

### Nachhaltigkeit in der Raumentwicklung: wirksame Steuerung in einem vermachteten Umfeld?

Osthorst, Winfried

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Osthorst, W. (2008). Nachhaltigkeit in der Raumentwicklung: wirksame Steuerung in einem vermachteten Umfeld? In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Teilbd. 1 u. 2* (S. 2783-2789). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-151613>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Nachhaltigkeit in der Raumentwicklung – wirksame Steuerung in einem vermachteten Umfeld?

*Winfried Osthorst*

## Ausgangsfragen

Gegenwärtig versuchen verschiedene Konzepte von »Governance as transition« abstrakt die Bedingungen für Nachhaltigkeitssteuerung zu klären. In meinem Beitrag möchte ich mit Bezug auf die Raumentwicklung als einer wichtigen, sektor- und ebenenübergreifenden Querschnittsdimension die Bedingungen für solche Entwürfe der gerichteten Transformation untersuchen (Voss/Kemp 2005).

Ich nehme dabei eine Perspektive ein, die im Gegensatz zu dem hohen Abstraktionsniveau der angesprochenen theoretischen Konzepte den Blick auf konkrete Entwicklungspfade, empirische Prozesse und Akteurskonstellationen richtet, um – gewissermaßen als »Unterfütterung« – Anschlussstellen für Nachhaltigkeitsstrategien zu identifizieren.

- Zunächst möchte ich mit Bezug auf Deutschland Kernelemente der Entwicklung der politischen und administrativen Steuerung der Raumentwicklung hervorheben.
- Als zweites gehe ich auf wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und institutionellen Dynamiken ein, die für Nachhaltigkeit gegenwärtig relevant sind.
- Als drittes gehe ich der Frage nach, welche Mechanismen für »Sustainable Governance« sich mit Blick auf räumliche Prozesse identifizieren lassen, an die gerichtete Steuerung anschließen könnte.

## Grundlegende Entwicklungen in der Steuerung der Raumentwicklung

Ihre geschichtlichen Wurzeln hat die Raumentwicklung in der europäischen »urbanen Revolution« der Industrialisierung. Die Dynamik der gesellschaftlichen Veränderung und der räumlichen Wachstumsprozesse sprengte zunehmend die Möglich-

keiten der zunächst auf kommunalen Institutionen basierenden Versuche, Entwicklung mit unterschiedlichsten Schutzziele und Funktionssicherungen zu verbinden.

Zur Illustration der Herausforderung: Der Anteil der in den Städten wohnenden Bevölkerung stieg von 36 Prozent (1871) auf 60 Prozent (1910). Im selben Zeitraum entwickelte sich im Ruhrgebiet der größte Ballungsraum Europas; die beschauliche Residenzstadt Berlin wurde innerhalb von 60 Jahren zur Metropole und Millionenstadt mit einer um 900 Prozent gewachsenen Einwohnerschaft (Wehling 1998: 7).

Ab 1910 und verstärkt nach dem Ersten Weltkrieg ist die Raumplanung in Deutschland zunächst als Verlängerung der kommunalen Fachverwaltungen entstanden. Die weiterführende Zentralisierung durch die Nationalsozialisten wurde nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Ansiedlung der Instrumente der Raumordnung auf der Ebene der Länder im föderalen System dezentralisiert. Seitdem ist das deutsche Planungs- und Raumsteuerungssystem erstens durch die Koordinationsform des »Gegenstromprinzips« und zweitens durch erfolglose Versuche des Bundes gekennzeichnet, seine Steuerungskompetenzen zu erweitern (Sell 1995).

Sozio-strukturell prägend war, das sich trotz entgegengesetzter politischer Zielsetzungen räumlich Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen in der Bundesrepublik verfestigt haben: zunächst als Nord-Süd-Gefälle nach dem Beitritt der ostdeutschen Länder 1990 zusätzlich Ost-West-Unterschiede (Krätke 1995).

Als das Ziel einer integrierten, homogenen sozialräumlichen Entwicklung der gesamten Gesellschaft (im Sinne des gesamten Staatsgebietes) zunehmend aufgegeben wurde, übernahmen die höheren Ebenen stärker eine durch Anreize wirkende Koordinierungsfunktion, während die regionalen und lokalen Ebenen selektivere und mehr auf ökonomische Ziele ausgerichtete Entwicklungsstrategien entwickelten (Brenner 1997).

Gleichzeitig haben sich fachrechtliche Kompetenzen immer stärker auf die Landes- und Bundesebene verlagert (z.B. beim Wasser-, Bau- oder Abfallrecht) – und im Rahmen der Europäischen Integration immer stärker auch auf die EU. Die Kommunen sind gleichzeitig weitgehend zu Regulierungsempfängern geworden (Libbe u.a. 2001).

Diese historische Entwicklung resümierend, lässt sich damit eine Auseinanderentwicklung der Entwicklungs- und der Regulierungsfunktion von Regionalentwicklung und -planung feststellen, die zudem unterschiedlich ins Mehrebenensystem eingebunden wurden: Waren diese zunächst auf kommunaler Ebene vereint, um das Projekt der Moderne integriert betreiben zu können, wurde später eine überregionale Steuerung und Kontrolle der Entwicklung unumgänglich. Im dezentralen und föderalen System der Bundesrepublik wurden beide Funktionen auf alle staatlichen Ebenen aufgeteilt.

## Raumwirksame Dynamiken mit Konsequenzen für die Nachhaltigkeit

1. Eine zentrale Entwicklung ist, dass sich durch die Restrukturierungsprozesse der vergangenen 25 Jahre die Produktions-, Leistungs- und Austauschbeziehungen zwischen Unternehmen immer stärker aus den zuvor bestehenden engen räumlichen Beziehungen gelöst haben. Die in Wertschöpfungsketten einbezogenen Partner verteilen sich tendenziell über immer größere Distanzen. Die Folge ist eine erhebliche und nach wie vor ungebremste Zunahme des Verkehrsaufkommens und der Nachfrage nach zusätzlicher Verkehrsinfrastruktur. Die dem Bundesverkehrswegeplan von 2003 zugrundeliegende Prognose geht zum Beispiel für den Zeitraum 1997 bis 2015 von einem Wachstum um 58 Prozent aus (Fläming/Hesse 1998; BMVW 2002).
2. In Wechselwirkung mit der Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen – insbesondere der Autobahnen – hat sich auch die Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten und des wirtschaftlichen Wachstums auf die Kerne der Agglomerationen aufgelöst. Dezentralisierung von Raumbeziehungen erhöht die ökologischen Belastungen durch zusätzliche Flächenbedarfe, durch die räumliche Ausdehnung von Infrastrukturen und zusätzliches Verkehrsaufkommen weiter. Als Gegentrend wird allerdings eine gewisse Re-Konzentration neuer produktionsnaher Dienstleistungsbranchen in den Kernstädten genannt (Siebel 2001).
3. In der Landwirtschaft, die anteilmäßig nach wie vor die wichtigste raumwirksame Aktivität darstellt und erheblichen Einfluß auf zentrale ökologische Parameter wie die Biodiversität hat, hält der Trend zur weiteren Konzentration mit der Folge einer geringeren Zahl landwirtschaftlicher Betriebe mit jeweils größerer Betriebsfläche ungebrochen an. Resultat kann die weitere Steigerung der Nutzungsintensität durch den Einsatz von Chemikalien auf den Produktionsflächen und die Ausweitung von Monokulturen sein.
4. Ein für Nordwestdeutschland bedeutsames Beispiel ist die Kapazitätserweiterung aller norddeutschen Containerhäfen als Folge hoher Wachstumsraten im Containerverkehr (jährlich 8–10%), mit der Folge verschiedener raumwirksamer Großprojekte und der Erweiterung des bestehenden Autobahn- und Eisenbahnnetzes durch neue Linien und die Erweiterung der bestehenden für den Güterverkehr. Das geht mit der Zerstörung und Zerschneidung vergleichsweise naturnaher und damit ökologisch wertvoller Flächen einher.
5. Ein weiterer Trend: durch neue Technologien verlagern sich wirtschaftliche Nutzung selbst in bislang unzugängliche und deshalb nicht genutzte Gebiete wie die offene See: Offshore-Windparks und Aquafarming sind gegenwärtig dabei, sich zu wirtschaftlich bedeutenden und schnell wachsenden Aktivitäten zu ent-

wickeln. Indem sie dabei selbst das Meer in Gewerbeflächen verwandeln, bestätigen sie eindrucksvoll die These der »kontinuierliche Landnahme« (Gee u.a. 2003)

Resümiert man die Entwicklung des Problemdruckes gemessen an Indikatoren wie Flächenverbrauch, Verkehrsentwicklung, Zersiedlung und Gefährdung der Biodiversität, dann zeigt sich, dass in Hinblick auf die ökologischen Qualitäten von Räumen also weiterhin von einer kontinuierlichen Degradierung auszugehen ist.

Mit Blick auf die Handlungsstrukturen lassen sich dabei zwei Typen von Konstellationen erkennen: Erstens die diffuse Veränderung von Nutzungspraktiken, sozialen Beziehungen, die in individuelle Rationalitäten eingebunden sind; zweitens projektgebundene Konstellationen, an denen identifizierbare, in Strukturen eingebettete Akteure beteiligt sind. Für den ersten Typ kann in vielerlei Hinsicht eine hohe Abhängigkeit sozialer Praxen von Infrastrukturen bzw. organisatorischen Strukturen angenommen werden, die den größeren, in vermachtete Akteurskonstellationen eingebundenen Projekten damit eine noch entscheidendere Rolle für die Entwicklung von Umweltqualität zukommen lässt (Fürst 2002).

Für beide gilt: Mit Bezug auf die Wirkung von Raumentwicklungspolitik und Raumplanung kann also konstatiert werden, dass – obwohl ihre Instrumente grundsätzlich integrativ entstanden und auch angelegt sind, um naturräumliche Funktionen zu sichern – sie die Dynamik wirtschaftlicher, infrastruktureller und siedlungsräumlicher Entwicklungen zu keinem Zeitpunkt gebremst, sondern nur moderiert haben. Ihre Entwicklungsfunktion hat gegenüber der Regulierungsfunktion regelmäßig ein Übergewicht gehabt.

Hier zeigt eine vergleichende Analyse von Verläufen der Politikformulierung und der Projektimplementation, dass politische Führungen in Kooperation mit ökonomischen Akteuren bei der Steuerung von Projekten in den meisten gegenüber anderen Interessen eine erhebliche Übermacht besitzen, was sich insbesondere in der unterschiedlichen Ausgestaltung vielfältiger (rechtlicher, fachlicher, politischer) »Unsicherheitszonen« niederschlägt (Osthorst/Lange 2005).

Dagegen werden ökologische Dimensionen dann substantiell berücksichtigt, wenn die sie vertretenden Akteuren auf rechtliche oder politische Machtpositionen zurückgreifen können. In diesen Fällen lassen sich auch Versuche von politischen wie wirtschaftlichen Entwicklungspromotoren erkennen, auf die veränderten Handlungsbedingungen mit innovativen Konzepten zu reagieren (wieder ein Beispiel von der Küste: »Ästuarmanagement«).

Nachhaltige Raumentwicklung setzt also voraus, dass Governancestrukturen die Machtunterschiede zwischen ökonomischen und ökologischen Belangen wirksam austarieren.

## Nachhaltigkeit durch institutionellen Wandel

Gleichzeitig lassen sich aber mehrere Prozesse benennen, die aus der inkrementellen Ausdifferenzierung des politisch-institutionellen Systems resultieren und verschiedene Steuerungsinstrumente hervorgebracht haben, die sich bei der Regulierung von räumlicher Entwicklung als wirksam erwiesen (Osthorst/Lange 2005):

Erstens zeigt sich, dass fachliche Professionalisierung zur Bildung von Regulierungsfunktionen in spezialisierten Behörden beigetragen, deren positive Wirkung auf die Qualität von Regulierung gegenwärtig – ironischer- oder tragischerweise – gerade in den negativen Folgen ihrer Auflösung erkennbar wird. Im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen werden gegenwärtig nämlich in verschiedenen Bundesländern (z.B. Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern) Fachbehörden der Kommunalaufsicht, Raumplanung und Naturschutz aufgelöst und ihre Aufgaben umverteilt. Als Konsequenz dürfte die regulierende Fachaufsicht gegenüber kommunalen Entwicklungsvorhaben geschwächt werden. Umgekehrt lassen sich bedeutsame Unterschiede in der Behandlung von Projekten mit erheblichen Umweltwirkungen auch auf Unterschiede in der Qualität der Arbeit der Fachbehörden zurückführen (SRU 2007).

Zweitens ist die Stärkung prozeduraler Partizipation bedeutsam, die über die Einbeziehung organisationsschwacher Gruppen eine Pluralisierung der zu berücksichtigenden Interessen begünstigt. Die vieldiskutierten Klagerechte für zum Beispiel Umweltverbände erklären tatsächlich unterschiedliche Politikergebnisse in vielen Fällen sehr weitgehend.

Drittens lassen sich als Ergebnis erweiterter Handlungschancen für Umweltakteure einzelne Fälle erkennen, in denen Umweltbelange auf regionaler Ebene wirksam institutionalisiert werden konnten – mein Kollege Heiko Garrelts hebt hier zum Beispiel auf den Fall einer Stiftung ab, die als Ergebnis eines Förderprogrammes der Bundesregierung als Flächeneigentümerin in einem Nationalpark landwirtschaftliche Nutzungspraktiken maßgeblich mitbestimmt – trotz politischer Widerstände auf regionaler Ebene. Ganz offensichtlich gilt: *Institutionbuilding matters*.

Viertens hat geschichtlich die Hochverlagerung von Regulierungspotentialen auf höhere staatliche Ebenen, die auch kommunale Gebietskörperschaften zu Regulierungsempfängern werden ließ, in technischer, sozialer und ökologischer Hinsicht zu deutlichen Qualitätssteigerungen der öffentlichen Infrastrukturen geführt. Beispielhaft sei die Abfallwirtschaft genannt. Sie hat insbesondere die Durchgriffsfähigkeit politischer Führungen auf kommunaler und regionaler Ebene begrenzt. Im Rahmen der europäischen Integration ist deshalb zu erwarten, dass die europäische Umweltregulierung sowohl prozedural als auch inhaltlich von entscheidender Bedeutung für die Qualität von *Sustainable Governance* wird. Für raumwirksame Regelungen ist dies gegen-

wärtig bei der FFH-Richtlinie, der Umsetzung der Aarhus-Konvention, der Wasserrahmenrichtlinie oder der strategischen Umweltprüfung zu beobachten (SRU 2004).

Hier gibt es jedoch eine wichtige Ambivalenz: Zum einen orientieren sich europäische Regelungen nach sektoralen und ökonomischen Kriterien, während ihre Anpassung an ökologische Problemlagen und konkrete regionale Bedingungen aufgrund politischer Widerstände und der Eigendynamiken der Mehrebenenpolitik hinterherhinken. Zum anderen scheint die Qualität dieser Umweltregulierungen von einer konkreten Akteurskonstellation und EU-internen Kompetenzverteilung abhängig zu sein, deren Bestehen für die Zukunft nicht vorausgesetzt werden kann. Die Naturschutz-Regulierung der 1990er Jahre muß hier deshalb als Spezialfall gewertet werden, die für den hier interessierenden Argumentationszusammenhang allerdings die grundsätzliche Möglichkeit hochwertiger Mehrebenenregulierung belegt (Wurzel 2002).

## Resümee

Wandel gestalten heißt also – diese Befunde resümierend – Machtbalancen verändern, um ebenenübergreifende Governancestrukturen mit Blick auf Nachhaltigkeitsziele zu verändern. Die Handlungschancen für und selbst die Konstituierung von gesellschaftlichen Akteuren werden aus dieser Perspektive erheblich durch die Qualität der Governancestrukturen und Prozeduren beeinflusst.

An die Diskussion zu Multi-Level-Governance anschließend lassen sich als zentrale Aufgaben für Sustainable Governance Institutionbuilding, Capacity Building, affirmative action, Leadership und die Gewährleistung von Prozessen und Verbindlichkeit benennen. Im zumindest europäischen Mehrebenensystem, das die Ausgangsbedingung für alle Veränderungsstrategien darstellen muß, kommt damit der europäischen Ebene und – nach wie vor – dem Nationalstaat die entscheidende Rolle dafür zu, diese Prozesse zu initiieren und zu stützen.

## Literatur

- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (2002), *Integrierte Verkehrspolitik – für die Mobilität der Zukunft. Kurzbericht der Arbeitsgruppe Integrierte Verkehrspolitik*, Berlin.
- Brenner, Neil (1997), »Die Restrukturierung staatlichen Raums. Stadt- und Regionalplanung in der BRD 1960–1990«, *PROKLA* 109, Nr. 4, S. 545–565.

- Fläming, Heike/Hesse, Markus (1998), »Räumliche Arbeitsteilung und Gütertransport. Der Verkehr im Spiegel von globalen und regionalen Tendenzen«, in: Kujath, Hans Joachim (Hg.), *Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes*, Berlin, S. 159–188.
- Fürst, Dietrich (2002), *Landes- und Regionalplanung*, Hannover.
- Gee, Kira/Glaeser, Bernhard/Kannen, Andreas u.a. (2003), *Themen, Trends und Herausforderungen im Küstenraum*, Berlin.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1987), *Neue Urbanität*, Frankfurt a.M.
- Krätker, Stefan (1995), *Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie*, Basel/Boston/Berlin.
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (2001), »Kommunale Umweltpolitik im Zeitalter von Liberalisierung und Privatisierung«, *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Jg. 14, S. 88–108.
- Osthorst, Winfried/Lange, Hellmuth (2005), »Großprojekte als Herausforderung für Nachhaltigkeit und Regional Governance: Das empirische Profil von Planungsprozessen im Küstenraum gemessen an IKZM-Kriterien«, *Neues Archiv für Niedersachsen*.
- Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2004), *Umweltgutachten 2004: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern*, Kurzfassung, Berlin.
- Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2007), *Sondergutachten: Umweltverwaltungen unter Reformdruck*, Berlin.
- Sell, Stefan (1995), *Die gesellschaftspolitische Entleerung der Regionalpolitik. Eine Untersuchung der Entwicklungsgeschichte der regionalpolitischen Diskussion und ihrer Leitbilder in Deutschland seit den 20er Jahren*, Frankfurt a.M.
- Siebel, Walter (2003), »Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert.« *Neues Archiv für Niedersachsen*, 2–2003, S. 1–10.
- Wehling, Hans-Georg (1998), *Kommunalpolitik*, Bonn.
- Wurzel, Rüdiger K. W. (2002), »The Europeanisation of German Environmental Policy: From Environmental Leader to Member State under Pressure?«, *FFU-Report*, Berlin.
- Voss, Jan-Peter/Kemp, René (2005), *Reflexive Governance: Learning to Cope with Fundamental Limitations in Steering Sustainable Development*, Ms., Maastricht.