

Nachhaltige Regionalentwicklung

Von Johann Kaether und Lars H. Selwig

Einleitung

Nachhaltige Entwicklung als globales gesellschaftliches Leitbild bedarf der Konkretisierung und Umsetzung in verschiedenen Handlungsfeldern und auf verschiedenen Ebenen. Durch die nachhaltige Regionalentwicklung kommt die räumliche Dimension der nachhaltigen Entwicklung ins Blickfeld. Nachhaltige Regionalentwicklung kann also verstanden werden als eine Entwicklung von Regionen unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten bzw. als nachhaltige Entwicklung auf regionaler Ebene. Das Leitbild und die Ziele der nachhaltigen Entwicklung werden auf der regionalen Ebene organisiert und umgesetzt. Dabei spielen konzeptionelle (was bedeutet Nachhaltigkeit auf regionaler Ebene?) und strategische (wie werden die Zielsetzungen der Nachhaltigkeit umgesetzt?) Aspekte eine Rolle.

Es gibt keine einheitliche, allgemeingültige oder gesetzlich normierte Definition von nachhaltiger Regionalentwicklung. Um zu verstehen was sich hinter nachhaltiger Regionalentwicklung verbirgt, erscheint es sinnvoll sich der Thematik begrifflich zu nähern. Es muss also geklärt werden, was unter Regionalentwicklung zu verstehen ist, dies schließt auch eine Klärung des Begriffs Region ein. Gleichzeitig muss natürlich klar sein was unter dem Begriff Nachhaltigkeit verstanden wird.

1. „Nachhaltige Entwicklung“ – Der Rahmen

„Nachhaltigkeit“ und „nachhaltige, dauerhafte oder zukunftsfähige Entwicklung“ („sustainability“, „sustainable development“) sind häufig und zum Teil kontrovers diskutierte Begriffe im nationalen wie internationalen Kontext. Dabei reichen die Diskussionsbeiträge von „schwachen“ bis „starken“ Nachhaltigkeitsüberlegungen, über technozentrische („cornucopian“) bis ökozentrische („deep green“) Sichtweisen und den dahinterstehenden ökonomischen Theorien¹ bis hin zu konträren Vorstellungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. Am häufigsten zitiert ist die Definition der World Commission on Environment and Development (WCED) des sogenannten Brundtland-Reports². Die WCED führte als wesentliche Schlüsselbegriffe einer nachhaltigen Entwicklung Dauerhaftigkeit, intragenerative Gerechtigkeit, intergenerative Gerechtigkeit ein, die in den nachfolgenden Jahren unter ande-

¹ u. a. neoliberale Umwelt- und Ressourcenökonomie (vgl. TURNER, R.K.; PEARCE, D. & BATEMAN, I.: Environmental Economics. An elementary introduction. New York/London/Toronto/Sydney/Tokyo/Singapore. 1994); biophysisch orientierte Ökologische Ökonomie (vgl. COSTANZA, R. -Ed.-: Ecological Economics. The Science and Management of Sustainability. Columbia University Press. New York. 1991)

² WCED -WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT: Our Common Future. (Brundtland-Report). New York/Oxford. 1987

rem in die Prinzipien der Rio-Deklaration einfließen.³ Versuche, die unterschiedlichen Interpretationen von Nachhaltigkeit darzustellen, mögliche Schnittpunkte herauszuarbeiten sowie Gesamtkonzepte für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland zu entwickeln, erfolgten unter anderem durch die Studien „Zukunftsfähiges Deutschland“ des Wuppertal Institutes⁴, „Nachhaltiges Deutschland“ des Umweltbundesamtes⁵, die verschiedenen Umweltgutachten des Sachverständigen Rates für Umweltfragen⁶ oder das „Konzept Nachhaltigkeit“ der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages⁷.

2. Die Region – Interpretationen des Begriffs

Der Begriff der Region ermöglicht weltweit mindestens ebenso viele Interpretationen wie der Begriff „nachhaltige Entwicklung“. Im allgemeinen kann unter einer Region ein durch bestimmte Merkmale gekennzeichneteter, zusammenhängender Teilraum mittlerer Größenordnung in einem Gesamtraum verstanden werden. Dabei bildet der Begriff im alltäglichen Sprachgebrauch eine zwischengelagerte Ebene über der örtlichen, aber unterhalb der staatlichen Ebene ab. In Deutschland wird im allgemeinen eine Region als ein Raum der kleiner als ein Bundesland, aber größer als ein Landkreis bzw. eine Kommune ist verstanden.

Regionen können historisch gewachsene, kulturell und wirtschaftlich verflochtene Räume sein, die sich auch unabhängig von Landes-, Kreis und Gemeindegrenzen herausbilden. Sie sind teilweise gekennzeichnet durch differenzierte und spezifische Ausgangsbedingungen und besitzen unterschiedliche Potenziale (Wirtschaft, Infrastruktur, Arbeitsmarkt, Ausbildung, Umwelt und Natur usw.).

Der Begriff Region wird heute in den verschiedensten Zusammenhängen verwendet, beispielsweise als politisch-administrativer Raum (Verwaltungseinheit), als analytisch-planerisches Element (Arbeitsmarkregion, Raumordnungsregion), als grenzüberschreitender Raum (Euregio), aber auch als Synonym für Heimat, Sprache und Landschaft. So werden z. B. auch Großschutzgebiete (Nationalparke, Biosphärenreservate, Naturparks) und ihre „Vorfelder“ (angrenzende Gebiete) als Großschutzgebietsregionen bezeichnet. Wissenschaftlich werden Regionen im Hinblick auf ein speziell zu untersuchendes Problem abstrakt abgegrenzt.⁸

Es erscheint wichtig anzumerken, dass der Begriff der Region auf europäischer Ebene, d. h. in der Europäischen Union, mit der ersten Ebene unter den nationalstaatlichen Ebene beschrieben wird. Deshalb nehmen in Deutschland verstärkt die Bundesländer den europäischen Begriff der Region für sich in Anspruch.

³ UNITED NATIONS: United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro. 3-14 June 1992. Document No. A/Conference 151/1-4/5. New York. 1992

⁴ BUND & MISEREOR -HRSG-: Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Basel/Boston/Berlin. 1996

⁵ UBA -UMWELTBUNDESAMT: Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Berlin. 1997

⁶ SRU Umweltgutachten 1994, Umweltgutachten 1996, Umweltgutachten 1998, Umweltgutachten 2000. Stuttgart

⁷ Enquete-Kommission 1998, Bundesregierung 2002; <http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/html/infos.htm> herunterzuladen.

⁸ ARL -AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG -HRSG-: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. 1995c, S. 805

3. Regionalentwicklung

Regionalentwicklung beinhaltet die Entwicklung von Regionen in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Hinsicht. In der Vergangenheit wurde Entwicklung allerdings vornehmlich als Wachstum im Sinne einer quantitativen Mehrung von Sachen (Gütern), Einwohnern, Infrastruktur und Dienstleistungen verstanden (quantitative Wachstumsphilosophie). Dabei wurde das Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen verfolgt, wobei dies hauptsächlich im wirtschaftlichen Sinne verstanden wurde mit dem Ziel des Nachholens der Entwicklung in benachteiligten Regionen (ländlich periphere Regionen oder Umstrukturierungsregionen). Regionalpolitik die überwiegend mit regionaler Wirtschaftspolitik gleichgesetzt wird, ist neben der Raumordnungspolitik (s. u.), die Politik zur Beeinflussung der Regionalentwicklung. Sie hat die Aufgabe die wirtschaftlichen Strukturen und Aktivitäten so zu beeinflussen, dass regionale Ungleichgewichte (Disparitäten) abgebaut werden und die Entwicklungschancen von Regionen verbessert werden. Die Regionalpolitik war allerdings in der Vergangenheit – und ist es weitgehend bis heute noch – stark an einer Gleichartigkeit der Raumausstattung (z. B. mit Infrastruktur wie Autobahnen) bzw. der Entwicklungspfade orientiert. Dies führte tendenziell zu einer Gleichmacherei der Räume weitgehend ohne Rücksichtnahme auf deren unterschiedliche ökologische Belastbarkeit wodurch der Naturraum an Vielfalt verloren hat und zugleich zerstückelt worden ist bzw. wichtige ökologische Ausgleichsräume entwertet wurden. Aus der Kritik an diesen Ansätzen wurden „alternative“ Ansätze wie die „ökologische Regionalentwicklung“ oder die auf Eigenständigkeit, regionale Potenziale und Mitwirkung der betroffenen Menschen beruhende „Eigenständige Regionalentwicklung“ entwickelt und in manchen Regionen angewandt.⁹

Nachhaltige Regionalentwicklung stellt in gewisser Weise eine Weiterentwicklung dieser Ansätze dar, indem sie Nachhaltigkeitsaspekte, wie die Integration d. h. weitgehend gleichgewichtige Beachtung von ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Aspekten mit der Dezentralisierung ökonomischer und politischer Strukturen z. B. durch Partizipation der regionalen Akteure sowie die Zeitdimension verbindet. Es werden also bei der nachhaltigen Regionalentwicklung im Gegensatz zu der o. g. „klassischen“ Regionalpolitik die strategischen Prinzipien nachhaltiger Entwicklung (Risikovorsorge, Suffizienz, Effizienz, Konsistenz, Vielfalt, Vernetzung, Kooperation, Transparenz, Beteiligung, intra- und intergenerative Gerechtigkeit) in die Konzepte und Aktivitäten einbezogen.

Regionalentwicklung wird von Seiten der EU sowie von Bund und Ländern durch verschiedene Instrumente insbesondere Fördermittel unterstützt. Auf EU-Ebene wird mit den so genannten Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung – EFRE, Europäischer Sozialfonds – ESF, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds – EAGLF für Landwirtschaft und ländliche Räume) sowie den Gemeinschaftsinitiativen (wie z. B. INTERREG oder LEADER) u. a. das Ziel verfolgt die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern). In Deutschland gibt es die von Bund und Ländern getragenen Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Diese Förderpolitiken haben bisher nachhal-

⁹ vgl. KAETHER, J. (1994): Perspektiven der Regionalentwicklung in den ländlich peripheren Regionen im Norden Brandenburgs. Berlin.

tige Regionalentwicklung nicht ausreichend unterstützt, in vielen Fällen wurden Anstrengungen in diese Richtung sogar teilweise durch die Förderpolitiken konterkariert. Insbesondere Belange von Natur und Umwelt und integrative Aspekte wurden bei der Förderung zu wenig berücksichtigt. Für die Umsetzung einer nachhaltigen Regionalentwicklung sind diese Förderpolitiken ein wichtiges Instrument, sie müssten allerdings an Nachhaltigkeitsaspekten ausgerichtet werden.

Neben der eher wirtschaftlich ausgerichteten Regionalpolitik wird versucht vor allem mittels der Raumordnungspolitik und auf regionaler Ebene der Regionalplanung Einfluss auf die Regional- bzw. Raumentwicklung zu nehmen. Auch diese waren in der Vergangenheit – und sind es bis heute – allerdings nicht in genügendem Maße an Nachhaltigkeitsprinzipien ausgerichtet.¹⁰ Weitere Instrumente sind z. B. im konzeptionellen Bereich Regionale Entwicklungskonzepte, die oft verbunden sind mit regionalen Beteiligungsgremien wie Regionalkonferenzen oder Regionalforen oder die stärker handlungsorientierten Ansätze des Regionalmanagement. Nachhaltige regionale Raumentwicklung und die Instrumente Regionalplanung und Regionalmanagement werden in den Kapiteln 5-7 näher erläutert.

4. Nachhaltigkeit und Region

Die Idee einer nachhaltigen Entwicklung weist als theoretischer Ansatz sowohl zur globalen als auch zur lokalen und regionalen Ebene direkte Bezugspunkte auf. Ein erster Versuch der Operationalisierung der allgemeinen Erkenntnisse der nachhaltigen Entwicklung erfolgte 1992 bei der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro durch die Verabschiedung der Agenda 21.¹¹ In diesem Aktionsplan für das 21. Jahrhundert werden in 40 Kapiteln Entwicklungsziele und Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung aufgezeigt. Im Kapitel 28 wird auf die Notwendigkeit einer Agenda 21 auf lokaler Ebene verwiesen. Eine explizite Erwähnung der regionalen Ebene erfolgte jedoch nicht. Seit 1992 sind weltweit in über 2.500 Städten und Gemeinden lokale Agenda 21-Initiativen entstanden bzw. lokale Agenda 21-Prozesse angestoßen worden. In Europa sind Bestrebungen für eine lokale Agenda 21 durch die Charta von Aalborg verstärkt worden, die die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene konkretisiert.¹² Die Charta bildet darüber hinaus die Basis für ein Netzwerk zwischen den beteiligten Städten und Gemeinden, die sich gegenseitig bei der Aufstellung einer lokalen Agenda 21 unterstützen. Die ersten Erfahrungen mit den lokalen Agenda 21-Prozessen zeigen, dass der Ansatz auf der regionalen Ebene zu kurz greift. Daher sollte die vielfältigen Ansätze des lokalen Agenda-Prozesses zukünftig auf der nächst höheren Ebene zusammengeführt und koordiniert werden, um den Agenda-Prozess weiterzuführen.¹³ Die regionale Ebene wird in Ergänzung zur lokalen Ebene als

¹⁰ vgl. HÜBLER, K.-H.; KAETHER, J.; SELWIG, L. & WEILAND, U.: Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. Endbericht des gleichnamigen F+E-Vorhabens des Umweltbundesamtes (FKZ 296 16 139, alt 101 09 139). Berlin. 2000 (= UBA-Texte 59/00)

¹¹ UNITED NATIONS 1992

¹² DIE KAMPAGNE ZUKUNFTSBESTÄNDIGER STÄDTE UND GEMEINDEN: Charta von Aalborg. Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf den Weg zu Zukunftsbeständigkeit. Brüssel. 1994

¹³ HÜBLER, K.-H. & WEILAND, U. -HRSG-: Bausteine für eine nachhaltige Raumentwicklung in Brandenburg und Berlin. Berlin. 1997, S. 239

geeignete Umsetzungsebene der Maßnahmen einer nachhaltigen Entwicklung betrachtet.¹⁴ Dies ergibt sich u. a. aufgrund von Frage- und Problemstellungen die „über den Kirchturm“ hinausgehen. So benötigen viele der kommunalen umweltrelevanten Problemfelder wie Wasserversorgung und -entsorgung, Energieversorgung und vor allem Flächenkoordinierung sowie Steuerung der Flächenbeanspruchung in verstärktem Maße regionalspezifische planerisch-konzeptionelle Lösungsansätze und Strategien, die über den gemeindlichen Handlungsansatz und innergemeindliche Entscheidungen hinausgehen.¹⁵ Auch können viele Potenziale einer nachhaltigen Entwicklung nicht auf kommunaler Ebene erschlossen werden. Weitere Gründe für die regionale Ebene als Umsetzungsebene von nachhaltiger Entwicklung sind:

- ihr wird ein Gegengewicht zur Globalisierung und weiteren Zentralisierung von politischen Entscheidungen und wirtschaftlichen Entwicklungen beigemessen;
- hier die Identifikation der Betroffenen eher als auf übergeordneten Entscheidungsebenen erhalten bzw. geschaffen werden kann (Identifikation mit der Region als Voraussetzung von Partizipation und Beteiligung);
- sie ist als Handlungsraum überschaubar und sinnlich wahrnehmbar;
- Wirkungszusammenhänge sind hier deutlicher zu überschauen;
- die öffentliche Hand kann auf der Ebene der Region ihre vielfältigen Aufgaben am besten querschnittsorientiert realisieren;
- Wirtschafts- und damit Stoff- und Energiekreisläufe besitzen nicht die hohe Komplexität wie auf nationaler und internationaler Ebene, durch deren Regionalisierung und die Nutzung regionseigener Potenziale sollen dauerhafte Arbeitsplätze entstehen und Stoffströme verringert werden.

¹⁴ siehe dazu u.a. SPEHL 1998

¹⁵ SELWIG, L.: Nachhaltige Regionalentwicklung. Nord-Süd-Gerechtigkeit und Flächenmanagement in der Regionalplanung. Berlin. 1999

Abbildung 1: Potenziale und Restriktionen der regionalen Ebene

Potenziale	Restriktionen
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Potenziale zur Nutzung erneuerbarer Energien (Windkraft, Solarenergie, Biomasse, biogene Reststoffe) ◆ regionale Nährstoffkreisläufe, z. B. im Rahmen einer regionalisierten kreislaufbezogenen Wasserwirtschaft (Ver- und Entsorgung) ◆ Potenziale zur Nutzung erneuerbarer Rohstoffe erzeugt durch eine nachhaltige Land- und Forstwirtschaft (Produktion von Nahrungsmitteln, Grundstoffen auf biogener Basis, Verbrauchs- und Gebrauchsgütern) ◆ verstärkter Einsatz von regional erzeugten Holz (z. B. im Baubereich) durch zukunftsfähige Anbaumethoden und moderne Fertiungsverfahren ◆ stärkere strategische Steuerung und Minimierung des Flächenverbrauchs 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Begriff der Region ungeklärt (u. a. unterschiedliche Ebenen, Größen von Regionen) ◆ allgemeiner Bedeutungsverlust der Regionen als Handlungsebene infolge von (wirtschaftlichen) Globalisierungstendenzen ◆ zahlreiche wirtschaftliche Aktivitäten gehen über regionale Grenzen hinaus ◆ Umweltwirkungen gehen über regionale Grenzen hinaus (siehe Stoffstrombilanzierungen, ökologische Fußabdrücke) ◆ regionale Disparitäten (u. a. Gegensätze von Verdichtungsräumen und verdichtungsraumfernen Räumen) nehmen zu ◆ Regionen sind i. d. R. nicht politisch verfasst ◆ Rahmenbedingungen der EU, des Bundes- und der Länder haben starken Einfluss auf die regionale Ebene

(eigene Darstellung¹⁶⁾)

Potenziale der regionalen Ebene: In Bezug auf die nachhaltige Ausrichtung des Lebens und Wirtschaftens erscheint die Region – wenn sie mehrere Kommunen und Landkreise umfasst und mit eher städtisch und eher ländlich geprägten Elementen ausgestattet ist – als räumliche Einheit, die über ausreichende Potenziale verfügt, um die ökologischen Lasten, die über Stoffströme anderen Räumen aufgebürdet werden, zu minimieren. Durch den verstärkten Einsatz nachwachsender Rohstoffe und erneuerbarer Energien wird die stofflich-energetische Versorgung (wieder) zunehmend flächengebunden und regionsspezifisch. Die bedeutet jedoch nicht, dass die in einer Region produzierten Güter auf nachwachsender Basis auch in derselben Region verbraucht werden.¹⁷ In einer eher nachhaltigen Situation würden die wenig verarbeiteten Verbrauchsgüter des täglichen Bedarfs (z. B. landwirtschaftliche Produkte) eher aus der Region kommen, während Güter mit höherem Verarbeitungsgrad und/oder geringerer Stückzahl eher über weitere Distanzen transportiert werden. Die jeweilige Verteilung der Standorte der verarbeitenden Betriebe würde sich mit steigenden Transportkosten – wenn der Raumüberwindungswiderstand der Fracht erhöht würde – von den Orten des Konsums in den Städten zu den Anbauflächen im ländlichen Raum verschieben. Zwar würde die Versor-

¹⁶ vgl. SELWIG 1999; BRINGEZU, S.: Ressourcennutzung in Wirtschaftsräumen. Stoffstromanalysen für eine nachhaltige Raumentwicklung. Berlin/Heidelberg/New York. 2000

¹⁷ vgl. PETERS, U., SAUERBORN, K. & SPEHL, H.: Nachhaltige Regionalentwicklung. Ein neues Leitbild für eine veränderte Struktur- und Regionalpolitik. Publikationen des TAURUS Instituts. Trier. 1996; SELWIG 1999; BRINGEZU 2000

gung mit Stoffen und Energie zu einem beträchtlichen Maß in der Region erfolgen könne, doch würde es völlig autarke Regionen nicht geben.¹⁸

Restriktionen der regionalen Ebene: Der Begriff der Region ist nicht geklärt. Es stellt sich die Frage, ob eine Klärung überhaupt notwendig und sinnvoll ist. Durch die mangelnde Begriffsklärung kann es zu unterschiedlichen Interpretationen kommen. Neben dieser Unschärfe der räumliche Zuordnung, geht jedoch auch ein allgemeiner Bedeutungsverlust der Regionen als territoriale Einheit infolge der (wirtschaftlichen) Globalisierungstendenzen einher. An die Stelle der Regionen als territoriale Einheit treten verstärkt räumlich verortete Netzwerke.¹⁹ Vergleichbar mit den Restriktionen der lokalen Ebene existieren auch Grenzen für die nachhaltige Entwicklung auf regionaler Ebene. So sind heute die Regionen durch zahlreiche wirtschaftliche Aktivitäten sowie meist leistungsfähiger Infrastruktur verflochten und beeinflussen sich gegenseitig durch ihre Wirtschaftsweise. Dadurch wird es bei regionsübergreifenden Aspekten notwendig, Problemlösungen auf der nächst höheren Ebene oder eben in Netzwerken zu suchen. Darüber hinaus sind Regionen in der Regel nicht politisch verfasst. Ihnen fehlt in den meisten Handlungsfeldern die (rechtlichen) Kompetenzen und Finanzmittel, um geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen. Die haben beispielsweise die Städte und Landkreise, weshalb hier auch lokale Agenden 21 aufgestellt werden. Damit gewinnen Ansätze zur Kooperation benachbarter kommunaler Entscheidungsträger sowie zwischen diesen und anderen regionalen Akteursgruppen eine zentrale Bedeutung bei der Realisierung einer nachhaltigen Regionalentwicklung.²⁰

Die Aspekte nachhaltiger Entwicklung, die auf regionaler Ebene eigenständig bzw. durch die Akteure vor Ort steuerbar sind, dürfen allerdings nicht überbewertet werden, wegen der Wirkungen der Globalisierung und der verstärkten „Entbettung“ der Ökonomie aus der Gesellschaft und aus dem konkreten Raum sind gerade die Möglichkeiten der Beeinflussung wirtschaftlicher Entwicklungen auf regionaler Ebene beschränkt. Möglich und sinnvoll scheinen daher regionalisierte Strategien in:

- den Wirtschaftsbereichen/-branchen, die nicht oder nur zu einem geringen Teil in den internationalen Wirtschaftsraum einbezogen sind, d. h. deren Märkte für Konsumgüter und Produktionsfaktoren weitgehend räumlich identisch sind;
- den Bereichen der regionalen Grundversorgung und
- den Branchen die besonders vom natürlichen Potenzial abhängig sind.

Dies sind z. B. Gesundheitsversorgung, Gastronomie, Lebensmittel- und Getränkesektor, Ernährungswirtschaft, Handwerk, Ausbildung, Reparatur, Land- und Forstwirtschaft, Ver- und Entsorgungswirtschaft (z. B. Abwasser- und Abfallentsorgung und -verwertung), Ener-

¹⁸ MOSS, T.: Akteursorientiertes Ressourcenmanagement bei der Ver- und Entsorgung. In: Kühn, Manfred & Moss, Timothy -Hrsg.: Planungskultur und Nachhaltigkeit. Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung. Berlin. 1998. S. 53-79

¹⁹ FÜRST, D.: Globalisierung und europäische Integration versus nachhaltige Entwicklung - Implementationen widersprüchlicher Anforderungen an die Raumplanung. In: WEILAND, U. -HRSG.: Perspektiven der Raum- und Umweltplanung; angesichts Globalisierung, europäischer Integration und nachhaltiger Entwicklung. (Festschrift für Karl-Hermann Hübler). Berlin. 1999. S. 13-34

²⁰ SPEHL 1998, S. 29

gieversorgung auf der Basis erneuerbarer Energieträger, Teile der Verkehrswirtschaft (ÖPNV, Regionalverkehr), Bauen und Wohnen, Freizeit/Naherholung.²¹ (Vgl. Behrens/ Kaether 1999)

5. Nachhaltige regionale Raumentwicklung in Deutschland

Das neue Raumordnungsgesetz²² führt infolge der internationalen Anforderungen der Rio-Konferenz als übergeordnete Leitvorstellung die „nachhaltige Raumentwicklung“ (§ Abs. 2) ein. Diese soll „die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung“ führen. Konzeptionelle Überlegungen zu einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ stecken hingegen noch in den Kinderschuhen. Im Bereich der Raumforschung wird derzeit eine Debatte darüber geführt, ob es einer neuen Raumordnungstheorie einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ überhaupt bedarf oder nicht.²³ Vereinzelt wird daran gearbeitet, den Begriff einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ konzeptionell zu unterlegen bzw. in der Praxis anwendbar zu machen.²⁴ Hübler et al. haben den Versuch unternommen, das Prinzip der Nachhaltigkeit für die Regionalplanung zu konkretisieren und zu operationalisieren.²⁵ Demnach erscheint es plausibel, dass eine nachhaltige Raumentwicklung fünf Dimensionen der Nachhaltigkeit umfassen sollte (Ökologie, Ökonomie, Soziales, Kultur und die Institutionen). Zudem schlagen Hübler et al. „strategische Prinzipien“ vor, die eine Richtschnur für eine nachhaltige regionale Raumentwicklung und -planung bilden sollen und gleichzeitig als Prüfraster für die Nachhaltigkeit von raumplanerischen Konzepten, Strategien und Maßnahmen dienen können. Bei den „strategischen Prinzipien“ handelt es sich um Effizienz, Suffizienz, Vielfalt, Risikovorsorge, Konsistenz, Vernetzung, Kooperation, Transparenz, Partizipation, intergenerative Gerechtigkeit sowie intragenerative Gerechtigkeit.²⁶

²¹ BEHRENS, H. und KAETHER, J. (1999): Aspekte der Steuerung nachhaltiger Raumentwicklung. in: WEILAND, Ulrike: Perspektiven der Raum- und Umweltplanung: angesichts Globalisierung, Europäischer Integration und Nachhaltiger Entwicklung. Festschrift für Karl-Hermann Hübler. Berlin. S. 81-118

²² Raumordnungsgesetz (ROG) verkündet als Art. 2 des Bau- und Raumordnungsgesetzes (BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I. S. 2081)

²³ vgl. MONSEES, J.: Nachhaltige Raumentwicklung zwischen Handlungsdruck und Theoriedefizit. In: DILLER, C. & SCHÄFER, U. -HRSG-: Wider die Globalisierungsangst! Festschrift für Klaus Künkel. Berlin. 1999, S. 75-100

²⁴ zu konzeptionellen Überlegungen vgl. u.a. ARL -AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG -HRSG-: Nachhaltige Raumentwicklung -Szenarien und Perspektiven für Berlin-Brandenburg. Hannover. 1998 (= Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 205); BBR -BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG: Bausteine einer nachhaltigen Raumentwicklung. Bonn. 1998 (= Forschungen Heft 88); stark praxisbezogene Ansätze finden sich im Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

²⁵ vgl. HÜBLER, K.-H.; KAETHER, J.; SELWIG, L. & WEILAND, U.: Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. Endbericht des gleichnamigen F+E-Vorhabens des Umweltbundesamtes (FKZ 296 16 139, alt 101 09 139). Berlin. 2000 (= UBA-Texte 59/00); HÜBLER, K.-H. & KAETHER, J. -Hrsg-: Nachhaltige Raum- und Regionalentwicklung – wo bleibt sie?. Berlin. 1999

²⁶ vgl. HÜBLER ET AL 2000

6. Instrument: Regionalplanung

Bei der Regionalplanung handelt es sich weder um ein von der Bundesebene detailliert vorgegebenes, noch um ein statisches, d.h. nicht entwicklungsfähiges Instrument oder Gestaltungsmittel der regionalen Entwicklung. Da es sich bei dem Bundesraumordnungsgesetz um ein Rahmengesetz handelt, variieren die Regionalplanungen in einzelnen Bundesländern. Dieses betrifft vor allem die Verfasstheit ihrer Organisation und den Regionszuschnitt.²⁷ Die Entwicklungsphasen der Regionalplanung verdeutlichen, dass sich die Regionalplanung, entsprechend dem Selbstverständnis und der Herangehensweise der Planer(innen), innerhalb weniger Jahrzehnte veränderte. Zu alten Aufgaben treten neue, die gegebenenfalls die alten Aufgaben in den Hintergrund drängen. Es können grob fünf Entwicklungsphasen der Regionalplanung seit 1950 zunächst in den alten Bundesländern, ab 1990 auch in den neuen Bundesländern benannt werden.

Abbildung 2: Von der Konzeption zur Umsetzung: zeitliche Entwicklungsphasen der Regionalplanung

1950 – 1970 Einzelfallbetrachtung mit regionalökonomischer Schwerpunktsetzung
1970 – 1985 Aufstellung der Regionalpläne (Westdeutschland)
1985/ 1990 bis heute andauernd Fortschreibung der Regionalpläne (Westdeutschland)/ Aufstellung (Ostdeutschland)
1990 bis heute andauernd Regionale Entwicklungskonzepte
1992/94 bis heute andauernd Nachhaltige Regionalentwicklung Regionalmanagement

(eigene Darstellung²⁸)

Das Aufgabenspektrums und Leistungspotenzials der Regionalplanung umfasst einerseits die Pflichtaufgaben, die eine gesetzliche Verankerung haben, sowie andererseits die freiwilligen, ergänzenden Aufgaben, also Aufgaben- und Leistungspotenziale, die im Ermessen der Regionalplanung liegen. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass „Aufgabe der Regionalplanung die vorausschauende, zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Planung für die raum- und siedlungsstrukturelle Entwicklung der Region auf längere Sicht ist. Regionalplanung ist im Kern Koordinierung staatlicher, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher

²⁷ FÜRST, D. & RITTER, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. (2. Auflage). Düsseldorf. 1993

²⁸ verändert nach SELWIG 1999, S. 89

und kommunaler Planungsabsichten für konkrete Raumansprüche und deren Abstimmung bzw. Vereinbarung mit den regionalen Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen, und zwar im Sinne einer Frühkoordinierung bis zur Aufstellung des Regionalplans einerseits und danach im konkreten Einzelfall als Koordinierung zur Umsetzung der Planungsziele andererseits".²⁹

Abbildung 3: Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben der Regionalplanung

Pflichtaufgaben der Regionalplanung	Freiwillige Aufgaben der Regionalplanung
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Steuerung der Siedlungsentwicklung ◆ Struktur, Erschließung und Entwicklung der Region ◆ Aufstellung überfachlicher und fachlicher Ziele für alle Strukturbereiche in einer Region ◆ Erhaltung und Gestaltung der Landschaft ◆ Ausweisung von Zentralen Orten und Entwicklungsachsen ◆ Koordination von Freizeitfunktionen ◆ Teilnahme an formalen Beteiligungsverfahren als öffentlicher Planungsträger bei raumbedeutsamen Planungen, insbesondere der Fachplanung, kommunalen Bauleitplanung sowie an Verwaltungsverfahren, insbesondere Genehmigungs-, Festsetzungs- und Planfeststellungsverfahren ◆ Beteiligung an Förderprogrammen, z. B. bei Programmen der EU 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Initiierung, Unterstützung, Moderation und ggf. Vollzug der Umsetzung konkreter raumbedeutsamer Planungen, Maßnahmen und Projekte ◆ Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen, Stellungnahmen, Gutachten, raumbedeutsamen Fachplanungskonzepten zu aktuellen Fragestellungen (z. B. operationelle Programme, Aktionspapiere, Wirkungs-, Arbeitsmarkt- und Branchenanalysen) ◆ Adressatengerechte und problemorientierte Raubeobachtung ◆ Einarbeitung und Umsetzung neuer Raumkonzepte (z. B. interkommunale, regionale, transregionale sowie lokale Kooperation und Netzwerke) ◆ EU-Beratung der Kommunen sowie sonstiger öffentlicher und privater Planungsträger ◆ Unterstützung beim Aufbau regionaler Initiativen und Organisationen ◆ Regionalmarketing ◆ Regionalpolitische Forderungen und Resolutionen

(eigene Darstellung³⁰)

²⁹ ARL 1995c, S. 823

³⁰ vgl. u.a. SELWIG 1999, S. 90 ff.; ARL -AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG -HRSG.: Zukunftsaufgabe Raumplanung. Anforderungen - Analysen - Empfehlungen. Hannover. 1995a (= Forschungs- und Sitzungsberichte. Band 200); ARL -AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG -HRSG.: Entwicklungen in Europa. Konsequenzen für die Landesentwicklung in Bayern. Hannover. 1995b (= Arbeitsmaterialien Nr. 213).; RUNKEL, P.: Einführung in das neue Bau- und Raumordnungsrecht. In: Baugesetzbuch. Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft. Köln. 1998; TROEGER-WEIB, G.: Regionalmanagement. Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (= Band 2). Selbstverlag Universität Augsburg. 1998

Die Pflichtaufgaben der Regionalplanung stehen seit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes unter der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (ROG § 1, Abs. 2). Wie oben beschrieben, fehlt es bisher jedoch an ausreichenden Kriterien, den Begriff der nachhaltigen Raumentwicklung zu konkretisieren und operationalisieren. Die Pflichtaufgaben der Regionalplanung sind sowohl im Bundesraumordnungsgesetz (§§ 7; 9 ROG)³¹ als auch in den einzelnen Landesplanungsgesetzen festgelegt. Zentrale Aufgabe der Regionalplanung ist bislang und zukünftig die Aufstellung und Fortschreibung der Regionalpläne für das Gebiet einer Planungsregion. Regionalplanung wird mit dieser Aufgabenstellung gleichgesetzt. Der Regionalplan dient insoweit der weiteren Ausgestaltung und Konkretisierung der im Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung eines Staatsgebietes. Regionalplanung ist Bestandteil der Landesplanung und damit zunächst Aufgabe des Staates. Die Verwirklichung der Regionalpläne geschieht jedoch weitgehend im Aufgabenbereich der Landkreise und Gemeinden.³² Die Aufgaben der Regionalplanung beziehen sich einerseits auf Kernbereiche, die sich über die Inhalte des Regionalplans definieren lassen und umfassen andererseits weitere Pflichtaufgaben. Im Rahmen der ergänzenden und freiwilligen Aufgaben der Regionalplanung, also jene Aufgaben, die die Regionalplanung potentiell in der Lage ist zu leisten, ergibt sich ein breites und komplexes Aktivitätsfeld. Nach dem novellierten Bundesraumordnungsgesetz können den Trägern der Regionalplanung weitere Aufgaben übertragen werden (§ 9 Abs. 5 BauROG).

³¹ Raumordnungsgesetz (ROG) verkündet als Art. 2 des Bau- und Raumordnungsgesetzes (BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I. S. 2081)

³² TROEGER-WEIß 1998, S. 93

Abbildung 4: Stärken und Schwächen der Regionalplanung

Stärken der Regionalplanung	Schwächen der Regionalplanung
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Übergeordnete Planung mit hohem Querschnittsbezug ◆ Flächendeckende Regionalpläne (mit rechtsverbindlichen Zielen) ◆ Gewährleistung einer interkommunalen Gesamtschau und Gesamtentwicklung ◆ Hohe Planungssicherheit und Zuverlässigkeit aufgrund der Existenz „harter“ Instrumente und Planungsverfahren ◆ Hoher Institutionalierungsgrad ◆ Hohe Kooperations- und Integrationsfähigkeit ◆ Zum Teil politische Verankerung und Einbindung der Regionalplanung durch die Regionalen Planungsverbände 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ die „Werkzeuge“ der Regionalplanung dienen in erster Linie der quantitativen Flächen- und Raumnutzungssteuerung ◆ auf qualitative Aspekte der Flächen- und Raumnutzung wird kaum Einfluß genommen bzw. besteht keine Einflußmöglichkeit mittels klassischer „Werkzeuge“, da hier eine starke Stellung der Fachplanungen (z. B. bei Land- und Forstwirtschaft) vorliegt ◆ die Regionalplanung setzt ihre Ziele nicht selbst um, sondern ist auf die Mitwirkung der Fachplanungen und Gemeinden angewiesen ◆ die bloße Formulierung von Zielen und Grundsätzen im Regionalplan erscheint nicht ausreichend, da sie zu wenig konkret sind und über keinen Maßnahmen- bzw. Projektbezug verfügen³³ und ihre Umsetzung durch die Regionalplanung nicht offensiv genug betrieben wird ◆ der bisherige Aktionsradius der Regionalplanung ist zu statisch und eingeschränkt ◆ die (Selbst) Beschränkung auf den „harten“ Kern ihrer Pflichtaufgaben reduziert die reale Einflußnahme auf regionale und kommunale Entwicklungen in der Region

(eigene Darstellung³⁴)

7. Instrument: Regionalmanagement

Regionalmanagement führt über die bisherigen Aufgaben der Raumordnung und Regionalplanung hinaus. Handlungs-, Gestaltungs-, Umsetzungs- und Projektorientierung bestimmen seine Instrumente (additive Komponente). Andererseits stellt Regionalmanagement ein ganzheitliches Prinzip dar, das in alle bisherigen und künftigen Aufgaben der Raumordnung hineinreicht. Als regionales Steuerungs- und Gestaltungskonzept bildet es ein durchgängiges Handlungsmuster, das die Raumordnung und Regionalplanung neu strukturieren soll (integrative Komponente). Im Sinne eines Regionalmanagements wird das planerische Handeln

³³ vgl. HÜBLER ET AL 1998, S. 76 ff.

³⁴ vgl. SELWIG 1999, S. 102 ff.

zukünftig bestimmt vom Denken in Anschub- und Motorfunktionen, Nutzen kreativer und innovativer Milieus, marktwirtschaftliches Denken in Bezug auf Zielgruppen und Adressaten, hoher Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit, prozesshaftem Vorgehen, Nutzen von Möglichkeiten des Experiments, Auswertung von Lernprozessen, ständiger Bereitschaft zu Controlling und Evaluation im Sinne moderner Managementverfahren.³⁵ Damit schafft das Regionalmanagement Voraussetzungen, ein regionales Ressourcenmanagement mit regionalen (Wirtschafts-)Akteuren zu etablieren und mit weichen Instrumenten, wie Information, Beratung und Modellprojekten ein Umdenken zu fördern und alternative Lösungsansätze zu entwickeln. Regionalmanagement gilt als ein geeignetes Instrument nachhaltige Raum- und Regionalentwicklung umzusetzen.³⁶ Voraussetzung ist allerdings die Orientierung an den Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung.

Abbildung 5: Charakteristika des Regionalmanagements (aus TROEGER-WEIß 1998, S. 175)

Selbstverständnis des Regionalmanagements	
♦ Kooperation	♦ Moderation
♦ Koordination, Konsensfindung	♦ Hilfe zur Selbsthilfe
♦ Überzeugen und Akzeptanz	♦ Umsetzung und Vollzug
Denkmuster im Regionalmanagement	Strukturmuster des Regionalmanagements
♦ Strategisches Denken	♦ Innovative und schlanke Verwaltungsstrukturen
♦ Prozessorientiertes Denken	♦ Flache, aufgabenbezogene Hierarchien
♦ Zielgruppenspezifisches und adressatengerechtes Denken	♦ Nutzen aller Entscheidungs- und Handlungsspielräume
♦ Denken in Anschub- und Motorfunktionen	♦ Bereitschaft zur Evaluation
♦ Nutzen kreativer und innovativer Milieus	♦ Bereitschaft zur privat-öffentlichen Partnerschaften (PPP-Modelle)
♦ Hohe Flexibilität	♦ Hohe Reaktionsgeschwindigkeit
♦ Hohe Integrationsfähigkeit	♦ Hohes Anpassungsvermögen an veränderte Situationen
♦ Nutzung der Möglichkeit von Experimenten und Modellprojekten	♦ Aufbau von Manager-Persönlichkeiten (versus Verwaltungsexperten)
♦ Akzeptanz von Lernprozessen (einschl. Akzeptanz von Fehlentwicklungen)	

³⁵ TROEGER-WEIß 1998, S. 175

³⁶ BEHRENS, H.; DEHNE, P. und KAETHER, J. (Hg.) (2001): Regionalmanagement – Der Weg zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung ! Referate im Rahmen des gleichnamigen Fachsymposiums am 19. Oktober 2000. Schriftenreihe der Fachhochschule Neubrandenburg, Reihe A Fachbereich Agrarwirtschaft und Landschaftsarchitektur Band 15. Neubrandenburg. FÜRST, D. (2001): Regionalmanagement als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung. in: BEHRENS, H.; DEHNE, P. und KAETHER, J.: Regionalmanagement - Der Weg zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung ! Neubrandenburg. S. 1-12. KISTENMACHER, H. und MANGELS, K. (2000): Regionalmanagement als Motor für eine nachhaltige Raumentwicklung? in: Raumforschung und Raumordnung 2-3/2000, S. 89-102.

Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es notwendig und sinnvoll erscheint, dem jeweiligen Aspekt der nachhaltigen Entwicklung auch die jeweils relevante räumliche Ebene zuzuordnen. Nur so kann eine Vernetzung der ökologischen, ökonomischen, sozialen, kulturellen und institutionellen Kriterien mit der geeigneten (räumlichen) Handlungsebene erreicht werden.³⁷ Dabei sollte sowohl das Prinzip der Subsidiarität als auch das Gegenstromprinzip konsequente Anwendung finden. Festzuhalten ist, dass die regionale Ebene einerseits beim Steuerungsansatz in ihren Handlungsmöglichkeiten außerordentlich begrenzt ist und (ökologische) Restriktionen, die einseitig von einer Region ausgehen, schnell an die Grenzen der (wirtschaftlichen) Akzeptanz führen. Andererseits ist die regionale Ebene in vielen Feldern die adäquate räumliche Ebene, um Konzepte nachhaltiger Raum- und Regionalentwicklung zu erstellen und umzusetzen. Die regionale Ebene sollte deshalb vor allem im Bereich der räumlichen Planung ihre Möglichkeiten nutzen und Potenziale ausbauen. Hierfür bietet der neue Ansatz des Regionalmanagement gute Voraussetzungen. Momentan lassen sich trotz zunehmender Globalisierung von Wirtschaft, Politik und Kommunikation, Trendentwicklungen zur Regionalisierung erkennen, die hinsichtlich der Umsetzung des Leitbilds Nachhaltigkeit regionale Handlungsspielräume eröffnen.

³⁷ vgl. ENQUETE-KOMMISSION: Konzept Nachhaltigkeit. Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages. Deutscher Bundestag, Bonn, 1998