-Pandemie als eigene große Herausforderung unterstreicht den gesellschaftlichen Handlungsbedarf und zeigt, wie sehr systemische Ansätze für Nachhaltigkeit und Resilienz benötigt werden. Mit diesem Positionspapier möchten wir dazu aufrufen, den Dialog auf allen Ebenen aufzunehmen, den Raum integrativ, sozial-ökologisch sowie am Gemeinwohl orientiert neu zu denken und Raumentwicklung mit Blick auf künftige Generationen gerecht zu gestalten.

Literatur

- Bauriedl, Sybille; Held, Martin; Kropp, Cordula (2021): Große Transformation zur Nachhaltigkeit. Konzeptionelle Grundlagen und Herausforderungen. In: Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.): Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation. Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften und Raumplanung. = Forschungsbericht der ARL Bd. 15. Hannover: 22-44.
- Harteisen, Ulrich; Kaether, Johann; Kufeld, Walter; Malburg-Graf, Barbara (2021): Instrumente, Modelle und Planungsprozesse zur Steuerung und Gestaltung einer nachhaltigen Raumentwicklung am Beispiel ausgewählter Handlungsfelder. In: Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.), a.a.O.: 76-124.
- Hofmeister, Sabine; Kanning, Helga (2021): Raumwissen für die große Transformation. In: Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.), a.a.O.: 190-213.
- Knieling, Jörg; Koch, Florian; Kruse, Sylvia; Seidl, Irm; Sinning, Heidi (2021): Große Transformation, Akteure und Theoriekontexte. Einleitung. In: Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.), a.a.O.: 125-132.
- Knieling, Jörg; Koch, Florian; Kruse, Sylvia; Seidl, Irm; Sinning, Heidi (2021): Beiträge staatlicher und nicht staatlicher Akteure auf kommunaler Ebene zur großen Transformation. In: Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.), a.a.O.: 183-189.
- Koch, Florian (2021): Kommunale Smart-City-Ansätze als Treiber nachhaltiger urbaner Transformationen? In: Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.), a.a.O.: 153-162.
- Schulz, Hans-Dieter; Warner, Barbara (2021): Zur (Neu-)Ausrichtung der Raumentwicklung für eine auf Nachhaltigkeit zielende Transformation. In: Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.), a.a.O.: 45-75.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin: WBGU.

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

shop.arl-net.de

Nr.

- 121 **Der Beitrag nachhaltiger Raumentwicklung zur großen Transformation – Impulse für neue Strategien.**
Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation“ der ARL. Hannover, 2021.
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01211>
- 120 **Brexit – neue Herausforderungen für ein neues Europa.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Auswirkungen des Brexits auf die Raumentwicklung und territoriale Kohäsion“ der ARL. Hannover, 2021.
URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01201>
- 119 **München als 8. bayerischer Regierungsbezirk?! Überlegungen und Vorschläge zu einer Verwaltungsstrukturreform auf der mittleren staatlichen Ebene in Oberbayern.**
Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verwaltungsneugliederung Südbayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bayern der ARL. Hannover, 2021.
URN: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01199>
- 118 **SARS-CoV-2-Pandemie: Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung?**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Pandemie und Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2021.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01189>
- 117 **Neuorientierung der Raumordnung in Bayern.**
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bayern der ARL. Hannover, 2020.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01173>
- 116 **Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft.**
Positionspapier aus der gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2020.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01163>
- 115 **Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung – eine Positionsbestimmung.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“ der ARL. Hannover, 2020.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01153>
- 114 **Small town research in Germany – status quo and recommendations.**
Position Paper of the Ad-hoc Working Group “Kleinstadtforschung” (Small Town Research) of the ARL. Hanover, 2019.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01149>
- 113 **Kleinstadtforschung.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Kleinstadtforschung“ der ARL. Hannover, 2019.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01134>

