

Sebastian Belz, Knut Henkel, Ingo Kühl und Michael Stein

Ein nachhaltiges Siedlungsstrukturmodell für den ländlichen Raum

veranschaulicht am Beispiel des Kreises Rügen *

Kurzfassung

Den Schwerpunkt dieses Beitrags bildet die Umsetzung von siedlungsstrukturellen Maßnahmen im ländlichen Raum mit dem Ziel einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik. Im ersten Teil werden Begriffe definiert, Zusammenhänge zwischen dem Prinzip der Nachhaltigkeit, der Siedlungsstruktur und dem ländlichen Raum erklärt und ihre Bedeutung für diese Arbeit begründet. Im zweiten Teil werden Prinzipien einer nachhaltigen Siedlungsstruktur und das hieraus abgeleitete „Siedlungskonzept Rügen“ erläutert, um dann im dritten Teil die Instrumente darzustellen, die zur Umsetzung zur Verfügung stehen bzw. stehen müssten. Teil vier zeigt Umsetzungsschwierigkeiten auf und stellt Lösungsmöglichkeiten hierzu vor. Im Fazit wird ein Ausblick und eine zusammenfassende Einschätzung auch über die vorher dargestellten Lösungsansätze hinaus gegeben.

Der entscheidende Ansatz zu einem nachhaltigen Siedlungskonzept ist der haushälterische Umgang mit der Ressource Boden. Die Einführung und Umsetzung des beschriebenen Siedlungsmodells ist daher als wesentlicher Beitrag zu einer an der naturräumlichen Tragfähigkeit orientierten Siedlungsstruktur anzusehen. Die Umsetzung des Konzepts erfordert die Überwindung vielfältiger gesellschaftlicher Blockaden. Diese sind nicht zu unterschätzen, doch bieten sich bereits unter den bestehenden Rahmenbedingungen zukunftsweisende, reformorientierte Handlungsoptionen.

1 Problemstellung

„Sustainable Development“ ist zu einem der am meisten diskutierten Begriffe der Raumordnung in den letzten Jahren geworden. Eine allgemeingültige Definition existiert ebenso wenig wie konkrete Indikatoren und Meßgrößen. Ziel dieses Beitrags ist es, Maßstäbe für nachhaltige Siedlungsstrukturen zu setzen und Umsetzungsoptionen hierfür aufzuzeigen.

In allen raumbedeutsamen Wissenschaften wird die Notwendigkeit einer (Gesellschafts-)Entwicklung erkannt, die auch künftigen Generationen die Befriedigung ihrer Bedürfnisse ermöglicht. Die Dringlichkeit zum Handeln wird besonders durch weiter steigenden Ressourcenverbrauch, wachsende wirtschaftliche Ungerechtigkeiten und

zunehmende soziale Spannungen ersichtlich. Während der Ressourcenverbrauch lediglich im Hinblick auf Energie oder Stoffströme thematisiert wird, ist der Aspekt der Fläche und des Bodens selten Gegenstand der Diskussion.

Die Begrenzung des Flächenzuwachses hat Auswirkungen auf sämtliche Nutzungen im Raum, die Fläche beanspruchen, und ist die Schlüsselgröße nachhaltiger Entwicklung, da die Unterbindung der Flächenausweisung auch entscheidend zur Begrenzung des Verbrauchs energetischer und stofflicher Ressourcen beiträgt. Zum Beispiel hat die Flächenfreigabe für eine Autobahn nicht nur Folgen für den dadurch versiegelten Boden, sondern bewirkt auch ein erhöhtes Fahrzeugaufkommen mit entsprechenden Umwelt-

und Ressourcenauswirkungen durch den Treibstoffverbrauch, zudem werden weite Flächen längs der Autobahn verlärt und mit Schadstoffimmissionen belastet und sind damit in ihrer Nutzungsqualität eingeschränkt. Eine genaue Quantifizierung, wieviel Bodenversiegelung nachhaltig ist, muß an anderer Stelle erfolgen. Dieser Beitrag will sich vielmehr auf die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung über ein Siedlungsstrukturmodell für den ländlichen Raum konzentrieren.

Der Trend, daß im ländlichen Raum eine erheblich stärkere Zunahme der Siedlungsfläche je Einwohner zu beobachten ist als in den Ordnungsräumen, scheint sich auch zukünftig nicht abzuschwächen.¹ Anhaltende Flächennachfrage in den Kernstädten mit der Folge hoher Boden- und Mietpreise

führt zu Suburbanisierungsprozessen. Diese führen zu Siedlungsdruck auf kleine ländliche Orte, die im Gegensatz zu den Kerngebieten noch großzügige Grundstücke zu erschwinglichen Preisen anbieten und dadurch z.B. der Nachfrage nach dem freistehenden Einfamilienhaus im Grünen nachkommen können und wollen. Dazu kommen dispers bebaute Wohnsiedlungs- und Gewerbeflächen, die in keinem Zusammenhang mit bestehenden Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten stehen und dadurch bisher noch intakte ökologische Ausgleichsräume zerschneiden oder flächenmäßig stark dezimieren.²

Nachhaltige Entwicklung

Nach den Definitionen des Brundtland-Berichtes und der Agenda 21 bedeutet „Sustainable Development“, den verschwenderischen Umgang mit endlichen Ressourcen zu beenden, da sonst die Wohlfahrt der kommenden Generationen bedroht sein wird.³ Die heutige Gesellschaft hält sich allerdings nicht an diesen Grundsatz, sondern lebt schon lange von der Substanz. Daher muß durch Nachhaltigkeit der Versuch gestartet werden, „(. . .) intergenerative Gerechtigkeit durch Erhaltung des Ressourcenbestandes herzustellen.“⁴ Zur Vertiefung wird auf die in den genannten Dokumenten vorgenommenen Definitionen des Begriffs verwiesen.

Nachhaltigkeit wird in diesem Beitrag primär als ökologisches Ziel betrachtet, da der Boden als Bestandteil des Ökosystems wichtige Funktionen erfüllt (Filter-, Speicher-, Standort-, Rohstofffunktion). Ziel ist dabei, die Eingriffe in den Naturhaushalt und in das ökologische Gleichgewicht so gering zu halten, daß dem Ökosystem eine selbständige Regulation erhalten bleibt. Die ökologische Zielsetzung bedarf allerdings der sozialen und ökonomischen Flankierung bei der Umsetzung, um wirksam zu werden. Zu bedenken sind auch Fragen sozialer Gerechtigkeit.

Siedlungsstruktur als Ansatzpunkt für Nachhaltigkeit

Im Rahmen der Überlegungen zu einer nachhaltigen Entwicklung kommt der Umsetzung dieses Prinzips in bezug auf die Ressource Boden eine entscheidende Bedeutung zu. Die anthropogene Überformung von Boden und damit die Reduzierung der natürlichen Strukturen (Fauna, Flora, Klima, Luft, Wasser, Boden) läßt sich u.a. anhand der Siedlungsstruktur begrenzen, wo es auf Ebene der Raumordnung sowie der Bauleitplanung entsprechende Instrumente gibt. Die Modelle der dezentralen Konzentration, der zentralen Orte und der Siedlungsachsen – die Eingang in Pläne und Programme der Raumordnung gefunden haben – sind solche Ansatzpunkte. Dennoch ist es der Raumordnung bislang nicht gelungen, einen konsequenten Freiraumschutz im Sinne eines absoluten Nutzungsverbot oder gar eines negativen Siedlungsflächenwachstums instrumentell und rechtlich durchzusetzen. An dieser Frage zeigt sich die ganze Bandbreite der Diskussion um Nachhaltigkeit, da bei einem Nullflächenwachstum zu beachten ist, daß dieses auch wirtschaftlich und sozial vertretbar sein muß.

Bedeutung des ländlichen Raumes für eine nachhaltige Entwicklung

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) definierte 1969 den ländlichen Raum als Differenz aus der Fläche des gesamten Bundesgebietes minus der Fläche der Ordnungsräume (Verdichtungsräume und ihre Randgebiete).⁵ Diese Negativbeschreibung als Restgröße zeigt den geringen Stellenwert auf, der dem ländlichen Raum zugestanden wird. Der ländliche Raum ist dennoch Lebens- und Wirtschaftsraum für etwa die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung und umfaßt drei Viertel der Fläche der Bundesrepublik Deutschland. In ihm wird rund ein Drittel des Bruttosozialprodukts erbracht. Er verfügt über den größten Teil der natürlichen Lebensgrundlagen.⁶

Im Laufe der letzten Jahre ist der ländliche Raum zunehmend differenzierter betrachtet worden.⁷ Gemeinsam ist allen ländlich geprägten Räumen die geringere Bevölkerungsdichte im Vergleich zu den Stadtregionen und ihrem engeren Umland sowie die größeren Anteile von Freifläche und unverbraucht Boden im Sinne einer nichtbaulichen Nutzung. Die einzelnen ländlich geprägten Räume unterscheiden sich sowohl im Hinblick auf ihre Nähe oder Ferne zu Stadtregionen als auch hinsichtlich ihrer Ausstattung mit zentralen Orten der verschiedenen Stufen.

Unter dem Aspekt der Flächenneuaussweisung für Bebauungen wird gerne der ländliche Raum in Anspruch genommen, da hier die größten Freiflächenpotentiale liegen. Infrastrukturbauten können großzügig durchgeführt werden, und die Größe der Grundstücke wird maßgeblich bestimmt durch die Finanzkraft des Bauherrn. Gleichbleibende oder gar sinkende Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum stellen jedoch keine Rechtfertigung für einen weiteren Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs dar. Daher ist bei einer nachhaltigen Entwicklung der Bevölkerungsgewinn in den Verdichtungsräumen durch Rücknahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Ausgleichsräumen (Stadt/Region) zu kompensieren, wenn der Siedlungsflächenzuwachs insgesamt begrenzt werden soll.

2 Siedlungskonzept

Der Ausgestaltung der menschlichen Aktivitäten wie Wohnen, Arbeiten oder Freizeit kommt in ihrer Massenausprägung und der mit der baulichen Manifestierung einhergehenden Flächeninanspruchnahme eine besondere Bedeutung bei der Entwicklung einer am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierten Welt zu. Die Implementierung von nachhaltigen Strukturen in anderen Lebensbereichen wird unmöglich bleiben, wenn es nicht gelingt, einen nachhaltigen Umgang mit dem Gut „Fläche“ als Basis aller Vorgänge auf

der Erde zu erreichen. Alle Gebiete, vom Verdichtungsraum bis zum peripheren ländlichen Raum, unterliegen bezogen auf ihren Flächenverbrauch den gleichen Gesetzmäßigkeiten; deshalb ist es notwendig, auch für den ländlichen Raum ein funktionierendes Siedlungsmodell zu entwerfen. Hier sollen einige zweckmäßig erscheinende Parameter für ein flächendeckend zu erarbeitendes Siedlungskonzept für den ländlichen Raum ausgeführt und am Beispiel des Kreises Rügen illustriert werden.

2.1 Leitlinien eines nachhaltigen Siedlungskonzeptes

a) *Abkehr vom Grundsatz der Gleichbehandlung*: Es ist nicht möglich, in allen Teilräumen einer Region materiell gleichartige Lebensbedingungen zu schaffen, da die naturräumlichen Potentiale zu unterschiedlich sind. Anhand nachvollziehbarer Kriterien (Bevölkerungsdichte und -entwicklung, Infrastrukturversorgung, naturräumliche Potentiale usw.) werden Siedlungsschwerpunkte mit Entwicklungspotential bestimmt und gezielt gefördert, zu deren Gunsten andere Siedlungen aufgehoben werden. In der Gesamtschau profitieren von diesem Vorgehen alle Beteiligten. Dieses maßvolle Konzentrationsprinzip (Förderungskonzentration vorwiegend auf die Siedlungsschwerpunkte mit Entwicklungspotential) kann das Ziel eines gerechten innerregionalen Ausgleichs zwischen den Kommunen durch Erhalt einer möglichst facettenreichen Angebotslandschaft eher gewährleisten als das bisherige „Gießkannenprinzip“.

b) *Innenentwicklung vor Außenentwicklung*: In der Regel stehen überall genügend Flächen für die diversen Nutzungsansprüche zur Verfügung. Es ist deshalb nicht notwendig, zu Siedlungszwecken neue Flächen auszuweisen.⁸ Die aktuelle Nutzung aller Flächen muß zur Optimierung der Flächenverwertung nach einheitlichen

Standards erfaßt und ausgewertet werden.

c) *Flexibilisierung des Flächenhaushalts*: Flächenhaushaltspolitik ist nicht nur Reglementierung des neuen Verbrauchs. Auch bei einem anzustrebenden Nullwachstum ist mit Änderungen in der Flächennutzung zu rechnen, da Nachhaltigkeit nicht gleichbedeutend mit Nicht-Veränderung ist. Deshalb ist es notwendig, Strukturen zu installieren, die in Anpassung an die aktuelle Lage sowohl Flächen neu ausweisen, bereits genutzte Flächen in ihrer Nutzungsstruktur ändern als auch Flächen aus der menschlichen Nutzung zurücknehmen und der natürlichen Entwicklung wieder zuführen können. Diesem Ziel aber steht das rechtliche Institut des Bestandsschutzes entgegen, welches entsprechend zu reformieren ist. Im Außenbereich sollen langfristig lediglich landwirtschaftliche Betriebe und historisch wertvolle Bausubstanz verbleiben. Ferner muß eine nachhaltige Verteilung des Verhältnisses von städtischen und ländlichen Siedlungskonzepten erst noch gefunden werden. Die „optimale“ Stadtgröße ist ein theoretisches Konstrukt, von dem es immer Abweichungen geben wird. Die noch tolerierbare Schwankungsbreite kann hier jedoch nicht benannt werden und sollte eine Aufgabe künftiger Forschung sein.⁹

d) *Umkehr der Landschaftsschutzpraxis*: Das Prinzip der Nachhaltigkeit erfordert einen ausgewogenen Umgang mit der Landschaft. Das heißt auch, daß die wechselseitigen Ansprüche an die Natur sowohl großräumig als auch kleinräumig abgewogen werden müssen. Im Gegensatz zu verdichteten Räumen, in denen diese Abwägung in der Regel zugunsten der anthropogenen Nutzung ausfallen wird, muß im ländlichen Raum ein Verständnis des „Lebens in der Natur“ geschaffen werden. Während im verdichteten Raum eher eine Bandstruktur der Natur (Biotopverbundsysteme) – eingebettet in andere Nutzungen – anzutreffen ist, wird sich im ländlichen Raum der

Mensch auf Nutzungen in einer in die Natur eingebetteten Bandstruktur beschränken, so daß der überwiegende Flächenanteil der Natur vorbehalten bleibt.

e) *Schlüsselgrößen für nachhaltig existenzfähige Siedlungen*: Grenzgrößen solcher Siedlungen lassen sich bestimmen über Parameter wie eigene Versorgungseinrichtung/Lage der Siedlung im Verdichtungs- bzw. ländlichen Raum/Bildungswesen/ÖV-Anschluß vor Ort. Letzten Endes ist die Bezifferung einer Einwohnerzahl eine normative Wertentscheidung der Gesellschaft; eine Zahl von unter 500 Einwohnern scheint nach heutigen Rahmenbedingungen jedoch auch im ländlichen Raum in keinem Fall zu rechtfertigen zu sein. Abweichungen ergeben sich allenfalls aus Gründen der Lagegunst (vgl. j). Diese Untergrenze ist vorrangig wichtig im Sinne eines langfristigen Bestandsschutzes. Eine gezielte Förderung kleinster Siedlungseinheiten wird indes nicht präferiert. Eine hinreichende Siedlungsgröße (größer als 500 Einwohner), in der es ein minimales (Eigen-)Versorgungsangebot gibt (Lebensmittelgeschäft, Post und/oder Bank, Kindergarten und/oder Grundschule), ist auch im ländlichen Raum wünschenswert. Auf die Spezifizierung von tragfähigen Obergrenzen wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen, da diese i.d.R. für die Betrachtung des ländlichen Raumes irrelevant sind.

f) *Arbeitsplatzverteilung*: Es ist ein Erwerbstätigen-Arbeitsplatz-Verhältnis von 1:1 in jeder Siedlungseinheit zu erreichen. In der Regel sollen die Menschen am gleichen Ort wohnen und arbeiten können, um die Wegelängen zu minimieren. Hieraus ergeben sich gesamtstatistisch (nicht auf den individuellen Einzelfall bezogen) erhebliche Vorteile gegenüber Gemeinden mit einem Erwerbstätigen- bzw. Arbeitsplatzüberschuß.¹⁰

g) *Siedlungsdichte*: Auch das Verhältnis Einwohner zu Siedlungsfläche wird

absolut vorgegeben. Es ist aus den naturhaushaltlichen Gegebenheiten, der Tragfähigkeit der Region, abzuleiten und steht nicht als relative Größe, unabhängig von der Einwohnerzahl, da. Als eine notwendige Bedingung für nachhaltiges Wohnen und Arbeiten werden kompakte, „städtische“ Siedlungen vorgesehen, die den Siedlungsflächenanteil auf ein Mindestmaß begrenzen. Diese „nichtdisperse“ Siedlungsstruktur ist gegenüber einer höchstmöglichen Wohndichte vor Ort das vorrangige Ziel. Es fällt in die Obliegenheit der Regionalplanung, das Verhältnis Einwohner zu Siedlungsfläche festzulegen, wobei die Einwohnerzahl als flexible Variable mit einer Obergrenze ausgestattet wird. Diese Dichtevorgaben im Rahmen von Minimax-Werten werden flächendeckend für alle Teilräume und Hierarchieebenen festgelegt. Sie sind strukturell sehr ähnlich, in kleineren Gemeinden entfällt aber auf das Wohnen ein größerer Anteil, weil es hier nur wenige zentrale Einrichtungen gibt.

h)

Dimension des Siedlungsnetzes: Die Dichte des Netzes wird von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten abhängen, jedoch sind auch hier „faktische“ Ober- und Untergrenzen gesetzt: Ein zu dicht besiedeltes Gebiet, wie etwa die Ballungsgebiete, ist durch die zahlreichen Interaktionen zwischen Teilsiedlungsräumen so stark zerschnitten, daß es kleinräumig nicht mehr nachhaltig entwickelbar ist, es muß entdichtet werden. Im Gegensatz dazu ist ein extrem dünn besiedeltes Gebiet, wie es im peripheren ländlichen Raum nicht unüblich ist, nicht mehr sinnvoll zu besiedeln. In diesem Fall ist eine angemessene Verdichtung oder eine vollkommene Entleerung des Teilraumes denkbar. Der Maßstab, in dem die vorgeschlagenen Strukturen realisierbar sind, ist also beidseitig limitiert.

i)

Zentralität: Das System der Zentralen Orte wird grundsätzlich für geeignet gehalten, eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Allerdings ergeben sich gegenüber dem klassischen

Modell der Raumordnung zwei entscheidende Änderungen:

1. Es existiert an Stelle der bisherigen drei Ebenen der Zentralität eine wesentlich größere Zahl von Ebenen (im Beispiel bereits fünf, wobei die Betrachtung nur von den kleinsten Siedlungseinheiten bis zu den Mittelzentren verläuft). Die Schaffung mehrerer flächendeckend einheitlich definierter Ebenen dient einer Annäherung an reale Gegebenheiten, denn de facto ordnet sich jeder Ort in eine Hierarchie ein und bildet für sich eine eigene Ebene von Zentralität.
2. Die Funktionen werden jeweils der niedrigstmöglichen Ebene zugewiesen (dezentrale Konzentration). Was in einer kleinen Stadt erledigt werden kann, benötigt nicht die Delegation an einen zentraleren Ort. Diese konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet eine Abkehr von der übermäßigen Anhäufung zentraler Funktionen an einem Ort. Ist eine Funktion teilbar, so wird diese auch gleichmäßig über alle Orte entsprechender Größe im Raum verteilt.

j)

Punktaxiale Strukturen: In Abänderung des Zentrale-Orte-Systems wird von einem Siedlungskonzept in reiner Wabenstruktur Abstand genommen. Statt dessen wird eine Kette von Ortschaften in punktaxialer Form präferiert. Neben den originären Faktoren für Zentralität (Einwohnerzahl, anzutreffende Funktionen) spielt hierbei auch die Lage im Raum eine entscheidende Rolle.¹¹ Punktaxialität gewährleistet eine ausreichende Erreichbarkeit zentraler Orte nächsthöherer Stufe. Sie bietet gleichzeitig die Vorteile der sparsamen Erschließung (wenig Verkehrsflächenanteil bzw. Infrastrukturausgaben), der besonderen Eignung zur Mobilitätsbewältigung im Umweltverbund und der Minimierung der räumlichen Zerschneidungswirkung.

k)

Zuständigkeiten der Planung: Die Planung als Korrektiv sozio-ökonomi-

scher Prozesse sollte immer der niedrigsten Siedlungseinheit obliegen, in der das Planungsproblem adäquat zu bearbeiten ist. Hierbei ist eine permanente Abstimmung im Sinne des Gegenstromprinzips notwendig. Planung befindet sich gleichermaßen vor und hinter der praktischen Durchführung. Sie begleitet kritisch den gesamten Prozeß vom ersten Gedanken bis hin zu Realisierung und Evaluierung.

2.2 Fallbeispiel Kreis Rügen

Der Kreis Rügen umfaßt neben der Insel Rügen auch die Insel Hiddensee und ist mit einer Fläche von 974 km² und einer Einwohnerzahl von 80 000 Menschen ein peripherer ländlicher Raum. Trotz des hier vorherrschenden Tourismusgewerbes kommt es durch die einigungsbedingten Folgen zu zahlreichen Umstrukturierungen, die mit einer stetigen Bevölkerungsabnahme und einer steigenden Arbeitslosenrate verbunden sind und letztlich nicht ohne Konsequenz für die Flächennutzung bleiben. Es besteht aktuell ein großer Problemdruck, der unter anderem Fragen über die grundsätzliche zukünftige Gestaltung des Kreises aufwirft.¹² Anhand dieser (auch aufgrund ihrer Insellage prädestinierten) Beispielregion soll aufgezeigt werden, wie prinzipiell die Umsetzung der oben angeführten Leitlinien aussehen kann. Aus Gründen größerer Realitätsnähe wurde in allen Teilen eine gegenüber den Leitlinien gemäßigte Kompromißlinie gewählt, die das Mindestmaß an tolerablen Anforderungen darstellt (vgl. Abb. 1).

a)

Abkehr vom Grundsatz der Gleichbehandlung: Im Siedlungskonzept Rügen bleiben von den bestehenden 45 Gemeinden (mit insgesamt über 200 dispersen Siedlungseinheiten) 36 Gemeinden (mit 41 Siedlungseinheiten) langfristig erhalten. Alle Gemeinden und die zu ihrer Versorgung notwendige Infrastruktur existieren bereits heute. Lediglich im Bereich des öffentlichen Verkehrs sind noch Ausbauten in begrenztem Umfang vorge-

Karte 1
Administrative Gliederung der Insel Rügen



sehen. Die Investitionen werden in ihrer Gesamtheit auf diese 36 Gemeinden gelenkt, wobei sie sich vorrangig in den 26 größeren Gemeinden mit guten Entwicklungsperspektiven konzentrieren. Die übrigen 10 Gemeinden erhalten im Rahmen der langfristigen Bestandssicherung das Mindestmaß notwendiger Förderung.

b)

Innenentwicklung vor Außenentwicklung: Nutzungspotentiale werden ausschließlich auf im direkten Zusammenhang mit bestehenden Orten liegenden Flächen ausgewiesen. Auf eine weitere Nutzung bislang baulich nicht genutzter Naturflächen wird vollständig verzichtet.

c)

Flexibilisierung des Flächenhaushalts: Das Siedlungskonzept zeigt enorme Potentiale zur Rückübertragung von Flächen einstmals menschlicher Nutzung in die natürliche Sukzession auf. Die künftig nicht weiter zu entwickelnden Gemeinden genießen für die Dauer ihrer Benutzung Bestandsschutz. Eine systematische Einbeziehung in Ver- und Entsorgungssysteme bzw. ein Anschluß an (Verkehrs-)Infrastruktur ist langfristig nicht mehr vorgesehen. Ein Zuzug in solche Gemeinden ist ebenso wie Neubau- und Modernisierungstätigkeiten zu unterbinden. Neben den wegfallenden Siedlungen (bzw. Siedlungsteilen) betrifft dies auch einen verringerten Verkehrsflächenanteil und eine Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung.

d)

Umkehr der Landschaftsschutzpraxis: Außerhalb der im Siedlungskonzept dargestellten Achsen sind abgesehen von nachhaltiger Land- und Forstwirtschaft keine menschlichen Nutzungen vorgesehen. Die punktaxiale Siedlungsstruktur (vgl. j) gestaltet Nutzungsbänder, die in die Kultur- und Naturlandschaft eingebettet sind.

e)

Schlüsselgrößen für nachhaltig existenzfähige Siedlungen: Die 36 ausgewählten Gemeinden haben zwischen

280 und 17 700 Einwohner. Die größte der künftig aufzulassenden Gemeinden hat heute etwa 610 Einwohner (Lohme), die beiden kleinsten Gemeinden mit besonderen Entwicklungsperspektiven verfügen über 430 (Patzig) bzw. 680 Einwohner (Gustow). Bei der Wahl der Gemeinden spielte neben ihrer Infrastrukturausstattung die Lagegunst eine entscheidende Rolle.

f)

Arbeitsplatzverteilung: In weiten Teilen des Kreisgebiets gibt es mehr Erwerbstätige als Arbeitsplätze (Auspendlerüberschuß). Je nach Ausprägung des Verhältnisses Erwerbstätige-Arbeitslose wurden Prioritäten für die Ansiedlung neuen Gewerbes und neuer Arbeitsplätze bzw. die Schaffung neuen Wohnraumes gesetzt mit dem Ziel, zukünftig ein möglichst ausgeglichenes Verhältnis von Arbeitsplätzen zu Erwerbstätigen im gesamten Kreis zu erreichen.

g)

Siedlungsdichte: Unter Rücksichtnahme auf den historischen Kontext des Gebiets wurde ein Siedlungsnetz entwickelt, welches im wesentlichen die vorhandenen Siedlungen erhält und hinreichend dicht geknüpft ist, um ein Mindestmaß an Austausch zwischen den einzelnen Siedlungen unterschiedlicher Ebenen zu gewährleisten.

h)

Dimension des Siedlungsnetzes: Die kompakten Siedlungen werden durch Verkehrsachsen miteinander verbunden und ermöglichen so eine geringstmögliche Zerschneidung der Naturlandschaft. Wo dies möglich ist, werden die Siedlungsstrukturen angemessen verdichtet; wo hierfür kein Potential vorhanden ist, werden Siedlungseinheiten aufgelassen. Kriterien für diese Entscheidung sind u.a. ökologische Wertigkeit, Gewerbeignung und Arbeitsplatzpotential.

i)

Zentralität: Die 36 Gemeinden gliedern sich in fünf Hierarchiestufen, von denen 14 A-, zehn B-, sechs C-, fünf D- und eine E-Gemeinden sind (aufsteigende Hierarchie von A bis E). Darüber hinaus erlangen fünf nicht selb-

ständige Gemeindeteile eine Einordnung in die Hierarchieebenen (drei A- und zwei B-Gemeindeteile). Bergen (E-Gemeinde) ist alte und neue „Hauptstadt“ im Zentrum der Insel. Signifikant ist die zurückgehende Ballung von mehrfach vorhandenen Institutionen an diesem Ort zugunsten einer breiteren Streuung kleinerer Einheiten über Orte der nächstniedrigeren Zentralitätsstufe, z.B. die Sicherung von Schulstandorten der Sekundarstufe I, die auf acht verschiedene Standorte aufgeteilt wird.

j)

Punktaxiale Strukturen: Alle 41 Siedlungsteile liegen im Bereich der aufgezeigten Achsen (vgl. Abb. 2). Diese sind gegliedert in Verkehrsachsen I. Ordnung (Hauptverkehrsachsen mit Durchgangsverkehr), II. Ordnung (langfristig zu erhaltende Nebenverkehrsachsen) und solche III. Ordnung (langfristig aufzulassende Verkehrsachsen). Durch Lagegunst bzw. -ungunst wird der idealisiert festgelegte Minimalwert von 500 Einwohnern je Siedlungseinheit in der Praxis z.T. deutlich unter- bzw. überschritten.

k)

Zuständigkeiten der Planung: Anstelle der heutigen Struktur werden im Kreisgebiet verwaltungsseitig zwei Planungsverbände und sechs Verbandsgemeinden geschaffen, die die Planungsobliegenheiten der derzeit amtsangehörigen Gemeinden transparent und bürgernah wahrnehmen. Diese Strukturen weisen im Gegensatz zu den heute anzutreffenden Gegebenheiten hinreichende Größen auf, um eine personelle wie finanzielle Eigenständigkeit langfristig zu sichern.

3 Instrumente

Die Implementierung einer zukunfts-fähigen Planungspraxis im Bereich der Siedlungsstruktur ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Sensitivitätsanalyse ergab eine starke Abhängigkeit der Siedlungsstruktur von den Variablen Politik (kommunales/staatliches Handeln) und Verkehr (ins-



besondere Raumwiderstand).¹³ Die vielfältig kombinierbaren Ordnungs-, Verhandlungs- und Informationsinstrumente dienen

- der konsequenten Ausrichtung der Raumplanung auf „Nachhaltigkeit“ sowie
- der Umgestaltung des Verkehrs- und Wirtschaftssystems.

Da zur Umsetzung des Prinzips der Nachhaltigkeit bereits heute ein umfangreiches Instrumentarium vorliegt (vgl. Kapitel 3.1), stellt sich die nachhaltige Siedlungsentwicklung vorrangig als Handlungsproblem dar. Neue Instrumente, die hierbei hilfreich sein könnten, werden in Kapitel 3.2 vorgestellt.

3.1 Anwendung des bestehenden Instrumentariums

Von großer Bedeutung ist die Frage, aus welchem Planungsverständnis heraus die Siedlungsstrukturplanung erfolgt. Konsequenter als Schlüsselbereich für den Umbau zur nachhaltigen Gesellschaft verstanden, bietet das Instrumentarium des bestehenden Bau- und Planungsrechts Möglichkeiten, dieses Ziel zu unterstützen. Trotz programmatischer Erwähnung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung in der Raumordnung¹⁴ bietet das Planungssystem aufgrund der mangelnden Konkretisierung und geringen Bindungswirkung dieser Leitvorstellung immer noch die Möglichkeit, daß das angestrebte Ziel der Nachhaltigkeit unterlaufen wird. Planung muß jedoch als Regulativ für Marktversagen - im Widerspruch zur gegenwärtig oft beobachtbaren einseitigen Erfüllungsplanung für den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ – vorrangig ökonomisch schwache Nutzungen (wie z.B. den Freiraum) schützen.

Ordnungspolitische Rahmenbedingungen

Aufgrund der engen, sich gegenseitig verstärkenden Wirkungsbeziehungen zwischen disperser Siedlungsentwicklung und Massenmotorisierung liegt

eine der entscheidenden Stellgrößen für eine nachhaltige, flächensparende Siedlungsstruktur im Verkehrssystem. Tendenziell führt jede Erhöhung des Raumwiderstandes (Zeit, Kosten) zu kompakteren Siedlungsstrukturen, so daß z.B. mobilitätsverteuernde Maßnahmen eine große Rolle spielen. Die Reduzierung der MIV-Orientierung wäre mit erheblichen Flächeneinsparungen verbunden, da der Kraftfahrzeugverkehr immense Flächen für den ruhenden Verkehr und zudem im Betrieb den größten Flächenbedarf pro beförderter Person beansprucht. Nicht nur in der hiermit in engem Zusammenhang stehenden Kilometerpauschale ist die Bedeutung der Fiskalpolitik zu sehen: Das Förderprogramm für den Einfamilienhausbau als ein Ausdruck der politischen Zielvorstellung von der Wohneigentumsquote ist z.B. eine der Ursachen der heutigen dispersen Siedlungsstruktur. Die sich aus der sparsamen Bodennutzung ergebenden gemeindlichen Aufgaben ließen sich über eine Erhöhung der Grundsteuer finanzieren.¹⁵ Einen Ansatz, über finanzielle Anreize flächensparendes Bauen zu fördern, bietet auch die in einigen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg) bereits gesetzlich verankerte Möglichkeit zur Erhebung einer Versiegelungsabgabe.

Übergemeindliche Rahmenplanung

Um interkommunale Konkurrenz in Form eines Standortwettbewerbs auf Kosten des Flächenhaushalts (Bodendumping) zu unterbinden, ist die übergemeindliche Planung (Regionalplanung, Kreisentwicklungsplanung, interkommunale Flächennutzungsplanung) in die Lage zu versetzen, räumliche Prozesse (z.B. Abwanderungsverluste, neue Bauflächen) nicht nur nominell, sondern effektiv auf die Entwicklung punktaxialer Siedlungsstrukturen zu lenken. Konkret bedeutet dies:

- Errichtung von Planungsverbänden für die Flächennutzungsplanung nach § 205 BauGB oder Zweckverbandsrecht.¹⁶ Im Rahmen dieser Planung ist von den Gemeinden

eine Konzeption für die Flächen nach § 8 BNatSchG zu entwickeln.

- Aufbau einer Kreisentwicklungsplanung (KEP) als Konkretisierung der Regionalplanung, die insbesondere Verkehrsachsen, Siedlungsschwerpunkte und die Verteilung übergemeindlich bedeutsamer Vorhaben bzw. (Infrastruktur-)Einrichtungen festlegt (z.B. großflächiger Einzelhandel, Industriegebiete usw.) und die Gemeinden in dieser Hinsicht effektiv regulieren kann.
- Ergänzung der KEP durch ein Landschaftsschutzkonzept, das Naturschutzflächen i.e.S., sonstige Flächen mit nicht-baulicher Nutzung (mit Maßnahmen zur Steigerung der natürlichen Leistungsfähigkeit) und Flächen mit baulicher Nutzung (mit stadtökologischen Hilfestellungen) definiert.

Gemeindliche Bodenpolitik

Durch die gemeindliche Bodenpolitik sind kompakte Siedlungsstrukturen entlang der in der Regionalplanung festgesetzten Verkehrsachsen zu schaffen und zu sichern. Die Gemeinden sind dafür verantwortlich, die im Rahmen der gemeindeübergreifenden Rahmenplanung ausgehandelten Ziele in ihrem Gemeindegebiet umzusetzen und zu konkretisieren. Instrumente hierzu sind:

- Erarbeitung perspektivischer Entwicklungsziele auf Ebene der Stadtentwicklungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung; stringente Ausrichtung der faktischen Planung an diesem Leitbild.
- Keine Schaffung neuen Baurechts (über Bebauungspläne, Vorhaben- und Erschließungspläne, . . .) durch die Gemeinden außerhalb der in der übergemeindlichen Planung festzusetzenden Siedlungsschwerpunkte; konsequente Anwendung des § 35 BauGB für Vorhaben im Außenbereich durch die Baugenehmigungsbehörde.
- Verortung von Baugebieten nur in akzeptablen Lagen (Einbindung in

- Gesamtstadt, verkehrliche Erschließung im Umweltverbund usw.).
- Minimierung der Verkehrsflächen (Stellplätze außerhalb der unmittelbaren Wohngebiete usw.).
- Nutzung der Festsetzungsmöglichkeiten bei der Aufstellung von Bebauungsplänen bzw. Vorhaben- und Erschließungsplänen hinsichtlich Nutzungsmischung, verdichteter Bauweisen und Privilegierung des Umweltverbundes.
- Realisierung städtebaulicher Ziele der Gemeinden über städtebauliche Verträge (nach § 11 BauGB), die vor der Ausweisung von Baugebieten als Ersatz bzw. Ergänzung zu den Regelungen der Bauleitplanung vereinbart werden.
- Vergabe von Grundstücken aus Gemeindebesitz allein in Erbpacht, um die Bestandsnutzung beeinflussen zu können.
- Stärkere Nutzung der Instrumente Bau- und Abrißgebot und Aufhebung von Baurecht, um Flächeninanspruchnahme durch Brachen und illegale Nutzungen zu minimieren.
- Einführung von Zweitwohnungssteuern durch die Gemeinden, um eine adäquate Beteiligung dieses Personenkreises an personenbezogenen gemeindlichen Lasten erreichen zu können; insgesamt ist anzustreben, den Anteil der Zweitwohnungen möglichst gering zu halten.

Verbesserung der Verfügbarkeit von Informationen

- Fortbildung und Information der gemeindlichen Planer und Entscheidungsträger über die vorhandenen Regelungsmöglichkeiten im Rahmen der Bauleitplanung, z.B. durch Planungsbehörden, Initiativen und wissenschaftliche Vereinigungen, damit die Gemeinden in die Lage versetzt werden, die ihnen gegebenen Handlungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen.
- Information der von Planung Betroffenen als wichtiges Instrument

für deren aktive Einbindung in die Umsetzung sowie zur Akzeptanzsteigerung.

- Konsequente Einführung von Raumordnungs- und Liegenschaftskatastern auf allen Planungsebenen zur Optimierung der Flächenausnutzung und Minimierung des Bedarfs für Neuausweisungen; dazu Einsatz von Geoinformationssystemen.
- Förderung von Wohnungstauschbörsen, z.B. bei Änderungen von Lebenssituationen (Haushaltsgröße) oder Arbeitsplatzwechsel (inner- und intrakommunal), zur Reduzierung des Neubaubedarfs und von Zwangspendlertum.
- Informationskampagnen zur Modifizierung der idealtypischen Wertvorstellungen von Wohn- und Gewerbebauformen (Klischee heute: das freistehende Einfamilienhaus aus der Bausparkassenreklame bzw. die freistehende eingeschossige Halle im Gewerbepark am Autobahnkreuz).

3.2 Denkbare künftiges Instrumentarium

Fiskalische Rahmenbedingungen

Eine wichtige Voraussetzung für die Ausrichtung der kommunalen Siedlungsentwicklung am Nachhaltigkeitsprinzip ist die Konsolidierung der kommunalen Finanzen. Das gegenwärtige Verfahren der kommunalen Finanzierung über Einkommensteuer- und Gewerbesteueranteile schafft Anreize zur großflächigen Neuausweisung von Baugebieten mit dem Ziel der Ansiedlung möglichst vieler Steuerzahler. Der interkommunale Wettbewerb wird dabei i.d.R. zu Lasten der Freifläche ausgetragen. Erst wenn die Gemeinden auch ein ökonomisches Interesse an einer nachhaltigen Siedlungskonzeption haben, wird ihr Handeln leichter darauf auszurichten sein. Dies ist zu erreichen durch:

- Entwicklung neuer Formen der Finanzzuweisungen an die Kommunen, die den Aspekt der Kompakt-

heit des Siedlungsgebiets, den des ausgeglichenen Verhältnisses von Erwerbstätigen zu Arbeitsplätzen und die Lagegunst der Gemeinde im Sinne punktaxialer Siedlungsstrukturen vorrangig berücksichtigen.

- Finanzieller Ausgleich des ökologischen Nutzens von Nicht-Siedlungsfläche durch die Verdichtungsräume: Hierdurch würde der große ökonomische Druck zur Nutzung von Flächen für Siedlungszwecke gesenkt, der bislang aufgrund der deutlich höheren Renditeerwartungen für anthropogen genutzte Flächen entsteht. Ein solches Verfahren würde zugleich eine finanzielle Abgeltung der naturhaushaltlichen Leistungen des ländlichen Raumes für die Verdichtungsräume ermöglichen.
- Nutzung ökonomischer Instrumente zur nachfrageseitigen Steuerung von Standortentscheidungen der Investoren und Bürger (z.B. keine Subventionierung von Berufspendlern), damit nicht der Eindruck einer Planung gegen den Willen aller Betroffenen entsteht (z.B. ökologische Steuerreform).
- Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer¹⁷ (d.h. allein Berücksichtigung des Bodenwertes und nicht der baulichen Anlagen), um die Nutzung vorhandenen Baulandes zu forcieren und so die Ausweisung neuer Flächen zu reduzieren; ergänzend könnten Anreize zu flächensparendem Bauen verstärkt werden (z.B. in der Wohnungsbauförderung).
- Hinterfragung bestimmter steuerlicher Anreize für Bauinvestitionen, durch die die weitere Flächeninanspruchnahme subventioniert wird und bei denen der tatsächliche Nutzen der Bausubstanz nicht selten den rein fiskalischen Erwägungen nachgeordnet ist (Abschreibungsmodelle).
- Einführung eines konsequenten Planwertausgleichs zur Abschöpfung von Planungsgewinnen durch die Kommunen.

Die Eignung der einzelnen fiskalischen Instrumente für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik – insbesondere ihr Verhältnis untereinander – bedarf noch einer intensiven Begutachtung, so daß an dieser Stelle keine abschließende Bewertung vorgenommen werden kann.

Planungssystem

Langfristig ist ein stabiles Verhältnis von Siedlungsfläche zu Freiraum zu erreichen.¹⁸ Im Gegensatz zum klassischen, expansiv konzipierten Planungssystem der Bauleitplanung sind die Grundprinzipien eines modernen Instrumentariums flexibles Bestandsmanagement, Nutzungsmischung und Freiraumschutz. Eine Umgestaltung des Instrumentariums ist unvermeidlich, um die planende Verwaltung zum Träger der Flächenhaushaltswirtschaft entwickeln zu können.

- Fortentwicklung der Versiegelungsabgabe im Sinne einer konsequenten Flächenhaushaltspolitik: Neben der quantitativen Summe der in gleichem Maße zu entsiegelnden Fläche sind auch qualitative Aspekte wie die Zerschneidungs- und Zersiedelungswirkung, die aus der Lage der versiegelten Fläche zur übrigen Siedlungsfläche und zum Naturraum resultiert, zu berücksichtigen.
- Reduzierung der infrastrukturellen Leistungen für Siedlungen im Außenbereich durch die Gemeinden im Wege einer Reduzierung von Standards oder Erhebung von Abgaben.
- Förderung kompakter, energie- und flächensparender Bauformen, z.B. durch Verschärfung der Wärmeschutzverordnung und Einführung einer Energiesteuer; Ausweisung hoher GRZ/GFZ bei geringen max. Grundstücksgrößen; ggf. Verbot von freistehenden Einfamilienhäusern.
- Einführung einer befristeten Gültigkeit für Bebauungspläne als Weiterentwicklung des § 42 (2) BauGB.

- Lockerung des Prinzips des individualorientierten Bestandsschutzes in begründeten Fällen als oftmals größtem Hindernis für neue siedlungsstrukturelle Konzeptionen zum Wohle der Allgemeinheit (z.B. Freiraumschutz als zulässige Begründung für Enteignung).
- Europaweite Harmonisierung standortrelevanter, flächenbezogener Normen, um ein Auspielen der Standorte gegeneinander zu verhindern.

Neue Formen der Bodenverteilung

Gelöst werden muß das Problem der Privilegierung der Besitzenden im Falle eines Stopps der Siedlungsflächen-erweiterung: Bei reinem Bestandsmanagement und anhaltender Nachfrage würden die Bodenpreise in die Höhe schnellen. Die Sozialisierung des Grundeigentums ist nach Art. 15 GG möglich, in dem die besondere gesellschaftliche Bedeutung von Grund und Boden hervorgehoben wird; das Bundesverfassungsgericht hat diese Sonderrolle des Gutes Boden und seine besonders weitgehende Sozialpflichtigkeit auch in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem immer wieder bestätigt.¹⁹

Eine Lösungsmöglichkeit – die zum gegenwärtigen Zeitpunkt indes gesellschaftlich schwer vermittelbar erscheint – läge in der Übertragung des Grundeigentums an die Kommunen, die ihrerseits befristete Erbbaurechte an die Voreigentümer, die weiterhin Besitzer der Grundstücke blieben, vergäben. Im Falle der Protegierung der Erbbaurechte als Äquivalent zum Eigentum behielten die Gemeinden eine größere Einflußnahmemöglichkeit auf die Bodennutzung. Eine geeignete Flexibilität der Nutzung als Folge des Strukturwandels könnte so ermöglicht werden, was flächenfressenden Verdängungs- und Suburbanisierungstendenzen wirksamer entgegenwirken würde. Bezüglich der Ausgestaltung dieses Vorschlags ist noch erheblicher Konkretisierungsbedarf vorhanden.

4 Blockaden einer nachhaltigen Siedlungsstruktur

Bei der Diskussion von Konzepten und Instrumenten darf nicht vergessen werden, daß allein der Erfolg der Implementierung darüber entscheidet, ob eine nachhaltige Gesellschaft realisiert werden kann. Das Vollzugsdefizit räumlicher Planung wurde in der Vergangenheit stark kritisiert und hat die stärkere Hinwendung zur marktwirtschaftlichen Organisation von Prozessen wie Projektmanagement und public-private partnership mit verursacht.²⁰ Daher ist zu fragen, wer in welcher Beziehung nachhaltige Entwicklung blockieren könnte und wer diese Hemmnisse wie überwinden kann.

4.1 Regionale Identität: sozialpsychologische Blockaden

Auf einen ersten Stolperstein weist Ipsen²¹ mit seiner These der „notwendigen Bilderzerstörung“ hin. Die Bilder, die wir von bestimmten Regionen haben, sind –so Ipsen – nicht nur Mittel der Identitätsbildung der Subjekte, sondern auch Ausdruck eines gesellschaftlichen Entwicklungskonzeptes wie z.B. des Fordismus. Wird ein neues Bild (und somit Konzept) durchgesetzt, erfahren die derzeit dominierenden Akteure eine Abwertung in persönlicher wie politischer Hinsicht durch die Zerstörung ihres Raumbildes, ihrer Heimat. Dieses Phänomen spiegelt sich in der Nachhaltigkeitsdiskussion im Bild der Industriegesellschaft wie in regionalen Raumbildern wider.

Der Massenwohlstand hat die Industriegesellschaft in weiten Bevölkerungsschichten ideell verankert mit der Folge, daß die Lösung derzeitiger Probleme von einer Weiterführung dieses Modells abhängig gemacht wird, z.B. durch die Behauptung, daß die Arbeitslosigkeit nur durch ein Mehr an industrieller Produktion zu verringern sei. Solange „rauchende Schornsteine“ (oder: großflächige Gewerbeparks) ein Zeichen der Zuversicht und des Wohl-

stands sind, ist das Bild einer ressourcenreduziert lebenden Gesellschaft kaum positiv zu vermitteln. Das Beispiel Rügen²² zeigt deutlich, daß viele Funktionsträger (und eo ipso die Bevölkerung) der industriellen Entwicklung oberste Priorität einräumen, obwohl Vorpommern eine Industrialisierung in größerem Umfang nie erlebt hat. Gegen eine Verordnung, die weite Teile der Insel unter Landschaftsschutz stellen sollte, gab es erhebliche Widerstände, weil befürchtet wurde, daß dadurch die Entwicklung gewerblicher Akteure blockiert würde, obwohl Siedlungsflächen in ausreichendem Umfang explizit ausgenommen worden waren. Ähnliches gilt für andere mit hohem Symbolgehalt behaftete Gegenstände wie z.B. das Auto oder das freistehende Einfamilienhaus.

Auf Rügen wurde von Funktionsträgern immer wieder auf die disperse Siedlungsstruktur als typisches Merkmal verwiesen, ein Bild, in dem die Landwirtschaft einen zentralen Stellenwert einnimmt.²³ Diese Siedlungsstruktur war zu preußischen Zeiten durchaus nachhaltig durch die enge Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten und die geringen Transportbedürfnisse. Allerdings fand ein dramatischer Wandel der räumlichen Struktur statt: Die Höfe sind heute belegt mit Wohn- und Freizeitnutzungen, denen der funktionale Bezug zur unmittelbaren Umgebung fehlt und die so erhebliche Zerschneidungs- und Verkehrsprobleme aufwerfen. Die Zerstörung des Raumbildes einer dispersen Siedlungsstruktur (z.B. durch die Forcierung kompakter Siedlungen) ist mit dem Verlust an persönlicher Sicherheit wie politischem Einfluß der in der Landwirtschaft Tätigen verbunden und ruft daher bei diesen erheblichen Widerstand hervor. Ausgelöst wird die Abwertung durch die Veränderung des Bildes, unabhängig davon, ob die Landwirtschaft diesen Stellenwert faktisch noch besitzt oder nicht; die seit der Wiedervereinigung bereits in großem Umfang vollzogenen Veränderungen (Ferienparks usw.) stellen insofern keinen Widerspruch dar.

Soll die Umsetzung von Nachhaltigkeit gelingen, so müssen diejenigen, die ihre Identifikationsmomente („Heimat“) verlieren, auch im neuen Raumbild Elemente finden, mit denen sie sich positiv identifizieren können, z.B. indem durch Rücknahme zentraler Regulierungen Möglichkeiten für lokales Engagement erweitert werden (handlungsbegründete Identität).

Des weiteren sind gezielt die derzeit benachteiligten Gruppen, die von einer Ausrichtung auf Nachhaltigkeit profitieren, zur politischen Beteiligung zu motivieren, z.B. Unternehmer (insbesondere Dienstleister), die Ökologie nicht als Ärgernis, sondern als Chance oder Notwendigkeit begreifen. Diese Akteure können helfen, gesellschaftsinterne Spannungen zu artikulieren, und so dazu beitragen, die Dominanz unreflektierter Meinung und Herrschaft („Das war schon immer so!“) zu überwinden.²⁴ Durch Zweifel und Kritik werden Fragen der politischen Entscheidung erst (wieder) zugänglich gemacht. Alternative Gruppen können dann innerhalb der Region Nachhaltigkeit selbstinitiativ und stetig vorantreiben, anstatt auf sporadische Initiierung „von oben“ (durch die Politik) warten zu müssen.

4.2 Arbeit versus Umwelt? Sozioökonomische Blockaden

„Der Schlüssel des ökologischen Problems liegt, was Wirtschaft betrifft, in der Sprache der Preise.“²⁵ Dies gilt selbstverständlich auch für den Bodenmarkt: Wenn der Preis für die Nutzung von Grund und Boden steigt, ist mit einer Reduktion des Flächenverbrauchs und der Initiierung bodensparender Innovationsprozesse zu rechnen. Auch wenn die Wirtschaft prinzipiell gegenüber der nähräumlichen Verteilung von Nutzungen neutral sein dürfte, sind als Hemmnisse zu beachten:

- ungleich starke Verhandlungspositionen von Kommunen und Unternehmen,
- regionale/sectorale Konzentrationen, die eine wirtschaftliche Um-

strukturierung behindern und

- Technikeinsatz statt Organisationskompetenz als Strategie einzelbetrieblicher Optimierung.

Eine starke Verhandlungsposition der Unternehmen ist vor allem in Krisenzeiten vorhanden, da die politischen Institutionen gewillt sind, den Zielen der Unternehmen absoluten Vorrang einzuräumen. So wird z.B. Unternehmen der Zugriff auf Naturschutzflächen erlaubt oder gewerbliche Flächen als legales Subventionsmittel zu Dumpingpreisen angeboten werden. Durch die Wahrnehmung der Gemeindevertreter, daß sie um Unternehmen konkurrieren und daher nur auf Kosten anderer Gemeinden gewinnen können, entsteht interkommunale Konkurrenz.²⁶ Tatsächlich besteht aber keine Konkurrenzsituation, sondern die Gemeinden gewinnen durch eine kooperative Haltung. Dies geschieht besonders dann, wenn bei der Einhaltung von Kooperationsregeln die Verlässlichkeit der Handlungserwartungen der Partner steigt und der individuelle Handlungsspielraum durch interkommunale Vereinbarungen erweitert wird. Unterstützt wird dieses Bemühen durch gemeinsame Planung und abgesprochene inhaltliche Schwerpunktbildungen, die potentiell entstehende Konkurrenzen von vornherein abmildern.²⁷ Blockaden durch Branchen, die in einer nachhaltigen Gesellschaft (ganz oder teilweise) ihren Absatzmarkt verlieren, entstehen weniger im ökonomischen System selbst als in der Politik. Durch Strukturwandel entfallende konkret vorhandene Arbeitsplätze werden nur durch die Hoffnung kompensiert, daß zu anderer (späterer) Zeit in anderen Branchen (Qualifikationsanforderungen) und u.U. an anderen Orten neue Arbeitsplätze entstehen. Die Brisanz entsteht also durch regionale/sectorale Umverteilungen und den Tausch derzeitiger Arbeitsplätze gegen unsichere Erwartungen.

Der Einsatz von Technik als vorrangigem Lösungsansatz für ökologische Probleme ergibt sich aus der unternehmerischen Profitmaximierungsstrategie. Die aus ökonomischer Sicht allein

relevante Größe der Rentabilität führt aber nicht (nur) zur Effizienzsteigerung, sondern gibt vor allem Anreize für einen verstärkten Materie-(Technik-)Einsatz zur Lösung des zu starken Materiedurchsatzes. Damit verbundene Folgewirkungen (externe Effekte) werden nicht wahrgenommen, trotz z.T. gravierender Folgen.²⁸ Diesem Prinzip steht die Nachhaltigkeit diametral entgegen. Sie schließt Effizienzgewinne nicht aus, erfordert aber primär Suffizienz (Materiereduzierung), um zu einem dynamischen Gleichgewicht zwischen Beanspruchung und Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu gelangen. Es kommt daher weniger auf einen Umbau als auf eine Umorganisation an. Da jeder Stofffluß eine Flächenkomponente aufweist, ist es notwendig, das Wirtschaftswachstum – sofern es überhaupt anzustreben ist – nicht nur vom Energie-, sondern auch vom Flächenverbrauch zu entkoppeln. Dazu ist die Ausgestaltung der ökonomischen Rahmenbedingungen durch den Staat zu verändern, da die derzeitigen Rechtssetzungen (z.B. die Verordnungen im Umweltrecht) technikorientierte Lösungen zusätzlich begünstigen. Sofern der Staat den Kommunen in der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips keinen Spielraum einräumt, sind nur (regional) suboptimale Lösungen erreichbar.

Durch Förderung der von Nachhaltigkeit profitierenden Betriebe kann die innovative Kraft der Marktwirtschaft genutzt werden.²⁸ Eine kompakte Siedlungsentwicklung mit gemeindlichen Schwerpunktbildungen erlaubt es, auch im ländlichen Raum gezielt Führungsvorteile nutzbar zu machen. Durch räumliche Qualitäten können Branchen angeworben werden, für die solche qualitativen Standortfaktoren von Bedeutung sind. Dabei ist der Bevölkerung eine glaubwürdige und regionsspezifische Perspektive für neue Arbeitsplätze zu vermitteln. Gerade regional orientierte Wirtschaftskonzepte können dazu beitragen, Gewinnerbranchen zu benennen und einzubinden. Die Widerstände gegen einen Strukturwandel dürften in industriell und durch Großbetriebe ge-

prägten Regionen am höchsten sein, da Großunternehmen mit einer hohen Zahl von Arbeitsplätzen und der meist dominanten regionalen Stellung politische Entscheidungen stärker beeinflussen können.³⁰

Schließlich darf das Konsumentenverhalten als *das* entscheidende Instrument zur Steuerung des Marktes nicht außer acht gelassen werden. Solange die Struktur der Bedürfnisse als Tabu gilt, wird eine politische Gegensteuerung keinen durchschlagenden Erfolg haben, da die Wirtschaft selbst keine (moralischen) Ziele hat, sondern „nur“ Bedürfnisse befriedigt. Deren Struktur ist aber nur durch Bewußtseinsprozesse zu verändern, also durch hochgradig individualisierte Bildungsprozesse, die weder zentral zu steuern noch mit hoher Sicherheit zu prognostizieren sind.

4.3 Die Grenzen der Partizipation: politische Blockaden

Nachhaltigkeit bedeutet vielfach, die Interessen der Zukunft gegen die Interessen der Gegenwart durchsetzen zu müssen. Soweit die Ermittlung von Zielen auf partizipatorischem Wege erfolgen soll, besteht die Gefahr, daß die Interessen der Zukunft nicht artikuliert, zumindest aber nur schwerlich durchgesetzt werden können.³¹ Dies gilt nicht nur für Partizipation, sondern für demokratische Entscheidungsprozesse generell: Wie schwer es selbst den – durch repräsentative Strukturen abgedeckten – Politikern gelingt, lautstark formulierten egoistischen (Gruppen-)Interessen Einhalt zu gebieten, zeigt die Dimension des Problems.³² Während sich sozioökonomische (materielle) Interessen politisch leicht formieren lassen, ist dies für ökologische Risiken wegen ihrer Lage quer zu traditionellen sozialen Strukturen und der ihnen immanenten Unsicherheitsfaktoren weitaus schwieriger: Jeder kann zugleich Betroffener wie Verantwortlicher sein. Es droht der Verlust von Legitimation, Besitz und Gewinn. Daraus ergibt sich eine Reflexivität der Betroffenheit.³³

Nachhaltigkeit ist (nur) ein Prinzip und erfordert daher eine stetige, dynamische Anpassung, mit der eine zentrale Instanz überfordert wäre. Daher müssen der Handlungsspielraum und die Kreativität des Individuums gefördert und alte Macht- und Herrschaftsverhältnisse (auch über Wissen und Informationen) überwunden werden, da sich ansonsten ein „Zerfall individueller Verantwortung zugunsten einer kollektiven Unverantwortlichkeit“³⁴ einstellen würde. In bezug auf Partizipation ist daher zu fordern:

- (1) Bei Zieldefinitionen sind – trotz der prinzipiellen Unmöglichkeit ihrer Formulierung – zukünftige Interessen zu berücksichtigen. Denkbar wäre z.B. eine starke Stellung der Umweltverbände (durch ein Verbandsklagerecht) oder eine „Konsultative“ aus Wissenschaftlern. Es besteht ein noch erheblicher Forschungsbedarf, durch welche Verfahren eine Integration zukünftiger Interessen am besten erfolgen kann.
- (2) Die gefaßten Beschlüsse sind den Bürgern transparent zu machen, da die Ziele von einzelnen nur umgesetzt werden, wenn sie verstanden und akzeptiert worden sind. In diesem Zusammenhang hat die Bildungspolitik eine entscheidende Rolle. Durch Schule und Weiterbildungsmaßnahmen ist ein Basiswissen um ökologische Zusammenhänge und Gefährdungen zu schaffen, auf dem die Diskussion um siedlungsstrukturelle Entscheidungen aufbauen können muß und das keinesfalls erst im Rahmen der Planungsprozesse erarbeitet werden kann. Dabei ist insbesondere auf Multiplikatoren und Schlüsselpersonen einzugehen, wenn diese Bildungsprozesse Wirkungen entfalten sollen. Aufgrund der Bedeutung, die eine Einbettung der Bildung in den örtlichen Kontext hat, ist der Erhalt ortsnaher Schulen für eine auf Nachhaltigkeit orientierte Raumentwicklung von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus ist zu

fragen, wie das Wissen um ökologische Gefährdungen in aktives Handeln umgesetzt werden kann.

- (3) Bei der Umsetzung von Zielvorgaben in Maßnahmen kann und sollte der große Erfahrungs- und Ideenschatz der Bürgerschaft für die Allgemeinheit nutzbar gemacht werden, auch um Rückkopplungsprozesse zwischen regionalen („politischen“) Entscheidungen und individuellem Verhalten an konkreten Problemen bewußt zu machen. Dabei ist auf qualifizierte Beteiligungsmöglichkeiten wie Planungszellen oder Zukunftswerkstätten zurückzugreifen, damit die gesamte Bevölkerung (nicht nur der wortmächtige Bürger) einbezogen werden kann. Aus der dynamischen Struktur des Nachhaltigkeitsprinzips ergibt sich die Notwendigkeit einer Planung, die nicht nur an punktuellen Projekten orientiert ist, sondern sich als dauerhaften Prozeß begreift.

4.4 Blockadebrecher: Zur Bedeutung der Regionalplanung

Wenn im folgenden die Rolle der Regionalplanung besonders hervorgehoben wird, so ist sie nicht das alleinige Instrument zur Überwindung von Blockaden. Auf andere Wege ist bereits hingewiesen worden. Die Regionalplanung nimmt jedoch eine herausragende Stellung ein, weil

- sie eine Anpassung der allgemeinen Strukturprinzipien der Nachhaltigkeit und der aus ihr extrapolierten Grundmuster der Siedlungsstruktur an die örtlichen natürlichen wie gesellschaftlichen Verhältnisse leisten kann, sofern ihr von staatlicher Seite aus genügend Entscheidungsspielraum zugebilligt wird.
- sie auf einer Ebene agiert, die für den einzelnen Bürger noch erfahrbar ist und so die Beteiligung der örtlichen Bevölkerung an Umsetzungsprozessen sicherstellen kann (siehe 4.3).

- sie helfen kann, eventuelle Konkurrenzsituationen zwischen Gemeinden durch gemeinsame Planung und abgestimmte Spezialisierung zu entschärfen (siehe 4.2).
- in bezug auf den Erfolg des Nachhaltigkeitsprinzips nicht Einzelprojekte zählen, sondern die Gesamteffekte, deren Entwicklung nur durch eine Gesamtplanung gesteuert werden kann.
- die Nachhaltigkeit eines Akteurs bedarf, der nicht allein vermitteln will, sondern in besonderem Maße Anwalt der Interessen zukünftiger Generationen ist. Dazu ist die Planung aufgrund ihrer langfristigen, konzeptionellen und überfachlichen Struktur am ehesten geeignet.³⁵

Um diesen Ansprüchen genügen zu können, sind innerhalb der Regionalplanung strukturelle Veränderungen notwendig, die aber an dieser Stelle nicht näher thematisiert werden können.³⁶

Die Blockaden sind als Randbedingungen in die Suche nach an örtliche und systemische Strukturen angepaßten Wegen in eine nachhaltige Gesellschaft einzubeziehen, vor allem bei der Bestimmung der zeitlichen Reihenfolge einzelner Schritte (Fristigkeiten), ohne daß jedoch das Ziel selbst aus den Augen gerät. Dabei ist zu bedenken, daß der Übergang von Wachstumsprozessen zu dynamischen Gleichgewichten als schwierigste Phase einer sorgfältigen Ausgestaltung bedarf.

5 Fazit

Nachhaltigkeit erfordert eine grundlegende Umgestaltung aller gesellschaftlicher Strukturen von Wachstumsprozessen zu dynamischen Gleichgewichtszuständen. Exponentielles (Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Flächen-)Wachstum in Industrie- und Entwicklungsländern hat immense Umweltschäden und Ungerechtigkeiten hervorgerufen. Die Theorie, daß wirtschaftliches Wachstum die Lösung aller anderen Probleme bewirken könne, hat sich als Trugschluß erwiesen. Für die Planung und Raumordnung des

neuen Jahrhunderts ist Bestandsmanagement *die* zentrale Aufgabe. Dieser Paradigmenwechsel scheint z.Z. allerdings noch nicht ernsthaft in Erwägung gezogen zu werden. Bei der Umsetzung trifft das Konzept auf zahlreiche Blockaden, insbesondere solche sozial-psychologischer Art, die einen sich ohnehin nur langfristig einstellenden Wertewandel behindern. Daher müssen schon heute von seiten der Planung und der Politik die entscheidenden Weichen in Richtung einer auf Nachhaltigkeit basierenden Entwicklung gestellt werden. Diese Entscheidungen werden aber von den politischen Blockaden im Sinne einer „kollektiven Unverantwortlichkeit“ behindert, da die einmal erreichte Lebensqualität von kaum einem freiwillig aufgegeben wird.

Die meisten politischen Handlungen bei ökonomischen, ökologischen oder sozialen Krisen sind Reaktionen auf scheinbar unvorhergesehene und unabwendbare Ereignisse. Anstelle dieses langfristigen konzeptionellen Ansatzes werden gewöhnlich kurzfristige technische Lösungsstrategien präferiert. Mit dem gleichen reaktiven Handeln gelingt es der Raumplanung bislang nicht, Entwicklungen wirksam zu beeinflussen und ihre eigenen Ziele konsequent zu verfolgen. Für die Umsetzung von Nachhaltigkeit ist es deshalb notwendig, Instrumente zu ergreifen, die eine wirklich nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen bewirken können. Fiskalische Instrumente haben erhebliche Bedeutung für den Bodenmarkt und die Allokation von Nutzungen im Raum (Stichwort: Steuersystem, Grundrenten) und können so raumordnerische Zielvorstellungen und Instrumente wirksam unterstützen.

Wenn es gelingt, Nachhaltigkeit – wie am Beispiel der Siedlungsflächen gezeigt – zunächst in kleinen Schritten in der Gesellschaft zu verankern, besteht die Hoffnung, daß zukünftige Generationen überleben können. Die Umsetzung nachhaltiger Siedlungsstrukturen ist zwar konfliktreich, eine Auseinandersetzung mit der Problematik ist aber unvermeidlich.

Anmerkungen

* Der vorliegende Beitrag basiert auf den Forschungen des Fortgeschrittenprojekts „Autofreies Rügen? – Ansätze zur Lösung der Mobilitätsproblematik“ im Studienjahr 1995/96 an der Universität Dortmund. Vgl. Projekt F 10: Autofreies Rügen? 2. Aufl. – Dortmund 1996

(1)
Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung. – Bonn 1996, S. 69 f.

(2)
Als aktuelles Beispiel seien die riesigen Gewerbeparks und Zentren für den großflächigen Einzelhandel in Ostdeutschland genannt.

(3)
BUND/Misereor (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. – Basel 1996, S. 26

(4)
Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 10

(5)
Vgl. Ministerkonferenz für Raumordnung: Entschließung Nr.43 v. 12.11.1979

(6)
Diese Angaben beziehen sich auf das Gebiet der alten Bundesländer.

(7)
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1993. – Bonn 1994, S. 224 u. S. 39

(8)
Vgl. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung, a.a.O. [siehe Anm. (1)], S. 72 ff.

(9)
Vgl. auch die Untersuchungen von Ebenezer Howard zum Gartenstadtmodell

(10)
Vgl. Dörnemann, Martina u.a.: Städtebauliche Maßnahmen zur Minimierung von Verkehrserfordernis und Verkehrsindividualisierung. Endbericht (Entwurf). – Berlin 1994

(11)
Vgl. Bundesraumordnungsprogramm. – Bonn 1975

(12)
Vgl. Projekt F 10 (1995), S. 53 ff.

(13)
Vgl. ebenda, S. 94 ff.

(14)
„Leitvorstellung (...) ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.“ § 1 (2) ROG v. 18.8.1997 (BGBl. I, S. 2081)

(15)
Pfeiffer, Ulrich: Flächenhaushaltspolitik – Bodenmanagement als flächensparende Strategie der Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1996) H. 2/3, S. 153; zur Situation in Ostdeutschland vgl. Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1996. In: Der Städtetag (1996) H. 3, S. 123

(16)
Zum Zweckverbandsrecht vgl. Ernst, Werner, § 205 BauGB, S. 31 ff. In: Ernst, Werner; Zinkhahn, Willy; Bielenberg, Walter: Baugesetzbuch (Kommentar). Loseblattsammlung, Stand: Juni 1996

(17)
Vgl. Pfeiffer, Ulrich: Flächenhaushaltspolitik – Bodenmanagement ..., a.a.O. [siehe Anm. (15)], S. 151

(18)
Ob dies über oder unter dem heutigen Niveau liegt, kann mangels entsprechender Forschungsergebnisse zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden; ggf. muß die Siedlungsfläche auf ein tragfähiges Niveau reduziert werden.

(19)
Vgl. Beschluß des Bundesverfassungsgerichts v. 12.1.1967 und nachfolgende Entscheidungen, nach: Turowski, Gerd: Konsequenzen des Flächenverbrauchs für Gesetzgebung, Administration und Politik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik. – Hannover 1987. = Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 173, S. 391

(20)
Vgl. Diller, Christian: Die Regionalplanung als Mediatorin einer nachhaltigen Entwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung (1996) H. 4, S. 228 ff.

(21)
Ipsen, Detlev: Regionale Identität. In: Lindner, R. (Hrsg.): Die Wiederkehr der Regionalen. – Frankfurt a.M. 1995, S. 232 ff.

(22)
Vgl. Projekt F 10 (1996), S. 123 ff.

(23)
Vgl. ebenda, S. 150 u. S. 204 ff.

(24)
Vgl. Beck, Ulrich: Die Erfindung des Politischen. – Frankfurt a.M. 1993, S. 242 f.

(25)
Luhmann, Niklas: Ökologische Kommunikation. 2. Aufl. – Opladen 1988, S. 122

(26)
Vgl. Hamm, Bernd; Neumann, Ingo: Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. – Opladen 1996, S. 379 ff.

(27)
Vgl. Hengsbach, Friedhelm: Abschied von der Konkurrenzgesellschaft. – München 1995, S. 62 f.

(28)
Vgl. Luhmann, Niklas: Ökologische Kommunikation, a.a.O. [siehe Anm. (25)], S. 115; vgl. hierzu die sehr detaillierte Darstellung von Zängl zur Entwicklung der Energiewirtschaft: Zängl, Wolfgang: Deutschlands Strom. – Frankfurt a.M. 1989

(29)
Z.B. Betriebe, die Öko-Dividenden zu erwarten haben; vgl. Bergmann, Eckhard u.a.: Nachhaltige Stadtentwicklung, a.a.O. [siehe Anm. (15)], S. 93

(30)
Vgl. Hamm, Bernd; Neumann, Ingo: Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie, a.a.O. [siehe Anm. (26)], S. 387

(31)
Insoweit ist der positiven Darstellung von Bergmann zu widersprechen; vgl. Bergmann, Eckhard u.a.: Nachhaltige Stadtentwicklung, a.a.O. [siehe Anm. (15)], S. 81

(32)
Vgl. Jonas, Hans: Das Prinzip Verantwortung. – Frankfurt a.M. 1979, S. 262

(33)
Vgl. Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. – Frankfurt a.M. 1986, S. 30

(34)
Ebenda

(35)
Zu Strukturprinzipien der Planung vgl. Lendi, Martin: Grundriß einer Theorie der Raumplanung. – Zürich 1988

(36)
Vgl. hierzu: Diller, Christian: Die Regionalplanung als Mediatorin ..., a.a.O. [siehe Anm. (20)]

Sebastian Belz
Wuppertal Institut für Klima,
Umwelt, Energie GmbH
Abteilung Verkehr
Postfach 10 04 80
42004 Wuppertal
e-mail: sebastian.belz@wupperinst.org.de

Knut Henkel
Hellweg 28
44787 Bochum

Ingo Kühl
LVS Schleswig-Holstein
Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH
Walkerdamm 17
24103 Kiel
e-mail: lvs-sh.kuehl@t-online.de

Michael Stein
Hagener Straße 162
44229 Dortmund