

Dietmar Scholich

Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft

The role of spatial planning in society

Keywords: Anpassung an den Klimawandel, Demographischer Zeitenwechsel, gleichwertige Lebensverhältnisse, nachhaltige Raumentwicklung, Raumbedeutsame Fachplanungen, Raumplanung/Raumordnung/Landesplanung/Regionalplanung, raumwissenschaftliche Forschung

Keywords: spatial research, spatial planning, sectoral plans with spatial impacts, sustainable spatial development, parity of living standards, demographic change, adaptation to climate change

Kurzfassung

Raumplanung ist eine öffentliche Aufgabe, ist Erkennen, Erklären und Lösen schwieriger raumbedeutsamer Probleme. Sie ist deshalb zu weiten Teilen Beratung von Politik und Öffentlichkeit. Raumplanung hat sich als Disziplin etablieren können. Und sie ist unverzichtbar, auch weil keine echte Alternative erkennbar ist. Denn wer sonst trägt durch Einbezug sozialer, ökologischer, ökonomischer, kultureller und politischer Facetten für eine nachhaltige Raumentwicklung Sorge, erweitert durch Integration und Interdisziplinarität die Perspektiven für Regionen, Städte, Stadtteile und Dörfer, lotet trotz aller Ungewissheiten langfristige Möglichkeitsräume für die Gesellschaft aus? Diese Facettenvielfalt macht Raumplanung nicht nur zu einer besonderen und modernen, sondern in Zeiten wachsender Sektoralisierung auch zu einer neutralen Instanz. Trotzdem stand und steht Raumplanung nicht im Zentrum des politischen Geschehens und der gesellschaftlichen Auseinandersetzung, sondern wirkt eher im Verborgenen. Der Einzelne ist nur in Ausnahmefällen von raumplanerischen Entscheidungen unmittelbar betroffen. Raumplanung wird regelmäßig nach ihrer Erfolgsbilanz und ihrer Existenzberechtigung gefragt, auch weil ihr gesellschaftliches Ansehen nicht gerade hoch ist. Die geringe Wertschätzung und mangelnde Wahrnehmung in der Gesellschaft hat die Raumplanung aber auch sich selbst zuzuschreiben. Von Ausnahmen abgesehen, ist sie viel zu zurückhaltend, wenn es darum geht, ihre Einzigartigkeit, ihre Stärken und ihre Kompetenzen zu vermarkten, die mit diesem Beitrag in der gebotenen Kompaktheit aufgezeigt werden. Der Zeitpunkt für ein konzertiertes Marketing erscheint günstig. Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland machen eine neue Aufgabenausrichtung und ein neues Selbstverständnis der Raumplanung erforderlich. An den Hochschulen positionieren sich die Raumplanungsstudiengänge dank Bachelor- und Masterausbildung für die Zukunft.

Abstract

Spatial planning is a public task which is concerned with identifying, explaining and solving difficult problems with spatial impacts. A large part of its remit is therefore to provide technical advice to policymakers and to inform the general public. Spatial planning has successfully established itself as a distinct discipline – and one which is now quite indispensable, not least due to the absence of any real alternative to it. For what other discipline is there which takes on responsibility for sustainable spatial development by embracing not only the social, ecological and economic, but also the cultural and political dimensions; or expands the prospects for regions, cities, neighbourhoods and villages by promoting integration and interdisciplinary approaches; or, in the face of all uncertainty,

which plots possible long-term courses of development for society to follow? In times of increasing segmentation, it is precisely the multifaceted nature of spatial planning that makes it not only both distinct and modern, but also a neutral source of authority. Nonetheless, the point at which spatial planning has traditionally brought – and continues to bring – its influence to bear is not at the very heart of political activity or at the centre of the debates taking place within society, but rather in the background. Only in rare cases are individual citizens directly affected by the decisions taken in the field of spatial planning. With some regularity, spatial planning is called upon to list its successes and to justify its existence, not least because the standing it enjoys within society is not particularly high. However, spatial planning must itself bear some responsibility for the relatively poor image it has acquired and for its lack of visibility. Apart from in a small number of exceptional cases, it remains much too reticent in contexts where it should rather market its distinctiveness, its strengths and its competencies – qualities which are described, albeit briefly, in the present paper. This would seem to be an auspicious time for a concerted marketing campaign. The new guidelines for spatial development in Germany call for a refocusing of tasks and for a new understanding of the role of spatial planning. With their new bachelor's and master's degrees, university courses in spatial planning are now positioning themselves for the future.

1 Wesen und Aufgaben der Raumplanung

Über den Begriff, die Aufgaben und den Stellenwert der Raumplanung herrscht nach wie vor weitgehend Unkenntnis in der Gesellschaft vor (Turowski 2005: 893). Ein Grund dafür dürfte darin zu suchen sein, dass das deutsche System „Raumplanung“ nicht leicht zu durchschauen ist. Es handelt sich um eine dezentrale Struktur von rechtlich, organisatorisch und inhaltlich klar voneinander abgegrenzten Planungsebenen. In dieser Struktur sind die Träger der Raumplanung durch ein sogenanntes Gegenstromprinzip sowie durch vielschichtige Informations-, Beteiligungs- und Abstimmungsformen sowie -pflichten eng miteinander vernetzt. Träger der Raumplanung sind Bund, Länder, Regionen und Kommunen. Deren raumplanerische Aufgaben und Kompetenzen sind rechtlich im Wesentlichen im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG), in Landesplanungsgesetzen (LaPlaG) und im Baugesetzbuch (BauGB) festgelegt (Prieb; Scholich 2005: 8).

Auf Bundesebene werden allgemeine Grundsätze für die räumliche Ordnung, Entwicklung und Sicherung des Bundesgebietes festgelegt und Leitbilder der räumlichen Entwicklung in Deutschland entwickelt, wie zuletzt 2006 (BBR, BMVBS 2006). Die Länder haben im Gegensatz zum Bund im Rahmen ihrer Landesplanung weitreichende räumliche Planungskompetenzen. Zudem wird in den Flächenländern für Teilräume eine eigenständige räumliche Planung, die Regionalplanung, betrieben, die die konkreteste Form überörtlicher Raumplanung und die entscheidende Instanz zur frühzeitigen Integration aller raumbedeutsamen Belange ist. Auf der örtlichen Ebene ist aufgrund der

kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes Raumplanung eine eigenständige Planungs- und Gestaltungsaufgabe, die als Bauleitplanung bezeichnet wird (Prieb; Scholich 2005: 8).

Es besteht weitgehender Konsens, dass sich Raumplanung als öffentliche Aufgabe über Jahrzehnte hinweg bewährt hat. Dazu hat beigetragen, dass sich Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen ein facettenreiches Instrumentarium zugelegt hat, wie Pläne und Programme mit rechtsverbindlichen Zielen, mit denen beispielsweise die Siedlungsentwicklung in Zentralen Orten und an Haltepunkten des öffentlichen Personenverkehrs konzentriert werden kann. Aber sie hat auch ihr traditionelles, formell-rechtliches Instrumentarium regelmäßig um informelle, konsensorientierte planerische Ansätze ergänzt, z. B. in Gestalt von Regionalkonferenzen oder von Regionalen Entwicklungs- und Handlungskonzepten (Prieb; Scholich 2005: 9).

Mit ihren Aufgaben und Instrumenten weist die Raumplanung Spezifika auf, die ihr gegenüber anderen Bereichen des öffentlichen Lebens Vorteile verschaffen. Sie hat etwas, was andere nicht haben und können. Sie bietet Dienstleistungen an, bei der sie anerkannter „Profi“ ist. Nur die Raumplanung sorgt für die Koordination der unterschiedlichen Ansprüche der Fachpolitiken und der Öffentlichkeit an den Raum und für einen fairen Interessenausgleich; nicht als eine Art Oberkoordinator, sondern als neutrale Instanz. Neutralität ist gerade in Zeiten wachsender Sektoralisierung ein wichtiges Qualitätsmerkmal. Raumplanung schafft durch ihre verbindlichen Festlegungen in Plänen und Programmen Planungs- und Rechtssicherheit für alle

öffentlichen und privatwirtschaftlichen Standortentscheidungen. Sie ist durch ihre langfristige Orientierung in besonderer Weise geeignet, Grundlagen für eine zukunftsfähige, nachhaltige Raumentwicklung zu schaffen (Prieb; Scholich 2005: 9). Zukunft ist immer auch mit Ungewissheit verbunden. Raumplanung hat gelernt, mit Unsicherheiten zu leben.

Das ist allerdings kein einfaches Aufgabenbündel, eher ein Unterfangen. Denn die Bedürfnisse der Gesellschaft wachsen ständig, meist zulasten von Natur, Landschaft und Freiraum. Im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung müssen deshalb die gesellschaftlichen Werthaltungen und die langfristige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen miteinander in Einklang gebracht, vorhandene raumwirksame Konflikte zwischen beiden Bereichen abgebaut und neue Konflikte möglichst schon im Ansatz erstickt werden. Bei der Raumplanung geht es also um das Erkennen, Erklären und Lösen schwieriger raumbedeutsamer Probleme. Das ist die eigentliche Aufgabe der Raumplanung, ihr Alleinstellungsmerkmal. Wichtig ist dabei, dass die Raumplanung Teilaspekte und Probleme stets in den Gesamtzusammenhang stellt – im Gegensatz zu anderen Planungsinstitutionen wie den Fachplanungen, die in der Regel nur ihre fachliche Teilmenge betrachten.

2 Mehr als die Summe raumbedeutsamer Fachplanungen

Ist das System „Raumplanung“ schon nicht leicht zu durchschauen, so wird es für Außenstehende noch undurchsichtiger und verwirrender, bezieht man in die Betrachtung der planerischen Landschaft auch die zahlreichen raumbedeutsamen Fachplanungen mit ein.

Die Raumplanung braucht Fachplanungen als Partner und Lieferant wichtiger Informationen, die zum Beispiel den Verkehr, die Natur und Landschaft oder die Rohstoffgewinnung vertreten. Anders herum benötigen die raumbedeutsamen Fachplanungen die gesamträumliche Planung, auch wenn sie das nicht immer – und gerade die starken und finanziell gut ausgestatteten Fachplanungen immer seltener – verinnerlichen, sondern ihre Besitzstände zu bewahren und zu verteidigen suchen. Durch die fachlich isolierten Ansätze der Fachplanungen können weder Synergieeffekte erzielt noch Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen vermieden werden, wie das nur durch koordinierte, aufeinander abgestimmte Raumnutzungen und Standortentscheidungen möglich ist. Während Fachplanungen nur Teilergebnisse erzielen können, hat die Raumplanung gerade hier eine ihrer entscheidenden Stärken. Das gilt

ebenso für die umfassende räumliche Umweltvorsorge und die Offenhaltung von Entwicklungs- und Gestaltungsspielräumen für künftige Generationen in Verbindung mit integrierten gesamtplanerischen Abwägungsprozessen. Allerdings lassen sich diese Leistungen der Raumplanung weitgehend nicht direkt über Kosten-Nutzen-Analysen bewerten.

Hinzu kommt, dass in der momentanen Phase einer zunehmenden Sektoralisierung auf Seiten bestimmter Fachplanungen der Drang wächst, selbst in das Koordinierungsgeschäft einzusteigen. Bei den sektoralen, teileräumlichen Planungsansätzen bleiben wie beim Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) oder den Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK) in der Regel die Gesamtzusammenhänge ausgeblendet. Es kommt zu planerischen Parallelwelten, die die Gefahr von ineffektiven Mehrfachkoordinationen erhöhen.

Mit einer Reduzierung perfektionierter Fachplanungen und durch die Vermeidung von Mehrfacharbeit ließe sich viel Geld einsparen. Dieser Gesichtspunkt erhält in Zeiten von Deregulierung, Verfahrensvereinfachung, Verschlinkung sowie massiver Finanzknappheit der öffentlichen Hand mehr und mehr Gewicht und kann einer Gesellschaft nicht gleichgültig sein. Insofern sollte die Ressourceneinsparung durch den integrierten Ansatz der Raumplanung in Zukunft umso stärker in der gesellschaftlichen Abwägung von Kosten und Nutzen bewertet werden (ARL 2005: 5 f.).

Damit das gelingen kann, dürfen sich Raumplanung und raumbedeutsame Fachplanungen nicht gegenseitig als feindliches Terrain empfinden, sondern als Partner in dem gemeinsamen Bemühen, für eine bestmögliche Entwicklung der Räume Sorge zu tragen, verstehen und zusammenarbeiten.

3 Gesellschaftliche Wertigkeit der Raumplanung

Auf der einen Seite ist jeder auf seine Weise daran beteiligt, dass die Ansprüche an den Lebensraum wachsen. In einer hoch differenzierten Gesellschaft nimmt – trotz des teilweise massiven Bevölkerungsrückganges – in bestimmten Teilräumen die Wohnfläche je Einwohner weiter zu, ist das Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum ungebremsst, auch weil sich die Mobilität erhöht und bei den gewerblichen Flächen keine Stagnation zu erkennen ist, steigen die Freizeitaktivitäten. Diese Ansprüche ergänzen oder überlagern sich oder konkurrieren miteinander (Prieb; Scholich 2005: 8). Insofern trägt jeder dazu bei, dass sich vor allem in den dicht besiedelten Räumen die Konflikte verschärft haben und offenbar weiter verschärfen.

Auf der anderen Seite hat jeder auf seine Weise bestimmte Erwartungen an die Lebensqualität (z.B. attraktive Natur- und Freizeiträume, ruhige Wohnlagen, gute Luftqualität und Mobilitätsbedingungen) und an die materielle Ausstattung seines engeren und weiteren Umfeldes (z.B. moderne soziale, technische und kulturelle Infrastrukturen).

Diese Widersprüchlichkeiten in der Gesellschaft fokussieren sich auf die Tätigkeit der Raumplanung und sind ein wesentlicher Grund, dass die spezifischen Stärken der Raumplanung in der Politik und der Gesellschaft insgesamt noch immer unterwertig behandelt werden.

Nur Insider wissen von der Interdisziplinarität der Raumplanung, von ihrer sektorübergreifenden Handlungsfähigkeit, von ihrer vorsorgenden Leistungsfähigkeit im Bereich der territorialen Risikovorsorge (z.B. Hochwasserschutz) und des nachhaltigen Schutzes der Ressourcen, der sektoral nur unzureichend behandelt werden kann (Flächen, Boden, Wasser, Klima und Rohstoffe) (ARL 2007b: 4), von ihrer Rolle als neutraler Koordinator, Mittler, Krisenmanager, Diplomat etc.

Das ist schon immer so, auch in raumplanerischen Hochzeiten. Zwischen Mitte der 1950er und 1960er Jahre erlebte die Raumplanung eine erste Blütezeit, gespeist vor allem durch eine allgemeine Hochschätzung der Planung als Steuerungsinstrument, in einigen Ländern sogar als Grundstock der politischen Zukunftsentwicklung. Wichtige Gesetze wurden auf Bundes- und Länderebene geschaffen. Die Euphorie der politischen Planung setzte sich bis in die Mitte der 1970er Jahre fort. Die Raumplanung war als Wegbereiter für einen oftmals großzügigen Ausbau der Siedlungs- und Infrastrukturen zumindest in Fachkreisen gefragt. Wuchsen auf der einen Seite die Verdichtungsräume, erhöhte sich auf der anderen Seite in ländlichen Gebieten die Gefahr „passiver Sanierung“. Mit dem zunehmenden Entwicklungsgefälle zwischen Stadt und Land ergaben sich wichtige, wenn auch extrem schwierige Aufgaben für die Raumplanung (Borchard; Scholich 2006: 502).

Anfang der 1970er Jahre schlitterte die Raumplanung schrittweise in die Krise. In einigen Ländern wurde raumplanerisch der Rückwärtsgang eingelegt, und man zog sich aus der Steuerung der Siedlungsentwicklung zurück. Die Skepsis gegenüber jeder vorausschauenden Planung erreichte mit dem Erlöschen des Machbarkeitsglaubens Mitte der 1970er Jahre einen vorläufigen Höhepunkt. Gleichzeitig nahm das Selbstbewusstsein der Gemeinden (insbesondere als Folge der kommunalen Gebietsreformen) zu, und es kam zu einem Erstarken der Fachplanungen (Borchard; Scholich 2006: 503).

Nach weiteren Zyklen, von denen man nie wusste, wie lange sie dauern werden, ist die Raumplanung derzeit wieder an einer Talsohle angelangt. Und der Problemdruck nimmt zu.

Die Ursachen, dass die gesellschaftlichen Mehrwerte, die Raumplanung erzeugt bzw. erzeugen kann, bei der Gesellschaft nicht ankommen oder von dieser nicht wahrgenommen werden, sind vielschichtig.

Raumplanung ist in den letzten Jahren institutionell und instrumentell schrittweise politisch entwertet worden, hier weniger, dort mehr. Vielerorts wurde sie auf eine restriktiv wirkende Raumplanung reduziert, zudem noch außerhalb der politischen und administrativen Hauptstrukturen angesiedelt und ohne ausreichende Einbindung sowohl in die stark nach Ressortgrenzen abgeschottete politische Meinungsbildung, als auch in den Vollzug (fehlende Umsetzungsressourcen) (ARL 2007b: 4). Wobei es für Außenstehende nicht leicht zu erkennen ist, ob in den Fällen Raumplanung zurückgebaut wurde oder selbst abgetaucht ist. Jedenfalls hat das die Raumplanung mit daran gehindert, gesellschaftliche Mehrwerte zu erzeugen.

Unter institutionellem Blick ist es Nichtraumplanern kaum vermittelbar, weshalb die Raumplanung vor allem auf Landesebene regelmäßig wie ein Heimatvertriebener zwischen unterschiedlichen Ressorts hin und her geschoben wird. Abgesehen davon, dass damit die permanente Gefahr der Instrumentalisierung durch den jeweiligen „Asylgeber“, z.B. das Wirtschafts-, Umwelt-, Innen- oder Landwirtschaftsministerium, verbunden ist, trägt das Etikett einer politischen Tauschmasse im Zuge von Koalitionsabsprachen nicht gerade dazu bei, den Platz der Raumplanung in der Gesellschaft zu stabilisieren.

Es ist der Raumplanung aber auch nicht oder nur unzureichend gelungen, der Gesellschaft zu verdeutlichen, wie wichtig sie und ihr planerischer Koordinierungsauftrag angesichts der zunehmenden Komplexität mit zahlreichen und wachsenden Herausforderungen sind, mit welchen elementaren Zukunftsfragen sie sich beschäftigt, auch wenn diese Fragen keineswegs alle neu sind, und welche wichtigen Arbeiten und Ergebnisse zur Lösung von ihr Aufgabenfeld betreffenden gesellschaftlichen Problemen sie beisteuern kann. Unzureichendes oder zögerliches Raumplanungsmarketing wird das heute genannt.

Das hat zum einen fraglos mit der Entwertung oder dem Abtauchen und dem damit einhergehenden institutionellen und personellen Rückbau zu tun. Die wenigen raumplanerisch Tätigen müssen sich um andere Aufgaben als um Thementransfer, Marketing und Popularisierung kümmern. Und die Unterstützung der

raumwissenschaftlichen Forschung an den Hochschulen, außeruniversitären Einrichtungen und Ressortforschungseinrichtungen konnte offenbar auch keine grundsätzliche Änderung bewirken. Denn auch der raumwissenschaftliche Bereich ist von Auszehrungs- und Marginalisierungstendenzen gekennzeichnet.

Zum anderen liegt das daran, dass die Raumplanung viel selbstbewusster auftreten müsste, um ihre Leistungen, Arbeiten, Erfolge und konkreten Ergebnisse zur Meisterung der komplexen Herausforderungen der Gesellschaft näher zu bringen. Und sie kann Erfolge aufweisen, z. B. in Gestalt eines ausgewogenen Systems von Städten und Orten mit hoher Lebensqualität, von in weiten Teilen intakten Landschaften oder von funktionierenden und an der richtigen Stelle platzierten Infrastrukturen im Bereich des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung, des Tourismus, der Bildung oder der Kultur.

Die Erfolge werden auch nicht dadurch geschmälert, dass von der Raumplanung nicht immer, manchmal auch nicht wirklich konsequent oder zu spät wichtige Themen besetzt worden sind. Dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit vielfach Lücken klaffen, ist keine raumplanerische Eigentümlichkeit.

3.1 Besser mit den Pfunden wuchern

Raumplanung ist selbstverständlich kein Allheilmittel, das man aus der Tasche zieht, wenn für besonders schwierige und komplexe Konfliktlagen Lösungen gefunden werden müssen. Raumplanung ist mittel- bis langfristig ausgerichtet, taugt also weniger für das politische Tagesgeschäft. In dieser in die Zukunft gerichteten Funktion ist Raumplanung zuvorderst „Anwalt des Raumes“ und damit auch gesellschaftlicher Interessen. Eine bessere Wahrnehmung des gesellschaftlichen Nutzens in der Öffentlichkeit wird nur gelingen, wenn Raumplanung diese wichtige Funktion und ihre Kernkompetenzen (Koordination, Abwägung, Vorsorge, Planungs- und Investitionssicherheit) stärker im Hinblick auf konkrete, gesellschaftlich relevante Problemkonstellationen, zu denen sie passende Lösungen parat hat, ins Spiel bringen kann. Durch räumlich verbindliche Festlegungen in Plänen und Programmen, insbesondere der Bauleit- und Regionalplanung, für Investoren Planungssicherheit und Erleichterungen zu erzeugen, wird umso wichtiger, je globaler sich die Märkte entwickeln und die Marktprozesse beschleunigen.

Neben diesen Kernkompetenzen sind es ihre Dienstleistungen, die von der Raumplanung noch stärker als besondere Produkte für die Gesellschaft insgesamt oder für Teile der Gesellschaft angeboten werden müssten.

Raumplanung ist nicht nur Lieferant von Lösungsansätzen, sondern auch von nachgefragten Informationen. Beispiele dafür sind die umfassende Informationsaufbereitung auf Basis Geographischer Informationssysteme (GIS), die vor allem für Investoren, Kommunen und Fachplanungsträger wichtig ist, und das Internet mit vielfältigen Chancen für Serviceleistungen (ARL 2005: 3). Beteiligungen an Planungsprozessen finden bereits heute auf elektronischem Weg statt. Interessierte können sich in manchen Teilräumen Pläne und Programme auf den betreffenden Websites anschauen, diese teilweise auch herunterladen und mit ihnen aktiv arbeiten.

Im Zeichen sowohl der Globalisierung als auch der Schrumpfungsprozesse gewinnen die Verbesserung der regionalen Lebensqualität und damit die Aufwertung der Teilräume im interregionalen Standortwettbewerb sowie die Sicherung der regionalen Vitalität stark an Bedeutung. Die Raumplanung kann die Zusammenarbeit der Städte in Städtenetzen und die regionale Mobilisierung von Akteuren für gesellschaftliche Steuerungs- und Selbsthilfeprozesse beispielsweise durch Moderations- und Mediationsverfahren, durch die Organisation regionaler Entwicklungsdiskurse (Szenarien) oder über Ansätze des Monitoring und der Wirkungskontrolle unterstützen (ARL 2005: 5).

Indem die Raumplanung ihre kommunikative Kompetenz noch besser nutzt, wird sie ein interessanterer Dialogpartner für Gemeinden, Fachplanungsträger und möglicherweise sogar für den einzelnen Bürger sowie ein unverzichtbarer Berater für Projektentwickler und -betreiber.

Auch diese Dienstleistungen können mit dazu beitragen, die gesellschaftliche Wertschätzung und Bedeutung gesamtträumlicher Planung schrittweise zu vergrößern.

3.2 Nachhaltige Entwicklung im Blick

Eine der wichtigsten Aufgaben, die in der Weise nur die Raumplanung leisten kann, ist die langfristige Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume (Planungsregionen) mit dem Leitziel einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dabei sind die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung zu führen. Zurzeit ist die Nachhaltigkeitsthematik offenbar aus dem politischen Blickfeld verschwunden. Allerdings wird sie modernen Gesellschaften dauerhaft erhalten bleiben, denn mit Blick auf die nachfolgenden Generationen gibt es keine Alternative, als

die Wirtschafts-, Sozial- und Raumstrukturen an den Grundsätzen einer nachhaltigen Raumentwicklung auszurichten. Als komplexer Politikvorgang kann nachhaltige Raumentwicklung nur durch Integration der Disziplinen, also durch eine interdisziplinäre, gemeinsame Herangehensweise geleistet werden. Und das ist eine der Domänen der Raumplanung (ARL 2005: 1). Nachhaltige Raumentwicklung ist tragendes Fundament und Verpflichtung einer ethisch verstandenen Raumplanung, die generationsübergreifende Verantwortung für die ökologische, ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung bündelt.

Ein Großteil der nationalen Wertschöpfung wird in den großen Städten, Stadtregionen und Metropolen erwirtschaftet. Deshalb müssen sie für Unternehmen und Menschen attraktiv sein (Schultheis 2006: 4). Besonders in diesen Teilräumen hält aber die Inanspruchnahme von Freiflächen für neue Siedlungen und Anlagen des Verkehrs unvermindert an. Jährlich werden bundesweit rund 470 km² meist ehemals landwirtschaftlich genutzte Flächen neu bebaut, was der Größe der Stadt München entspricht (BBR 2005). Mit diesem Flächen„verbrauch“ sind regelmäßig die Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaft, die Versiegelung von Flächen sowie die Verlärmung und Verschmutzung auch größerer Räume verbunden.

Qualifizierte Arbeitskräfte machen ihre Standortwahl zunehmend von der Lebensqualität einer Stadt oder Region abhängig. Das Lebensgefühl der Menschen als zentraler Faktor bei der persönlichen Entscheidung, wo man sich niederlässt, wird maßgeblich durch die sinnlich-emotionalen Qualitäten des jeweiligen Raumes mitbestimmt. Da diese Qualitäten nur durch eine auf Dauer gestellte Raumplanung geschaffen oder erhalten werden können, liegt darin eine der wichtigsten Aufgaben der Raumplanung für die Gesellschaft (Schultheis 2006: 4). Es ist allerdings nicht gerade die bequemste Aufgabe, immer wieder die Begrenztheit der Ressourcen, speziell der Fläche, in das gesellschaftliche Gedächtnis zu rufen, diesem Ruf Taten folgen zu lassen und aus der raumplanerischen Legitimation heraus Grenzen der Flächeninanspruchnahme zu setzen.

Die Raumplanung kann zwar die Zersiedelung der Lebensräume nicht allein verhindern. Hier sind alle Politikbereiche gefordert. Gebraucht werden beispielsweise ökonomische Anreize und die Neuausrichtung von Steuerbefreiungen, um die Inanspruchnahme neuer Flächen teuer und die Nutzung von Brachflächen attraktiver zu machen. Reformmaßnahmen werden seit Jahrzehnten eingefordert. Raumplanung hat aber für ihren Verantwortungsbereich Instrumente und Strategien entwickelt, die bei konsequenter Anwendung zu einem Gegensteuern mit beitragen können. Beispiele

sind die konsequente Verfolgung einer geordneten Flächenhaushaltspolitik mit Flächenbilanzen und Flächenkontrollberichten, Standortvorsorgekonzepte, Flächenmanagementkonzepte, der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung oder das Flächenrecycling (ARL 1987, 1999, 2004; Scholich 2003, 2005).

Die raumplanerischen Instrumente und Strategien greifen aber dort nicht, wo nach wie vor Bewusstsein und Konsens in der Gesellschaft und der politische Wille zum konsequenten Gegensteuern fehlen. Es sind neue gesellschaftspolitische Bewertungen erforderlich, um auf eine der fundamentalen Fragen Antworten geben zu können, was die jetzige Generation im Umgang mit dem Lebensraum heute überhaupt noch verantworten kann. Vor dem Hintergrund ist Flächenhaushaltspolitik als Planungspolitik Bestandteil einer umfassenden Gesellschaftspolitik. Und damit ist sie abhängig von gesellschaftlichen Werthaltungen und normativen Vorgaben. Flächenhaushaltspolitik wird ihre Ziele umso besser erreichen können, je stärker sie in das gesellschaftliche und politische Bewusstsein gelangt und Akzeptanz findet, beispielsweise bezüglich der Kosten und langfristigen Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen. Kostenwahrheit wird seit langem eingefordert. Hier muss allerdings noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden. Zudem müssen gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen für eine zukunftsfähige Raum- und Flächennutzung geschaffen werden, vor allem durch Erneuerung der politisch-administrativen, ökonomischen und sozialen Systeme (ARL 2004: 12).

3.3 Demographischer Zeitenwechsel als raumplanerische Herausforderung

Die Bevölkerungszahlen gehen in zahlreichen Regionen schon seit einiger Zeit zurück. Die damit verbundenen, teilweise gravierenden Auswirkungen sind insofern keinesfalls neue gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Herausforderungen (siehe auch Kap. 3.4). Besonders hart treffen sie die ohnehin dünn besiedelten und strukturschwachen ländlichen Räume, die sich weiter entleeren. Verschärft wird der Bevölkerungsrückgang dadurch, dass die Menschen immer älter werden und internationale Zuwanderungen nicht im erhofften bzw. im eigentlich notwendigen Umfang stattfinden (Prieb; Scholich 2005: 9). Da sich die Konsequenzen auf alle Lebensbereiche auswirken, auf die Arbeitsmärkte ebenso wie auf die Infrastrukturen oder auf die Sozialstrukturen, erfordert der Umgang mit dem Schrumpfen und den Verschiebungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung insgesamt eine integrative Herangehensweise. Auch deshalb ist eine sektore-

rübergreifende Planung bzw. Abstimmung im Hinblick auf die Konsequenzen der demographischen Entwicklung unumgänglich (ARL 2006a: 2).

Was für die Flächenproblematik gesagt wurde, gilt erst recht für den demographischen Zeitenwechsel. Raumplanung hat nur bedingt Einflussmöglichkeiten. Sie kann den Ablauf der demographischen Prozesse fachlich begleiten, um langfristigen Fehlallokationen im Raum entgegenzuwirken. Sie kann die Politik frühzeitig beraten sowie den Kommunen und den Trägern von Infrastrukturen die Zusammenarbeit mit dem Ziel anbieten, maßgeschneiderte, raumspezifische Strategien und Konzepte zu erarbeiten. Raumplanung kann als kooperativer Politikbereich Verantwortung dafür tragen, wie raumbedeutsame Anpassungs- und Umgestaltungsprozesse in Staat und Gesellschaft zu organisieren sind (ARL 2006a, 3). Mit ihren Strategien (z.B. Innen- vor der Außenentwicklung), Programmen (z.B. Umbau von Städten und Regionen) und Instrumenten (z.B. Zentrale Orte-Konzept) machen Raumpolitik und Raumplanung deutlich, dass trotz der demographischen Umwälzungen und der prekären Situation der öffentlichen Haushalte auch in Zukunft für eine nachhaltige Raumentwicklung Sorge getragen und mit Blick auf das gesellschaftliche Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse auch in den besonders betroffenen, vor allem ländlichen Räumen eine infrastrukturelle Basisausstattung sichergestellt werden kann.

3.4 Frühwarnfunktion unterstützt Risikovorsorge und Anpassung an den Klimawandel

Raumplanung kann Probleme heute auf die Tagesordnung setzen, die erst morgen auf die Gesellschaft zukommen. Beispiele sind die Auswirkungen des demographischen Wandels und die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen, auf die die Raumplanung bereits in den 1960er bzw. 1970er Jahren aufmerksam gemacht hat. Diese Frühwarnfunktion gewinnt immer mehr an Bedeutung. Zwar kann die Raumplanung keine Lösungen für eine ungewisse Zukunft entwickeln. Jedoch verfügt sie über ein wesentlich größeres Paket von Optionen. Denn die Zeitachse für die Suche nach Lösungen ist in der Raumplanung länger als in anderen Politikbereichen. Kurzfristig lässt manches nur ad hoc reagierendes Krisen-Management zu, was langfristig flexibel zu handhaben ist. Über gut fundierte raumplanerische Szenarien können der Gesellschaft alternative Zukünfte dargestellt und für Entscheidungsträger transparent gemacht werden (Priebis; Scholich 2005: 11).

Die vorsorgende Leistungsfähigkeit der Teilräume als eine der spezifischen Stärken der Raumplanung ist bis-

lang in Politik und Gesellschaft noch nicht genügend wahrgenommen worden. Das gilt für den Bereich der territorialen Risikovorsorge (z.B. Hochwasserschutz) ebenso wie für den Bereich des nachhaltigen Ressourcenschutzes (Flächen, Boden, Wasser, Klima und Rohstoffe) (ARL 2007b: 4). Noch immer ignoriert regelmäßig die Kommunalpolitik schlichteste ökologische Selbstverständlichkeiten, setzt sich über den raumplanerischen Rat hinweg und weist in der Hoffnung auf finanziellen Gewinn Wohn- und Gewerbegebiete auf Flächen aus, die Flüsse eigentlich zur Regulierung von Hochwasserereignissen brauchen.

Das gilt in gleichem Maße für die Bereiche des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel. Klimawandel ist zwar ein weltweit wirkendes Phänomen, aber soweit es um die unmittelbar bürgerwirksame Vorsorge geht, steht die teilräumliche Betrachtung im Vordergrund.

Bislang beschäftigt sich die öffentliche und politische Diskussion zum Klimawandel schwerpunktmäßig mit den Möglichkeiten einer Verringerung des zu erwartenden Klimawandels durch die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen. Zwischenzeitlich sind die Folgen des Klimawandels auch in Mitteleuropa messbar. Deshalb kommt der Anpassung von Raum- und Landnutzungen an die künftigen Entwicklungen ebenfalls eine wichtige Rolle zu. Risiken und Schäden für Umwelt und Gesellschaftssysteme können durch geeignete Anpassungsstrategien so gering wie möglich gehalten werden. Allerdings erfordert die Entwicklung und Implementierung von Anpassungsstrategien einen langfristigen Dialog- und Vernetzungsprozess mit Beteiligung verschiedener Fachdisziplinen sowie von Akteuren aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung und anderen Stakeholdern. Damit werden fachübergreifend abgestimmte Anpassungsstrategien an die Folgen des Klimawandels zu einem wichtigen Aufgabenbereich für die Raumplanung, insbesondere auf regionaler Ebene und über die zurzeit im Vordergrund stehende Abwehr einzelner Naturgefahren hinaus.

Es sind bei dem hierfür notwendigen prospektiven Zugang weitere raumrelevante Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft einzubeziehen, soweit sie mit der Vulnerabilität gegenüber den Klimafolgen in Zusammenhang stehen. Dies gilt beispielsweise für Veränderungen in räumlichen Arbeits- und Produktivitätsmustern oder für den Landnutzungswandel durch Urbanisierung oder landwirtschaftliche Flächenstilllegung.

Regionalisierte Projektionen der Klimaänderungen und einzelne Untersuchungen zu deren Folgen auf ausgewählte Umweltmedien, insbesondere auf den Wasser-

haushalt, und deren Nutzung liegen zwar vor. Doch die Auswirkungen des Klimawandels sind bislang noch nicht hinreichend für die Raumplanung aufgearbeitet worden. Es steht eine gesamträumliche und integrierte Betrachtung der Vulnerabilität der Raumnutzungen, der potenziellen klimabedingten Impacts sowie deren Beurteilung im Hinblick auf die raumplanerischen Leitbilder und Instrumente noch aus. Von daher können derzeit weder die Folgen für die Raumentwicklung abgeschätzt, noch nachhaltige Anpassungsstrategien formuliert und implementiert werden. Folgerichtig werden die raumrelevanten Auswirkungen des Klimawandels und die veränderten Verwundbarkeiten in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt von den Institutionen der räumlichen Planung gegenwärtig nur unzureichend in Pläne und Programme der Raumentwicklung einbezogen.

Es macht im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel jedoch Hoffnung, dass von der Europäischen Union Druck ausgeübt wird. Dabei stellt die EU deziert heraus, dass eine wirksame Anpassungspolitik eine integrierte Vorgehensweise zwingend erfordert, ganz im Sinne der raumplanerischen Philosophie. Die Raumplanung muss sich an der Aufklärung beteiligen. Denn was zum Flächenbewusstsein in der Gesellschaft gesagt wurde, hat auch für das Klimabewusstsein Gültigkeit: Es ist notleidend. Raumplanung hat sektorübergreifende Rahmenregelungen für die künftige Nutzung der Räume und Flächen zu entwickeln. Das ist neben der Kommunikationsaufgabe und vielen Einzelmaßnahmen ihr zentraler Beitrag für eine Anpassungspolitik.

4 Raumplanung hat Zukunft und ihren Platz in der Gesellschaft

Es sind vielfach die Raumplaner selbst, die die Zukunft ihres Metiers düster zeichnen und den Eindruck vermitteln, sie lebten auf einer gesellschaftlichen Großbaustelle. Dieses geschieht aufgrund von Fehleinschätzungen des politischen Stellenwertes oder konkreter leidvoller Erfahrungen oder von Zweckpessimismus. In einer zunehmend ausgeprägten Dienstleistungsgesellschaft aber kann und wird die Raumplanung als Dienstleister wieder einen angemessenen Stellenwert haben. Ihre spezifischen Leistungen und Produkte, allen voran die Abwägung und der Ausgleich bei unterschiedlichen öffentlichen und privaten Interessen, sind wichtige gesellschaftliche Stabilisatoren und deshalb unverzichtbar. Indem nachhaltige Entwicklung immer stärker als öffentliches Anliegen ohne Alternative erkannt und akzeptiert wird, weil der Problemdruck zunimmt, stärkt das die gesellschaftliche und politische Relevanz von

Raumplanung. Der lauter werdende Appell an einen verantwortungsvollen Umgang mit den Ressourcen, natürlichen wie auch finanziellen, trifft exakt das Anliegen der Raumplanung: Den Bedürfnissen der heutigen Gesellschaft entsprechen, ohne die Chancen der künftigen Generationen zu gefährden.

Der grundgesetzliche Auftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse steht – richtigerweise – wieder einmal auf dem Prüfstand; jedoch nicht, um ihn abzuschaffen, sondern neu zu interpretieren. Der Auftrag ist vor allem an die Raumplanung gerichtet und in Anbetracht der jetzigen und künftigen Herausforderungen aktueller denn je. Die Raumplanung muss stärker als bisher durch die Entwicklung von zukunftsorientierten Leitvorstellungen und konkreten Handlungsstrategien ihre Möglichkeiten nutzen und als Motor der Regionalentwicklung zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen (ARL 2007b: 16). Durch die Festlegung und Stärkung des Netzes Zentraler Orte und die Sicherstellung einer infrastrukturellen Mindestausstattung trägt die Raumplanung entscheidend mit dazu bei, dass die Raumstrukturen auch in den benachteiligten, weniger prosperierenden Teilräumen stabilisiert werden und die dort lebenden Menschen Chancengleichheit erhalten. Staatliche Verantwortung und öffentlicher Gestaltungsanspruch gelten für alle Regionen.

Die Trendwende bei der Wahrnehmung und Wertschätzung mag länger dauern und wird sich ohne spektakuläre Begleitmusik vollziehen. Denn Raumplanung hat noch nie eine Hauptrolle auf der politischen Bühne gespielt und schon immer Wellenbewegungen vollzogen, was ihren Stellenwert in der Politik anbetrifft. Aber die Einsicht in der Gesellschaft hinsichtlich der Endlichkeit der Ressourcen und der Verantwortung gegenüber nachfolgenden Generationen wird wachsen.

Erste Erfolge zeigen sich bereits dadurch, dass zum Beispiel raumwissenschaftliche Einrichtungen wie die ARL sich in der Öffentlichkeit, in den Medien und besonders auch in den Schulen (Czapek et al. 2005) für die Anliegen, die Notwendigkeit und die Bedeutung von Raumplanung für eine zukunftsfähige Entwicklung der Räume in Deutschland verstärkt einsetzen. Erfolge zeigen sich auch darin, dass aufgrund des sich verschärfenden Standortwettbewerbs in Rathäusern und anderen Amtsstuben die Erkenntnis Fuß fasst, dass verlässliche raumplanerische Festlegungen ein wichtiger Standortfaktor für Deutschland und seine Teilräume sind. Verlässliche raumplanerische Aussagen schaffen für öffentliche und private Investoren und andere Akteure im Raum Sicherheit und hohe Kalkulierbarkeit ihrer Vorhaben. Zu Veränderungen ist es auch dort gekommen, wo erkannt worden ist, dass Raumplanung zum effizienten Mitteleinsatz und damit zur Kosten-

entlastung angespannter öffentlicher Haushalte entscheidend beitragen kann.

Erfahrungsgemäß führen Phasen, in denen innerhalb eines Metiers nicht alles rund läuft, dazu, verstärkt über sich selbst nachzudenken, selbstkritisch auch vermeintlich Erfolgreiches infrage zu stellen und nicht einfach in der Schublade „Langfristig Bewährtes“ abzulegen. Unterstützt durch die raumwissenschaftliche Forschung hat die Raumplanung zumindest in bestimmten Teilräumen, vor allem auf der regionalen Ebene, ansatzweise begonnen, sich neu zu orientieren und zu positionieren (ARE 2006; Gnest, Schöfer 2006; ARL 2007b; Bieker et al. 2007; Selle 2007; Weick et al. 2007; Gnest 2008; Hanisch 2008; Lendi 2008). Befördert durch die Zunahme des materiellen Problemdrucks in Gestalt wachsender raum- und siedlungsstruktureller Konflikte (Klimawandel, Zunahme der Mobilität, Internationalisierung, demographischer Wandel, Sicherung der Daseinsvorsorge), durch Regionalisierungs- und Reformdebatten sowie andere Rahmenbedingungen ist in der Regionalplanung ein Paradigmenwechsel eingeläutet worden. Eine künftig stärker strategisch ausgerichtete Regionalplanung wird ihre Sicherungsfunktionen nicht vernachlässigen, den Fokus aber stärker auf die Gestaltung von Entwicklungsprozessen (Regionalentwicklung) richten.

Damit Raumplanung in der Zukunft ihre Aufgaben für die Gesellschaft (wieder) besser erfüllen kann, muss sie nicht nur institutionell, personell und finanziell (z.B. leistungsfähige Planungsinstanzen und innovative Organisationsformen, eingebunden in politische Entscheidungsstrukturen) sowie konzeptionell (z.B. Konzentration auf strategische Ziele bei gleichzeitiger Verbindlichkeit der planerischen Vorgaben, Monitoring und Erfolgskontrolle) adäquat aufgestellt werden. Raumplanung muss auch, mindestens in Teilen und besonders auf der regionalen Ebene, vertieft und gegenüber der Öffentlichkeit politisch neu lanciert werden (Lendi 2007: 2). Die raumwissenschaftliche Forschung kann dazu wesentliche Beiträge leisten, was sie auch in der Vergangenheit als ihre Aufgabe angesehen hat. Daneben wird ein gesellschaftlicher Diskurs gebraucht – über die Neubewertung von individuellen Freiheiten und umfassender kommunaler Autonomie auf der einen Seite und von Gemeinwohlinteressen sowie wirksamen und effektiven Gestaltungsnotwendigkeiten im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung auf der anderen Seite. Auch dabei kann die raumwissenschaftliche Forschung unterstützend tätig sein.

5 Fazit

Raumentwicklung und Raumplanung sehen sich Konsequenzen ausgesetzt, die aus den tief greifenden Herausforderungen resultieren. Globalisierung, Transformation, Zusammenwachsen in Europa, Liberalisierung, Deregulierung, Finanzschwäche der öffentlichen Hand, räumliche Disparitäten, Wettbewerb der Regionen, Klimawandel oder demographischer Wandel sind hinlänglich bekannte Stichworte. Diese Rahmenbedingungen werden sich langfristig noch verschärfen. Trotz der teilweise massiv veränderten Bedingungen für die Raumentwicklung ist bislang kein glaubwürdiger Aufbruch in Richtung Nachhaltigkeit zu erkennen (Borchard; Scholich 2006: 506). Mit der Zunahme der räumlichen Konflikte wird sich der Bedarf nach einer strategischen Raumplanung in der Zukunft deutlich erhöhen, auch weil zur Raumplanung als öffentliche Aufgabe keine echte Alternative erkennbar ist (Lendi 2008: 23). Raumplanung muss deshalb stärker strategisch ausgerichtet werden. Dazu gehört, neben der Sicherungsfunktion die Entwicklungsfunktion zu stärken. Das gilt vor allem für die regionale Ebene.

Noch aber zeigen die Diskussionen in der Gesellschaft um Arbeitsplatzsicherung, Gesundheitsvorsorge, Kinderbetreuung, Managergehälter, Finanzkrise, Ressourcenschutz oder Klimawandel, dass bislang zwar viel debattiert wurde, es aber an zukunftsorientierten Antworten mangelt. Es fehlt insgesamt eine klare Vorstellung darüber, wie in Deutschland die Zukunft gestaltet werden soll. Die vielen Konjunktive „Es müsste was getan werden“ sind schleunigst in konkrete gesellschaftliche Wege für eine nachhaltige Entwicklung umzuwandeln. Nicht zuletzt die Auswirkungen des Klimawandels machen deutlich, dass mit den Ressourcen, mit dem Boden und der Natur, sensibler umgegangen werden muss, um auch in fernerer Zukunft noch unbeschwert und gesund leben zu können. Auch zur Notwendigkeit und zum Stellenwert von Raumplanung wird eine zukunftsorientierte Antwort benötigt. Raumplanung besetzt zwar nur eine kleine Nische in der Gesellschaft. Sie kann aber zu zahlreichen gesellschaftlichen Problemen Lösungsansätze beisteuern.

Dafür muss die Raumplanung noch offensiver und selbstbewusster deutlich machen, wo ihre spezifischen Vorteile liegen, welches ihre Produkte sind, die nur sie beibringen kann, über ihre Produktpalette aber stets auch selbstkritisch nachdenken. Die Rolle des wichtigen Dienstleisters scheint manchen Raumplanungsstellen noch gar nicht bewusst und bekannt zu sein. Die Raumplanung muss deutlich machen, wie sie sich den veränderten Wahrnehmungsmustern der Gesellschaft, den neuen Herausforderungen angepasst hat, d.h. wie sie in diese Muster passt.

Ferner muss die Raumplanung schauen, wo sie in Konkurrenz zu anderen raumbezogenen Akteuren steht, die bestimmte Aufgaben vielleicht sogar besser machen oder mit denen sie die Zusammenarbeit suchen sollte: Wer sind die potenziellen Kunden für ihre Produkte, die Partner und Adressaten in der Gesellschaft? Wie kann sie mit diesen am besten kommunizieren?

Die politisch Verantwortlichen müssen prüfen, ob die Organisationsstrukturen auf den verschiedenen Ebenen der Raumplanung den Aufgaben, d.h. den definierten Produkten, gerecht bzw. noch gerecht werden. Eine solche Prüfung muss für die überörtliche Raumplanung besonders auf der regionalen Ebene vorgenommen werden, wie das zum Beispiel in den Räumen Hannover und Stuttgart bereits geschehen ist.

Auch um mehr Aufmerksamkeit und Transparenz in Richtung Gesellschaft zu erzeugen, sollte die Raumplanung ein effizientes internes Monitoring und Controlling (Wirkungskontrolle) einführen (ARL 2006b: 9/10). Damit kann sie zugleich ihre positiven und negativen Wirkungen (Erfolge und Misserfolge) überprüfen und eigene Schlussfolgerungen für ihre Positionierung ziehen.

Gerade weil die Regionen wieder stärker in das Blickfeld gerückt sind und regionale Raumentwicklung gestaltende Perspektiven braucht, die raumplanerisch vermittelt werden können, muss die Raumplanung ihren angemessenen Platz in der Gesellschaft einnehmen. Themen wie Kulturlandschaft, „weiche“ Standortfaktoren, Wettbewerb um Talente oder lernende Regionen haben etwas mit gestaltetem Raum zu tun, der den Ansprüchen der Gesellschaft, den Menschen und der Natur gerecht wird. Die gestalterische Funktion der Raumplanung ist bislang viel zu wenig genutzt worden.

Neben dieser gestalterischen Funktion sind es zwei weitere Funktionen, die gesellschaftlich unabdingbar sind und die von der Raumplanung besser oder mit geringerem Aufwand als von anderen Aufgabenträgern wahrgenommen werden können. Das ist auf der einen Seite die traditionelle Ordnungsfunktion, mit der die Raumplanung entscheidende Beiträge zur langfristigen Sicherung der Lebensqualität und für den Schutz vor Umwelttrisiken leistet sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Teilräume stärkt und sichere Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand bietet. Der ordnungspolitische Ansatz der Raumplanung wird auch in Zukunft eine bleibende Stütze sein (Lendi 2008: 22). Dabei geht es auf der anderen Seite darum, gesellschaftliche Handlungsoptionen immer dort zu ermöglichen oder zu erweitern, wo sektoralisierte Blickverengungen zu Einschränkungen oder gar

zur Verhinderung von Möglichkeiten führen. Hier kann die Raumplanung ihre einzigartige Frühwarnfunktion ins Spiel bringen, die von der Gesellschaft bislang eher ungenutzt wurde, die aber immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Nicht immer muss das Rad neu entwickelt oder alter Wein in neue Schläuche gegossen werden. Oft genügt es schon, Vorhandenes und Bewährtes in Erinnerung zu rufen oder dessen konsequente Anwendung anzumahnen. Die Raumplanung gehört dazu. Sie muss also nicht neu erfunden, sondern neu bedacht werden (Lendi 2008: 25).

Schließlich sollten an der Raumplanung keine überzogenen Meßlaten angelegt werden bzw. sollte sich die Raumplanung nicht selbst zu große Schuhe anziehen. Raumplanung verkörpert das „richtige Leben“ mit allen seinen Widersprüchen. Schon deshalb kann in einer freien Gesellschaft Raumplanung nicht besser sein als die Gesellschaft selbst.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 173. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1999): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Band 208, Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL (Hrsg.) (2004): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung. Positionspapier aus der ARL, Nr. 58. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Gesellschaftliche Bedeutung und Zukunft der Regionalplanung. Positionspapier aus der ARL, Nr. 61. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006a): Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen. Positionspapier aus der ARL, Nr. 62. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006b): Empfehlungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes. Positionspapier aus der ARL, Nr. 70. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2007a): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL, Nr. 69. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2007b): Wir leben regional. Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Positionspapier aus der ARL, Nr. 74. Hannover.

- Bieker, S.; Frommer, B.; Othengrafen, F.; Wilske, S. (Hrsg.) (2007): Räumliche Planung im Wandel – Welche Instrumente haben Zukunft? Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 338. Hannover.
- Borchard, K.; Scholich, D. (2006): 60 Jahre Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Ausgewählte Etappen der Raumentwicklung und Raumpolitik im Spiegel von raumwissenschaftlicher Forschung und Beratung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 498–511.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Band 21. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.) (2006): Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz. Beobachtungen und Anregungen der internationalen Beobachtergruppe. Bern/Zürich.
- Czapek, F.-M., Kurz, R.; Prieb, A.; Scholich, D.; Wiechmann, Th. (2005): Raumplanung heute – Hintergründe, Herausforderungen, Perspektiven. Bretten.
- Gnest, H.; Schöfer, M. (2006): Ansätze für eine zukunftsfähige Raumplanung. Stand und Perspektiven in Praxis und Ausbildung. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 324. Hannover.
- Gnest, H. (2008): Die Entwicklung der überörtlichen Raumplanung von 1975 bis heute. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 337, Hannover.
- Hanisch, J. (2008): Über die Zukunft der Planung. Wer nicht nach neuen Wegen sucht, wird sie auch nicht finden. Schriften 53 der SRL. Berlin.
- Lendi, M. (2007): Raumplanung – ihr politischer Stellenwert in einer veränderten Welt. Unveröffentlichtes Manuskript. Zürich.
- Lendi, M. (2008): Die Politik bewegt die Raumplanung – Novellierung des Planungsrechts umfassend prüfen. Unveröffentlichtes Manuskript. Zürich.
- Prieb, A.; Scholich, D. (2005): Raumplanung heute. In: Raumplanung heute – Hintergründe, Herausforderungen, Perspektiven. Bretten, S. 8–11.
- Scholich, D. (2003): Flächenverbrauch – ohne öffentliches Interesse? In: Zibell, B. (Hrsg.): Zur Zukunft des Raumes. Stadt und Region als Handlungsfeld, Band 1. Frankfurt a. M., S. 33–48.
- Scholich, D. (2005): Flächenhaushaltspolitik. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 308–314.
- Schultheis, J. (2006): Raumordnung – wozu? In: Nachrichten der ARL, 4/2006. Hannover, S. 1–5.
- Selle, K. (2007): Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung. In: disP 169. Zürich, S. 17–30.
- Turowski, G. (2005): Raumplanung (Gesamtplanung). In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 893–898.
- Weick, Th.; Jacoby, Ch.; Germer, St. M. (Hrsg.) (2007): Monitoring in der Raumordnung. Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 336. Hannover.

Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Hohenzollernstraße 11
30161 Hannover
E-Mail: Scholich@ARL-net.de