

*Harteisen, Ulrich; Kaether, Johann; Kufeld, Walter; Malburg-Graf, Barbara:*  
**Instrumente, Modelle und Planungsprozesse zur  
Steuerung und Gestaltung einer nachhaltigen  
Raumentwicklung am Beispiel ausgewählter  
Handlungsfelder**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1010044>

In:

Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.) (2021):  
Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation –  
Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften  
und Raumplanung. Hannover, 76-124. = Forschungsberichte der ARL 15.

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



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

Ulrich Harteisen, Johann Kaether, Walter Kufeld, Barbara Malburg-Graf

## 4 INSTRUMENTE, MODELLE UND PLANUNGSPROZESSE ZUR STEUERUNG UND GESTALTUNG EINER NACHHALTIGEN RAUMENTWICKLUNG AM BEISPIEL AUSGEWÄHLTER HANDLUNGSFELDER

### Gliederung

- 4.1 Einleitung
  - 4.2 Ethik einer gemeinwohlorientierten räumlichen Planung
    - 4.2.1 Gemeinwohl und gemeinwohlorientierte räumliche Planung
    - 4.2.2 Phasen der Deregulierung und Entbürokratisierung der Raumordnung
    - 4.2.3 Führen die aktuellen Herausforderungen zu einer Trendwende hin zu einer nachhaltigen Raumentwicklung?
  - 4.3 Betrachtung ausgewählter Planungsebenen und Handlungsfelder
    - 4.3.1 Rolle der Landes- und Regionalplanung im Großraum München am Beispiel des Instruments der regionalen Grünzüge
    - 4.3.2 Rolle der Regionalplanung und -entwicklung am Beispiel der Mecklenburgischen Seenplatte
    - 4.3.3 Rolle der Dorfentwicklung in Niedersachsen
    - 4.3.4 Erkenntnisse aus einem Modellprojekt zur Innenentwicklung im Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum Baden-Württembergs
  - 4.4 Zusammenfassende Empfehlungen
    - 4.4.1 Gestaltung von Raumplanung und Raumentwicklung
    - 4.4.2 Zentrale Handlungsfelder für eine nachhaltige Raumentwicklung
    - 4.4.3 Leitprinzipien für die große Transformation
- Literatur

### Kurzfassung

In diesem Beitrag wird die Frage behandelt, inwieweit sich die räumliche Planung (formell und informell) im Spannungsfeld zwischen gestaltendem Staat und aktiver Zivilgesellschaft weiterentwickeln muss, um als Akteur wirksamer zu einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation beitragen zu können. Ein Hebel dabei ist eine räumliche Planung, die dem Gemeinwohl dient. Ausgehend von dem Erfahrungswissen der Autorin und der Autoren werden die Rollen und Erkenntnisse der Landes- und Regionalplanung im Großraum München, der Regionalplanung und -entwicklung in der Mecklenburgischen Seenplatte sowie Erkenntnisse aus der Dorfentwicklung in Niedersachsen und aus einem Modellprojekt zur Innenentwicklung in Baden-Württemberg hinsichtlich des potenziellen Beitrages zu einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation betrachtet. Abschließend werden Empfehlungen gegeben, wie die Möglichkeiten und Potenziale der Raumplanung und -entwicklung für die große Transformation besser genutzt werden können. Dabei werden ein besseres Zusammenspiel der formellen und informellen raumplanerischen

schen Instrumente und der verschiedenen Planungsebenen sowie auf eine stärkere Beteiligung relevanter Akteure und der Bürgerschaft als wesentliche Aspekte hervor gehoben.

### **Schlüsselwörter**

Gemeinwohlorientierte Planung – Verknüpfung von Regionalplanung und Regionalentwicklung – regionale Grünzüge München – Regionalplanung und Regionalentwicklung Mecklenburgische Seenplatte – Dorfentwicklung Niedersachsen – Innenentwicklung ländliche Räume Baden-Württemberg

## **Instruments, Models and Planning Processes for the Management and Organisation of Sustainable Spatial Development illustrated by Examples of Selected Fields of Action**

### **Abstract**

This paper discusses the extent to which spatial planning (both formal and informal) must continue to develop in the field of tension between the formative state and active civil society so as to make a more effective contribution to a sustainable spatial development for the great transformation. Spatial planning that serves the common good can provide leverage here. Drawing on the knowledge and experience of the authors, the roles and findings of state and regional planning in the larger Munich area, regional planning and development in the Mecklenburg Lake District, the development of villages in Lower Saxony and a model project on internal development in Baden-Württemberg are examined to determine the potential for sustainable spatial development. Finally, recommendations are made as to how the possibilities and the potential of spatial planning and development can be better used for the great transformation. A particular focus is on improved coordination between formal and informal spatial planning instruments and the various planning levels, and on greater participation of the relevant actors and citizens.

### **Keywords**

Planning for the common good – linking regional planning and regional development – regional green corridors Munich – regional planning and regional development Mecklenburg Lake District – village development Lower Saxony – internal development rural areas Baden-Württemberg

## **4.1 Einleitung**

Ausgangspunkt dieses Beitrags ist das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU) mit dem Titel „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“. Dort heißt es u. a.: „Nachhaltige Stadt- und Regionalplanung sind zentrale, bislang vernachlässigte Handlungsfelder für die Transformation“ (WGBU 2011: 14). Eine Ausgangshypothese des Arbeitskreises „Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation“ lautet zudem, dass sich die räumliche Planung (formell und informell) im Spannungsfeld

zwischen gestaltendem Staat und aktiver Zivilgesellschaft weiterentwickeln muss, um als Akteur wirksamer zu einer großen Transformation beizutragen. Dies ergibt sich auch aus ihrem gesetzlichen Auftrag, formuliert u. a. im ROG.<sup>1</sup>

Insbesondere im dritten Leitbild („Raumnutzungen steuern und nachhaltig entwickeln“) der von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016 verabschiedeten Leitbilder der Raumordnung wird auf eine nachhaltige Entwicklung der Raumnutzungen und die damit verbundene Steuerungsaufgabe abgehoben (MKRO 2016). Hiernach bleibt insbesondere die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke eine zentrale Aufgabe nachhaltiger Raumentwicklung. Die Raumordnung muss ihren Koordinations- und Prüfauftrag bei den verschiedenen raumbedeutsamen Planungen stärker wahrnehmen (MKRO 2016: 6). Zudem widmet sich das vierte Leitbild den auch für die große Transformation bedeutsamen Bereichen „Klimawandel“ und „Energiewende“.<sup>2</sup>

Die grundsätzliche Aufgabe von Raumordnung, Landes- und Regionalplanung ist es, die vielfältigen Nutzungsansprüche an den Raum möglichst optimal zu koordinieren und auftretende Nutzungskonflikte einer Lösung zuzuführen. Sie müssen dabei aber immer im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung auch die Bedürfnisse nachfolgender Generationen im Blick haben.

Die strategische Herausforderung liegt mehr denn je darin, neue Wirkpotenziale zu erschließen und diese im Rahmen der Weiterentwicklung und Fortschreibung von Planungen und Maßnahmen der Raumordnung vorausschauend zu behandeln und konsequent in der Anwendung der Instrumente zu berücksichtigen. Hierbei sind klassische Handlungsfelder der Raumordnung wie Siedlungsentwicklung, Verkehrsentwicklung, aber auch Freiraumsicherung neu zu bewerten.

Insbesondere in den 1990er und 2000er Jahren haben, neben der gesellschaftlichen Diskussion um nachhaltige Entwicklung auf allen Ebenen, auch in der „Raumplanungswelt“ vielfältige Diskussionen um nachhaltige Raumentwicklung stattgefunden (vgl. Spehl 2005). Dies hat dazu geführt, dass Nachhaltigkeitszielsetzungen verstärkt Eingang in die Pläne und Konzepte der räumlichen Planung gefunden haben.

Aktuell kann allerdings festgestellt werden, dass vorhandene Vorgaben und Zielsetzungen der räumlichen Planung zur großen Transformation und nachhaltigen Entwicklung, die es in Gesetzen, Normen, Leitbildern, Plänen und Konzepten gibt, häufig nicht auf der Ebene der Umsetzung ankommen bzw. nur unzureichend umgesetzt werden.

---

1 So wird im Raumordnungsgesetz (ROG) in § 1, Absatz (2) postuliert, „dass die Leitvorstellung bei der Erfüllung [ihrer] Aufgabe [...] eine nachhaltige Raumentwicklung [sei], die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“ Ähnliche Festlegungen finden sich in den einzelnen Landesplanungsgesetzen.

2 Die Leitbilder der Raumordnung sind in gewisser Weise eine Richtschnur für das raumbezogene Handeln der Träger der Raumordnung von Bund und Ländern sowie für die raumwirksamen Fachpolitiken und richten sich auch an öffentliche und private Akteure.

Wir widmen uns daher in diesem Beitrag folgenden Fragestellungen:

- 1 Inwieweit ist es bisher gelungen, Ziele der Nachhaltigkeit insbesondere in der regionalen Raumplanung und -entwicklung zu implementieren und umzusetzen?
- 2 Wie sollten Instrumente, Modelle und Prozesse künftig gestaltet werden, damit sie zu einer großen Transformation beitragen?
- 3 Welche formellen und informellen Instrumente und Strategien haben sich für die Implementierung einer nachhaltigen Raumentwicklung auf regionaler und lokaler Ebene bewährt? Und was können wir aus neueren Projekten, Vorgehensweisen und Modellvorhaben diesbezüglich lernen?
- 4 Inwiefern ist ein Perspektiven- oder sogar ein Paradigmenwechsel in der klassischen Raumordnung hinsichtlich der Wirksamkeit ihrer Instrumente erforderlich?

Dabei wird in diesem Kapitel von folgenden Vorannahmen ausgegangen:

- > Vorgaben und Zielsetzungen zur großen Transformation und nachhaltigen Entwicklung, die es in Gesetzen, Normen, Leitbildern, Plänen und Konzepten gibt, gelangen (häufig) nicht auf der Ebene der Umsetzung an bzw. werden unzureichend umgesetzt. Mangelnde politische „Rückendeckung“ und politischer Wille in der Umsetzung dieser Vorgaben stehen einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation entgegen.
- > Raumordnung ist eine Langfristaufgabe, die nicht den Kurzfristinteressen (Wahlperioden) der Politik überlassen werden darf. Eine Transformation besteht darin, die Raumordnung – weitgehend politikunabhängig – zu ermächtigen, der „geborene“ Wahrer/Wächter insbesondere der natürlichen Lebensgrundlagen zu sein.
- > Auswirkungen des Klimawandels, der Belastung der Ökosysteme, von Massenproduktion, Abfallmassen etc. erfordern eine umfassende (raumrelevante) Gegenstrategie, wofür womöglich das Leitmotiv einer nachhaltigen Entwicklung nicht mehr ausreicht. Vielmehr bedarf es einer „großen Transformation“ im Sinne einer verantwortungsvollen Gestaltung dieses beginnenden Zeitalters (Anthropozän): Nicht nur ein bloßer Wandel, sondern ein zielgerichteter Prozess mit übergreifenden Lösungsstrategien muss damit verbunden werden.
- > Ein Hebel für die große Transformation hin zu einer tatsächlich nachhaltigen Raumentwicklung ist eine Raumordnung, die dem Gemeinwohl dient. Ist eine Gemeinwohlorientierung noch gegeben? Wie können wir (wieder) eine Gemeinwohlorientierung erreichen?
- > Die Dorfentwicklung kann als Entwicklungsinstrument die große Transformation mitgestalten, allerdings müssen dazu Strategien, Planungsmethoden und Förder Richtlinien weiterentwickelt werden.

- > Im Regionalmanagement / in der Regionalentwicklung gibt es heute größeres Potenzial, nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation anzuschieben. Dieses wird jedoch noch viel zu wenig genutzt.
- > Räumliche Planung könnte bei einer verstärkten Vernetzung formeller und informeller Instrumente wirkungsvoller zur großen Transformation beitragen.
- > Ein Auseinanderdriften von Fachplanung, überörtlicher und örtlicher Raumplanung ist festzustellen.
- > Wie gelingt es, diese Planungsebenen im Lichte der großen Transformation wieder (mehr) zusammenzuführen?

In diesem Beitrag beschreiben wir ausgewählte Ansatzpunkte und Lösungsansätze für die große Transformation in der Regionalplanung, der Regional- und Dorfentwicklung sowie der Innenentwicklung von ländlichen Gemeinden und stellen diese zur Diskussion. Daraus ziehen wir ein zusammenfassendes Fazit und geben Empfehlungen, wie die Möglichkeiten und Potenziale der Raumplanung und -entwicklung für die große Transformation aus unserer Sicht besser genutzt werden können.

## 4.2 Ethik einer gemeinwohlorientierten räumlichen Planung

Eine wichtige Zielsetzung dieses Kapitels ist es, an der Nahtstelle zwischen Wissenschaft und Praxis bezüglich der neuen Herausforderungen von Klimawandel, Energiewende, demographischer Entwicklung etc. die Potenziale der räumlichen Planung und insbesondere der Raumordnung im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation zu beleuchten. Insbesondere die kritische Betrachtung vorhandener Instrumente in der räumlichen Planung dient dazu, Planungsprozesse besser zu verstehen und ggf. neue Konzepte und Modelle zu entwickeln. Gerade hinsichtlich einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Freiraumsicherung kann die Raumordnung im Rahmen der Transformationsfelder „Urbanisierung“ und „Landnutzung“ eine bedeutende Steuerungsfunktion übernehmen. Allerdings muss dabei – zwischen Anspruch und Wirklichkeit – die „Ethik einer überörtlichen Planung“ im Sinne des Gemeinwohls stetig thematisiert und diskutiert werden.

### 4.2.1 Gemeinwohl und gemeinwohlorientierte räumliche Planung

Nach Veith (2004: 270 f.) lassen die vielfältigen Auffassungen über das Gemeinwohl und die entsprechenden sozialphilosophischen Begründungen Unterschiede erkennen, welche insbesondere die soziale Existenz des Menschen, d.h. seine gesellschaftliche Einbindung und strukturethische Verantwortung, betreffen.

Danach bezeichnet das Gemeinwohl einen allgemeinen Zweck, der sich in einem sozialen Gefüge in Form von gemeinsamen Werten und Zielen konkretisiert, die nicht allein seitens des Individuums zu erreichen sind, sondern in Gemeinschaft verwirklicht werden können. Jenseits divergierender Individualinteressen steht also diese materia-

le Dimension des Gemeinwohls für einen Kernbestand sozialer Leitvorstellungen. Darüber hinaus bezeichnet das Gemeinwohl in einer zweiten Bedeutung die sozialen Bedingungen und strukturellen Voraussetzungen, die in einer gesellschaftlichen Ordnung die personale Entfaltung des Menschen erst ermöglichen. Das erfordert allerdings Normen und Institutionen, die der Verwirklichung der unterschiedlichen Werte, Ziele und Lebenspläne der Gesellschaftsmitglieder dienen (Veith 2004).

Grundsätzlich ist zu unterscheiden, ob Gemeinwohl als eine regulative bzw. apriorische Idee oder aber als ein empirisch feststellbares Element gesellschaftlicher Strukturen aufgefasst wird. Beide Dimensionen konstituieren das Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft und zielen somit auf die Verfasstheit der sozialen Ordnung (vgl. Schultze 1995: 137).

Der Kern einer „gemeinwohlorientierten räumlichen Planung“ – hier insbesondere der „gemeinwohlorientierten Raumordnung“ – muss es jedenfalls sein, die Interessen der Allgemeinheit (Öffentlichkeit) in den Vordergrund zu stellen und die Interessen Einzelner untereinander abzuwägen (vgl. Priebis 2013: 20). Dabei sollte grundsätzlich eine Gemeinwohlorientierung stets auch im Gesamtzusammenhang einer nachhaltigen Entwicklung mit den drei Strategien „Effizienz, Konsistenz und Suffizienz“ betrachtet werden.

Da die Ressource „Fläche“ begrenzt ist, muss mit ihr schonend und verantwortungsvoll umgegangen werden. Eine sinnvolle, zukunftsorientierte und nachhaltige Ordnung von Nutzungen – dazu gehören auch insbesondere die Erhaltung von Naturräumen und Freiflächen – ist wichtig für alle, vor allem auch für zukünftige Generationen. Das muss im Zweifelsfall wichtiger sein als die Wünsche Einzelner (vgl. Beitrag von Schulz/Warner in diesem Band).

In diesem Sinne ist es eine gesellschaftliche Aufgabe, entsprechende Werte und Rechtsnormen zur räumlichen Entwicklung zu definieren, um zum Wohle aller die Nutzung des Raums nachhaltig und gerecht zu gestalten.

Bereits 1967 entschied das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang: „Die Tatsache, daß Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern“ (Weissmüller 2019: 3).

Bei den aktuellen, raumrelevanten Herausforderungen wie Klimawandel, Energiewende, demographische Entwicklung, Artenschwund etc. stellen sich viele Fragen, die sehr komplex und zunächst nicht einfach zu lösen sind. Bei einer ethischen Betrachtungsweise dieser Fragestellungen geht es aber nicht darum, was tatsächlich geschieht und was die Politik und jeder Einzelne von uns z.B. in Bezug auf den Klimawandel tatsächlich tut, sondern darum, was geschehen soll. Fragen darüber, was man tun soll sind keine empirischen, sondern normative Fragen. Wenn es dabei darum geht zu klären, was gerecht ist, wozu wir verpflichtet sind, was erlaubt und was verboten ist, dann handelt es sich um moralische Fragen (Roser/Seidel 2015: 1).

Der Begriff „Verantwortung“ ist in diesem Zusammenhang zentral und zielt u.a. auf die Notwendigkeit einer konkreten Umsetzung von Rechtsnormen auf allen Planungsebenen zum Wohle der Gesellschaft. Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist dabei als prozessorientiertes Prinzip zu verstehen, das im Hinblick auf Nichtschaden, Wohltun und Gerechtigkeit zur Verantwortungsübernahme aufruft. Eine Ethik einer gemeinwohlorientierten räumlichen Planung muss den Appell an alle Akteure der Planungsebenen beinhalten, ihre eigene Verantwortung in das tägliche Handeln umzusetzen (vgl. Beitrag Schulz/Warner in diesem Band).

Dass Raumordnung per se dem Gemeinwohl verpflichtet sein sollte – vgl. beispielsweise dazu das Leitbild des Landesentwicklungsprogramms Bayern<sup>3</sup> –, gerät dabei offensichtlich immer mehr in Vergessenheit. Eine Gesellschaftsordnung, deren Leitmaßstab eine nachhaltige Raumentwicklung ist, kann aber nur dann ausgewogen verwirklicht werden, wenn sie über die partikularen Interessen Einzelner hinausgeht.

Eine in den 1970er Jahren veröffentlichte Broschüre des damaligen Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen nennt Raumordnung bspw. als eine gesellschaftspolitische Notwendigkeit:

„(...) Raumordnung ist ein Stück praktischer Gesellschaftspolitik. Raumordnung um des Menschen willen muß oberster Grundsatz aller landesplanerischen Überlegungen sein. Die Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen und die Struktur der Gesellschaft werden in vielfältiger Weise durch die Umweltbedingungen bestimmt. Die räumliche Entwicklung muß daher so gelenkt werden, daß die besten Voraussetzungen für die Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit entstehen. Hierbei müssen die tragenden Prinzipien: Freiheit, sozialer Ausgleich und Sicherheit Grundlage aller landesplanerischen Tätigkeit sein. Sie behalten ihre Gültigkeit auch in den wirtschaftlichen Schwankungen von Rezession und Hochkonjunktur. Die Landesplanung kann aus der Verantwortung von Staat und Gesellschaft für die Menschen in allen Teilräumen des Landes nicht beliebig je nach konjunktureller Lage ihre Zielrichtung ändern. Sie muß jedoch ihre Instrumentarien entsprechend der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situation im Interesse einer weiteren Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen laufend überprüfen“ (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1978: 12).

In dieser Textpassage der o.g. Broschüre stecken hinsichtlich der Thematik „gemeinwohlorientierte Raumordnung“ zwei auch heute und künftig (wieder) gültige Kernbotschaften: erstens, dass Raumordnung nicht kurz-, sondern langfristig – unabhängig von wirtschaftlichen Schwankungen – ihre Prinzipien und Werte zum Wohle des Menschen und seiner Umwelt vertreten muss. Und zweitens, dass sie ihre Instrumente zur weiteren Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen laufend überprüfen muss.

Dabei birgt gerade eine (wieder) stärkere „Fokussierung“ der Landes- und Regionalplanung auf eine „gemeinwohlorientierte Raumordnung“ die Chance für eine Neubetrachtung der Raumordnung im Sinne der großen Transformation.

3 Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat 2018: 7.

Bei der großen Transformation nach dem WBGU-Gutachten 2011 geht es darum, dass Individuen und die Zivilgesellschaften, die Staaten sowie die Wirtschaft und die Wissenschaft kollektive Verantwortung für die Vermeidung negativer Auswirkungen des Klimawandels übernehmen. Auf diese Weise kombiniert diese gesellschaftliche Herausforderung eine Kultur der Achtsamkeit (aus ökologischer Verantwortung) mit einer Kultur der Teilhabe (als demokratische Verantwortung) sowie mit einer Kultur der Verpflichtung gegenüber zukünftigen Generationen (Zukunftsverantwortung) (WBGU 2011: 2).

Im Sinne eines „gestaltenden Staates“ müssen neben den sog. informellen (weichen) dabei auch wieder verstärkt die formellen (harten) Instrumente der Raumordnung zum Tragen kommen. Nur eine Kombination dieser Instrumente schafft einerseits Akzeptanz und unterstreicht andererseits die Notwendigkeit einer klugen und klaren Ordnungspolitik. Der Gestaltungswille des Staates im Sinne einer umsetzungsstarken Raumordnung, die klare Regeln vorgibt und Rechtsnormen setzt, schwächte sich aber in den letzten Jahrzehnten immer mehr ab.

#### **4.2.2 Phasen der Deregulierung und Entbürokratisierung der Raumordnung**

Betrachtet man die letzten rund 20 Jahre, so gab es mehrere Wellen der Deregulierung und Entbürokratisierung der Raumordnung in den verschiedenen Bundesländern in Deutschland. Greift man Bayern – das in den 1970er Jahren mit der Gründung eines Landesentwicklungs- und Umweltministeriums auf Landesebene als vorbildlich galt – als Beispiel heraus, so ist festzustellen, dass insbesondere mit dem Verwaltungsreformgesetz 1997 wesentliche strukturelle und auch inhaltliche Änderungen der Landes- und Regionalplanung verbunden waren (vgl. Numberger/Kraus 2014):

- > Straffung der Regionalplanung in inhaltlicher, verfahrensmäßiger und organisatorischer Hinsicht
- > Ersatz der Regionalplanungsstellen bei den Regierungen durch Regionsbeauftragte
- > Verzicht auf den Investitionsteil des LEP zugunsten einer knapp gehaltenen Investitionsstatistik
- > Verlängerung der Berichtsperiode für den Raumordnungsbericht
- > Straffung des Raumordnungsverfahrens

Mit der Neufassung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) vom 27. Dezember 2004 waren weitere entscheidende Schritte zur Deregulierung und Entbürokratisierung verbunden:

- > Verlängerung der Berichtsperiode für den Raumordnungsbericht
- > Straffung des Raumordnungsverfahrens

- > Verzicht auf das Instrument der fachlichen Programme und Pläne
- > Verzicht auf die sogenannten „Einzelnen Ziele der Raumordnung und Landesplanung“
- > Ausschluss von Doppelregelungen in Raumordnungsplänen und im Fachrecht
- > Wegfall der regionalen Planungsbeiräte
- > Beschränkung der fachlichen Inhalte des Landesentwicklungsprogramms auf Festlegungen in landesweit raumbedeutsamen Fachbereichen
- > Beschränkung der fachlichen Inhalte der Regionalpläne auf regionsweit raumbedeutsame Festlegungen zu den Bereichen Siedlungswesen, Verkehr, Wirtschaft, Sozialwesen und Kultur sowie Freiraumsicherung
- > Stärkung der Kompetenzen der Planungsausschüsse der Regionalen Planungsverbände und die damit verbundene „Schwächung“ der Kompetenzen der Verbandversammlung
- > Einführung eines vereinfachten Raumordnungsverfahrens (Umwidmung der „landesplanerischen Abstimmung auf andere Weise“)
- > Verzicht auf die Einführung von Eignungsgebieten als neue Kategorie und Verzicht auf das Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans

Die Raumordnung in Deutschland ist seit der Föderalismusreform 2006, die die Rahmengesetzgebung aufgehoben hat, Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG).

Bayern hat gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG von der Abweichungsbefugnis vom Raumordnungsgesetz (ROG) Gebrauch gemacht und neben einer weiteren Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms eine erneute Novellierung des Bay-LplG unter dem „Prüfmaßstab“ Entbürokratisierung, Deregulierung und – soweit möglich – Kommunalisierung auf den Weg gebracht, die in diversen Punkten vom zu diesem Zeitpunkt gültigen ROG – das der Landes- und Regionalplanung einen größeren und flexibleren Spielraum einräumt – abweicht.

Bedeutende inhaltliche Abweichungen vom ROG waren dabei u.a.:

- > Vereinfachung des Anwendungsbereichs des Raumordnungsverfahrens
- > Wegfall der unteren Landesplanungsbehörden
- > Ausschluss der Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne und der Festlegung von Eignungsgebieten
- > Doppelsicherungsgebot

- > Beschränkung der Inhalte des LEP bzw. der Regionalpläne auf bestimmte landesweit bzw. regionsweit raumbedeutsame Festlegungen

Mit den diversen „Entbürokratisierungs- und Deregulierungswellen“ gab der Staat im Zusammenhang mit den Instrumentarien der Raumordnung das Zepter des aktiven Gestaltens in zunehmendem Maße aus der Hand.

#### **4.2.3 Führen die aktuellen Herausforderungen zu einer Trendwende hin zu einer nachhaltigen Raumentwicklung?**

Daseinsvorsorge und Gemeinwohlorientierung bekommen aufgrund aktueller, raumrelevanter Herausforderungen wie Klimawandel, Energiewende, demographischer Wandel, Siedlungsdruck etc. in Bezug auf eine nachhaltige Raumentwicklung andere Dimensionen und fordern mehr denn je einen überörtlichen, querschnittsorientierten Gestaltungswillen und vor allem auch eine verstärkte Kooperation auf allen Planungsebenen.

Dabei gilt es auf der einen Seite, die Instrumente der räumlichen Planung und insbesondere der Raumordnung gerade auch im Hinblick auf eine Gemeinwohlorientierung neu zu bewerten, ggf. zu modifizieren oder sogar neu zu schaffen und auf der anderen Seite die Zusammenarbeit auf allen Planungsebenen zu intensivieren bzw. neu zu organisieren. Um jedoch den immer komplexer werdenden Herausforderungen gerecht zu werden und schlagkräftige Umsetzungsstrategien hin zu einer nachhaltigen Raumentwicklung zu verfolgen, ist es im Sinne der großen Transformation entscheidend, die überörtlichen Raumplanungsebenen (wieder) zu stärken. 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.

Die Raumordnung steht dabei häufig am Anfang einer Risikovermeidungskette! Wenn bereits auf der überörtlichen Ebene Nutzungskonflikte ausgeräumt bzw. einer Lösung zugeführt werden können, müssen diese i.d.R. nicht mehr auf den nachfolgenden Planungsebenen betrachtet werden. So könnten beispielsweise beim Thema „Flächensparen“ auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung einerseits durch eine entsprechende Festlegung von durchsetzungsstarken Rechtsnormen (z. B. zu einer stringenten Innen- vor Außenentwicklung) und andererseits durch den Einsatz von kooperationsgeprägten Instrumenten wie „regionales Flächenmanagement“ entscheidende Weichen für die nachfolgenden Bauleitplanungen gestellt werden.

Ob es kurz- oder mittelfristig zu einer „Trendwende“ – sprich (wieder) zu einer Aufwertung der überörtlichen Planungsebenen, hier insbesondere der Raumordnung – kommen kann, hängt im Wesentlichen davon ab, inwiefern es gelingt, vorhandene Gesetze und Rechtsnormen konsequent anzuwenden und darüber hinaus bei politischen Entscheidungsträgern, bei für die Raumordnung wichtigen Akteuren und nicht zuletzt auch bei den Bürgerinnen und Bürgern Sinn und Zweck von Raumordnung

deutlich zu machen. Dies ist natürlich auch immer davon abhängig, in welcher Ausprägung bei der Verwirklichung bzw. Anwendung landes- und regionalplanerischer Instrumente im Sinne einer gemeinwohlorientierten Raumordnung auch von einer politischen Rückendeckung ausgegangen werden kann.

Priebs (2014: 72) macht dazu jedenfalls deutlich, „dass sich der öffentliche Gestaltungsanspruch der Raumordnung nur auf der Basis eines funktionierenden Rechtssystems und nur im Zusammenspiel zwischen einer leistungsfähigen Verwaltung und verantwortungsvollen politischen Gremien erfolgreich gegenüber Partikularinteressen durchsetzen lässt.“

### 4.3 Betrachtung ausgewählter Planungsebenen und Handlungsfelder

Generell kann in der räumlichen Planung und Entwicklung zwischen formellen und informellen Instrumenten auf regionaler und örtlicher Ebene unterschieden werden (siehe Abb. 1). Zu den formellen Instrumenten gehören die in den entsprechenden Bundes- und Landesgesetzen (ROG, BauGB, Landesplanungsgesetze) und für die Regionen und Kommunen rechtlich geregelten Instrumente. Die Pläne enthalten mit den raumplanerischen Festlegungen sowie den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung rechtsverbindliche Aussagen, die Planungssicherheit geben. Die informellen Instrumente haben häufig eine stärkere Umsetzungsorientierung, z.B. durch den Vorschlag von Maßnahmen und Projekten. Dies geht meist einher mit der Einbindung unterschiedlicher Akteure, die an einer Umsetzung interessiert sind und Projektvorschläge einbringen. Die „Verbindlichkeit und Umsetzung der Ergebnisse wird nicht durch planungsrechtliche Regulierung erreicht, sondern durch die Selbstbindung der beteiligten Akteure“ (Danielzyk 2005: 466). Bezogen auf die Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben der Raumordnung, werden für erstere formelle Instrumente, für letztere informelle Instrumente herangezogen.

In diesem Kapitel werden vor dem Hintergrund der in der Einleitung genannten Forschungsfragen die Rollen und Erkenntnisse

- > der Landes- und Regionalentwicklung im Großraum München,
  - > der Regionalplanung und -entwicklung in der Mecklenburgischen Seenplatte,
  - > der Dorfentwicklung in Niedersachsen und
  - > eines Modellprojekts zur Innenentwicklung in Baden-Württemberg
- betrachtet. Dabei basieren die hier vorgestellten Beispiele nicht auf empirischen Auswertungen, sondern auf analytisch zusammengeführten Ableitungen aus der Planungspraxis („Erfahrungswissen“).

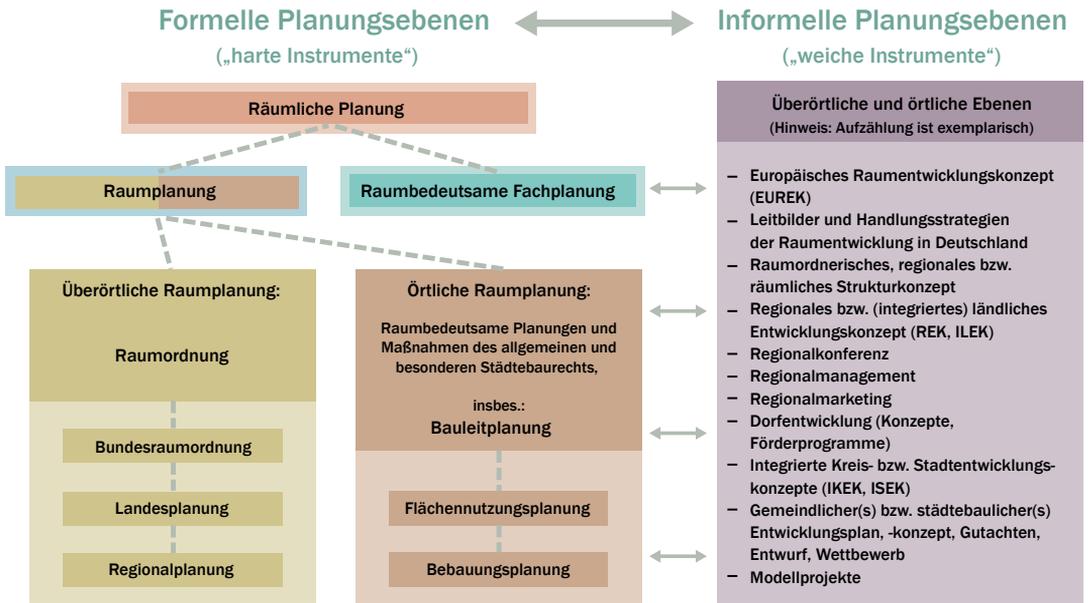


Abb. 1: Planungs- und Handlungsebenen sowie zugehörige Instrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung / Quelle: Kufeld, eigene Darstellung

### 4.3.1 Rolle der Landes- und Regionalplanung im Großraum München am Beispiel des Instruments der regionalen Grünzüge

#### Bedeutung der regionalen Grünzüge für eine nachhaltige Raumentwicklung

Kaum ein anderes Instrument der Raumordnung bzw. hier des Regionalplans München ist besser geeignet, die Notwendigkeit von überörtlicher Steuerung und Gestaltung im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung deutlich zu machen, als das Instrument der „regionalen Grünzüge“. Sie dienen der Freihaltung zusammenhängender Landschaftsräume vor stärkerer Siedlungs- und Infrastrukturtätigkeit, lenken bzw. gliedern die Siedlungsentwicklung und vermeiden eine Zersiedelung der Landschaft. Die Notwendigkeit der Ausweisung von regionalen Grünzügen ist insbesondere dort gegeben, wo ein erheblicher Siedlungsdruck zu verzeichnen ist. Freiraumsicherung und -entwicklung spielen auch im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels vor allem in den Verdichtungsräumen eine zunehmend größere Rolle.

Am Beispiel der regionalplanerischen Festlegung der regionalen Grünzüge in der Planungsregion München soll gezeigt werden, welche Wirkkraft das Instrument des Regionalplans für die Steuerung und Gestaltung einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation haben kann, wo aber ggf. auch Umsetzungsdefizite bestehen und wie dieses Instrument hinsichtlich neuer Herausforderungen weiterentwickelt werden könnte.

## **Funktionen der regionalen Grünzüge im Regionalplan München**

Im aktuellen Regionalplan München (2019) ist das Ziel Z 4.6.1 wie folgt festgelegt:

„Regionale Grünzüge dienen

- > der Verbesserung des Bioklimas und der Sicherung eines ausreichenden Luftaustausches
- > der Gliederung der Siedlungsräume
- > der Erholungsvorsorge in Siedlungsgebieten und siedlungsnahen Bereichen.

Die regionalen Grünzüge dürfen über die in bestehenden Flächennutzungsplänen dargestellten Siedlungsgebiete hinaus nicht geschmälert und durch größere Infrastrukturmaßnahmen nicht unterbrochen werden. Planungen und Maßnahmen sind im Einzelfall und zur organischen Entwicklung von Nebenorten möglich, soweit die jeweilige Funktion gemäß Absatz 1 nicht entgegensteht“ (Regionaler Planungsverband München 2019).

In der Region München wurden in Umsetzung des LEP-Ziels 7.1.4 regionale Grünzüge festgelegt. Entscheidend für die gebiets-, nicht flächenscharfe Abgrenzung der regionalen Grünzüge sind die naturräumlichen Gegebenheiten der Region, insbesondere die großen Waldgebiete und die großen Talsysteme.

In der Begründung zu Z 4.6.1 des Regionalplans München wird zur Ausweisungsgrundlagen-/Bewertungsmethodik der regionalen Grünzüge auf diverse Fachgutachten verwiesen.

Weiterhin wird darin ausgeführt, dass Planungen und Maßnahmen in regionalen Grünzügen im begründeten Einzelfall nur dann möglich sind, wenn der Nachweis geführt werden kann, dass die für den jeweiligen regionalen Grünzug typischen Funktionen (Verbesserung des Bioklimas und Sicherung eines ausreichenden Luftaustausches, Gliederung der Siedlungsräume, Erholungsvorsorge in Siedlungsgebieten und siedlungsnahen Bereichen) nicht entgegenstehen. Diese Abweichungsmöglichkeit soll nach diesem Regionalplanziel dazu dienen, am System der regionalen Grünzüge generell festzuhalten, aber auf begründete Einzelfälle flexibel reagieren zu können. Der Nachweis, dass die Funktion des Grünzugs nicht entgegensteht, ist demnach fachkompetent durch den Antragsteller zu führen.

Die regionalen Grünzüge sind in Karte 2 Siedlung und Versorgung, i. M. 1:100.000 zeichnerisch verbindlich dargestellt (siehe Abb. 2).

## **Neue Funktionen der regionalen Grünzüge aufgrund neuer Herausforderungen**

Die generelle Sicherung und der spezielle Schutz des Freiraums gehören zu den zentralen Aufgaben der Raumplanung und insbesondere der Raumordnung. Regionale Grünzüge haben sich dabei als bedeutsames und durchaus wirksames Instrument des multifunktionalen Freiraumschutzes vor allem in Verdichtungsräumen erwiesen. Es stellt sich aber mehr denn je die Frage, ob einerseits regionale Grünzüge die ihnen zugewiesenen Steuerungsfunktionen aufgrund der aktuellen Herausforderungen wie

Klimawandel, demographische Entwicklung, anhaltender Bedarf an (bezahlbaren) Wohnbauflächen in Verdichtungsräumen, anhaltender Naherholungsdruck, Flächenkonkurrenzen z.B. durch die Energiewende, Bedarf an Retentionsräumen durch häufigere, intensivere Hochwasserereignisse etc. noch erfüllen können und ob andererseits ggf. auch die konkrete Formulierung der entsprechenden Rechtsnormen überdacht werden sollte.

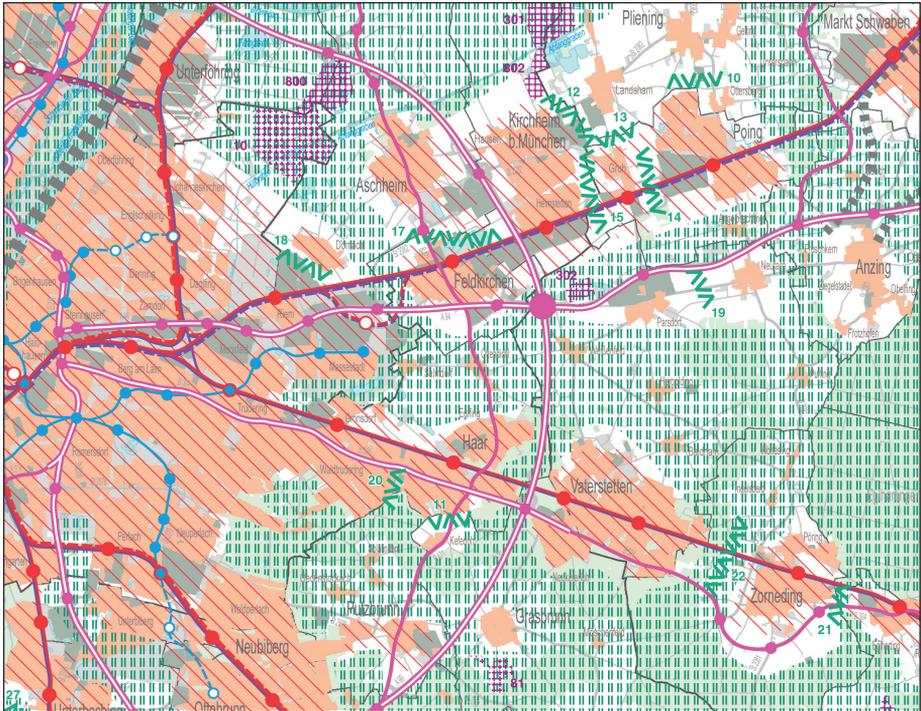


Abb. 2: Regionale Grünzüge - Ausschnitt des Regionalplans München / Quelle: Regionaler Planungsverband München (Hrsg.) (2019)

Eine belastbare Evaluierung des Instruments der regionalen Grünzüge und deren tatsächlicher Wirkkraft gibt es nach derzeitigem Kenntnisstand hinsichtlich des o.g. Zusammenhangs im Allgemeinen und auch speziell auf die Region München bezogen nicht. Es soll mit diesem Beitrag diesbezüglich eine neue Diskussion angestoßen werden.

Welche Funktionen sind über die bereits in bestehenden Raumordnungsplänen verankerten Funktionen hinaus denkbar?

Regionale Grünzüge könnten im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung über die beispielsweise im Regionalplan München bereits verankerten Funktionen zur Verbesserung der lokalklimatischen Situation, zur Siedlungsgliederung und zur Naherholungsvorsorge (s.o.) hinaus folgenden Funktionen dienen:

## 1 Klimatische Funktion von Freiräumen

(Differenzierung der bisherigen lokalklimatischen Funktion)

- Sicherung von Gebieten mit hoher bioklimatischer Bedeutung
- barrierefreier Abfluss von Kaltluft-/Frischlufftransportbahnen (Leitbahnen)
- Sicherung von überörtlich raumbedeutsamen Frischluft- und Kaltluftentstehungsgebieten
- klimaökologische Ausgleichsflächen durch ausgeprägte Flur- und Hangwinde (Luftaustauschpotenzial/Ventilation)

## 2 Ökologische Vernetzungs- bzw. Verbindungsfunktion von Freiräumen

- Vernetzung von überörtlich raumbedeutsamen Biotopstrukturen als Voraussetzung für Artenvielfalt
- Aufbau bzw. Aufwertung von durchgehender Auenvegetation bzw. Ufergehölzen entlang von Fließgewässern
- Sicherung von überörtlich raumbedeutsamen, zusammenhängenden Retentionsräumen

Parallel zur differenzierten und erweiterten Funktionsbeschreibung von regionalen Grünzügen ist es zielführend bzw. notwendig, die Begründungsqualität der festzulegenden regionalen Grünzüge – gerade aufgrund der o.g. Herausforderungen – deutlich zu erhöhen. Voraussetzung ist allerdings, dass dazu aussagekräftige Gutachten – u.a. ein regionales Klimagutachten – erstellt werden (vgl. Regionalverband Donau-Iller 2015). Die vorhandenen Freiräume müssten dazu u.a. in Zusammenarbeit mit Fachstellen der Landschaftsplanung systematisch erfasst und bewertet werden. Überlegenswert wäre es weiterhin, innerhalb der regionalen Grünzüge Tabu- und Restriktionsräume zu definieren. Nicht zuletzt wäre es im Sinne eines nachhaltigen Freiraumschutzes konsequent, die Zielformulierung der entsprechenden Rechtsnorm (hier die Zielformulierung der regionalen Grünzüge für den Regionalplan München) restriktiv zu wählen, d.h., dass es innerhalb des Ziels grundsätzlich keine Einzelfallbetrachtung bzw. Ausnahmesituation gibt. Sollte dennoch die Inanspruchnahme von regionalen Grünzügen aus besonderen Gründen unvermeidbar sein, so sollte hierfür an anderer Stelle Kompensation geleistet werden; der funktionale Ausgleich wäre dabei besonders wichtig. Der grundsätzliche Kompensationsgedanke könnte in Analogie zur naturschutzfachlichen Eingriffsregelung konzipiert werden.

### **Regionale Grünzüge als überörtlich raumbedeutsames Steuerungs- und Gestaltungsinstrument einer nachhaltigen Raumentwicklung**

Um das Instrument der regionalen Grünzüge durchsetzungsstark anwenden zu können, ist es über die oben vorgeschlagenen Modifikationen bzw. Innovationen hinaus notwendig, eine konsequente Umsetzung auf allen Planungsebenen im Blick zu haben.

Gleichzeitig sollte die Regionalplanung neben der Anwendung der Rechtsnormen zur Freiraumsicherung auch den Entwicklungsaspekt von Freiräumen verstärkt in den Fokus nehmen. Dazu wäre es zielführend, einerseits beispielsweise ein sog. „Freiraummanagement“ (vgl. bgmr Landschaftsarchitekten GmbH 2015: 92) auf regionaler Ebene zu etablieren und andererseits konkrete Projekte zur Freiraumentwicklung (Regionalparks, regionale Landschaftsparks etc.) voranzutreiben (vgl. Sinning 2003). Als Grundlage hierfür wäre ein qualitatives Freiraummonitoring geeignet. Die Abgrenzung regionaler Grünzüge könnte auch als Grundlage dienen, etwaige Fördermittel zu beantragen („Vorbildcharakter/Modellcharakter“). Jedenfalls könnte in diesem Zusammenhang auch die Erstellung eines Masterplanes für Freiraumentwicklung als weitere Planungsgrundlage hilfreich sein. Insbesondere eine interkommunale Abstimmung zur Entwicklung der regionalen Grünzüge sollte Unterstützung finden.

Hinsichtlich dieser Thematik kann beispielsweise die Initiative „Interkommunale Arbeitsgemeinschaft für Grünzüge“ (IKAG), die im Rahmen der „IBA Emscher Park“ entstanden ist, als gutes Beispiel genannt werden. Aufgabe der IKAG war es, für die Sicherung und Entwicklung von regionalen Grünzügen einen Rahmenplan zu entwickeln, der als „Gelenkstelle“ zwischen dem gesamträumlichen Leitplan und lokalen Projekten wirken sollte (siehe Kilper 1999: 176 f.).

Im Sinne einer „transformellen Koordinierung“ wäre es für eine durchsetzungsstarke Landes- und Regionalplanung zielführend, neben einer konsequenten Anwendung und Umsetzung der formellen und informellen Instrumente der Raumordnung proaktiv auch (wieder verstärkt) als Koordinator der raumrelevanten Fachdisziplinen zu fungieren. In verschiedenen Formaten bzw. Foren wie zum Beispiel runden Tischen, Workshops, Tagungen, Podiumsdiskussionen sollte die Thematik „Freiraumsicherung und -entwicklung“ in verstärktem Maße mit Vertretern der Raumordnung, aber auch einschlägiger Fachbereiche (zum Beispiel Klimaschutz, Naturschutz etc.) sowie mit Vertretern der Landes-, Regional- und Kommunalpolitik und nicht zuletzt auch der Bevölkerung öffentlichkeitswirksam diskutiert werden. Ein guter Ansatz dazu war beispielsweise das 2017 erstellte Bürgergutachten zur Entwicklung der Region München (Nexus GmbH 2017).

Eine strategische Ausrichtung von Raumplanung und insbesondere von Raumordnung muss aber auch mit einer „transfunktionalen Verknüpfung“ einhergehen. Dabei muss es darum gehen, zielgerichtet und prozessorientiert die Akteure der Raumplanung mit Stakeholdern der Raumplanung zusammenzubringen und Ideen sowie Konzeptansätze zu verknüpfen.

Zum Beispiel würde es sich anbieten, unter der Federführung der Raumordnung „Modellprojekte der Landes- und Regionalplanung“ auf den Weg zu bringen und diese eng mit anderen Ressorts (z. B. Bauministerium, Umweltministerium etc.) abzustimmen. Es sei an dieser Stelle aber auch erwähnt, dass innovative Wege auch immer mit einer notwendigen Verstärkung der Personalressourcen einhergehen müssen. Bezogen auf das Instrument der regionalen Grünzüge erscheint es jedenfalls zielführend, dass sich die Raumordnung – hier die Regionalplanung – aktiv darum kümmert, in enger Kooperation mit den Fachbehörden und Interessensverbänden (Naturschutz, Wasserwirt-

schaft, Erholungsvereine etc.) konkrete Projekte zur Freiraumentwicklung (z.B. einen regionalen Landschaftspark) voranzubringen. Die dazu derzeit von der LH München angeregte Diskussion zu einer Internationalen Bauausstellung (IBA) „Räume der Mobilität – IBA unterwegs“ für die Metropolregion München (siehe Landeshauptstadt München 2019) würde sich beispielsweise gut dafür eignen, die Thematik „Freiraumsicherung / Freiraumentwicklung in der Region München“ in Bezug auf eine nachhaltige Sicherung und Umsetzung von regionalen Grünzügen als Modellprojekt einer potenziellen IBA proaktiv voranzutreiben.

Um einer nachhaltigen Raumentwicklung gerecht zu werden, ist es – insbesondere in Verdichtungsräumen – zielführend, die Thematik „Freiraumschutz“ als wichtiges Zukunftsthema aufzuwerten sowie die ökologischen und sozialen, aber auch die ökonomischen Vorteile für die Gesellschaft mehr in den Vordergrund zu stellen. Im Sinne einer „gemeinwohlorientierten räumlichen Planung“ gilt es hierbei, die einzelnen Funktionen des Freiraums zu identifizieren und den Schutz des Freiraums als gesellschaftliche Aufgabe zu etablieren.

Die Themen „Siedlungsentwicklung“ und „Freiraumsicherung/Freiraumentwicklung“ müssen in jedem Fall integrativ betrachtet und proaktiv vorangetrieben werden und notwendige Maßnahmen der Innenentwicklung – im Sinne einer „doppelten Innenentwicklung“ – erfolgen; es gilt also auch, die quantitative und qualitative Mehrung bzw. Aufwertung von Freiräumen in den Blick zu nehmen (vgl. Schönfelder 2009: 26 f.) Die aktuellen (neuen) Herausforderungen zwingen in steigendem Maße auch dazu, neue Perspektiven einzunehmen bzw. einen Perspektivenwechsel einzuleiten. Ein Ansatz – der in jüngster Vergangenheit immer häufiger von Planern in den Vordergrund gerückt wird – könnte dabei sein, bei der weiteren Entwicklung die Region vom Freiraum her zu denken (vgl. o3 Architekten GmbH 2017) und diesen strategischen Ansatz dann auch wirklich auf allen Planungsebenen umzusetzen.

#### **4.3.2 Rolle der Regionalplanung und -entwicklung am Beispiel der Mecklenburgischen Seenplatte**

Ende der 1990er Jahre wurde in einem F+E-Vorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes (Hübler/Kaether/Selwig et al. 2000) empirisch untersucht, ob und inwieweit das damalige Konzept der nachhaltigen Raum- und Regionalentwicklung Eingang in die bundesdeutsche (formelle und informelle) Regionalplanung gefunden hat bzw. für die Erarbeitung von Regionalplänen und Regionalen Entwicklungskonzepten bestimmend war. Die regionale Ebene wurde dabei als eine geeignete Ebene angesehen, die Zielsetzungen einer nachhaltigen (Raum-)Entwicklung umzusetzen. Als Maßstab wurde seinerzeit der sog. „Prüfrahmen Nachhaltigkeit“ herangezogen. Dieser basiert auf den sog. konstitutiven Elementen der Nachhaltigkeit: Dauerhaftigkeit, Integration, Partizipation und Verteilungsgerechtigkeit. Diese werden durch strategische Prinzipien nachhaltiger Entwicklung weiter differenziert: Vielfalt, Effizienz, Suffizienz, Risikovor-sorge, Konsistenz, Vernetzung, Kooperation, erweiterte Beteiligung, Transparenz sowie inter- und intragenerative Gerechtigkeit (vgl. Hübler/Kaether/Selwig et al. 2000).

Im Ergebnis zeigte sich, dass es in der Praxis der Regionalplanung bei der Operationalisierung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklung einige positive Ansätze, vor allem aber noch Defizite gab (Hübler/Kaether/Selwig et al. 2000).

An die damalige Untersuchung soll in diesem Kapitel angeknüpft werden und am Beispiel der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte analysiert werden, inwieweit es gelungen ist, Ziele der Nachhaltigkeit in Plänen und Konzepten der Regionalplanung und -entwicklung zu implementieren und umzusetzen. Für die (nur) cursorische Betrachtung der Nachhaltigkeit der Zielsetzungen und Umsetzungsaktivitäten werden aus pragmatischen Gründen ausgewählte Ziele aus den Sustainable Development Goals (SDGs) der UN herangezogen (vgl. Die Bundesregierung 2016).

<b>Daseinsvorsorge</b>
<p>SDG 3: Gesundheit und Wohlergehen</p> <p>Ziel: Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern</p> <p>Teilziel SDG 3.8.2: Den Zugang zu hochwertigen grundlegenden Gesundheitsdiensten für alle erreichen</p> <p>Indikator: Ärzteversorgung (Allgemeinärzte je 100.000 Einwohner)</p>
<b>Energie</b>
<p>SDG 7: Bezahlbare und saubere Energie</p> <p>Ziel: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energien für alle sichern</p> <p>Unterziel SDG 7.2: Bis 2030 den Anteil erneuerbarer Energie am globalen Energiemix deutlich erhöhen</p> <p>Indikator: Anteil erneuerbarer Energien am Brutto-Endenergieverbrauch</p> <p>Indikator: Windenergie (Leistung installierter Windenergie) / (Anzahl Einwohner)</p>

*Tab. 1: Ausgewählte SDGs und deren Operationalisierung anhand von Indikatoren / Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag et al. 2018*

Eine Vorannahme dieses Kapitels ist, dass in der Verknüpfung von formeller Regionalplanung und informeller Regionalentwicklung bereits heute ein Potenzial hinsichtlich der Steuerung und Gestaltung einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation besteht. Dieses wird jedoch vielerorts noch zu wenig genutzt.

In der Region Mecklenburgische Seenplatte ist eine enge Verknüpfung der formellen und informellen Instrumente sowie von Modellvorhaben schon seit Mitte der 1990er Jahre unter der Bezeichnung „Regionalkonferenz Mecklenburgische Seenplatte“ Teil der regionalplanerischen Praxis (vgl. RPV MSE 1997). Hier liegen daher möglicherweise Potenziale für die Umsetzung von Zielen einer nachhaltigen Raumentwicklung. Aus diesem Grund wurde dieses Fallbeispiel ausgewählt.

Es wird beispielhaft auf zwei Themenfelder fokussiert, die für eine nachhaltige Entwicklung relevant sind, einen räumlichen Bezug haben und daher durch Regionalplanung und -entwicklung potenziell gesteuert werden können. Diese Themenfelder sind Daseinsvorsorge mit Schwerpunkt „Gesundheit“ (SDG 3) sowie „Energie“ (SDG 7) und finden sich in den SDGs wieder (vgl. Die Bundesregierung 2016). Diese Ziele wurden durch eine Arbeitsgruppe fachlich einschlägiger Institutionen<sup>4</sup> mittels Indikatoren operationalisiert (vgl. Bertelsmann Stiftung/BBSR/DLT et al. 2018). Tabelle 1 verdeutlicht diese Operationalisierung.

### **Regionalplanung und -entwicklung in der Mecklenburgischen Seenplatte**

Die Regionalplanung in Mecklenburg-Vorpommern ist kommunal verfasst. Der Regionale Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (RPV MSE) als Träger der Regionalplanung ist ein Zusammenschluss des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte, der großen kreisangehörigen Stadt Neubrandenburg, der Hansestadt Demmin, der Stadt Neustrelitz und der Stadt Waren (Müritz). Die Aufgaben der Geschäftsstelle des Planungsverbandes nimmt nach Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern das Amt für Raumordnung und Landesplanung Mecklenburgische Seenplatte wahr. Es unterstützt den Planungsverband bei dessen Aufgaben, insbesondere bei der Aufstellung und Fortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms und dessen Umsetzung.<sup>5</sup> Seit der Gebietsreform 2011 ist der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte deckungsgleich mit der gleichnamigen Planungsregion. Der Landkreis ist mit rund 5.500 km<sup>2</sup> der flächengrößte in Deutschland.

Grundlage der Regionalplanung und Regionalentwicklung sind eine ganze Reihe an formellen (Raumordnungs-)Plänen und informellen (Entwicklungs-)Konzepten. Dazu kommt die Beteiligung an verschiedenen Modellvorhaben, die eine vertiefte Auseinandersetzung mit bestimmten Themen ermöglichten und häufig einen strategischen Vorlauf für Pläne und Konzepte darstellten (vgl. Tab. 2). Die meisten der Pläne, Konzepte und Modellvorhaben haben einen direkten Nachhaltigkeitsbezug bzw. enthalten entsprechende Nachhaltigkeitszielsetzungen insbesondere auch bezogen auf die o.g. ausgewählten SDGs. An der Erstellung dieser Werke war der Regionale Planungsverband bzw. dessen Geschäftsstelle maßgeblich beteiligt (Tab. 2).

4 Arbeitsgruppe bestehend aus: Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Deutscher Landkreistag (DLT), Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB), Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und Engagement Global mit der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW). Dem Autor dieses Kapitels sind die Schwierigkeiten und die kritischen Aspekte bei der Operationalisierung von Nachhaltigkeitszielsetzungen in Indikatoren durchaus bewusst. Aus pragmatischen Gründen wird dennoch der Operationalisierungsversuch herangezogen.

5 Vgl. <https://www.region-seenplatte.de/Planungsverband/Gesch%C3%A4ftsstelle> (07.09.2019).

Aus der Zusammenstellung wird deutlich, dass vor allem der formale Regionalplan – also das Regionale Raumentwicklungsprogramm (RREP) sowie das Integrierte Regionale Entwicklungskonzept (REK) – einem integrierten und fachübergreifenden Ansatz folgt. Ausgehend von dem in einem kooperativen Prozess erarbeiteten Leitbild „natürlich! Mecklenburgische Seenplatte“ (RREP MSE 2011: 24; REK MSE 2015: 61) enthalten RREP und REK eine Reihe von Nachhaltigkeitszielsetzungen, das RREP insbesondere bei den Aussagen zur Ressourcennutzung (Freiraum, Energie etc.). Im REK steht die „ökologische, ökonomische und soziokulturelle Entwicklung nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit“ an oberster Stelle der fünf strategischen Entwicklungsziele (REK MSE 2015: 64).

Eine besondere Bedeutung für die Umsetzung der Ziele und Leitprojekte und damit auch für die darin enthaltenen Nachhaltigkeitszielsetzungen hat das REK in seiner Funktion als Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) zur Förderung nach dem GAK-Rahmenplan sowie als Integriertes Regionales Entwicklungskonzept (IREK) nach dem GRW-Koordinierungsrahmen. Es dient zudem als strategischer Überbau für teilräumliche bzw. fachliche Konzepte, wie bspw. für die Strategien zur lokalen Entwicklung für die drei LEADER-Regionen (REK MSE 2015: 7).

Formelle Pläne	Jahr	Bezug zu ausgewählten SDGs
Regionales Raumentwicklungsprogramm (RREP MSE) (inkl. Kap. „Strategien der Umsetzung“ und Umweltbericht)	2011	SDG 3 SDG 7
Teilfortschreibung zu Eignungsgebieten für Windenergie (3. Beteiligungsverfahren abgeschlossen)	2018	SDG 7
<b>Informelle Konzepte</b>		
Regionales Entwicklungskonzept (REK MSE)		
inkl. Leitbild „natürlich! Mecklenburgische Seenplatte“	2017	SDG 3
SDG 7		
Strategie demografischer Wandel	2005	SDG 3
Fortschreibung Strategie demografischer Wandel	2011	SDG 3
Entwurf Regionales Energiekonzept (REnK MSE)	2013	SDG 7
Strategiepapier Regionale Landschaftsgestaltung	2019	SDG 7
<b>Beteiligung an Modellvorhaben des Bundes</b>		
MORO <sup>1</sup> „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“ <sup>2</sup>	2001–2004	SDG 3
MORO „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ <sup>3</sup>	2005–2007	SDG 3
MORO „Regionale Energiekonzepte“	2013–2015	SDG 7
Fördermaßnahme des BMEL: Wettbewerb Bioenergie-Regionen	2009–2015	SDG 7
MORO „Regionale Landschaftsgestaltung“ <sup>4</sup>	seit 2017	SDG 7

<sup>1</sup> MORO = Modellvorhaben der Raumordnung. Zur Erläuterung siehe bspw. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro_node.html) (05.09.2019).

<sup>2</sup> [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/wp/1998\\_2006/2005\\_Heft38.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/wp/1998_2006/2005_Heft38.html) (19.01.2021).

<sup>3</sup> <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2009/ON322009.html> (19.01.2021).

<sup>4</sup> Ausführlicher Titel des Modellvorhabens der Raumordnung: „Landschaftsgestaltung in der Mecklenburgischen Seenplatte – im Spannungsfeld von kulturellem Erbe, Schrumpfung und Energiewende“ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder/2016/landschaftsgestaltung/01-start.html?nn=2866908> (19.01.2021).

Tab. 2: Pläne, Konzepte und Modellvorhaben in der Region Mecklenburgische Seenplatte mit Bezug zu den ausgewählten SDGs / Quelle: Eigene Darstellung

**Ansatz der „Regionalkonferenz Mecklenburgische Seenplatte“**

Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Region gekennzeichnet durch einen modellhaften Ansatz der Regionalentwicklung in Form direkter Verbindung und gegenseitiger Ergänzung der institutionellen, formalen Regionalplanung mit informellen und prozessorientierten Ansätzen. Die sogenannte „Regionalkonferenz Mecklenburgische Seenplatte“ sollte als offener, kooperativer Prozess konkrete Projekte anstoßen, die dem Leitbild der Nachhaltigkeit verpflichtet sind. Dabei wurde und wird vor Ort in Teilräumen „aktivierende Basisarbeit betrieben“ (Hoffmann 2008: 74). Kennzeichnend für den Prozess Regionalkonferenz sind die Umsetzungs- und Projektorientierung, der kooperative Verfahrensansatz sowie das „Bottom-up“-Prinzip (RPV MSE 1997: 2). Der Prozess orientiert sich am Ansatz des perspektivischen Inkrementalismus, der durch die IBA Emscher Park und deren Geschäftsführer Karl Ganser in den 1990er Jahren geprägt wurde. Kennzeichnend ist dabei die Vielzahl kleiner Einzelschritte bzw. Umsetzungsmaßnahmen mittels der ein perspektivischer Weg hin zum Leitbild der Region verfolgt wird (vgl. Albers 1995). Die Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte erprobte dieses neue regionalplanerische Instrument im Rahmen des MORO „Regionalkonferenz“ von 1995 bis 2000 und führte es danach fort (RPV MSE 2000).

Die Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes hatte und hat in diesem Prozess eine wichtige Koordinations- und Initiierungsfunktion. Der Ansatz wurde zwischenzeitlich etwas „vernachlässigt“, es stand die klassische Regionalplanung mit Fortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms (RREP) und der Steuerung der Windenergie im Vordergrund. Mit der Erarbeitung des Regionalen Entwicklungskonzeptes<sup>6</sup> wurde der Prozess wiederbelebt, eine Veranstaltung Regionalkonferenz „Entwicklungs- und Handlungsansätze auf Ebene der Gemeinden“ sowie daran anschließend teilräumliche Werkstätten in Amtsbereichen zur Förderung der Umsetzung der Ziele und Leitprojekte des REK durchgeführt (RPV MSE 2016; Hoffmann 2017a+b).

---

6 Endgültige Verabschiedung des REK im Jahr 2017. Es wurde vom Kreistag des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte sowie vom Regionalen Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte im Oktober 2015 beschlossen und im Juni 2017 durch das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern endgültig als Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept bestätigt.

### **Nachhaltigkeit in der Regionalplanung und -entwicklung**

Nachfolgend soll anhand der zwei ausgewählten SDGs beschrieben werden, inwieweit der Regionale Planungsverband bzw. seine Geschäftsstelle in Verbund mit der Facharbeitsgruppe des Regionalen Planungsverbandes (RPV)<sup>7</sup> Aktivitäten in Richtung der Erfüllung dieser (Nachhaltigkeits-)Ziele unternimmt bzw. unternommen hat. Dabei lassen sich Aktivitäten der Regelung und Steuerung, aber auch der aktiven Unterstützung des Weges dahin im Sinne des Phasing-in (vgl. Beitrag Bauriedl/Held/Kropp in diesem Band) erkennen (Sicherung Ärzteversorgung, Unterstützung Aufbau integrierter Versorgung, Regelung, aber auch Unterstützung des Ausbaus erneuerbarer Energien wie Windenergie oder Bioenergie).

Zudem lässt sich ein gewisses Muster bei der Herangehensweise erkennen. Mittels Modellvorhaben wird das Thema quasi inhaltlich und strategisch vorbereitet, Strategie- und Konzeptpapiere werden erarbeitet. Entsprechende Zielsetzungen fließen dann in die rechtlich verbindlichen Programmsätze des RREP und in die Zielsetzungen des REK sowie in die Definition von Leitprojekten ein. Darauf aufbauend werden konkrete Maßnahmen und Projekte initiiert und deren Umsetzung unterstützt und begleitet.

### **Strategien der Daseinsvorsorgesicherung vor Ort**

Der Regionale Planungsverband hat sich bereits frühzeitig unter dem Motto „Aktiv gestalten statt passiv erleiden“ in mehreren Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) mit den Folgen des demographischen Wandels für verschiedene Daseinsvorsorgebereiche bzw. regionale Infrastrukturen wie Schulentwicklung, Kinderbetreuung, Pflege und Betreuung älterer Menschen, ÖPNV sowie medizinische Versorgung beschäftigt. Daraus entstand 2005 ein Strategiepapier, welches 2011 aktualisiert wurde (RPV MSE 2011). Dieses enthält neben Darstellungen der aus dem demographischen Wandel entstehenden Anpassungsbedarfe für die jeweiligen Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeangebote auch Hinweise auf mögliche Handlungs- und Gestaltungsoptionen sowie Präventionsmaßnahmen (RPV MSE 2011).

Seinerzeit erarbeitete Ergebnisse fanden in verschiedener Art und Weise Niederschlag in den Plänen und Konzepten sowie Aktivitäten des RPV. Anhand des SDG 3 bzw. des abgeleiteten Indikators (siehe oben) seien diese hier kurz dargestellt. Im Rahmen des MORO „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“ (vgl. Tab. 2) wurde 2004 ein Monitoring inklusive Leitbild zu Stand und Entwicklung der hausärztlichen Versorgung erarbeitet (RPV MSE 2004). Das Leitbild zur ambulanten medizinischen Versorgung wurde 2009 aktualisiert und enthält als einen zentralen Maßnahmenvorschlag die Etablierung von zentralen Gesundheitshäusern für den ländlichen Raum.<sup>8</sup> Das kleinräumige hausärztliche Monito-

7 Vertreterinnen/Vertreter der Landkreisverwaltungen und der Stadtverwaltungen der Städte Neuenbrandenburg, Neustrelitz, Waren/Müritz und Demmin. Organigramm des RPV: <https://www.regionseenplatte.de/Planungsverband/Organisation> (05.09.2019).

8 In den Zentralen Orten entstehen Gesundheitshäuser zur Sicherstellung der ambulanten medizinischen Versorgung des zentralörtlichen Nahbereichs. Eine Kopplung mit anderen Dienstleistungsfunktionen des Zentralen Ortes ist möglich (z. B. Altenpflegestation). In einem zentralen Gesundheitshaus arbeiten mehrere Hausärzte zusammen. Gemeinden verstehen sich als Partner und Beteiligte (vgl. RPV MSE 2018b).

ring führt die Geschäftsstelle des RPV regelmäßig alle 2 bis 5 Jahre durch, zuletzt 2018 (RPV MSE 2018b). Die Ergebnisse des MORO wurden in das RREP integriert. Bezogen auf die hausärztliche Versorgung wurden sie in das Kapitel 6.3.4. „Medizinische Versorgung“, Programmsätze (4) und (5) aufgenommen. In der Begründung wird zudem auf das Leitbild zur ambulanten medizinischen Versorgung und die zentralen Gesundheitshäuser verwiesen. Auch in das REK wurden entsprechende Zielsetzungen übernommen, und zwar im Handlungsfeld 3 das Ziel 3 „Ausreichende und tragfähige Versorgung mit angemessenen medizinischen und pflegerischen Angeboten für ein lebenswertes Altwerden und würdevolles Leben in allen Teilräumen der Region“. Als Leitprojekt 8 wurde „Aufbau und Etablierung regionaler Pflege- und Gesundheitsnetzwerke“ formuliert. Auch in LEADER-Konzepten finden sich entsprechende Ziele und prioritäre Handlungsfelder (z.B. LAG MST 2014). Diese stellen eine Grundlage für die Förderung entsprechender Projekte dar.

SDG	Modellvorhaben o.ä.	RREP	REK	Projekte
SDG 3: Gesundheit und Wohlergehen Indikator: Ärzteversorgung	MORO „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“  Strategie demografischer Wandel 2005 und Fortschreibung 2013  Leitbild zur ambulanten medizinischen Versorgung	Grundsatz und Ziel zu ambulanter medizinischer Versorgung in Kap. 6.3.4 (4) und (5) <sup>1</sup>	Handlungsfeld 3, Ziel 3  Leitprojekt 8: Aufbau und Etablierung regionaler Pflege- und Gesundheitsnetzwerke	Regelmäßiges Ärztemonitoring  Initiierung und Begleitung Projekt Zentrales Gesundheitshaus Woldegk, Gesundheitshaus Mirow

<sup>1</sup> „(4) In allen Teilräumen der Planungsregion soll in zumutbarer Entfernung eine bedarfsorientierte und ausgewogene ambulante medizinische Versorgung sichergestellt werden. Dabei soll insbesondere den Anforderungen einer älter werdenden Bevölkerung Rechnung getragen werden. Zur Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung in den Ländlichen Räumen soll auch auf die Umsetzung alternativer Angebotsformen hingewirkt werden.“

„(5) Einrichtungen der ambulanten hausärztlichen Versorgung sind mindestens in den Zentralen Orten vorzuhalten. (Z)“

Mittlerweile konnten gemäß dem Leitbild zentrale Gesundheitshäuser in zwei medizinisch unterversorgten Nahbereichen – in den Grundzentren Mirow und Woldegk – errichtet werden (RPV MSE 2018b). Insbesondere die Umsetzung des zentralen Gesundheitshauses in Woldegk wurde durch den RPV bzw. dessen Geschäftsstelle initiiert und aktiv begleitet. In dem Gebäude sind neben Arztpraxen und einer Physiotherapiepraxis auch barrierefreie Wohnungen integriert. Es erfolgte dabei eine Kooperation verschiedener Institutionen auf den verschiedenen Ebenen Land, Region, Kommune (Stadt- und Amtsverwaltung Woldegk, Wohnungsbaugesellschaft Woldegk, Landkreis MSE, RPV MSE, Kassenärztliche Vereinigung M-V, Verwaltungsgemeinschaft ambulante Medizin, Ärztehaus Neubrandenburg, verschiedene Landesministerien). Finanzielle Unterstützung erfolgte durch das Land Mecklenburg-Vorpommern (Innen-, Sozial-, Wirtschaftsministerium) und auch aus dem LEADER-Programm (RPV MSE 2018b: 26). Diese Art der fach- und ebenenübergreifenden Kooperation und Unterstützung kann als Besonderheit in regionalen Planungs- und Entwicklungsprozessen angesehen werden und hat demnach Potenziale für die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung.

### **Strategien zum Themenfeld „Erneuerbare Energien“**

Im Themenfeld „Energie“ und hierbei bezogen auf erneuerbare Energien lässt sich in der Planungsregion ebenfalls ein Zusammenspiel zwischen formellen und informellen Instrumenten sowie Modellvorhaben erkennen. Dabei steht der gesteuerte Ausbau der erneuerbaren Energien und insbesondere auch der Windenergie im Fokus. Die Steuerung erfolgt dabei über die formelle Regionalplanung (Planungsvorbehalte, Ausweisung von Eignungsgebieten Windenergienutzung) in den Regionalplänen RROP MSE 1998<sup>9</sup> und RREP MSE 2011<sup>10</sup> (vgl. Hoffmann 2015) und momentan über die laufende Teilfortschreibung des RREP (RPV MSE 2018a). Für die Erarbeitung des „rechtlich erforderlichen schlüssigen Planungskonzepts“ wurden Kriterien der Landesplanung angelegt, ergänzt um regionsspezifische Kriterien. Bei Letzteren „wurde insbesondere auf die naturräumliche Ausstattung der Region und die damit verbundenen Potenziale für den Tourismus abgestellt“ (Hoffmann 2015: 6). Mit den Flächenausweisungen hat der RPV als Plangeber der Windenergienutzung „substanziell Raum gegeben“ (RPV MSE 2018a: 3) und den Ausbau der Windenergie aktiv unterstützt.<sup>11</sup> Der Ausbau der erneuerbaren Energien auch jenseits der Windkraft wird zudem in Programmsätzen des RREP 2011 als Zielsetzung genannt (Kap. 6.5).

Die informelle Steuerung und die Unterstützung des Ausbaus der erneuerbaren Energien erfolgt über verschiedene Konzepte. So wurde im Rahmen der Beteiligung an dem MORO „Regionale Energiekonzepte“ ein Entwurf eines Regionalen Energiekonzepts Mecklenburgische Seenplatte (REK MSE 2015) erarbeitet, u.a. mit dem Leitbild für die Energieregion Mecklenburgische Seenplatte „Zielstrebig auf dem Weg zur Energieregion – mit lokaler Beteiligung und im Einklang mit Natur und Tourismus.“ Bis

9 RROP MSE 1998 Kap. 10.3.4 Nutzung regenerativer Energien.

10 RREP 2011 Kap. 6.5 Energie einschließlich Windenergie, Eignungsgebiete für Windenergieanlagen als Ziel der Raumordnung festgesetzt.

11 Lt. Hoffmann 2015 hat sich die Flächenkulisse der Windenergieeignungsgebiete von ca. 2.000 ha im RROP 1998 auf ca. 4.100 ha im Entwurf des Teilplans 2013 erhöht, das entspricht einem Flächenanteil von 0,74% an der Regionsfläche.

zum Jahr 2030 soll die Region zu einer Erneuerbare-Energien-Region ausgebaut werden, deren Energiebedarf aus der regionalen Energieerzeugung gedeckt wird (REK MSE 2015: 60). Dabei spielen auch die Akzeptanz und die Teilhabe der lokalen Bevölkerung und der Gemeinden eine wichtige Rolle. So wurden in dem MORO „beispielhaft die Möglichkeiten der Regionalplanung zur Sicherung der regionalen Teilhabe am Ausbau der erneuerbaren Energien“ (BMVI 2015: 12) „unter größtmöglicher Beteiligung der Kommunen, der ansässigen Bevölkerung und Wirtschaftsunternehmen zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung sowie im Einklang mit der Natur und dem Tourismus“ (REK MSE 2015: 47) aufgezeigt. Es wurde dabei u.a. über verschiedene Kooperations-, Träger- und Betriebsmodelle nachgedacht (z. B. Flächenpachtmodelle, Geschlossene Fonds, Bürgerwindpark als Genossenschaft). Eine interessante Idee war seinerzeit zudem die geplante Gründung der „Landwerke Mecklenburgische Seenplatte“, die ein Zusammenschluss der fünf regional ansässigen Stadtwerke und des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte in Form einer Dachorganisation sein sollten. Ziel der Landwerke sollte es sein, „insbesondere die kleinen ländlichen Gemeinden der Region bei der Sicherung der regionalen Teilhabe zu beraten und organisatorisch zu unterstützen“ (BMVI 2015: 14). Die Idee konnte jedoch letztlich leider nicht realisiert werden.<sup>12</sup>

Der Ansatz der wirtschaftlichen Beteiligung von Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürgern findet sich als Ziel der Raumordnung (**Z**) in der Teilfortschreibung wieder. Als dritter Absatz soll in Programmsatz 6.5(5) hinzugefügt werden: „In den Eignungsgebieten für Windenergieanlagen ist betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden im Rahmen der geltenden Gesetze die Möglichkeit zu geben, sich wirtschaftlich an neu zu errichtenden Windenergieanlagen zu beteiligen (**Z**)“ (RPV MSE 2018a: 3). Diese Überlegungen des RPV trafen sich seinerzeit mit parallelen landespolitischen und -planerischen Aktivitäten, die in ein entsprechendes Gesetz (Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks in Mecklenburg-Vorpommern (Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz – BüGembeteilG M-V) vom 18. Mai 2016),<sup>13</sup> ein Handbuch (EM MV 2018) sowie den Programmsatz 5.3(4) im Landesraumentwicklungsprogramm M-V mündeten (vgl. auch Hoffmann 2015: 7 f.). Derzeit wird dieses Gesetz jedoch vor dem Bundesverfassungsgericht beklagt.<sup>14</sup>

Da sich die Rahmenbedingungen im Energiesektor, insbesondere bezogen auf die Einspeisevergütung nach EEG, nach Erstellung des REEnK geändert hatten, wurde der Entwurf jedoch nie durch die Gremien des Planungsverbandes verabschiedet.<sup>15</sup> Die grundsätzlichen Zielsetzungen sind gleichwohl aktuell und finden sich in den anderen Dokumenten wie dem REK und geplant auch im RREP wieder. So soll das Leitbild „als Grundlage für den Ausbau der Erneuerbaren-Energien-Nutzung in der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte“ als Punkt 7.4 im Rahmen der Fortschreibung des RREP in Kapitel 7 „Strategien der Umsetzung“ ergänzt werden (RPV MSE 2018a: 40). Auch im REK wird auf das REEnK und das Leitbild Bezug genommen (REK MSE 2017: 60)

12 Mündliche Aussage Christoph v. Kaufmann, Leiter der Geschäftsstelle des RPV MSE am 29.08.2019.

13 GVOBl. M-V 2016: 258.

14 Mündl. Aussage Christoph v. Kaufmann, Leiter der Geschäftsstelle des RPV MSE am 29.08.2019.

15 Mündl. Aussage Christoph v. Kaufmann, Leiter der Geschäftsstelle des RPV MSE am 29.08.2019.

und in Handlungsfeld 4 finden sich unter Ziel 3 „Energieeinsparung, Stärkung der Erneuerbaren Energien sowie Erhöhung der Energieeffizienz“ u.a. die Teilziele „Behutsamer Ausbau erneuerbarer Energien unter Berücksichtigung der Belange des Natur- und Freiraumschutzes, der Landschaftspflege, der Tourismuswirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft und der ansässigen Bevölkerung“ oder „Steigerung der Akzeptanz und der Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen und beteiligten Akteurinnen und Akteure“.

In einem aktuellen MORO wird das Thema Akzeptanz des Ausbaus der erneuerbaren Energien vor dem Hintergrund Landschaft und deren Transformation aufgegriffen. In dem MORO „Landschaftsgestaltung in der Mecklenburgischen Seenplatte – im Spannungsfeld von kulturellem Erbe, Schrumpfung und Energiewende“ wurden in drei landschaftlich unterschiedlich geprägten Teilräumen („Energiewendelandschaft“, „historische Kulturlandschaft“, „Flusslandschaft“) (BMI 2018) Workshops mit Stakeholdern der Landnutzer (Bauernverband, Windenergiebranche, Tourismusverband, Landschaftspflegeverband), mit Gemeinden und sektoralen Fachbehörden durchgeführt, bei denen die mit der Energiewende verbundene Transformation der Landschaften diskutiert wurde. Damit wurde versucht, die jeweils spezifischen Perspektiven und Belange der einzelnen Akteure in die regionalplanerischen Überlegungen einzubinden.<sup>16</sup> Im Ergebnis entstand ein Strategiepapier zur regionalen Landschaftsgestaltung, das Ziele und Empfehlungen zur erhaltenden Kulturlandschaftsentwicklung in der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte enthält (RPV MSE 2019). Geplant ist, daraus mögliche regionalplanerische Ziel- und Grundsatzformulierungen für die formelle Regionalplanung abzuleiten und einen entsprechenden Beschluss im Regionalen Planungsverband über eine Fortschreibung des RREP u.a. auch zur Einführung von besonders wertvoller historischer Kulturlandschaft als neuer Raumkategorie herbeizuführen.<sup>17</sup>

In der Region fanden unter Koordination von anderen regionalen Institutionen zudem weitere Aktivitäten zur Unterstützung des Ausbaus der erneuerbaren Energien statt. So war die Mecklenburgische Seenplatte von 2009 bis 2015 Bioenergieregion in einer Fördermaßnahme des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL 2015).<sup>18</sup> Zudem haben sich in der Region mehrere Bioenergievillagen entwickelt (z.B. seit 2012 Bollewick).<sup>19</sup>

---

16 <https://www.region-seenplatte.de/Konzepte-und-Projekte/Regionale-Landschaftsgestaltung> (05.09.2019).

17 Ebd.

18 Koordination durch das regional ansässige Landeszentrum für erneuerbare Energien Mecklenburg-Vorpommern.

19 <https://zukunftscommunen.de/kommunen-projekte/bioenergievillage-bollewick/> und <https://bioenergievillage.fnr.de/bioenergievillagen/liste/> (03.09.2019).

SDG	RREP	Modellvorhaben	REK	Projekte
SDG 7: Bezahlbare und saubere Energie  Indikator: Leistung installierter Windenergie / Ew.	Grundsatz und Ziele zu erneuerbaren Energien in Kap. 6.5  Außerdem Teilfortschreibung Windenergie	MORO „Regionale Energiekonzepte“ Entwurf REEnK  Strategiepapier Regionale Landschaftsgestaltung  BMEL-Vorhaben Bioenergieregionen	Handlungsfeld 4  Ziel 3  Stärkung erneuerbarer Energien	Bioenergie-dörfer  Idee Landwerke

Tab. 4: Aktivitäten in der Region hinsichtlich der Umsetzung des SDG 7 / Quelle: Eigene Darstellung

### Fazit

In der Region Mecklenburgische Seenplatte zeigt sich ein erfolgversprechender Ansatz beim Zusammenspiel von formeller Regionalplanung und informeller Regionalentwicklung, der Potenziale für die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielsetzungen erkennen lässt. Idealtypisch lässt sich das Muster vereinfacht in der Abfolge Strategie (Modellvorhaben) – Steuerung (Regionales Raumentwicklungsprogramm) – Umsetzung (Regionale Entwicklungskonzepte, Projekte) darstellen.

Ein zentraler Akteur in diesen Prozessen ist dabei der regionale Planungsverband bzw. dessen Geschäftsstelle in Verbindung mit der sog. Facharbeitsgruppe. Letztere haben i. d. R. die Prozesse initiiert sowie koordiniert und relevante Themen auf die regionale Agenda gebracht. Die Modellvorhaben der Raumordnung können als Impulse für die Strategiebildung in der Region angesehen werden (Hoffmann 2017c). Die in den erarbeiteten und teilweise durch die Verbandsversammlung verabschiedeten Strategiepapieren beschriebenen Strategien und Zielsetzungen sowie Projekt- und Maßnahme-Ideen werden dann, wie hier beispielhaft anhand der SDGs 3 und 7 gezeigt werden konnte, in entsprechende Programmsätze des Regionalen Raumentwicklungsprogramms sowie in die Zielsetzungen und (Leit-)Projekte verschiedener Regionaler Entwicklungskonzepte übernommen. Die Umsetzung wurde begleitet und unterstützt. Neben der Unterstützung des Phasing-in steht z. B. bei den erneuerbaren Energien insbesondere auch die planerische Steuerung und die Verbesserung der Akzeptanz bei der Bevölkerung für Maßnahmen in Richtung nachhaltiger Entwicklung im Vordergrund. In dieser Vorgehensweise lassen sich einige der konstitutiven Elemente bzw. strategischen Prinzipien für eine nachhaltige Entwicklung (vgl. Hübler/Kaether/Selwig et al. 2000) erkennen, wie z. B. Integration, Vernetzung, Partizipation, Kooperation oder auch Konsistenz. Auch wird hier die Gemeinwohlorientierung der Regionalplanung deutlich durch den Ausgleich der Interessen des Gemeinwohls (Vorantreiben Energiewende, Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels) und der Interessen der Bevölkerung vor Ort.

Für die Unterstützung, das Vorantreiben der kooperativen Prozesse und die Umsetzung sind die personellen und finanziellen Ressourcen der Geschäftsstelle des RPV jedoch deutlich zu gering. In der Vergangenheit (und bis in die Gegenwart) gelang es immer wieder, mit der Beteiligung an Modellvorhaben zusätzliche Wissens- sowie Prozess- und Managementkapazitäten und -ressourcen in die Region zu holen. Die regionale Wissensbasis konnte damit verbreitert, regionale Akteursnetzwerke konnten aufgebaut bzw. vertieft und regionale Entwicklungsprozesse koordiniert und gemanagt werden. Allerdings waren, bedingt durch die Teilnahme an den Modellvorhaben, die bearbeiteten Themen teilweise von der „Themenkonjunktur“ der Programme abhängig. Zudem ist eine fehlende Kontinuität bei themenbezogenen (Akteurs-)Netzwerken, die durch die programmfinanzierten Regionalmanagements aufgebaut wurden, zu erkennen. Positiv zu sehen ist dennoch, dass strategische Grundlagen für eine nachhaltige Raumentwicklung erarbeitet und weiterentwickelt werden konnten, ein langjährig aufgebautes Erfahrungswissen vorhanden ist, es eine Reihe engagierter regionaler Akteure gibt, bei denen Vertrauen untereinander aufgebaut wurde, und diese Netzwerke schnell für verschiedene Themen aktiviert werden können. Auch konnten einige Ansätze z. B. in der Daseinsvorsorge trotz der geringen Ressourcen weiterbearbeitet werden (Ärztemonitoring).

Es lassen sich bei den in der Region Mecklenburgische Seenplatte verfolgten Ansätzen Potenziale erkennen, um Regionalplanung und Regionalentwicklung zu „wirkmächtigen Akteuren für die große Transformation“ werden zu lassen. Dafür ist jedoch ein starkes und dauerhaftes Management für eine nachhaltige Regionalentwicklung notwendig, welches das Zusammenspiel von formeller Regionalplanung und Regionalentwicklung und deren Akteuren auf den verschiedenen räumlichen Ebenen (Region, Landkreis und teilräumliche LEADER-Konzepte) und im Sinne eines integrativen Schnittstellenmanagements koordiniert, fachübergreifende und interkommunale Kooperationen initiiert sowie entsprechende Projekte anstößt und voranbringt. Hierfür sind jedoch deutlich höhere personelle und auch finanzielle Ressourcen und angepasste Organisationsstrukturen notwendig, die die derzeit vorhandenen Strukturen der Regionalplanung und -entwicklung ergänzen und unterstützen.

### **4.3.3 Rolle der Dorfentwicklung in Niedersachsen**

#### **Dorfentwicklung und Veränderungsprozesse**

Die Leitbilder und Ziele der Dorfentwicklung sind eng an gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Veränderungsprozesse gekoppelt und haben sich in den letzten 70 Jahren kontinuierlich verändert. Ein Blick auf die Phasen der Dorfentwicklung verdeutlicht diese Verknüpfung. In der Nachkriegszeit standen zunächst der Wiederaufbau und die Modernisierung der technischen Infrastruktur im Mittelpunkt. Es folgte eine Phase (1960er und 1970er Jahre) der Dorfsanierung nach städtischen Standards. Henkel (2012: 292) beschreibt die Dorferneuerung dieser Zeit als „eine Phase des unbekümmerten (...) Umgangs mit der ländlichen Baukultur“. Entsprechend des Leitbilds des „autogerechten Dorfes“ wurden Durchgangsstraßen ausgebaut und oft musste die historische Bausubstanz des Ortskernes einem überdimensionierten Straßenbau weichen. Die mit Flächensanierungen und dem Aufbau von Neubauvierteln

verbundene Modernisierung des Dorfes erschien vielen Dorfbewohnern zeitgemäß, denn so konnten sie sich „einen Traum erfüllen“ und ein neues Haus im Dorf, angebunden an ein autogerechtes Straßennetz, beziehen. Die Wiederentdeckung und Wertschätzung der dörflichen Kulturlandschaft mit ihrer historischen Baukultur, den typischen Dorfgärten und der das Dorf umgebenden Flur prägt die Dorferneuerungsplanung seit den 1980er Jahren. Entscheidend für ihre Weiterentwicklung war unter anderem die Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes von 1976. Hierin wurde die bestandsorientierte, erhaltende Dorferneuerung gesetzlich verankert, womit diese sich erstmals offiziell von der Städtebauförderung abhob (Magel/Bock 2007: 139). Die Dorferneuerungsplanung entwickelte sich zu einem integrierten Planungsinstrument, welches bauliche, agrar- und infrastrukturelle sowie zunehmend auch ökologische und soziale Aspekte des Dorfes einbezogen hat. Seit den 1990er Jahren setzt die Dorferneuerung, anfangs eine Expertenplanung, immer stärker auf die Mitwirkung der Dorfbewohner (Henkel 2012: 295). Magel (2000: 135) hebt hervor: „Die nun allerorten geforderte partizipative Bürgerbeteiligung plus Bürgerverantwortung ist in der Dorferneuerung längst selbstverständlich geworden“. Betont wird die Schlüsselrolle der Kommunikation. Die Dorferneuerung hat also schon früh und sehr bewusst die Dorfbewohner in die Planung mit einbezogen (vgl. Harteisen/Eigner-Thiel 2017: 160).

Der Blick auf die Entwicklung des Instruments der Dorferneuerung/Dorfentwicklung zeigt, dass die Themen immer eng an räumliche, wirtschaftliche und soziale Veränderungsprozesse gekoppelt waren. So verwundert es nicht, dass die Dorfentwicklung sich aktuell auch den Themen „Klimawandel/Klimaschutz“ und „Soziales Leben im Dorf“ zuwendet. Gemäß dem Leitbild „Global denken – lokal handeln“ stellt sich die Dorfentwicklung den aktuellen Herausforderungen und sucht nach Wegen, ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Raumentwicklung zu leisten. In Niedersachsen sind in den vergangenen Jahren Modellprojekte zu „Dorfentwicklung und Klimaschutz“ und zur „Sozialen Dorfentwicklung“ initiiert worden. Diese Modellprojekte sollen Erkenntnisse für eine thematische Weiterentwicklung des Förderinstruments Dorfentwicklung liefern. Mit Bezug zum übergeordneten Thema einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation wird im Folgenden das Modellprojekt „Dorfentwicklung und Klimaschutz“ beispielhaft betrachtet.

### **Dorfentwicklung in Niedersachsen heute**

In Niedersachsen besteht für Kommunen die Möglichkeit, sich beim Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für die Dorfentwicklungsförderung zu bewerben. In den aufgenommenen Dorfgemeinschaften werden Planung, Umsetzungsbegleitung und Einzelmaßnahmen gefördert. In dem mehrjährigen Prozess wird ein Austausch der Gemeindeverwaltung mit den Dorfbewohnerinnen und Dorfbewohnern über die Gestaltung und Entwicklung des Ortes angestoßen. Einbezogen in den Prozess werden auch lokale Wirtschaftsunternehmen, Kirchen und Vereine. Ein Planungsbüro moderiert den Dorfentwicklungsprozess, erarbeitet gemeinsam mit den lokalen Akteurinnen und Akteuren den Dorfentwicklungsplan und berät die Projektträger in Bezug auf konkrete Einzelmaßnahmen im anschließenden Umsetzungsprozess. Die Dorfentwicklung orientiert sich dabei an den Fragen: Wie wollen wir zukünftig leben? Was sind unsere Herausforderungen hier vor Ort? Wie können wir diesen begegnen?

Wie dargestellt, ist das Instrument Dorfentwicklung durch seine jahrzehntelange Präsenz und seine Erfolge in den Dorfgemeinschaften grundsätzlich anerkannt. Auch ist es im Rahmen der Dorfentwicklung immer wieder gelungen, gesamtgesellschaftliche Herausforderungen auf lokaler Ebene aufzugreifen und Veränderungsprozesse zu gestalten. Bei der großen Transformation nach dem WBGU-Gutachten 2011 geht es darum, dass Individuen und die Zivilgesellschaft kollektive Verantwortung für die Vermeidung negativer Auswirkungen des Klimawandels übernehmen. Hier anknüpfend soll nun diskutiert werden, ob das Instrument der Dorfentwicklung in Niedersachsen eine Perspektive bietet, Klimaschutzbewusstsein und -engagement in der dörflichen Bevölkerung zu wecken und zu fördern sowie konkrete Maßnahmen zum Klimaschutz in den Dorfentwicklungsprozess zu integrieren.

Grundsätzlich sind im Dorfentwicklungsprozess in mehreren Handlungsfeldern Verknüpfungen mit dem Ziel „Klimaschutz“ möglich. So kann im Handlungsfeld „Siedlungsentwicklung“ die energetische Sanierung von Gebäuden und die Nutzung von erneuerbaren Energien thematisiert werden, im Handlungsfeld „Mobilität“ kann über die Förderung von Elektromobilität im Dorf nachgedacht werden, aber auch die Sicherung der Nahversorgung im Dorf (Vermeidung von Verkehr) und die klimagerechte Gestaltung von Freiräumen (Beschattung, Überflutungsschutz) sind Themen des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung. Obwohl die genannten Ansatzpunkte für den Klimaschutz gegeben sind, findet eine systematische Integration der Ziele des Klimaschutzes in die Dorfentwicklung im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung für die große Transformation bisher kaum statt.

Die folgenden Überlegungen knüpfen nun an die wie folgt formulierte Vorannahme an: „Die Dorfentwicklung kann als Entwicklungsinstrument die große Transformation mitgestalten, allerdings müssen dazu Strategien, Planungsmethoden und Förderrichtlinien weiterentwickelt werden“ und sie beziehen sich zudem auf das Modellvorhaben „Dorfentwicklung und Klimaschutz“ in Niedersachsen.

### **Analyse des Modellvorhabens „Dorfentwicklung und Klimaschutz“**

In jedem Dorfentwicklungsprozess in Niedersachsen sind nach Vorgaben des Landes Niedersachsen die Pflichthandlungsfelder Demographie, Innenentwicklung und auch Klimaschutz/Klimafolgenanpassung zu behandeln. So heißt es u. a. in den Erläuterungen zum Antrag auf Aufnahme in das Dorfentwicklungsprogramm: „Es sollte zum Ausdruck kommen, welche Überlegungen, Konzepte, Strategien oder Erfahrungen es in der Gemeinde/den Gemeinden oder im Verfahrensgebiet zu (...) aktuellen Fragen gesellschaftlicher Veränderungsprozesse wie Demographie, Klimaschutz, Daseinsvorsorge (insbesondere Gesundheit) und Mobilität gibt“ (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017a). Diese Vorgabe lässt allerdings große Spielräume und verpflichtet nicht zur Umsetzung von konkreten Maßnahmen des Klimaschutzes auf dörflicher Ebene. In Niedersachsen beschreibt die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE-Richtlinie) die Förderinhalte der Dorfentwicklung. Dem Handlungsfeld „Klimaschutz und Klimafolgenanpassung“ wird in der ZILE-Richtlinie aktuell keine zentrale Bedeutung in der Verknüpfung zur Dorfentwicklung eingeräumt. Lediglich unter „Sonstige Förderinhalte“ findet sich die Aussage: „Zu den förderfähi-

gen Ausgaben von Projekten an Gebäuden zählen auch die Aufwendungen zur Verbesserung der Wärmedämmung oder der erstmaligen Wärmedämmung, die im Rahmen der geförderten Gewerke entstehen“ (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017b).

Obwohl der Klimaschutz aktuell mehr denn je politisch und gesellschaftlich gefordert wird, kann festgestellt werden, dass die aufgezeigten thematischen Anknüpfungspunkte zur Realisierung von Klimaschutzmaßnahmen in der Richtlinie zur Dorfentwicklung in Niedersachsen bisher nicht integriert wurden. Abgesehen von wenigen Modellvorhaben (z.B. Bioenergiedörfer) fehlt somit auf dörflicher Ebene eine integrierte Strategie zu Klimaschutz und Klimafolgenanpassung. Auch deshalb wurde unter Federführung des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NSGB) und gefördert durch das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz das Modellprojekt „Dorfentwicklung und Klimaschutz“ durchgeführt (NSGB 2018).

Im Rahmen des Modellvorhabens „Dorfentwicklung und Klimaschutz“ wurden die Dorfentwicklungsprozesse der drei niedersächsischen Dorfregionen Holte-Lastrup-Herßum (Gemeinde Lähden, Landkreis Emsland), Wahrenholz-Schönewörde (Gemeinden Wahrenholz und Schönewörde, Landkreis Gifhorn) sowie Duderstädter Dörfer (Stadt Duderstadt, Landkreis Göttingen), die alle 2015 in das niedersächsische Dorfentwicklungsprogramm aufgenommen wurden, in Bezug auf die Integration von Strategien und Maßnahmen zum Klimaschutz analysiert. Auch wenn in allen Dorfregionen die Themen „Energetische Sanierung“ und „Nutzung erneuerbarer Energien“ im Dorfentwicklungsprozess präsent sind, fehlt es an einer strategisch-konzeptionellen Einbindung der Thematik „Klimaschutz/Klimafolgenanpassung“. Im Hintergrundgespräch wurde deutlich, dass es bei den Akteurinnen und Akteuren oft an Wissen und Qualifizierung fehlt, um die Dorfentwicklung zu einem Instrument zur Gestaltung der großen Transformation werden zu lassen. So haben Dorfbewohnerinnen und Dorfbewohner, insbesondere dann, wenn sie Eigentümer einer Immobilie sind, oft großes Interesse an innovativen technischen Lösungen zur Steigerung der Energieeffizienz, im Dorfentwicklungsprozess mangelt es aber häufig an qualifizierter Beratung zu diesem Thema. Die örtlichen Handwerker (Schornsteinfeger, Heizungsinstallateur, Elektriker) verfügen zwar oft über ein gutes technisches Detailwissen und könnten bezogen auf den Hauseigentümer sicher auch eine gute Beratung leisten, sind aber in die integrierten Dorfentwicklungsprozesse nicht als Experten eingebunden. Die Planerinnen und Planer, die ja eigentlich die verschiedenen Akteure zusammenführen sollten und so Wissen verfügbar machen könnten, weisen auf ein knappes Budget und zu kurze Planungszeiträume hin, die es erschweren, neue Themen und Methoden in der Dorfentwicklung zu etablieren. Es muss daher konstatiert werden, dass Klimaschutz zwar politisch und gesellschaftlich erwünscht ist, allerdings in der Dorfentwicklung trotz vielfältiger thematischer Anknüpfungsmöglichkeiten bisher völlig unzureichend berücksichtigt wird. Ohne einen Paradigmenwechsel in der Dorfentwicklung mit einer thematischen und förderpolitischen Fokussierung auch auf das Thema „Klimaschutz/Klimafolgenanpassung“ kann es somit kaum gelingen, die Dorfentwicklung zu einem Instrument der Gestaltung der großen Transformation zu wandeln.

### Umsetzungsorientierte Empfehlungen

Die Auseinandersetzung mit dem Thema „Dorfentwicklung und Klimaschutz“ macht deutlich, dass mit dem Instrument der Dorfentwicklung durchaus ein Beitrag zu Klimaschutz/Klimafolgenanpassung auf lokaler Ebene erbracht werden könnte, allerdings nur dann, wenn alle Beteiligten diese Thematik als einen neuen Schwerpunkt der Dorfentwicklung verstehen und in ihrem Zuständigkeitsbereich verankern würden. In diesem Zusammenhang erscheint es zunächst wichtig, dass Politik und Landesverwaltung ihre Steuerungsverantwortung für eine Neuausrichtung des Förderprogramms Dorfentwicklung wahrnehmen und sich die Erkenntnisse des Modellvorhabens dann auch in einer weiterentwickelten Förderrichtlinie Dorfentwicklung (ZILE-Richtlinie des Landes Niedersachsen) wiederfinden.

Sehr wichtig erscheint auch die Zusammenarbeit mit den Energieagenturen der Landkreise, da diese oft über hervorragend qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich „Klimaschutz/Klimafolgenanpassung“ verfügen und im Rahmen von Dorfentwicklungsprozessen ihre Kompetenz einbringen könnten.

Gemeinsames Handeln für den Klimaschutz setzt eine abgestimmte Strategie voraus. Deshalb wird hier vorgeschlagen, im Rahmen von Dorfentwicklungsprozessen integrierte Klimaschutzkonzepte analog zu energetischen Quartierskonzepten, wie wir sie aus Kleinstädten kennen, zu erarbeiten. Der Quartiersbezug wäre zumindest in größeren Dörfern ebenfalls sinnvoll, da in Neubauquartieren der Nachkriegszeit andere Maßnahmen erforderlich sind als im Altbaubestand des Dorfkerns. Übergeordnetes Ziel eines integrierten Klimaschutzkonzeptes für das Dorf sollte die Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes im Gebäudebereich sein. Allein schon der Prozess der Erarbeitung eines energetischen Quartierskonzeptes im Dorf würde die Dorfgemeinschaft für das Thema „Klimaschutz“ sensibilisieren und im Idealfall entstehen Akteursgemeinschaften, die entweder quartiersbezogen oder in kleinen Dörfern auch dorfbezogen Klimaschutzmaßnahmen entwickeln und umsetzen. Konkret sind u.a. Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung, zur energieeffizienten Wärmeversorgung, zum Ausbau und zur Nutzung erneuerbarer Energien, aber auch zur Entwicklung einer klimafreundlichen Mobilität denkbar. Jedes Dorf oder Dorfquartier könnte so einen eigenen Beitrag zu den Klimaszutzzielen von Bund und Land leisten und im besten Fall entwickelt sich aus der Dorfgemeinschaft im Prozess eine lokale „Klimaschutzgemeinschaft“, die sich auf den Weg zu einem CO<sub>2</sub>-neutralen Dorf macht.

In diesem Sinne sollte bei der Weiterentwicklung des Förderinstruments Dorfentwicklung die Gemeinwohlorientierung noch stärker als schon bisher betont werden. Das kann besonders dann gelingen, wenn dorfregionale Projekte zu Themen, die von Gemeinschaften getragen werden wie z.B. Mobilität, Innenentwicklung und auch Klimaschutz, im Förderspektrum an Bedeutung gewinnen.

#### 4.3.4 Erkenntnisse aus einem Modellprojekt zur Innenentwicklung im Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum Baden-Württembergs

##### Einordnung und Überblick

Stefan Kurath (2019) berichtet unter dem Titel „Jetzt die Innenentwicklung“ über die Geschichte und Situation der Innenentwicklung in der Schweiz. Er stellt fest: „Seit 85 Jahren wird über die vermeintlich fehlende Planung und die Urbanisierung der Landschaften in der Schweiz diskutiert.“ Am 10. Februar 2019 fand eine Volksabstimmung in der Schweiz statt, bei der sich die Bürgerschaft mehrheitlich gegen die sogenannte „Zersiedelungsinitiative“ der Jungen Grünen, mit der weiterer Landschaftsverbrauch stark eingeschränkt werden sollte, ausgesprochen hat. In Deutschland wird ebenfalls seit Jahrzehnten über den „Flächenverbrauch“ gesprochen. Es hat eine Vielzahl von Untersuchungen, Programmen, Forschungsinitiativen, Gesetzesänderungen und politischen Willensbekundungen gegeben, u.a. das sogenannte „30-Hektar-Ziel“, also die Begrenzung des täglichen Flächenverbrauchs auf unter 30 Hektar pro Tag bis 2030 in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2016: 159). In der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Baden-Württemberg ist eine „Begrenzung des Flächenverbrauchs bis 2020 auf rund 3 ha pro Tag in Baden-Württemberg (-55% gegenüber 2012) als Beitrag des Landes zum Ziel des Bundes“ formuliert worden (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2016: 17).

Trotz eines sukzessive entstandenen, vielseitigen und differenzierten planerischen Instrumentariums zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme konnte bisher keine echte Trendwende erreicht werden (Bundesregierung 2016; Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2016). Fakt ist, dass von diesem Instrumentarium zu wenig Gebrauch gemacht wird (z.B. Kurath 2019 für die Schweiz; Jörissen/Coenen 2007 für Deutschland). Jörissen/Coenen (2007) führen eine Reihe von Gründen hierfür auf, unter anderem die begrenzte Perspektive kommunaler Planung. Kommunen seien die Schlüsselakteure, aber vor allem dem individuellen Wohl der Gemeindeglieder verpflichtet und nicht der Wahrnehmung regionaler, überregionaler oder gar nationaler und globaler Belange.

Aus der Sicht der meisten Experten-Stellungnahmen könnte ein Instrumentenmix aus planerischen, kommunikativ-kooperativen und ökonomischen Instrumenten steuernde Wirkung erzielen. Eine Untersuchung im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung (Ulmer/Renn/Ruther-Mehlis et al. 2007) zum 30-Hektar-Ziel hat ergeben, dass nur eine Gesamtstrategie erfolgversprechend zu sein scheint. Aufgrund der kommunalen Planungshoheit seien die Gemeindeverantwortlichen als wichtigste Adressatengruppe von Strategien zur Erreichung eines Bewusstseinswandels anzusehen. Ein zentrales Ergebnis dieser Untersuchung war, dass der Faktor „Qualität“ der Innenstädte und Ortskerne bedeutsam sei und dass das 30-Hektar-Ziel auch ein Qualitätsziel sein sollte. Kommunikations-, Lern- und Leitbildprozesse im Sinne eines breit angelegten Bewusstseinswandels seien entscheidend.

### **Flächeninanspruchnahme und Leerstand im ländlichen Raum**

Bock und Preuß (2011) stellen fest, dass neue Siedlungsgebiete vorwiegend in ländlichen Regionen und dort vor allem abseits des schienengebundenen Nahverkehrs und nicht in zentralen Orten entstehen. Bronner (2017) zeigt für Baden-Württemberg, dass der Flächenverbrauch pro Kopf und Jahr umso größer ausfällt, je kleiner die Gemeinde ist, in der er stattfindet. In vielen Orten im ländlichen Raum Baden-Württembergs stehen jedoch Wohngebäude und landwirtschaftliche Anwesen ganz oder teilweise über längere Zeit oder dauerhaft leer. Die Ausweisung neuer Baugebiete bei niedrigen Baulandpreisen stellt eine Konkurrenz für die Aktivierung der innerörtlichen Gebäude und Baulücken dar. Doch vermehrt wird in jüngster Zeit Protest aus bisher eher ungewohnter Richtung laut. Landwirte und ihre Vertretungen sind häufig nicht mehr ohne Weiteres bereit, weitere Flächen – meiste hochwertige Ackerflächen – für eine Bebauung aufzugeben und zu verkaufen. Die Flächennutzungskonkurrenzen verschärfen sich auch im ländlichen Raum (z.B. Deutscher Bauernverband 2019).

Leerstand ist ein Symptom für tiefgreifende Veränderungen in vielen Lebensbereichen und betrifft neben den Wohngebäuden auch öffentliche Gebäude wie Schulen, Rathäuser, Kindergärten oder Gasthäuser. Viele, auch bewohnte Häuser sind außerdem renovierungs- oder sanierungsbedürftig. Langjähriger Leerstand führt zum baulichen Verfall und damit zu einer Entwertung, bis letztendlich keine Interessenten mehr gefunden werden können und nur noch der Abbruch der Immobilie wirtschaftlich darstellbar erscheint. Jedoch selbst der Abbruch erfordert eine Investition, die häufig von den jeweiligen Eigentümern (häufig sind es die Erben, die nicht mehr im Ort wohnen) nicht mehr getätigt wird, sodass langsam Bauruinen entstehen, die den Ortskern insgesamt weiter in eine Abwärtsspirale befördern.

### **Das Modellprojekt MELAP PLUS**

Das „Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials“, kurz MELAP, wurde vom Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg erstmals im Zeitraum 2003–2008 durchgeführt (Forschungsgruppe Stadt und Umwelt 2009). MELAP PLUS war das Nachfolgeprojekt im Zeitraum 2010–2015 (Projektteam PFEiL 2015; Malburg-Graf/Gothe 2016). Das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum Baden-Württemberg (ELR) war Rahmen und Grundlage des Modellprojekts. Zentrales Anliegen des ELR ist die integrierte Strukturentwicklung von Städten und Gemeinden im ländlichen Raum sowie von ländlich geprägten Orten in Verdichtungsräumen und ihren Randzonen.

MELAP PLUS zielte ab auf die Durchführung beispielhafter Projekte der Innenentwicklung und auf eine Bewusstseinsbildung für eine neue Qualität im Ortskern ländlicher Gemeinden. Eine neue Qualität im Ortskern soll zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und damit auch zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in ländlichen Gemeinden beitragen. Im Zentrum stand die gezielte Förderung möglichst hochwertiger investiver Innenentwicklungsprojekte, die nach Abschluss des Projekts als gute Beispiele für die Förderung im Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum herangezogen werden sollten. Beleuchtet wurde die zentrale Frage, wie eine neue Qualität im Ortskern entstehen kann. Diese nachhaltige Siedlungsentwicklung soll ökologische, soziale und (bau-)kulturelle Aspekte der Nachhaltigkeit voranbringen. Gegenstand der Untersuchung und der Diskussion im Modellprojekt waren folgende Fragen:

- > Wie entsteht eine neue Qualität im Ortskern?
- > Wie packen Gemeinden die Aufgabe der Innenentwicklung strategisch an?
- > Welche Vorgehensweisen der Innenentwicklung sind erfolgversprechend?
- > Wie werden Bürgerinnen und Bürger einbezogen?
- > Welche Möglichkeiten hat eine Gemeinde, die Nachfrage gezielt auf die Ortskerne zu lenken?

### **Die Bilanz des Modellprojekts**

Am Modellprojekt nahmen 14 Gemeinden mit insgesamt 13 Modellorten, verteilt über alle ländlichen Regionen Baden-Württembergs und alle Regierungsbezirke teil. In der Regel war nicht die gesamte Gemeinde der „Modellort“, sondern es handelte sich meist um einen Teilort bzw. ein Dorf einer sich aus mehreren Teilorten zusammensetzenden Kommune. In einem Fall schlossen sich drei Teilorte einer Stadt (Sinsheim im Rhein-Neckar-Kreis) zu einem Modellort (Bergdörfer) zusammen, in einem weiteren Fall wurde interkommunal zusammengearbeitet (Bernau im Schwarzwald und der benachbarte Ort Menzenschwand, Stadt St. Blasien). Eine der Anforderungen für die Teilnahme am Modellprojekt war, dass für die Dauer des Modellprojektes keine Neubauf Flächen im Modellort ausgewiesen wurden. Durch 166 private Projekte konnten insgesamt 120 innerörtliche Flächenpotenziale für eine Nutzung aktiviert und dadurch 82 neue Wohnungen geschaffen werden. Dazu gehörten Modernisierungs-, Umnutzungs- und Neubaumaßnahmen sowie Freiflächengestaltungen bei nicht genutzten innerörtlichen Gebäuden und Flächen. Zusätzlich zu den privaten Projekten wurden 73 kommunale Projekte gefördert. Dazu gehörten die planerische Begleitung jedes Modellortes über die gesamten fünf Jahre, eine Reihe von Wohnumfeldmaßnahmen, aber auch zum Beispiel der kommunale Zwischenerwerb von Grundstücken. Durch insgesamt 239 Projektanträge wurden Investitionen in Höhe von fast 40 Mio. Euro (davon 7,7 Mio. Euro Fördermittel) bewirkt.

### **Erkenntnisse und Erfahrungen: Bausteine der Innenentwicklung**

Die Abschlussbroschüre des Modellprojekts stellt eine Auswahl sehr unterschiedlicher Projekte vor und erörtert sogenannte „Bausteine der Innenentwicklung“ (Projektteam PFEIL 2015). Diese Bausteine sind als Empfehlungen an Gemeinden zu verstehen, die sich zum Teil aus den Erfahrungen im Modellprojekt ergaben und zum Teil auf Erkenntnissen anderer Projekte und Untersuchungen basieren. Letztere wurden in den Austauschtreffen und Veranstaltungen des Modellprojekts als Wissenstransfer in das Projekt eingespeist und zur Diskussion gestellt. Der Baustein „Gebäude“ wird an den Anfang der Darstellung gestellt. Er richtet sich sowohl an Multiplikatorinnen und Multiplikatoren als auch an jede Bürgerin und jeden Bürger. Die beiden Bausteine „Flächenmanagement und räumliches Gesamtkonzept“ sowie „Gemeindeverantwortliche und Bürgerschaft“ beinhalten Empfehlungen, die als wesentliche Rahmenbedingungen für eine gelingende Innenentwicklung zu verstehen sind, die von Kommunen mit ihren Gremien und ihrer Verwaltung geschaffen werden können.

## 1 Gebäude

Leer stehende Bestandsgebäude in der Ortslage wurden von den meisten Gemeindeverantwortlichen der Modellorte – das wurde in vielen Diskussionen deutlich – nicht als vollwertiger Ersatz für einen Neubau in einem Neubaugebiet angesehen. Den Abbruch und einen anschließenden Neubau auf der entstandenen Freifläche können sich dagegen weitaus mehr Akteure vorstellen. Bei einer Einwohnerbefragung des Vorläuferprojektes MELAP (Glaser 2005), an der 216 Personen im Alter zwischen 25 und 45 Jahren in sechs ländlichen Modellgemeinden teilnahmen, wurde nach deren Wohnwünschen gefragt. Die Entscheidung der Befragten fiel mehrheitlich auf den Neubau eines Einfamilienhauses in einem Neubaugebiet, gefolgt vom Neubau eines solchen Hauses im Ortskern. Das Renovieren eines Einfamilienhauses oder auch eines Bauernhauses kann sich allerdings auch ein kleinerer Teil der Befragten vorstellen. Im Modellprojekt MELAP PLUS (2010–2015) haben sich in fast allen Modellorten Menschen auf die Renovierung oder Instandsetzung von Bestandsgebäuden eingelassen (s. Projektstatistik dazu weiter oben). Manche haben – aus anderen Orten oder einer anderen Region kommend oder zurückkehrend – gezielt nach einem „alten Haus mit Charakter“ gesucht, anderen wohnten schon in dem betreffenden Gebäude und wollten es gern modernisieren. Einige dieser Personen haben Pioniergeist und Mut bewiesen und vergleichsweise hohe Summen investiert, zum Beispiel bei der Kernsanierung eines Pfarrhauses, der Reaktivierung von Teilen eines Schlosses oder der Instandsetzung eines alten Gasthauses nach 25 Jahren Leerstand.

In MELAP PLUS ließen sich aus den zahlreichen guten Projektbeispielen folgende Empfehlungen für Gemeinden und Bauwillige bzw. Wohnungssuchende herausarbeiten (Projektteam PFEiL 2015):

- > Konzepte für Bestandsgebäude gut durchdenken: Es geht darum, wertvolle Bausubstanz zu erhalten, die Stärken und den Charakter eines Gebäudes hervorzuheben und dabei zu einem sparsamen Umgang mit grauer Energie (die beim Bau genutzte Energie und die verwendeten Ressourcen) beizutragen. Testentwürfe können die Bandbreite der Möglichkeiten aufzeigen.
- > Die großen, ortsbildprägenden Gebäude, wie z.B. Scheunen, Rathäuser, Pfarrhäuser und Gasthöfe, aktivieren.
- > Die Nutzungen untergenutzter oder leer stehender öffentlicher bzw. öffentlich genutzter Gebäude zusammenlegen und dadurch neue Flächenpotenziale im Ortskern schaffen.
- > Bestehende Gebäude nur mit einem Konzept für die Folgenutzung abrechnen, da leere Flächen nicht unbedingt eine Aufwertung des Ortsbildes darstellen.
- > Bei Neubauten die örtlichen Bauprinzipien beachten und hierfür Planungsbüros und regionales Handwerk einbeziehen.
- > Durch Modernisieren in Schritten Kosten auf einen längeren Zeitraum verteilen und dadurch Bauprojekte ermöglichen.

- > Die Energiebilanz des Bauens und Modernisierens umfassend betrachten und individuelle Lösungen suchen.

## 2 Flächenmanagement und räumliches Gesamtkonzept

Flächenmanagement beginnt mit der Erhebung von innerörtlichen Flächenpotenzialen. Sinnvoll ist es, diese in einem digitalen Flächenkataster zu erfassen und in Plänen sichtbar zu machen. In einem Geographischen Informationssystem (GIS) kann auch das räumliche Gesamtkonzept für einen Ort mit den Qualitäten und Potenzialen für die Ortsentwicklung visualisiert werden. Um Aktivierungschancen und -hindernisse einschätzen zu können, ist die Bewertung der Flächenpotenziale wichtig, zum Beispiel auch im Hinblick auf die Offenhaltung als ökologisch oder für das Ortsbild wertvolle Freifläche.

Weitere Aspekte des Flächenmanagements und eines räumlichen Gesamtkonzepts sind:

- > Berücksichtigung der demographischen Entwicklung und der potenziell leer stehenden Gebäude (in denen nur noch eine oder zwei Personen im Seniorenalter leben) für die Ermittlung des Wohnflächenbedarfs der Zukunft.
- > Kritische Überprüfung der Bauleitplanung im Hinblick auf den Wohnflächenbedarf, gerade in Orten mit abnehmender Bevölkerung.
- > Berücksichtigung der Besonderheiten des Ortes sowie Erhaltung und Weiterentwicklung von historisch wertvollen Strukturen und Bausubstanzen.
- > Betrachtung der wahren Kosten der Siedlungsentwicklung, d.h. Bewertung der ökologischen, sozialen und kulturellen Kosten von Flächennutzungen.
- > Berechnung ökonomischer Folgekosten von Flächennutzungen, insbesondere neuer Flächeninanspruchnahme, mithilfe von Folgekostenrechnern.<sup>20</sup>
- > Finanzielle Unterstützung der Innenentwicklung durch Förderprogramme, auch kommunaler Programme wie z. B. „Innen vor Außen“ der Modellgemeinde Stadt Crailsheim.
- > Zusammenführung von Angebot und Nachfrage mit der Erkundung der Wohnwünsche der eigenen Bevölkerung, der Erschließung neuer Nutzergruppen und Erprobung von Marketingstrategien und neuen Wohnformen.
- > Durchführung von bodenordnenden Maßnahmen zur Schaffung neuer Qualität für das Wohnen in der Ortslage, z. B. indem der Zuschnitt von Grundstücken geändert wird, um mehr Freifläche für einzelne Gebäude in dicht bebauten Ortslagen zu gewinnen.
- > Überörtliche und interkommunale Zusammenarbeit durch

<sup>20</sup> Bspw. [www.fokosBW.de](http://www.fokosBW.de) oder [www.was-kostet-mein-baugebiet.de](http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de).

gemeindeübergreifende Vorgehensweisen in den unterschiedlichsten Bereichen des Flächenmanagements sowie durch interkommunale Gewerbe- und Wohnflächenpools (Buchert/Bleher/Müller-Herbers et al. 2010) und regionales Flächenmanagement.

In all diesen Bereichen wurden bis zum Abschluss des Modellprojektes nur punktuell Erfolge erzielt. Zum Beispiel wurden einige Erfahrungen mit innerörtlichen Bodenordnungen gemacht, wobei ein Modellort in Bezug auf die Einigung aller Eigentümer sehr erfolgreich, in Bezug auf die erreichte städtebauliche Qualität jedoch weniger überzeugend war. Manche Themen wurden lediglich als externes Wissen, z. B. in Form von Vorträgen bei Veranstaltungen, in das Modellprojekt eingespeist. Eine interkommunale Zusammenarbeit beim Flächenmanagement, die zum Beispiel durch einen interkommunalen Wohnflächenpool realisiert werden könnte, erscheint den meisten Verantwortlichen als nicht umsetzbar oder nicht notwendig (unveröffentlichte Bürgermeisterbefragung in MELAP PLUS 2014; Malburg-Graf/Gothe 2016). Auch eine überörtliche Zusammenarbeit beim Flächenmanagement innerhalb eines Gemeindegebietes trifft auf viele Hürden und scheitert meist am Bewahren der Eigenständigkeit jedes einzelnen Teilortes. Gerade hierin steckt jedoch ein sehr großes Potenzial für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Deshalb bedarf es an dieser Stelle eines Dialoges zwischen den verschiedenen räumlichen Ebenen und einer Stärkung der regionalen Ebene.

### 3 Gemeindeverantwortliche und Bürgerschaft

In allererster Linie entscheidend für eine erfolgreiche Innenentwicklung ist die *Halting der Gemeindeverantwortlichen*. Innenentwicklung kann nach den Erfahrungen im Modellprojekt in sehr vielen Orten im ländlichen Raum aufgrund geringerer Nachfrage nur gelingen, wenn ihr ein klarer Vorrang vor der Außenentwicklung eingeräumt wird. Einige Modellgemeinden fassten aus diesem Grund im Verlauf des Projektzeitraums mit ihren Gremien den Grundsatzbeschluss „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“. Eine weiterreichende Verabschiedung von der Außenentwicklung erschien jedoch den meisten als nicht realistisch (auch in Gemeinden mit Eigenentwicklung laut Regionalplan und stagnierender oder abnehmender Bevölkerung), unter anderem weil man den eigenen Bürgern aus Furcht vor deren Abwanderung die Errichtung eines neuen Gebäudes in einem Neubaugebiet ermöglichen müsse. Alleine die Möglichkeit weiterer Außenentwicklung wird als Voraussetzung für eine vitale Gemeinde oder einen vitalen Ort gesehen.

Innenentwicklung muss geplant sowie strategisch angegangen und deshalb als hochwertige und wichtige Planungs- und Managementaufgabe begriffen werden. Kommunikation, Kooperation, strategisches Denken und Projektmanagement sind gefragt. Entscheidend ist, dass Gemeinwohlintressen z. B. durch mutige Flächenziele wie das 3-Hektar-Ziel in Baden-Württemberg für die Umsetzung auf der lokalen Ebene operationalisiert und als Rahmen für die kommunalen Kommunikations- und Managementaufgaben anerkannt werden. Wichtig ist zunächst eine *gründliche Bestandsaufnahme*. Sie ist die Voraussetzung für eine übergeordnete Vision für *die Gemeinde*. Aus ihr werden Ziele, Maßnahmen und Prioritäten abgeleitet. Das *Entwicklungskonzept* ist

Grundlage für eine *kommunale Strategie der Orts- und Innenentwicklung sowie für die folgende Umsetzung und laufende Überprüfung*. MELAP PLUS hat gezeigt, wie anspruchsvoll diese Aufgabe ist und dass häufig Know-how in den kleinen Gemeinden, aber auch in Planungsbüros fehlt.

Der *Kompetenzaufbau und Strukturen für die Verstetigung von Entwicklungsaufgaben* und speziell für Innenentwicklung im ländlichen Raum sind ein zentrales Desiderat. Klein- und Mittelstädte sowie größere Gemeinden mit einer geeigneten Verwaltungsstruktur können leichter Strukturen und Zuständigkeiten schaffen als kleine Gemeinden. Bei der Bürgermeister-Befragung im Modellprojekt (Malburg-Graf/Gothe 2016) wurde neben einem geeigneten Verwaltungsmitarbeiter, einem gut informierten Gemeinderat und einem zumindest zeitweise einzubeziehenden Planungsbüro der Ortsvorsteher bzw. die Ortsvorsteherin als zentrale(r) Akteur(in), Ansprechpartner(in) der Bürgerschaft und Motor für Veränderungen benannt. Eine aus dem Modellprojekt heraus denkbare Struktur für die Verstetigung von Innenentwicklung zeigt Abbildung 3. Einige Modellgemeinden beriefen für die Dauer des Modellprojektes einen Beirat ein, in dem die verschiedenen Akteursgruppen vertreten waren. Dies muss nicht zwingend ein speziell auf die Innenentwicklung fokussierter Beirat sein, jedoch sollte das Thema eine wichtige Rolle in der Ortsentwicklung spielen.

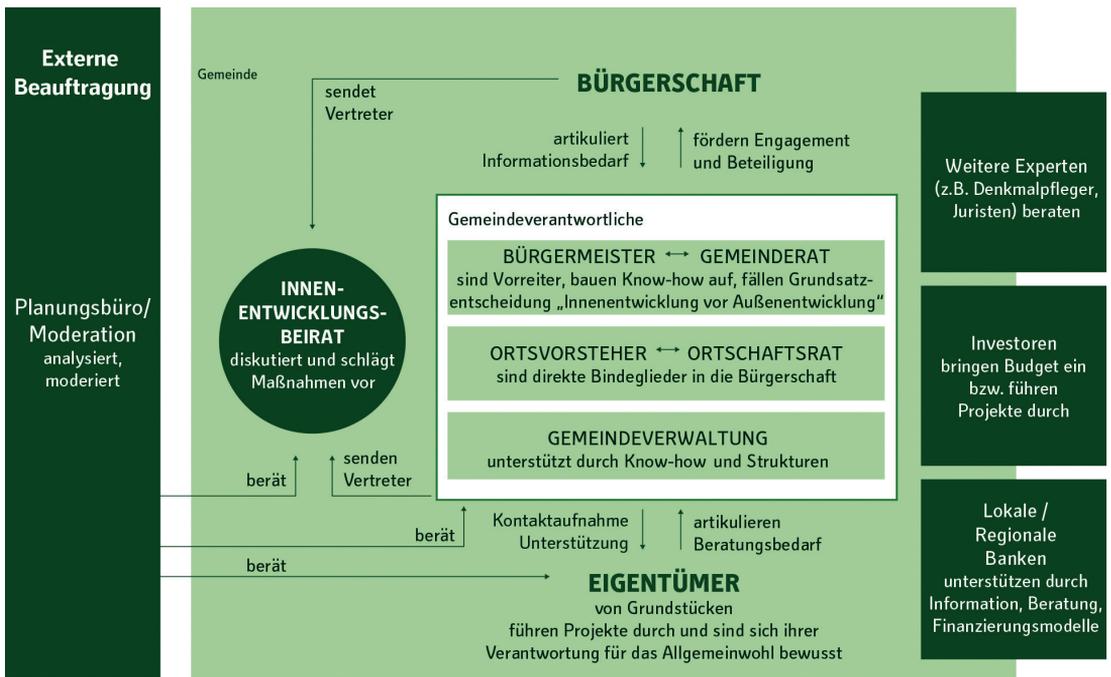


Abb. 3: Akteure der Innenentwicklung in einer Gemeinde und ihre Rolle; Entwurf: Malburg-Graf/Quelle: Projektteam PFEIL 2015: 17

Ein dritter wesentlicher Punkt dieses Bausteins ist die *Information und Beteiligung der Bürgerschaft* sowie speziell der *Dialog mit Eigentümerinnen und Eigentümern von Gebäuden und Flächen* im Innenbereich. Die Einbeziehung der Bürgerschaft war in MELAP PLUS ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Sie fand in den einzelnen Modellorten in unterschiedlichster Weise statt. Eine gute Bürgerbeteiligung lebt von Ergebnisoffenheit, frühzeitigem Beginn, Prozessqualität, professioneller Moderation, klaren Leitplanken und Transparenz. Was vonseiten der Gemeinde als nicht verhandelbar erscheint, sollte auch nicht zum Gegenstand der Beteiligung gemacht werden. In einem Modellort wurden mit Bürgerbeteiligung Leitlinien der Baukultur entwickelt, die am Ende dem Gemeinderat als Orientierungsrahmen für die zukünftige Innenentwicklung vorgelegt wurden. In einem anderen Modellort entstanden Bürger-Arbeitskreise zu den Themen „Leben“, „Wohnen“, „Jugend“ und „Denkmalschutz“, aus denen sich Leitbilder, Ziele und Projekte herauskristallisierten. Neben der Beteiligung im engeren Sinne ist jedoch auch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit für Innenentwicklung wichtig, die zum Beispiel mit Dorffesten verbunden werden kann. In einem Modellort fand ein Aktionstag statt, bei dem leer stehende Gebäude besonders in Szene gesetzt wurden.

Ein sehr großes Hindernis der Innenentwicklung ist, dass die Gemeinde keinen direkten Zugriff auf private Grundstücke und Immobilien hat und Interessenten meist nur in Neubaugebieten Angebote machen kann. Dies war die Aussage einer Reihe von Bürgermeister\*innen im Modellprojekt.

Im Zentrum einer Strategie für die Innenentwicklung stehen deshalb die Kommunikation und die Kooperation mit den Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken und Gebäuden. Die Kontaktaufnahme muss gut vorbereitet und sensibel gestaltet werden, informelle Kontakte gerade von Bürgermeister\*innen, Ortsvorstehern oder Gemeinderäten können hilfreich sein. Informationen im Gemeindeblatt, öffentliche Informationsveranstaltungen und schriftliche Eigentümerbefragungen sind weitere Schritte. Vorträge von Fachleuten zu Finanzierungsfragen, zum Verschenken und Vererben von Immobilien oder zum Denkmalschutz waren u. a. Informationsangebote im Modellprojekt. Ein wichtiger Grundsatz für das Eigentümergespräch ist, dass einerseits das Anliegen der Gemeinde deutlich wird und andererseits der Gesprächspartner sich nicht durch die Gemeinde unter Druck gesetzt fühlt. Die Eigentümeransprache fällt dann leichter, wenn die Gemeinde auch finanzielle Angebote z. B. in Form von Fördermitteln machen kann oder andere Vorteile, etwa eine Bodenordnung mit der Verbesserung von Eigentumsverhältnissen, in Aussicht stellen kann.

## **Fazit**

Aus dem fünfjährigen Modellprojekt lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass Kommunen als zentrale Akteure einerseits einen großen Handlungsspielraum für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und ein nachhaltiges Flächenmanagement haben und dass andererseits gerade kleine Gemeinden und Dörfer im ländlichen Raum mit diesem Handlungsspielraum häufig überfordert zu sein scheinen. Der Handlungsbedarf und der Handlungsspielraum bestehen sowohl nach innen – innerhalb der Kommune – als auch nach außen, und zwar in einem überörtlichen und interkommunalen bzw. regionalen Zusammenhang. Nicht nur kommunales, sondern auch regionales Flächenmanagement sind nach wie vor Zukunftsaufgaben. Handlungsbereitschaft, Bewusstsein, passende Strukturen, Prozesse und Kompetenzen zur Veränderung scheinen die entscheidenden Faktoren zu sein.

Gerade hier setzte das Modellprojekt an. Hervorzuheben ist, dass ländliche Gemeinden ein hohes Potenzial zur Transformation mitbringen, weil eine überschaubare Bürgergesellschaft (vertreten in Ortschaftsräten, in Kirchengemeinden, in traditionellen Vereinen und ganz neuen Zusammenschlüssen) als Verantwortungsgemeinschaft wirken kann und weil insbesondere der demographische Wandel mit allen Konsequenzen besonders spürbar und somit ein gewisser Leidensdruck gegeben ist. Häufig sind es in Baden-Württemberg gerade Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher auf der Teilerbene, die als Vertrauenspersonen und Integrationsfiguren Entwicklungen voranbringen können. Das Zugehen auf die Eigentümerinnen und Eigentümer von innerörtlichen Flächenpotenzialen durch die Ortsverwaltung muss im Zentrum einer kommunalen Strategie stehen und ist eine Daueraufgabe, denn Erfolge stellen sich erst im Laufe der Zeit ein. Aber auch einzelne Bürgerinnen und Bürger können Vorreiterrollen übernehmen, wie sich unter anderem an den innovativeren Bauprojekten zeigt. Entscheidend für die Zukunft wird sein, ob es von einer übergeordneten Ebene (insbesondere der Landes- und der regionalen Ebene) her gelingt, neues Wissen und die erforderlichen Kompetenzen so zu vermitteln, dass sie von den Akteuren angenommen werden und gleichzeitig die endogenen Potenziale zu stärken.

Modellprojekte und Förderprogramme der ländlichen Entwicklung können einen Beitrag leisten zur Innenentwicklung und damit auch zur nachhaltigen Raumentwicklung, indem sie die Grundsätze und Zielsetzungen derselben zu Fördervoraussetzungen erklären und solche Akteure unterstützen, die entsprechende Projekte in der Praxis umsetzen. Bezogen auf die in Kapitel 4.2 aufgezeigte stärkere Gemeinwohlorientierung räumlicher Planung lässt sich feststellen, dass die beschriebenen Strategien der Innenentwicklung einer solchen Gemeinwohlorientierung und damit auch einer global nachhaltigen Entwicklung Vorschub leisten, weil sie zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr, zur Nutzung vorhandener Infrastrukturen und gleichzeitig zu einer gesellschaftlich wünschenswerten Belegung der Ortskerne beitragen. Im Hinblick auf die Überführung der im Modellprojekt gemachten Erfahrungen in die strategische räumliche Planung wäre eine aufbauende Studie verbunden mit einem zielgerichteten Wissenstransfer für die Praxis erforderlich, wobei eine Vielzahl von Untersuchungsergebnissen der letzten zwanzig Jahre, unter anderem auch die Erkenntnisse aus Forschungsprogrammen wie REFINA (Bock/Hinzen/Libbe 2011) einfließen müssten. Wichtig erscheint eine stärkere Verzahnung zwischen formellen Planungsinstrumenten und informellen Entwicklungsinstrumenten, wie dies auch an anderen Stellen dieses Beitrags hervorgehoben wird.

## **4.4 Zusammenfassende Empfehlungen**

### **4.4.1 Gestaltung von Raumplanung und Raumentwicklung**

Eine nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation erfordert das Zusammenspiel der verschiedenen Planungsebenen (Bund, Land, Region, Kommune). Die Raumplanung – insbesondere die Raumordnung – steht dabei grundsätzlich am Anfang einer Risikovermeidungskette. Die regionale Ebene spielt hierbei eine zentrale Rolle und muss gestärkt werden. Sie ist bei der konsequenten und transparenten Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung auf möglichst konkrete und eindeutige

Rechtsnormen von den höheren Ebenen, auf verstärkte politische Rückendeckung sowie auf eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Kommunen und Fachbehörden angewiesen. Auf der regionalen Ebene geht es um die Koordinierung und Vernetzung formeller und informeller Instrumente aus Regionalplanung und Regionalentwicklung, auf der kommunalen Ebene aus Kommunalplanung – insbesondere Bauleitplanung – und Kommunalentwicklung. Hierfür benötigen beide Ebenen ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen sowie geeignete Koordinierungs- und Managementstrukturen. Zusätzlich zur konsequenten Umsetzung formeller Instrumente der Raumplanung kommt dem Regionalmanagement hierbei eine bedeutende Rolle zu. Kommunale und regionale Verantwortungsträger sind Schlüsselakteure, die fachlich, finanziell und personell im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung unterstützt werden müssen. Das gilt ganz besonders für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister kleiner Gemeinden in ländlichen Räumen.

Ein Mix aus strategischer Vorbereitung, regionalplanerischer Steuerung, umsetzungsorientierter Regionalentwicklung und guten Beispielen hat das Potenzial, größtmögliche Wirkung zu entfalten. Für die Strategiebildung und innovative Lösungsansätze sind Modellprojekte und anwendungsbezogene Forschungsprojekte essenziell. Zukünftig müssen Regionalplanung und Regionalentwicklung stärker miteinander verknüpft werden, indem geeignete Instrumente angewandt und relevante Akteure (Stakeholder, Fachleute, politische Akteure) sowie die Bürgerschaft in systematisch geplante und professionell gesteuerte Prozesse einbezogen werden. Auch auf der kommunalen Ebene muss stärker integrativ hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Instrumente gearbeitet werden. Gemeindeentwicklungskonzepte nehmen hier eine zentrale Funktion ein, an der sich auch die Bauleitplanung orientieren kann. Relevante Handlungsfelder müssen proaktiv aufgegriffen werden. Je nach Handlungsfeld kann restriktiv oder angebots- und anreizorientiert gearbeitet werden, um Wirkungen zu erreichen.

#### **4.4.2 Zentrale Handlungsfelder für eine nachhaltige Raumentwicklung**

Die Ansiedlung eines zentralen und integrativen Nachhaltigkeitsmanagements ist für Kommunen und Regionen empfehlenswert. Darin können alle relevanten Handlungsfelder einer nachhaltigen Raumentwicklung vorangetrieben werden, unter anderem auch die Innenentwicklung und der Klimaschutz. Die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen, die in die bundesdeutsche Nachhaltigkeitsstrategie übernommen wurden, sollten hinsichtlich ihrer Relevanz als Orientierungsrahmen für die Raumentwicklung überprüft werden.

Da die Ressource „Fläche“ begrenzt ist, muss es eine gesellschaftliche Aufgabe sein, mit ihr im Sinne des Gemeinwohls schonend und verantwortungsvoll umzugehen („Enkelgerechtigkeit“). Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr sowie der schonende und sparsame Umgang mit der Ressource Raum bleiben daher zentrale Forderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung. Diesbezügliche Ziele und Grundsätze der Regionalplanung müssen konsequent in der Bauleitplanung verankert und umgesetzt werden. Für die Zukunft sollte angestrebt werden, in der Planung stärker vom Freiraum her zu denken. Siedlungsentwicklung und Freiraumsicherung müssen integrativ betrachtet werden. Freiraumsicherungsinstrumente –

wie z.B. regionale Grünzüge und Trenngrüns – sollten in Zukunft möglichst restriktiv gehandhabt werden. Regionales Flächenmanagement und interkommunale Kooperation erscheinen als zentrale Instrumente bzw. Vorgehensweisen, zu denen eine Fülle von Konzepten und Vorschlägen aus Forschungs- und Modellprojekten vorliegt. Grundsätzlich sollten im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung überörtlich wirksame Kooperationsformen vorrangig zur Anwendung kommen. Freiraummanagement und -monitoring sowie regionale Landschaftsparks als Beispiel von Freiraumentwicklung sollten demgemäß in eine überörtlich raumbedeutsame Gesamtstrategie eingebunden werden. Maßnahmen einer doppelten Innenentwicklung, bei der innerörtliche Potenziale genutzt und wertvolle Grünflächen geschützt werden, sollten grundsätzlich Teil eines kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements werden. Bei der Innenentwicklung muss in Zukunft der Blick auf die Qualität von Maßnahmen (z.B. bei der Umnutzung eines ortsbildprägenden Gebäudes) und auf die Lebensqualität allgemein (z.B. bei der Gestaltung des Wohnumfeldes) im Vordergrund stehen.

Klimaschutz mit seinen Querbezügen zur Innenentwicklung und zur energetischen Sanierung des Immobilienbestandes muss Pflichtaufgabe in den Kommunen sein, in ländlichen kleinen Gemeinden genauso wie in Städten. Das Instrument der Dorfentwicklung muss auf diese neuen Anforderungen hin angepasst und weiterentwickelt werden, denn es bietet vielseitige Möglichkeiten, ländliche Kommunen in Fragen einer nachhaltigen Raumentwicklung fachlich und finanziell zu unterstützen.

Die in diesem Beitrag gewählten Beispiele aus der Planungspraxis zeigen, dass hinsichtlich der Wirksamkeit der Instrumente in der Raumplanung in zunehmendem Maße ein Perspektiven- und sogar ein Paradigmenwechsel notwendig erscheint. Am Beispiel der Freiraumsicherung auf regionaler Ebene kann in diesem Sinne festgestellt werden, dass nicht nur eine weitere Optimierung bestehender Rechtsnormen angezeigt ist, sondern die Prioritätensetzung bei Planungs- und Umsetzungsprozessen (z.B. „vom Freiraum her denken“) neu definiert werden sollte.

#### **4.4.3 Leitprinzipien für die große Transformation**

Zentrale Leitprinzipien für die große Transformation – auch aus der Sicht der Raumentwicklung – sind Gemeinwohlorientierung, Beteiligung von relevanten Akteuren und Bürgerschaft, Kostenwahrheit, soziale und ökonomische Teilhabe und Kreislaufwirtschaft.

Die Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure sowie die direkte Bürgerbeteiligung ist ein Schlüsselfaktor für die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung und der großen Transformation. Verantwortliche in Politik, Planung und Verwaltung haben die Aufgabe, durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, die professionelle Gestaltung von Beteiligungsprozessen sowie die soziale und ökonomische Teilhabe der Zivilgesellschaft eine Kultur der Beteiligung zu initiieren und zu pflegen.

Soziale und ökonomische Teilhabe der Bürgerschaft bedeutet, dass in Zukunft Bürgerinnen und Bürger stärker explizit an Entwicklungen in Kommune und Region eingebunden sind, als Initiatorinnen und Initiatoren von Projekten und Aktivitäten, als Mit-

denkende und Mitmachende in Planung und Entwicklung, als Impulsgebende sowie als Investoren und Profiteure. Dabei ist zum Beispiel an private Investitionen in die Gebäudesubstanz oder an Bürgerstiftungen und Bürgergenossenschaften zur Umsetzung von Projekten der Daseinsvorsorge oder zum Ausbau der erneuerbaren Energien zu denken.

Dabei ist es jedoch auch entscheidend, dass der „gestaltende Staat“ die Voraussetzungen für eine durchsetzungsstarke Raumplanung und -entwicklung schafft bzw. unterstützt. Die Auseinandersetzung mit den wahren Kosten einer räumlichen Entwicklung muss in diesem Sinne Teil eines verantwortungsbewussten Flächenmanagements werden (s. a. Beitrag Schulz/Warner in diesem Band). Daraus ergibt sich, dass Kreislaufwirtschaft auch in der räumlichen Entwicklung ein wichtiges Prinzip werden muss, da durch sie die Einsparung von ökologischen, sozialen und ökonomischen Kosten möglich ist. Die Überprüfung von Förderprogrammen und anderen ökonomischen Steuerungsmaßnahmen (z. B. Steuern) im Hinblick auf kontraproduktive Wirkungen ist dringend erforderlich.

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. 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.

---

## Literatur

- 03 Architekten GmbH (2017): RES – Räumliche Entwicklungsstrategie Landkreis Fürstentumbruck: Schlussbericht. Immenstadt.
- Albers, G. (1995): Stadtentwicklungsplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 881-884.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2018): Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 21.02.2018. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (1978): Landesplanung in Bayern. Zweite überarbeitete Auflage. Nürnberg.
- Bertelsmann Stiftung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; DLT – Deutscher Landkreistag; DST – Deutscher Städtetag; DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund; Difu – Deutsches Institut für Urbanistik; Engagement Global (Hrsg.) (2018): SDG-Indikatoren für Kommunen. Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen.
- [www.monitor-nachhaltige-kommune.de](http://www.monitor-nachhaltige-kommune.de) (23.07.2020).
- bgmr Landschaftsarchitekten GmbH (Hrsg.) (2015): Konzeptgutachten Freiraum München 2030. München.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2018): Regionale Landschaftsgestaltung. Berlin. = MORO Informationen 18/1.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2015): Bioenergie-Regionen 2009–2015. Vorreiter der Energiewende im ländlichen Raum. Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2015): Regionale Energiekonzepte als strategisches Instrument der Landes- und Regionalplanung. Berlin. = MORO Praxis 4/2015.

- Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J.** (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin.
- Bock, S.; Preuß, T.** (2011) Flächenverbrauch: Fakten, Trends und Ursachen. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin, 20-31.
- Bronner, G.** (2017): Der Kampf um die Fläche – was bleibt für die Natur? In: Deutsche Landeskulturgesellschaft (Hrsg.): Idylle Ländlicher Raum – der Kampf um die Fläche. Stuttgart, 63-78. = Schriftenreihe der Deutschen Landeskulturgesellschaft 15/2017.
- Buchert, M.; Bleher, D.; Müller-Herbers, S.; Mayer, S.; Kauertz, C.; Ruther-Mehlis, A.; Fischer, H.; Schmid, S.** (2010): Forschungsprojekt PFIF – Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg. Endbericht. Freiburg.
- Bundesregierung** (Hrsg.) (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin.
- Danielzyk, R.** (2005): Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 465-469.
- Deutscher Bauernverband** (Hrsg.) (2019): Situationsbericht 2018/19. <https://www.bauernverband.de/situationsbericht-2018/19> (28.10.2019).
- Die Bundesregierung** (Hrsg.) (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin.
- EM MV – Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern** (Hrsg.) (2018): Das Umsetzungsband zum Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (BüGembeteilG M-V). Schwerin.
- Forschungsgruppe Stadt und Umwelt** (Hrsg.) (2009): Modellprojekt Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials (MELAP). Abschlussbericht. Stuttgart.
- Glaser, M.** (2005): Schriftliche Befragung der 25- bis 45-Jährigen aus Modellgemeinden des Modellprojekts MELAP 2003–2008. Unveröffentlicht.
- Harteisen, U.; Eigner-Thiel, S.** (2017): Lebensqualität und Dorfentwicklung. Eine Fallstudie aus Niedersachsen. In: Raumforschung und Raumordnung 75 (2), 157-170.
- Henkel, G.** (2012): Das Dorf. Landleben in Deutschland – gestern und heute. Darmstadt.
- Hoffmann, J.** (2008): Der Blick von innen – aus Sicht eines Planers. In: Dehne, P.; Fock, T.; Kaether, J.: Die Zukunft der Mecklenburgischen Seenplatte 2020. Diskussionsforum, Dokumentation der Veranstaltung, Freitag 15. Juni 2007. Neubrandenburg, 74-79.
- Hoffmann, J.** (2015): Akzeptanz der Windenergienutzung in der Mecklenburgischen Seenplatte. Neubrandenburg. = Standpunkte 9.
- Hoffmann, J.** (2017a): Dokumentation der 1. Werkstatt Friedland/Land am 22. Mai 2017 in Friedland. Unveröffentlichtes, internes Dokument.
- Hoffmann, J.** (2017b): Dokumentation der 1. Werkstatt Demmin/Land am 29. Mai 2017 in Demmin. Unveröffentlichtes, internes Dokument.
- Hoffmann, J.** (2017c): Regionale Kooperationen in Mecklenburg-Vorpommern. Viel gefordert – wenig gefördert. Vortrag bei der gemeinsamen Tagung der LAG Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein und der LAG Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 27. April 2017 in Hamburg.
- Hübler, K.-H.; Kaether, J.; Selwig, L.; Weiland, U.** (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. Endbericht des gleichnamigen F+E-Vorhabens im Auftrag des Umweltbundesamtes (FKZ 296 16 139). Berlin. = UBA Texte 59/00.
- Jörissen, J.; Coenen, R.** (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Berlin. = Studien des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag 20.
- Kilper, H.** (1999): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Wiesbaden.
- Kurath, S.** (2019): Jetzt die Innenentwicklung. <https://www.marlowes.de/jetzt-die-innenentwicklung/> (21.08.2019).
- LAG MST – Lokale Aktionsgruppe Mecklenburg-Strelitz** (Hrsg.) (2014): Strategie für lokale Entwicklung (SLE) 2014–2020 „Mecklenburg-Strelitz – Inwertsetzung der Ressourcen einer Region 2020“. Neubrandenburg.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (Hrsg.) (2019): Internationale Bauausstellung. Räume der Mobilität: Machbarkeitsstudie für München und die Region. München.
- Magel, H.** (2000): Zusammenfassung und Ausblick. In: Magel, H. (Hrsg.): Dorferneuerung vor neuen Herausforderungen. München, 133-138. = Materialiensammlung des Lehrstuhls für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München 24.
- Magel, H.; Bock, H.** (2007): Eine einmalige Erfolgsgeschichte fortsetzen – Zum Selbstverständnis der Dorferneuerung in Bayern. In: Politische Studien 58 (2), 138-149.

- Malburg-Graf, B.; Gothe, K. (2016): Handlungsempfehlungen für Gemeinden im Ländlichen Raum – Erkenntnisse zur Ortsinnenentwicklung aus dem Modellprojekt MELAP PLUS des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz. In: Die Gemeinde – BWGZ (11), 566-573.
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.) (2016): Zielsetzung und Steuerung – die Berichterstattung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie in Baden-Württemberg. Stuttgart.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2016): Leitbilder der Raumordnung. Berlin.
- Nexus GmbH (Hrsg.) (2017): Bürgergutachten zur Entwicklung der Region München. München/Berlin.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2017a): Erläuterungen zum Antrag auf Aufnahme in das Dorfentwicklungsprogramm. [http://www.ml.niedersachsen.de/themen/entwicklung\\_laendlichen\\_raums/zile\\_zuwendungen\\_zur\\_integrierten\\_laendlichen\\_entwicklung/dorferneuerung-4721.html](http://www.ml.niedersachsen.de/themen/entwicklung_laendlichen_raums/zile_zuwendungen_zur_integrierten_laendlichen_entwicklung/dorferneuerung-4721.html) (26.02.2019).
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2017b): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE-Richtlinie). RdErl. d. ML v. 01.01.2017. Hannover.
- NSGB – Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2018): Modellvorhaben Dorfentwicklung und Klimaschutz. Wie kann die Einbindung von Klimaschutz und Klimafolgenanpassung in den Dorfentwicklungsprozess gelingen? Praxisbericht und Empfehlungen. Hannover.
- Numberger, U.; Kraus, M. (2014): Raumordnung und Landesplanung in Bayern. Kommentar und Vorschriftensammlung in Bayern. Teil 1, Allgemeine Vorschriften, Vorbemerkungen vor Art. 1, Seite 15 f.f. (RN 55 f.f.). München.
- Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
- Priebs, A. (2014): Die Zukunft der Raumordnung zwischen Deregulierung und öffentlichem Gestaltungsanspruch. In: Küpper, P.; Levin-Keitel, M.; Maus, F.; Müller, P.; Reimann, S.; Sondermann, M.; Stock, K.; Wiegand, T. (Hrsg.): Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung mitgestalten. Hannover, 62-73. = Arbeitsberichte der ARL 8.
- Projektteam PFEIL (Hrsg.) (2015): Neue Qualität im Ortskern. Ergebnisse und Erfahrungen aus MELAP PLUS. Stuttgart.
- Regionaler Planungsverband München (Hrsg.) (2019): Regionalplan München, am 01.04.2019 in Kraft. München.
- Regionalverband Donau-Iller (Hrsg.) (2015): Regionale Klimaanalyse Donau-Iller.
- REK MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (2015): Regionales Entwicklungskonzept Mecklenburgische Seenplatte. Neubrandenburg.
- REnK MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (2013): Regionales Energiekonzept Mecklenburgische Seenplatte bis 2030. Entwurf. Neubrandenburg.
- Roser, D.; Seidel, C. (2015): Ethik des Klimawandels – Eine Einführung. Darmstadt.
- RPV MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (1997): Regional-konferenznachrichten Mecklenburgische Seenplatte No. 1/November 1997. Neubrandenburg.
- RPV MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (2000): REGIOal. Nachrichten aus der Region Mecklenburgische Seenplatte No. 2/Juni 2000. Die dritte Regionalkonferenz: Bilanz des Prozesses und Neuausrichtung für die Zukunft. Neubrandenburg.
- RPV MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (2004): Hausärztliche Versorgung in der Mecklenburgischen Seenplatte – Analyse, Leitbild, Strategie. Neubrandenburg.
- RPV MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (2011): Strategiepapier zum Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels. Neubrandenburg.
- RPV MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (2016): Entwicklungs- und Handlungsansätze auf Ebene der Gemeinden. Dokumentation der Regionalkonferenz am 11. Oktober 2016. Auftragnehmer und Autor: Dr. Jens Hoffmann. Neubrandenburg. Unveröffentlichtes, internes Dokument.
- RPV MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (2018a): Entwurf zur Teilfortschreibung des RREP Mecklenburgische Seenplatte im Programmsatz 6.5(5) „Eignungsgebiete für Windenergieanlagen“ für die 3. Beteiligungsstufe. Anlage 1 zum Beschluss VV 6/18 der 49. Verbandsversammlung. Neubrandenburg.
- RPV MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (2018b): Hausärztliche Versorgung in der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte. Monitoring 2018. Neubrandenburg.
- RPV MSE – Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.) (2019): Strategiepapier „Landschaftsgestaltung in der Mecklenburgischen Seenplatte – im Spannungsfeld von kulturellem Erbe, Schrumpfung und Energiewende“. Bearbeiter: Prof. Dr. Hermann Behrens, Dr. Jens Hoffmann (Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e.V.). Neubrandenburg.

- RREP MSE – **Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte** (Hrsg.) (2011): Regionales Raumentwicklungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte. Neubrandenburg.
- RROP MSE – **Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte** (Hrsg.) (1998): Regionales Raumordnungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte. Neubrandenburg.
- Schönfelder, G. (2009): Zur Sicherung des Freiraums in Landesentwicklung und Regionalplanung – ein Überblick. In: Siedentop, S., Egermann, M. (Hrsg.) (2009): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Hannover, 8-29. = Arbeitsmaterial der ARL 349.
- Schultze, R.-O. (1995): Gemeinwohl. In: Schultze, R.-O.; Nohlen, D. (Hrsg.): Politische Theorien. München, 137-144. = Lexikon der Politik I.
- Sinning, H. (2003): Kommunikative Planung. Wiesbaden.
- Spehl, H. (2005): Nachhaltige Raumentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 679-685.
- Ulmer, F.; Renn, O.; Ruther-Mehlis, A.; Jany, A.; Lilienthal, M.; Malburg-Graf, B.; Pietsch, J.; Selinger, J. (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. – Rat für Nachhaltige Entwicklung. Berlin. = Texte 19.
- Veith, W. (2004): Gemeinwohl. In: Heimbach-Steins, M. (Hrsg.): Christliche Sozialethik. Regensburg, 270-282.
- WBGU – **Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen** (Hrsg.) (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.
- Weissmüller, L. (2019): Politiker Hans-Jochen Vogel ist 93 Jahre alt und ganz von heute: Denn in seiner letzten Schlacht kämpft er um die Bodenpreise – und das bedrohte Leben in unseren Städten. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 39, Freitag 15. Februar 2019.

---

## Autoren und Autorin

*Ulrich Harteisen, Prof. Dr., studierte Geographie an der Universität Bonn (Diplom) und Ökologische Umweltsicherung an der Universität Kassel (Diplom-Ingenieur). 1999 promovierte er mit einer Arbeit zu Kulturlandschaftsforschung und Naturschutz an der Universität Göttingen. Seit 2003 ist er Professor für Regionalmanagement und regionale Geografie an der Fakultät Ressourcenmanagement der Hochschule für Wissenschaft und Kunst (HAWK) in Göttingen. Dort hat er den Masterstudiengang „Regionalmanagement und Wirtschaftsförderung“ und den Forschungsschwerpunkt „Ländliche Räume: Soziale, ökonomische und raumstrukturelle Entwicklungsperspektiven“ aufgebaut. Die angewandte Forschung findet häufig in enger Kooperation mit kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie mit der Wirtschaft statt und verfolgt neben wissenschaftlichen Erkenntnissen auch konkrete Lösungsansätze für die Praxis.*

*Johann Kaether, Dipl.-Ing., studierte Landschaftsplanung an der TU Berlin. Anschließend war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter zunächst an der TU Berlin beschäftigt und arbeitet seit 1999 an der Hochschule Neubrandenburg in Forschungs- und Entwicklungsprojekten zu den Themen „Nachhaltige Raumentwicklung“, „Steuerungspotenziale der Regionalplanung“, „Daseinsvorsorgeplanung und -entwicklung in ländlich geprägten Regionen“.*

*Walter Kufeld, Dipl.-Geogr., studierte Geographie an der Universität Regensburg, arbeitet seit 1990 bei der Regierung von Oberbayern und ist seit 2002 Leiter des Sachgebiets „Raumordnung, Landes- und Regionalplanung“ in den Regionen München und Ingolstadt. Er ist Mitglied der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz Gemeinschaft und hat einen Lehrauftrag am Lehrstuhl für Kulturgeographie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.*

**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.