FORSCHUNGS- UND
SITZUNGSBERICHTE

Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse?

Ernst-Hasso Ritter, Horst Zimmermann (Hrsg.)

ARL

Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse?

Best.-Nr. 048
ISBN 3-88838-048-0
ISSN 0935-0780
Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2003
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen
Auslieferung
VSB-Verlagsservice Braunschweig
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. 0531/70 86 45-648
Telex 952841 wbuch d; Fax 0531/70 86 19

FORSCHUNGS- UND
SITZUNGSBERICHTE

Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse?

Wissenschaftliche Plenarsitzung 2002

Ernst-Hasso Ritter, Horst Zimmermann (Hrsg.)

Autoren

Günther Bachmann, Dr., Leiter der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung beim Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (GmbH), Berlin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Franz-Josef Bade, Dr., Prof., Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, FG Volkswirtschaftslehre, Ordentliches Mitglied der ARL

Matthias Platzeck, Oberbürgermeister der Stadt Potsdam

Hans Pohle, Dr., Dipl.-Vw, Leiter des Referates Wirtschaft und Verkehr im Sekretariat der ARL, Hannover

Axel Priebs, Dr., Prof., Vizepräsident der ARL, Region Hannover, Ordentliches Mitglied der ARL

Ernst-Hasso Ritter, Dr., Staatssekretär a.D., Meerbusch, Präsident der ARL, Ordentliches Mitglied der ARL

Jürgen Schultheis, Frankfurter Rundschau, Hessen Redaktion, Frankfurt

Gerd Tönnies, Dr., Dipl.-Geogr., Leiter des Referates Bevölkerung und Raumstruktur im Sekretariat der ARL, Hannover

Klaus Töpfer, Dr., Prof., Executive Director UNEP, Nairobi, Ordentliches Mitglied der ARL

Volker Wille, Dr., Dipl.-Geogr., Leiter des Referates Natürliche Grundlagen, Informationssysteme im Sekretariat der ARL, Hannover

Horst Zimmermann, Dr., Dr. hc., Prof., Philipps-Universität Marburg, Abt. für Finanzwissenschaften, Marburg, Vizepräsident der ARL, Ordentliches Mitglied der ARL

Sekretariat der ARL: WR IV "Umweltökonomie, Infrastruktur, Technikentwicklung"
Leitung: Dipl.-Volksw. Burkhard Lange (Lange@ARL-net.de)

INHALT

Ernst-Hasso Ritter	Begrüßung und Eröffnung	1
Matthias Platzeck	Rede zur Eröffnung „Nachhaltige Raumentwicklung - mehr als eine Worthülse?"	6
Günther Bachmann	Nachhaltige Entwicklung aus deutscher Sicht	11
Horst Zimmermann	Nachhaltigkeit im Raum: „Hart stoßen sich die Sachen"	17
PODIEN-STREITGESPRÄCHE		
PODIUM 1:	FLÄCHENVERBRAUCH – OHNE ENDE? WIE SOLLTEN UND WIE MÖCHTEN BÜRGER WOHNEN UND UNTERNEHMEN WIRTSCHAFTEN?	34
Axel Priebs	Flächenverbrauch – ohne Ende?	34
Volker Wille	Diskussionsbericht	37
PODIUM 2:	BEVÖLKERUNGSRÜCKGANG UND ZUWANDERUNG. PLANEN WIR AN DEN REALITÄTEN VORBEI?	40
Franz-Josef Bade	Einige Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklung und ihren regionalen Auswirkungen	40
Gerd Tönnies	Diskussionsbericht	46
PODIUM 3:	VERKEHR. SOLL ER UNS ODER SOLLEN WIR IHN ERSTICKEN?	50
Jürgen Schultheis	Verkehr - Soll er uns oder sollen wir ihn ersticken?	50
Hans Pohle	Diskussionsbericht	66
Klaus Töpfer	Nachhaltige Entwicklung aus globaler Sicht. Warum sollen sich die Deutschen mit Nachhaltigkeit beschäftigen?	69
Ernst-Hasso Ritter	"... viele kleine Schritte" Konsequenzen für die Arbeit der ARL	76
Kurzfassungen		86
Abstracts		88

Ernst-Hasso Ritter

Eröffnung und Begrüßung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,
liebe Gäste aus Deutschland und aus unseren Nachbarländern,

zur Wissenschaftlichen Plenarsitzung 2002 heiße ich Sie alle als Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung herzlich willkommen. Ich freue mich über das rege Interesse, das unsere Veranstaltung zum Thema „Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse?" gefunden hat.

Anwesend sind heute nicht nur viele Kolleginnen und Kollegen aus den wissenschaftlichen Instituten und Forschungseinrichtungen des In- und Auslands, mit denen die Akademie im regen Gedankenaustausch steht und mit denen wir teilweise gemeinsame Projekte betreiben. Begrüßen kann ich auch eine stattliche Zahl von Mitwirkenden und Teilnehmern aus dem politischen und gesellschaftlichen Leben, aus Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen, aus Bund, Ländern und Gemeinden, aus den Spitzenverbänden und gesellschaftlichen Institutionen, aus Unternehmen und aus freien Berufen. Mit anderen Worten: aus der politischen und praktischen Seite der Planung. Und das ist für eine Einrichtung wie unsere Akademie, die sich der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis verpflichtet weiß, besonders wichtig.

Willkommen heißen möchte ich nicht zuletzt die Journalistinnen und Journalisten, die unserenKongress begleiten und die, so hoffen und wünschen wir, über ihre jeweiligen Medien das Thema „nachhaltige Entwicklung" weitertragen in die öffentliche Diskussion.

Meine Damen und Herren, manch einer von Ihnen mag sich vielleicht gefragt haben, warum die Akademie fast 10 Jahre nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro die „nachhaltige Raumentwicklung" zum Gegenstand einer Wissenschaftlichen Plenartagung macht. Zur Antwort kann man zunächst verweisen auf das große Interesse, auf das Fragen der Nachhaltigkeit gerade in der letzten Zeit wieder stoßen. Dieses Interesse rührt sicherlich auch aus bestimmten Terminen her, wie etwa der Nachfolgekonferenz zu Rio im Herbst in Johannesburg. Darüber hinaus unterliegen politische wie wissenschaftliche Themen einem natürlichen Zyklus des Auf und Ab. Und jetzt ist es in der Tat wieder angebracht, sich nach all den wissenschaftlichen und praktischen Aktivitäten der vergangenen Jahre einmal Rechenschaft darüber abzugeben, wo wir eigentlich stehen. Genau das gilt auch für die Akademie.

Lassen Sie mich dazu einen kurzen Blick zurück werfen. Die Akademie hat sich schon sehr früh – wie überhaupt Raumwissenschaften und Raumplanung – mit Fragestellungen befasst, die man heute dem Komplex „Nachhaltigkeit" zuordnen würde. Ich darf als pars pro toto nur erinnern an den Arbeitskreis „Flächenhaushaltspolitik" aus der Mitte der 80er Jahre, dessen Abschlussbericht 1987 veröffentlicht wurde – dem Jahr, in dem der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Bericht) erschien.

Nachdem auf der Konferenz von Rio die Agenda 21 verabschiedet worden war, hat die Akademie in einer ihrer damals noch bestehenden Sektionen sich alsbald mit den Forschungsproblemen einer dauerhaften, umweltgerechten Entwicklung beschäftigt und 1994, also bereits 2 Jahre nach Rio, einen Bericht dazu vorgelegt. Dieser Bericht war eine Initialzündung und hat eine Reihe weiterer Aktivitäten, verfeinerter Analysen und vertiefender Spezialuntersuchungen ausgelöst. In seiner Folge wurde Nachhaltigkeit zu einem Forschungsschwerpunkt der Akademie.

Ich nenne etwa die Berichte:

- Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in der räumlichen Planung (veröffentlicht 1997),
- Nachhaltige Raumentwicklung. Szenarien und Perspektiven für Berlin-Brandenburg (1998),
- Bodennutzung in der Raumordnung. Nachhaltigkeit und Management (1999),
- Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung (1999),
- Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung. Handreichung zur Operationalisierung (2000),
- Strukturwandel in Bergbaufolgelandschaften. Strategien für eine nachhaltige Entwicklung (2001),
- Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume (2002).

Hinzu kommen viele Forschungen zu Einzelaspekten ebenso wie praktische Umsetzungsaktivitäten in den Landesarbeitsgemeinschaften der Akademie. Alles in allem: eine durchaus beeindruckende Liste.

Und dennoch. Schon gegen Ende der 90er Jahre kam allgemein ein Gefühl auf, das Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung" werde in der Bundesrepublik zwar in Reden und Proklamationen oft zitiert, von der breiten Öffentlichkeit indessen nur in geringem Maße aufgegriffen, von der politischen Praxis in zu wenigen Agenden operationalisiert, von den Wissenschaften durch zahllose inkonsistente Ansätze zerredet. Ich zeichne die Diskussionen jetzt nicht nach, sondern beschränke mich auf die Feststellung, dass das verbreitete Unbehagen auch die Akademie ergriffen hatte. Sie beauftragte Ende 1997 eine unabhängige, also außenstehende Wissenschaftlerin, die bisher veröffentlichten Forschungsergebnisse der Akademie zu bewerten und Hinweise über die weitere Forschungsrichtung zu geben. Diese Studie liegt nun seit Herbst 2000 vor und hat innerhalb der Akademie zu einer intensiven Debatte geführt.

Eine vom damaligen Präsidium eingesetzte kleine Arbeitsgruppe Ordentlicher Mitglieder hat die interne Diskussion besonders befruchtet. Dafür möchte ich der Arbeitsgruppe auch an dieser Stelle nochmals danken. Allerdings hat die interne Diskussion zugleich deutlich gemacht, dass es sich hier keineswegs allein um eine akademieinterne Problematik handelt, sondern um offene Fragen an die gesamten Raumwissenschaften und an die gesamte Raumplanung. So war es folgerichtig, die offenen Fragen auch in die (zumindest fach-)

öffentliche Diskussion weiter zu geben und die Wissenschaftliche Plenarsitzung 2002 unter die Überschrift zu stellen: „ Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse?"

Das Thema möchten wir für die Raumforschung und für die Raumplanung als Herausforderung verstehen. Als eine Herausforderung,

- kritisch Bilanz zu ziehen,
- den Stand der Forschung zu konsolidieren,
- die Forschungsergebnisse mit Umsetzungsstrategien zu verbinden
- und das Nachhaltigkeitsprinzip in den Plänen und Programmen mit Mut zur Geltung zu bringen.

Und ich persönlich hätte nichts dagegen, wenn diese Herausforderung hier und da sogar als kleine Provokation empfunden würde. Denn machen wir uns nichts vor. Das Prinzip der nachhaltigen Raumentwicklung ist in seiner vollen Bedeutung noch keineswegs überall angekommen. Es gibt in den Raumwissenschaften wie in der Raumplanung eine verbreitete Überzeugung, die raumordnerische Aufgabe, die Grundsätze und Leitbilder der Raumordnung umfassten schon per definitionem das Nachhaltigkeitsprinzip, so dass es höchstens einer gewissen Verfeinerung und Ergänzung des Instumentariums bedürfte, um den Gedanken der nachhaltigen Entwicklung zu operationalisieren und zum bestimmenden Inhalt der räumlichen Planung werden zu lassen. Und das verleitet zu dem Schluss, Nachhaltigkeit sei in der Raumplanung so etwas wie eine gelebte Selbstverständlichkeit.

Ob dies so stimmt oder nicht, darüber können wir heute und morgen miteinander streiten. Einerseits ist es gewiss zutreffend, dass das Nachhaltigkeitsprinzip sowohl vom Gegenstand her (wegen der Begrenztheit der Erdoberfläche, unseres Lebensraums) als auch vom methodischen Vorgehen her (wegen der transdisziplinären und ganzheitlichen Ansätze sowie wegen der profunden Abwägungserfahrungen) eine genuine Heimstatt in unserer Disziplin hat. Auf der anderen Seite beschleichen mich Zweifel, wenn ich an die Realität unseres Tuns denke. Ich befürchte, solche Art von Selbstgewissheit könnte allzu leicht in eine Selbstgerechtigkeit umschlagen, die dann in Bezug auf eine wirksame Nachhaltigkeitspolitik in eine fatale Selbstgenügsamkeit einmündet.

Dafür gibt es leider einige Belege. Lassen Sie mich hierzu auf eine Auswertung des 2000 abgeschlossenen Bundeswettbewerbs „Regionen der Zukunft" zurückgreifen, die vom Kollegen Dr. Wiechmann (Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden) unlängst vorgelegt worden ist. Ausgehend von einer Grundgesamtheit von 87 Bewerberregionen wird darin festgestellt: In 10 % der Bewerbungen ging die Initiative von der Regionalplanung aus; in weiteren 14 % war die Regionalplanung immerhin einer unter mehreren Initiatoren; über eine Skala von späteren Beteiligungen im Verlaufe des Prozesses war dann allerdings bei 44 % der Bewerbungen die Regionalplanung überhaupt nicht einbezogen. Entsprechend sieht das Bild aus bei der Befragung der Akteure über die Bedeutung des Regionalplans für ihre Bewerbung: In 22 % der Fälle wurde dem Regionalplan eine große Bedeutung beigemessen; bei 36 % der Fälle ergab sich die Bedeutung in gewissen Einzelfragen; aber in 34 % der Fälle spielte der Regionalplan keinerlei Rolle.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, das sind Ergebnisse, die uns zu denken geben sollten und die mit erklären, warum wir im Frühjahr 2002 unsere Wissenschaftliche Plenartagung unter die Frage stellen: „Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse?". Ich denke, auch Sie spüren, das ist keine rethorische Frage, sondern der Anstoß zu einer kritischen und selbstkritischen Betrachtung.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, es ist mir nun eine große Ehre und Freude, Ihnen die an unserem Kongress Mitwirkenden vorzustellen. Zuerst, weil er den weitesten Weg, nämlich von Nairobi nach Potsdam hat, nenne ich das Ordentliche Mitglied der Akademie, Herrn Prof. Töpfer, den vormaligen Bundesumweltminister und jetzigen Executive Director des Umweltprogramms der Vereinten Nationen. Auch wenn er heute Vormittag noch nicht persönlich anwesend sein kann, so erwarten wir doch mit Freude und Spannung seinen Vortrag morgen über „Nachhaltige Entwicklung aus globaler Sicht".

Dieselbe freudige Erwartung schlägt selbstverständlich auch allen Referenten entgegen. Nach dem ausgedruckten Programm war Herr Parlamentarischer Staatssekretär Catenhusen aus dem Bundesministerium für Bildung und Forschung als Referent zum Thema „Nachhaltige Entwicklung aus deutscher Sicht" vorgesehen. Leider musste er wegen eines unausweichlichen Parlamentarischen Termins kurzfristig absagen. Glücklicherweise ist es uns gelungen, sehr schnell jemanden zu finden, der keineswegs als Ersatz gelten kann: den Geschäftsführer des Rates für nachhaltige Entwicklung, Herrn Dr. Bachmann. Wir sind Ihnen, Herr Dr. Bachmann, zu großem Dank verpflichtet, dass Sie bereit sind, gleichsam aus dem Stand heraus das Referat zu halten.

Ein besonderer Willkommensgruß gilt Ihnen, Herr Oberbürgermeister Platzeck, nicht lediglich als dem obersten Repräsentanten der örtlichen Gastgeberin, der schönen und geschichtsträchtigen Landeshauptstadt Potsdam, sondern ebenso als Vortragenden zu den „Handlungsmöglichkeiten aus der Sicht einer Stadt". Wir sind gewiss, dass uns der ehemalige Landesumweltminister, das derzeitige Mitglied des Nachhaltigkeitsrates und der verantwortliche Kommunalpolitiker viel zum Thema zu sagen, manches vielleicht sogar ins Stammbuch zu schreiben hat.

Gerade die bürgernahe Ebene der Kommunalpolitik dürfte eine Nagelprobe sein für die praktische Wirksamkeit, für den realen Erfolg bei der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips. Und die Akademie hat es für ebenso legitim wie notwendig gehalten, dieser praktischen Handlungsperspektive auf ihrem Kongress einen gewichtigen Platz einzuräumen. Dementsprechend sind die drei Podien konzipiert, die im sachlichen Streitgespräch jeweils wissenschaftliche Handlungsvoraussetzungen und praktische Handlungsmöglichkeiten ausloten sollen. Die Podien sind neben dem Moderator jeweils mit zwei Profilen besetzt, was nicht bedeutet, dass es sich hierbei immer um Pro- und Contrapositionen handelt. Vielmehr erhoffen wir uns von diesem kleinen dramaturgischen Kunstgriff, die unterschiedlichen Sichtweisen, die im breiten Diskussionsspektrum vorhanden sind, schärfer herausarbeiten zu können.

Für das Podium 1 lautet die Leitfrage: „Flächenverbrauch – ohne Ende?". Unter der Moderation von Herrn Prof. Priebs, Vizepräsident der Akademie, diskutieren Herr Prof. Finke, Universität Dortmund, und Herr Crone-Erdmann, Geschäftsführer der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen. Herr Prof. Finke ist ebenfalls

ganz kurzfristig eingesprungen für den im Bundestag verhinderten Abgeordneten Dr. Loske. Das Podium 2 befasst sich unter der Moderation von Herrn Prof. Bade mit „Bevölkerungsentwicklung und Zuwanderung". Hier sind im Gespräch Herr Prof. Münz, Berlin, und Herr Beyer vom Landesumweltamt Brandenburg. Herr Beyer übernimmt den Part von Herrn Lütke Daldrup, der erkrankt ist. Das Podium 3 wendet sich den Fragen des Verkehrs zu. Moderator ist Herr Schultheis von der Frankfurter Rundschau. Das erste Profil vertritt Herr Prof. Holzapfel, Universität Gesamthochschule Kassel. Für das zweite Profil war nach dem Programm Herr Prof. Ewers, Präsident der Technischen Universität Berlin, vorgesehen. Wir wussten schon seit einiger Zeit, dass Herr Prof. Ewers schwer erkrankt war, und hatten vorsorglich Herrn Dozenten Dr. von Hirschhausen als Vertreter gewonnen. Gestern Abend erreichte uns jedoch die Nachricht, dass Herr Prof. Ewers seinem Leiden erlegen ist. Dies ist ein Schock nicht nur für die Veranstalter, sondern mehr noch für alle, die gehofft hatten, ihn hier zu treffen, weil sie mit ihm befreundet oder bekannt waren oder weil sie mit ihm in das wissenschaftliche Gespräch treten wollten. Da Herr Dr. von Hirschhausen an der TU Berlin den Lehrstuhl „Infrastruktur und Verkehr" vertritt, können wir aber darauf hoffen, dass auch etwas von dem wissenschaftlichen Geist, von den wissenschaftlichen Anliegen, denen sich der Verstorbene verpflichtet fühlte, durch unsere Diskussionen wehen wird.

Allen, die heute und morgen zum Gelingen unserer Veranstaltung beitragen, ein herzliches Willkommen und schon einmal vorab Dank. Der Dank gilt besonders auch denen, die größtenteils ganz kurzfristig als Referenten oder Podiumsteilnehmer eingesprungen sind.

Die Aufzählung der Mitwirkenden wäre aber nicht bloß unvollständig, sondern höchst ungerecht, wenn sie nicht auch meinen Präsidiumskollegen Herrn Prof. Zimmermann enthalten würde. Denn Prof. Zimmermann hat mit einer kleinen Vorbereitungsgruppe die Wissenschaftliche Plenartagung 2002 wesentlich konzipiert. Was zur Folge hat, dass ihm – gewissermaßen als Ausdruck der Verursacherhaftung – neben dem Impulsreferat für die Podiumsgespräche über „Nachhaltigkeit im Raum" auch die inhaltliche Gesamtmoderation obliegt.

Matthias Platzeck

Nachhaltige Raumentwicklung - mehr als eine Worthülse?

Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung stehen die hochentwickelten Staaten in einer besonderen Verantwortung. Die anhaltenden verkehrserzeugenden und freiflächenvernichtenden Zersiedlungstendenzen wirken einer nachhaltigen Entwicklung genauso entgegen wie die ressourcenintensiven Produktions- und Konsummuster der modernen Gesellschaft. Bei der Nutzung der Ressource „Boden" zeigt sich besonders eindrucksvoll, dass eine ständig wachsende Inanspruchnahme in vielen Fällen die Nachhaltigkeit nur unzureichend berücksichtigt. Menschliches Leben und Wirtschaften ist an einem Punkt angelangt, an dem es Gefahr läuft, sich seiner eigenen nachhaltigen Grundlagen zu berauben. Diese Entwicklungen auf hohem Niveau forcieren Kurskorrekturen, die der Knappheit von Boden, Energie, Wasser und sauberer Luft besser gerecht werden und Optionen für die Zukunft offen halten.

Seit der Rio-Konferenz hat sich die Diskussion zur „Nachhaltigkeit" und „nachhaltigen Entwicklung" in Politik und Wissenschaft kommunal, regional und global stark verfestigt und zahlreiche Konzepte sind entwickelt worden. Die Vielfältigkeit der Prozesse und der handelnden Akteure verlangt mehr den je regionales und globales Denken und Handeln, um die Prozesse der nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung zu erfassen, Strategien zu entwickeln und kooperatives Umsetzen zu ermöglichen.

Die Umsetzung der Konzepte „nachhaltige Entwicklung" in der Stadt- und Regionalentwicklung zeigt in Deutschland ein sehr differenziertes Bild und wird mit einer gewissen Skepsis begleitet. Stellvertretend dafür möchte ich aus der Studie des Instituts für Management in der Umweltplanung der TU Berlin zitieren, in der u.a. folgendes Ergebnis nachzulesen ist:

Die empirische Untersuchung zur Umsetzung von Nachhaltigkeitskonzepten in der deutschen Regionalplanung ergab: „..., dass Nachhaltigkeit als Leitbild bzw. nachhaltige Raumentwicklung als leitendes Handlungsziel nicht durchgehend bestimmt sind. Allenfalls kann das für Teilbereiche von einzelnen Plänen gelten. Zentrale Aspekte des Konzepts der Nachhaltigkeit wie die Langfristorientierung der Planung (Dauerhaftigkeitsaspekt), wie globale Aspekte, wie die Konsistenz, Transparenz und Reduktion von Stoff- und Ressourcenströmen werden fast völlig ausgeblendet. Gleichwohl sind einige positive Ansätze zu erkennen."

Mit dem heutigen Thema spielen Sie ebenfalls mit dem Begriff „Worthülse" auf eine gewisse Skepsis gegenüber der Nachhaltigkeit an. Ich fühle mich davon in positivem Sinne herausgefordert. Und zwar sowohl als Oberbürgermeister von Potsdam als auch als Mitglied im Rat für Nachhaltige Entwicklung, den der Bundeskanzler vor gut einem Jahr berufen hat.

Das Thema Ihrer Sitzung reizt mich zu einigen Bemerkungen. Hier in Potsdam ist die Nachhaltigkeit nicht Worthülse oder beliebiges Plastikwort geblieben.

Wir hatten in den neunziger Jahren die Hinterlassenschaften der Roten Armee zu bewältigen. Potsdam als traditionelle Garnisonsstadt musste Hunderte Hektar an militärischen Altlasten sanieren und einer nachhaltigen Nutzung zuführen.

Die Wiedernutzung von innerstädtischer Brache ist ein wichtiges Signal für Städtebau, Umweltschutz und die Kommunalfinanzen. Das Umweltbundesamt hat einmal ausgerechnet, dass in Deutschland Flächen im Gegenwert von rund 40 Milliarden Euro brach liegen.

Potsdam hat auf Bracheflächen Wohnungen gebaut, zum Beispiel im Bornstedter Feld. Das ist ein wesentlicher Beitrag zur sozialen Lebensqualität der Stadt. Wir bieten jungen Familien Wohnraum an, weil wir sie nicht ins Umland abdrängen wollen. Zusammen mit einer Vielzahl anderer Maßnahmen ist das zur Entwicklung einer funktionsfähigen Stadt wichtig. Für die Zukunft unserer Stadt sind Ziele und konkrete nachhaltige Maßnahmen für die soziale, wirtschaftliche und Umweltentwicklung sowie für die Gestaltung der Stadträume ein zwingendes MUSS. Die klare Zielorientiertheit liegt auch dem Bundeswettbewerb zur Erarbeitung von Stadtumbaukonzepten zugrunde. Die Stadt Potsdam ist ebenfalls Wettbewerbsteilnehmer und hat sich in diesem Zusammenhang sehr intensiv mit einem integrierten, nachhaltigen Stadtentwicklungskonzept auseinandergesetzt. In Potsdam sind Sie, meine Damen und Herren, mit Ihrem Thema also am richtigen Ort.

Generell muss man aber sagen, dass die ostdeutschen Städte an einer mangelnden Mobilisierung von Industrie- und Militärbrachen leiden. Vielerorts in Ostdeutschland (Leipzig als Beispiel) verhindern die von den Banken 1992/93 geschriebenen hohen Buchwerte für Bracheflächen eine sinnvolle städtische Entwicklung. Hochpreis-Gewerbeflächen sind zwar oft noch zu realisieren, mit Wohnungsbau sieht das schon schwieriger aus, ganz zu schweigen von Grün- und Sozialflächen. Ich meine daher, wir müssen die Bodenpreise sozial- und umweltpolitisch neu justieren. Fondlösungen sind oft ein guter Weg. Das Ruhrgebiet hat das vorgemacht. Der Ruhrgebietsfond war im Grunde eine Nachsubventionierung des Bergbaus. Und das war auch sicherlich richtig so. Ich rege an, über eine – wenn man so will – Nachsubventionierung der öffentlichen Infrastruktur und der großen Brachflächen wie der Bahn nachzudenken. Nachhaltigkeit ist ein Zukunftskonzept. Es verlangt aber auch einen vernünftigen Umgang mit den Lasten der Vergangenheit. Hier gibt es noch viel zu tun.

Nachhaltigkeit heißt für uns auch nicht nur Brachliegendes einer neuen Nutzung zuzuführen, sondern auch ein besonderes Augenmerk auf die Innenentwicklung und damit auf die Bestandssicherung zu werfen. Mit der weiteren Konzentration auf die Innenentwicklung werden über die Städtebauförderung Finanzhilfen des Bundes und des Landes zusammen mit städtischen Mitteln für die Förderung von privaten und öffentlichen Vorhaben in den Potsdamer Sanierungsgebieten eingesetzt. Dabei werden besonders die baurechtlichen Vorschriften zur Steuerung und Durchsetzung der Sanierungsprozesse genutzt. Das Holländische Viertel ist in den wesentlichsten Teilen saniert. Der unmittelbare historische Innenstadtbereich zieht wieder eine zunehmende Zahl Besucher an. Babelsberg bekommt mit seinem fast vollständig sanierten Kernbereich einen städtebaulichen Glanzpunkt zurück.

Die Bestandssanierung erhält mit der zunehmenden Zahl am Wohnungsmarkt nicht mehr vermittelbarer Wohnungen einen besonderen Stellenwert. Potsdam hat zwar zur Stunde gesamtstädtisch gesehen keine Leerstandszahlen in erschreckender Höhe. In unserer Stadt leben aber rund die Hälfte der Bürger in Quartieren des industriellen Wohnungsbaus, im Wesentlichen in sieben großen Plattensiedlungen. Ein dabei in die Städtebauförderung integriertes Wohngebiet ist der „Schlaatz". Hier sind Segregationserscheinungen besonders deutlich spürbar geworden. Mit dem Programm „Soziale Stadt" wollen wir ein integriertes Handlungskonzept mit realistischen Zielen eines effizienten Stadtteilmanagements unter Aktivierung der lokalen Akteure umsetzen, um eine nachhaltige Entwicklung zu sichern.

III Die ostdeutschen Städte sind unfreiwillige Vorreiter einer Entwicklung, die mehr oder weniger die gesamte deutsche und europäische Stadtentwicklung betrifft. Ich meine das Tabuthema Schrumpfung der Städte.

Heute hat Deutschland 82 Millionen Einwohner. Experten sagen in 50 Jahren nur noch 65 Millionen Menschen voraus, auch bei einer jährlichen Zuwanderung von 200.000 Personen. Das hat Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung und den Wohnungsbestand, aber auch auf die soziale Lebensqualität und den sozialen Zusammenhalt. Auch Städte im Westen verlieren Bevölkerung ans Umland. Zum Beispiel für Kiel gehen die Prognosen von einem Wegzug von dauerhaft 3000 Menschen pro Jahr ins Umland aus. Dort verursachen sie zusätzliche Mobilität und zusätzlichen Flächenverbrauch. Auch auf dem Lande bahnen sich Probleme an, wenn große Räume entleert werden. Dies widerspricht eigentlich dem Postulat der Raumordnung, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen. Und trotzdem meiden alle dieses Thema. Wirtschaftsberater, Städte und Gemeinden reden lieber vom Wachstum und ständig steigender Flächennachfrage. Das ist wie das Pfeifen im Walde. Dabei bietet das Konzept der nachhaltigen Entwicklung doch Lösungsmöglichkeiten. Dazu aber brauchen wir aber ein neues Planungsdenken.

IV Der Nachhaltigkeitsrat hat der Bundesregierung empfohlen, die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme von heute 129 auf zukünftig 30 ha pro Jahr zu einem Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu machen. Die Bundesregierung hat dies aufgegriffen.

Wir kennen die kritischen Einwände der Architekten und Städtebauer hinsichtlich dieses Zieles. Manche halten das Ziel für illusorisch und übertrieben. Den Flächenverbrauch könne man nicht steuern; er sei ein Wohlstandsphänomen und keine Planungsgröße. Die Umweltpolitik trüge das 30 ha-Ziel seit Jahren schon wie eine Monstranz vor sich her, ohne dass man ihm näher gekommen sei.

Ich will Ihnen unsere Überlegungen kurz erläutern. Wir wollen mit dem 30 ha-Ziel ein politisches Signal geben. Das Signal ist: Städtebau, Stadtentwicklung und Raumplanung sind für die Nachhaltigkeitspolitik wichtig. Hier kann wirklich Wichtiges getan werden - vom Thema Bauen und Wohnen über den Städtebau bis hin zur Raumentwicklung. Und: Wir brauchen die landwirtschaftlichen Flächen für eine ökologische Agrarpolitik.

Das 30 ha-Ziel ist nicht mit dem Hinweis auf die bestehenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung umzusetzen (wie das die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie tun will). Dass das nicht geht, hat die Vergangenheit gezeigt. Vielmehr sind neue Ideen gefragt. Aus meiner Sicht kann und muss die Akademie für Raumordnung und Landesplanung hier eine ganz zentrale Rolle spielen. Und zwar vor allem bei der Förderung einer neuen, eingreifenden Kooperation der Beteiligten.

Ein Beispiel: Sollten wir nicht in Zukunft das Verhältnis von Einwohnerzahl und Arbeitsplätzen zum Maßstab für den Finanztransfer nehmen? Ein ausgewogenes Verhältnis von ca. 2,5 bis 3 : 1 würde belohnt, die Abweichung bestraft. Manche Städte (im Westen Bonn z.B.) brauchen keine Arbeitsplätze mehr. Sie haben schon (im Fall von Bonn: 90 000) Einpendler. Und kleine ländliche Gemeinden setzen heute oft auf eine Entwicklung als Schlafburg, weil ihnen das Schaffen von Arbeitsplätzen als zu teuer erscheint. Auch ein Baurecht auf Zeit, die Gestaltung der Eigenheim-Pauschale, ein örtlich differenzierter Ladenschluss dürfen keine Tabuthemen sein. Die Kommunen sollten in Zukunft für eine raumordnerisch nachhaltige Planung belohnt werden.

V Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung spiegeln sich auf unterschiedlichen Dimensionsstufen wieder. Für uns ist unter anderem wichtig, dass sich Nachhaltigkeit bereits im Gedankengut der jüngeren Generationen festigt. So haben wir beispielsweise das Projekt „Unseren Schulhof gestalten wir" ins Leben gerufen. Dazu veranstalteten 12 Potsdamer Schulen im Rahmen der BUGA 2001 Projektwochen, um Teile ihres Schulhofes neu zu gestalten. Beteiligt waren SchülerInnen, LehrerInnen und Eltern. Es entstanden Klassenzimmer im Freien, Teichanlagen, Trockenmauern, Kunstmauern und Pflanzbeete mit Sträuchern und Stauden. Die so geschaffenen selbstgestalteten Räume durch die SchülerInnen fördern die Aufmerksamkeit im Umgang mit ihrer direkten Umwelt. Gleichzeitig wird die soziale Integration durch das erzeugte Gemeinschaftsgefühl untereinander vorangetrieben. Gemeinsames Handeln erzeugt ein Gefühl der Zusammengehörigkeit. Durch gemeinsame Arbeit wird der Schulhof für alle erhaltenswerter und die Zerstörung, Vernachlässigung und der Verfall werden gemindert. Gleichzeitig wurden verschiedene Bildungsinhalte (soziale Aspekte, Umweltbildung, kreatives Gestalten und geplantes, systematisches Arbeiten) miteinander verbunden. Die damit geschaffene Lebendigkeit fördert wiederum die körperliche Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. In diesem Projekt sind somit mehrere Schwerpunkte der Lokalen Agenda 21 (Umwelt, Bildung, Gesundheit, Nachhaltigkeit) vereint worden, um schließlich Nachhaltigkeit bereits bei unseren Jüngsten zu fördern.

VI In meiner Funktion als Oberbürgermeister spüre ich natürlich auch, dass trotz zahlreicher Erfolge das Umsetzen einer nachhaltigen Entwicklung durch Entscheidungen und tägliches Handeln einem Hürdenlauf mit zusätzlichen Stolpersteinen gleichkommt. In diesem Zusammenhang möchte ich abschließend nur zwei Aspekte ansprechen:

1. Es ist äußerst kompliziert einen integrierten städtebaulichen Ansatz unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit und eines optimalen Finanzressourceneinsatzes zu finden,

weil oft die Wirkungszusammenhänge nicht transparent genug sind, in der konkreten Umsetzung und im Entscheidungsprozess zahlreiche Zielkonflikte auftreten und weil die Definition von Prüf- und Wirkungskriterien sehr schwierig ist. Weiterhin wird deutlich, dass die Kriterien zur Prüfung der Rechtmäßigkeit für Entscheidungen, eine Hauptaufgabe der Verwaltung, aufgrund der neuen Anforderungen für eine nachhaltige Entwicklung zu erweitern sind und in das tägliche Verwaltungshandeln einfließen müssen. Dies verlangt ein verwaltungsweites Umdenken der Verwaltung im Innenverhältnis und im Rollenverständnis gegenüber unseren Bürgern. Nachhaltige Stadtentwicklung steht im engen Zusammenhang mit dem Aufbau einer neuen modernen Steuerung der Verwaltung.

Ein zweiter Aspekt ist, dass es wohl zahlreiche Konzepte und Vorstellungen gibt, wie sich nachhaltige Entwicklung in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens widerspiegeln sollte, aber dass sich die Umsetzung, Öffentlichkeitsarbeit und das koordinierte Handeln verschiedener durch unterschiedliche Interessen geprägter Akteure als äußerst komplexer und komplizierter Prozess darstellt. Neben den rein technischen Möglichkeiten und den wissenschaftlichen Erkenntnissen, die in den planerischen Handlungsfeldern der nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung zu berücksichtigen sind, sind insbesondere Dialog-, Kommunikations- und Kooperationsprozesse zu fördern, um regionale Ziele zu definieren, diese koordiniert umzusetzen und Konflikte zu bearbeiten. Dies verlangt kommunikativ-kooperative Strategien, die einerseits eher administrativ initiiert werden und auf Kooperation gesellschaftlicher Multiplikatoren setzen und andererseits durch Bürger und Bürgerinnen ins Leben gerufen und getragen werden. Darin sehe ich als Oberbürgermeister eine besondere Herausforderung, durch politisches Handeln, Gespräche mit den Bürgern und der Wirtschaft, Maßnahmen in der Verwaltung und durch konstruktive Zusammenarbeit mit regionalen staatlichen Institutionen den Gedanken einer nachhaltigen Entwicklung sowohl auf städtischer als auch regionaler Ebene schrittweise zu verwirklichen. Aber auch die Gestaltung dieser notwendigen Kommunikationsprozesse ist ein zeitaufwendiger und konfliktreicher Prozess, weil die Ziele der verschiedensten Akteure sehr heterogen sind.

Beide Aspekte sind ebenfalls eine Herausforderung an die Wissenschaft, weil die Städte nicht in der Lage sind, die notwendigen theoretischen Vorleistungen zu erbringen.

Damit, meine sehr geehrten Damen und Herren, schließt sich der Kreis zur heutigen Plenarsitzung.

Ich hoffe Ihnen mit diesen Gedanken einigen Zündstoff gegeben zu haben. Sie sollen Ihnen auch verdeutlichen, dass die Politik der Nachhaltigkeit für mich und meine Kolleginnen und Kollegen in der Verwaltung und Stadtverordnetenversammlung etwas ganz Handfestes ist. Ich wünsche Ihrer Veranstaltung einen strittigen, aber angenehmen Verlauf und praktikable Ergebnisse, die den Städten und Regionen auf ihrem schwierigen Weg helfen und die Worthülse füllen.

Günther Bachmann

Nachhaltige Entwicklung aus deutscher Sicht

Das Thema „Nachhaltige Entwicklung aus deutscher Sicht" hat viele Facetten: Es ließe sich in großer Breite und einigem Tiefgang zum Beispiel über die Aktivitäten der lokalen Agenda – Gruppen, der Wirtschaft, der Umweltverbände, von entwicklungspolitischen Gruppen, von Stiftungen, der Bundesländer, schließlich auch aus der Wissenschaft reden. Der Stand dieser Aktivitäten könnte mit Recht hier zum Thema gemacht werden. Ich beschränke mich jedoch auf die nationale Nachhaltigkeitsstrategie – und zwar wegen des aktuellen Bezuges und wegen der hervorgehobenen politischen Bedeutung, die dem ersten regierungsamtlichen Strategiepapier zur Nachhaltigkeit in Deutschland zukommt.

Meine Bemerkungen werden drei Themenkreise ansprechen:

1. Den Begriff Nachhaltigkeit
2. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie
3. Die Raumplanung im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit.

Meine Ausführungen basieren auf der Meinungsbildung im Rat für Nachhaltige Entwicklung. Allerdings bleibt die Verantwortung für eine etwaig zu sehr vereinfachende Zuspitzung mancher Argumente bei mir.

Der Rat hat zu Beginn seiner Arbeit intensiv über den Begriff und seine Verwendbarkeit beraten. Die Frage war, soll man ihn benutzen oder ersetzen? Der Rat hat sich entschieden, bei dem Begriff zu bleiben. Er ist

- sperrig, aber echt – denn er ist authentisches Ergebnis der politischen Fortentwicklung von Umwelt und Entwicklungspolitik;
- eine schlechte Übersetzung, aber international anschlussfähig – denn man versteht sich in der Welt, wenn man von sustainability spricht;
- unsinnlich, aber zutreffend – denn er beschreibt den Kern des Anliegens, Armut zu bekämpfen, die Umwelt zu bewahren, dem Umweltraubbau entgegenzuwirken und die Chancen zukünftiger Generationen zu erhalten.

Das heißt: Wir wollen den Begriff nicht ersetzen, sondern ausfüllen, inhaltlich schärfer und kantiger machen. Das ist sicherlich eine anspruchsvolle Aufgabe, denn Nachhaltigkeit ist eine allgemeine Wohlverhaltensformel: Es gibt kaum jemand, der sich offen zu sagen getraute, nein, ich will nicht nachhaltig sein. Das Maximum an kritischer Äußerung ist ein Misstrauen oder eine ungläubige Distanz gegenüber dem Begriff. Insofern ist die Plenarsitzung der Akademie mit dem Ausdruck Worthülse am Puls der Zeit.

Aber ich möchte einwenden: Es geht dem Begriff Nachhaltigkeit doch so wie jedem anderen Begriff, der es auf die oberste Ebene der politischen Meinungsbildung schafft. Er wird dabei auch unscharf. „Umweltschutz" ist doch im Kern auch nicht wirklich präziser, denken Sie nur an die Breite von Politiken, die sich etwa in der Abfallwirtschaft oder beim Einsatz ökonomischer Instrumente dahinter verbergen kann.

Mit anderen Worten: Eine gewisse Unschärfe gehört zu einem Begriff, mit dem Meinungsführerschaft beansprucht wird. Damit sollte man sich nicht zufrieden geben und wo immer möglich müssen Inhalte und Konkretisierungen angemahnt werden. Aber dennoch wird auch das größte Bemühen um die Definition nicht vermeiden können, dass die einen aus dem Begriff Nachhaltigkeit eine Worthülse machen, weil sie nichts tun wollen, und die anderen den Begriff nutzen, um konkrete Politik zu machen. Der Rat hat sich zu letzterem entschlossen.

Oft wird im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit das Bild von den drei Säulen Ökologie, Wirtschaft, Soziales geprägt. Der Rat und auch die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nutzen das Säulen-Bild nicht mehr als dominante Metapher für die Politik zur Nachhaltigkeit. Dass alle drei Elemente zusammengehören, um tragfähig Politik zu machen, ist eine Banalität. Wir haben jedoch den Eindruck, dass die bisherige Diskussion um die Säulen zu oft sehr theoretischen Machtproben um den Stellenwert der eigenen „Säule" führte. Um im Bild zu bleiben: Um die Säulen herum vertieften sich die alten Gräben. Die „Säulen" bieten zu sehr die Gelegenheit, auf dem eigenen Standpunkt zu verharren und zu warten, bis sich Bewegung bei den anderen Säulen zeigt. Das eigentliche Anliegen der Nachhaltigkeitspolitik, nämlich die Integration von Betrachtungsweisen, wird so nicht erreicht.

Die Nachhaltigkeitsstrategie geht einen anderen Weg. Sie rückt konkrete Probleme aus der Energie-, Agrar- und Mobilitätspolitik in den Vordergrund und vermeidet die dogmatische Kraftprobe. Die vier übergeordneten Koordinaten Lebensqualität, Generationengerechtigkeit, internationale Verantwortung, sozialer Zusammenhalt machen das deutlich.

II Wie ist nun die Nachhaltigkeitsstrategie zu beurteilen? Wo stehen wir?

Das Bundeskabinett hat am 17. April 2002 die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Diese Strategie bildet (1) den deutschen Beitrag zum UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg. Sie ist (2) die für die Bundespolitik erste umfassende Strategie zur Integration von Umwelt und Entwicklungsfragen in andere Politikbereiche. Die Nachhaltigkeitsstrategie zeigt in 21 Zielen und Indikatoren die Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung auf.

Der Bundeskanzler hat zur Begleitung und kritischen Erörterung der Nachhaltigkeitspolitik den Rat für Nachhaltige Entwicklung im April 2001 berufen.

Die Strategie wurde im Rahmen eines umfangreichen Erörterungsprozesses entwickelt. Dieser besteht nicht nur aus den Empfehlungen und Diskussionen, die der Rat im ersten Jahr seiner Arbeit ausgelöst hat. Vielmehr waren auch die Beiträge vieler anderer Einrichtungen und der achtjährige Vorlauf durch 2 Enquête-Kommissionen des Deutschen Bun-

destages sowie eine Vielzahl von Beiträgen aus Politik, Gesellschaft, Wissenschaft sowie den Umwelt- und entwicklungspolitischen Verbänden wesentlich und wichtig.

Wie sieht das Ergebnis aus?

Die Strategie lässt keinen Zweifel daran, dass unsere Produktions- und Lebensweise in Deutschland noch lange nicht umweltgerecht und zukunftsfähig ist.

Der Nachhaltigkeitsrat hat sich mit einer Reihe von Forderungen durchgesetzt, insbesondere damit, die Verantwortung Deutschlands für die globale Entwicklung zu betonen und die Strategie mit quantifizierten Zielen und Indikatoren zu konkretisieren. Für die Jahre 2010 und 2020 zeigen diese Zahlen die Richtung, in die es gehen soll, auf. Die Politik wird sich hieran messen lassen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat deutlich gemacht, dass er erwartet, dass die Bundesregierung die Strategie in einem Regierungsprogramm umsetzt. Die Regierungsstrategie ist ein Auftakt, nicht das Ende eines Prozesses. Die regelmäßige Berichterstattung und eine politisch unabhängige Überprüfung und Justierung der Schwerpunkte der Nachhaltigkeitspolitik ist zu etablieren.

Neu ist vor allem, dass sich die Politik auf quantifizierte Zielangaben einlässt. Sie folgt hierin einer zentralen Empfehlung des Nachhaltigkeitsrates. Es ist der Regierung nicht leicht gefallen sei, sich selbst an Zielfestlegungen, vor allem wenn diese sehr ambitioniert sind, messen zu lassen. Es gab den Vorwurf der Planwirtschaft. Durchgesetzt haben sich aber schließlich diejenigen, die sagten, diese Vorgehensweise erhöht die Glaubwürdigkeit der Nachhaltigkeitspolitik. Und nur so lässt sich eine Worthülse be-kernen, mit einem Kern füllen.

Ich nehme zunächst nur drei, um die politische Absicht zu zeigen:

1. Die Begrenzung des Flächenverbrauches von jetzt 130 auf 30 ha / Tag im Jahr 2020
2. Erneuerbare Energien sollen bis 2050 rund 50% des Energieverbrauches in Deutschland decken
3. Die Ganztagsbetreuungsquote in den alten Ländern soll von jetzt im einstelligen Bereich auf 30% gesteigert werden.

Das soll zusammen Sinn machen! Und das macht vor allem nur zusammen Sinn. Und es ist sehr ehrgeizig. Innovationspolitik in Deutschland wird vor ganz neue Herausforderungen gestellt. Innovation in diesem Sinne umfasst immer sowohl technische als auch soziale Erneuerungen. Das wird durch die in den Indikatoren und Zielen angezogenen, sehr unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereiche deutlich.

Entscheidend ist an der Etablierung der Nachhaltigkeitspolitik, dass sie messbare Größen enthält und damit ein politisches „Committment" überprüfbar macht. Die neu etablierte Berichterstattungspflicht geht über die statistische Fortschreibung der Indikatoren hinaus und enthält auch die politische Überprüfung der Ansätze und die unabhängige Justierung („Sind wir auf dem richtigen Weg?"). Konstitutives Merkmal dieser Politik ist die mittel- und langfristige Perspektive. Sie hebt sich von dem auf die Dauer von Legislaturperioden oder – noch enger – auf das Stakkato von wirtschaftlichen Halbjahresbilanzen ausgerichteten Denken ab.

Andere Beispiele für ambitionierte Zielfestlegungen der Strategie sind:

- Mit dem Zwischenschritt, in 2006 0,33 % des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungspolitik aufzuwenden, wird der jahrelangen Stagnation der Entwicklungsausgaben begegnet. Das ist sicher in der Sache zu wenig, aber es kommt wieder Bewegung in die Entwicklungszusammenarbeit. Die internationale Verantwortung der deutschen Politik wird thematisiert.
- Die Energieproduktivität soll bis 2020 verdoppelt werden.
- Der Anteil von Forschungsausgaben am BIP soll von jetzt 2,46 auf 3% in 2010 gesteigert werden.
- Die Quote der 25jährigen ohne Berufsabschluss bzw. ohne Hochschulreife soll bis 2010 auf 4% gedrückt werden.
- Die Studienanfängerquote soll von jetzt um 30 auf 40% in 2010 gesteigert werden.
- Der Anteil des Güterverkehrs auf der Schiene soll verdoppelt werden.
- Bis 2010 soll der Anteil ausländischer Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss der Quote der deutschen Schüler entsprechen.

Aus Sicht des Rates gibt es natürlich auch einige Kritikpunkte und offen gebliebene Themen:

- Es wurde zum jetzigen Zeitpunkt kein anspruchsvolles Klimaziel für das Jahr 2020 festgelegt. Immerhin: Auf Drängen des Rates unterstreicht die Bundesregierung ihre Absicht, die Vorreiterrolle im Klimaschutz auch weiterhin wahrzunehmen und ein anspruchsvolles Klimaziel für die nächste Etappe internationaler Vereinbarungen vorzuschlagen.
- Ein Ende der Subventionierung der Steinkohleförderung wird nicht angesprochen.
- Die Nachhaltigkeit wirtschaftlicher Investitionen wird nicht anhand eines spezifischen Indikators zum „ethischen Investment" gemessen.
- Es gibt keinen Indikator für das ehrenamtliche und demokratische Engagement in der Nachhaltigkeitspolitik.
- Die Ressourcenschonung wird nicht an nicht absoluten Verbrauchszahlen, sondern nur an den Maßstäben der Intensität gemessen.

Es bleiben also auch Differenzen zur Regierungspolitik. Erst recht, wenn man aus dem Kanon der 21 Indikatoren rausgeht und weitere Zukunftsfragen thematisiert, etwa zur Entwicklung der Konsum- und Lebensstile und zur internationalen Verantwortung Deutschland. Auch eine neue Politik für den ländlichen Raum ist nur in ersten Ansätzen angedacht. Wo liegt die Zukunft der bäuerlichen Landwirtschaft angesichts des Trends der Betriebsaufgaben und der Migrationsprozesse? Wie schaffen wir es, die agrarorientierte Wertschöpfung im ländlichen Raum tatsächlich zu erhöhen, der Landwirtschaft eine soziale und strukturelle Perspektive zu geben und den sozialen Zusammenhalt im ländlichen Raum zu stärken? Eine provokante Frage: Wird vielleicht die Zeit kommen,

wo man mit (Öko)Landwirtschaft eigentlich viel Geld verdienen könnte, sich aber keiner findet, der das überhaupt tun will, weil wir zu wenig Vorsorge und kein aktives Wissens- und Ausbildungsmanagement betrieben haben?

Wir stehen erst am Anfang einer Nachhaltigkeitspolitik, die breite Kreise der Gesellschaft einbezieht. Streitfragen und Auseinandersetzungen werden sich in Zukunft sicher verstärken. Apropos: Mit großem Bedauern hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung auf den Austritt des Ratsmitgliedes Philip Freiherr von dem Bussche reagiert. Auslöser ist der Streit um den Stellenwert des ökologischen Landbau in der Nachhaltigkeitsstrategie. Der Ausstritt zeigt die Ernsthaftigkeit und die Vehemenz, mit der um die „Worthülse" gestritten wird.

III Abschließend erlauben Sie mir noch eine kurze Anmerkung zum Stellenwert der Raumplanung.

Der Rat hat mit seinem Eintreten für das Ziel, den Bedarf an Siedlungsflächenzuwachs von heute 130 ha pro Tag auf 30 ha pro Tag begrenzen, die Raumplanung zu einem wichtigen Bestandteil der Nachhaltigkeitsstrategie gemacht. Dem Ziel kommt eine Querschnittsfunktion für das Gesamtfeld Bauen und Wohnen zu.

Erstmals hat eine Bundesregierung sich dieses Ziels als alle Ressorts betreffendes Ziel angenommen. Die inhaltliche Begründung des Rates zu diesem Ziel stellt nicht nur auf die bekannten Argumente des Naturschutzes und des Freiflächenschutzes ab. Besonderen Wert legt der Rat auf das Argument, dass, wer eine „andere" Agrarpolitik, das heißt einen größeren Anteil an in Deutschland erzeugten Ökoprodukten fordert, dafür ein Mehr an landwirtschaftlicher Fläche braucht. Nutzungskonflikte treten nicht in den landwirtschaftlichen Randlagen auf, sondern insbesondere in der „Kampfzone" des Ballungsrandes. Landwirtschaft darf daher nicht mehr wie bisher „Flächenlieferant" für urbane Nutzungen sein. Dies erfordert ein Umdenken auch in der Flächenbewertung des Naturschutzes. Wir brauchen hier neue Methoden, um die Standort- und Leistungspotentiale der Böden zu berücksichtigen.

Gäbe es eine PISA-Bewertung der Raumplanung, stünde Deutschland wahrscheinlich nicht schlecht da. Die Raumplanung ist in Deutschland weit entwickelt, wenn man Planungsnormen, Rechtsgrundlagen und Verfahren betrachtet. Aber damit ist der Stellenwert, den Raumplanung für die Nachhaltigkeit hat, nicht hinreichend aufgezeigt. Denn der Umstand, dass wir 130 ha / Tag Landschaft verlieren (mit allen Unschärfen, die in dieser Statistik und in dem Begriff „Verbrauch" stecken), wird als mangelnder Erfolg der Raumplanung und der Stadtentwicklung angesehen, den Flächenbedarf für Gewerbe und Wohnen in Deutschland anders als durch Ausweichen in die noch unbebaute Fläche zu lösen. Die Nachhaltigkeitsstrategie enthält erste Ansätze für politische Maßnahmen zum Gegensteuern. Sie ist aber noch keine Umsetzung des Zieles selbst. Sie eröffnet allerdings neue Chancen für die Ausgestaltung einer Umsetzungsstrategie sowohl zum Schutz der „Grünen Wiese" als auch zur Nutzung von innerstädtischen Bracheflächen. Ob diese Chancen genutzt werden, hängt nicht zuletzt auch an der Wissenschaft und Praxis. Chancen sehe ich vor allem in der Entwicklung neuer Kooperationen zwischen

den vielen Beteiligten aus Architektur, Stadtplanung, Raumplanung, Wirtschaft, Bauwesen, den Kommunen und Bürgern. Letztlich geht es wohl um die Planungskultur und um ein neues Verständnis von Planung und Koordination. Vielleicht initiiert die Akademie ja mal eine PISA-Studie an den in Deutschland tätigen Raum- und Stadtplanern?

Horst Zimmermann

Nachhaltigkeit im Raum: „Hart stoßen sich die Sachen"

Gliederung

1. Anlass und Aufbau des Beitrags
2. Nachhaltigkeit - ein Postulat mit zwei Ausprägungen
2.1 Nachhaltigkeit – nur eine Worthülse? – Zum Inhalt des Nachhaltigkeitsbegriffs
2.1.1 Ein beliebiger Begriff mit Selbstlob-Charakter?
2.1.2 Die Berücksichtigung von Langfristwirkungen
2.1.3 Eine häufige Verengung: Die Ein-Säulen-Auffassung
2.1.4 Eine scheinbar einfache Definition: die Drei-Säulen-Interpretation
2.2. Langzeitbezug und Drei-Säulen-Denken in der räumlichen Dimension
2.2.1 Langzeitdenken - der Raumplanung inhärent
2.2.2 Die „Drei-Säulen-Problematik" auf der räumlichen Ebene
3. Ein Konflikt auf der großen räumlichen Skala: Die Bewertung der Ballungsgebiete
3.1. Die Fragestellung
3.2. Konvergenztheorien und Drei-Säulen-Ansatz
3.3. Neuere Überlegungen zur Rolle der Ballungsgebiete
3.4. Folgerungen zum großräumigen Zielkonflikt
4. Die Konflikte auf der regionalen Ebene oder „Der Teufel steckt im Detail"
4.1. Eine nicht systematisierbare Vielfalt von Einzelkonflikten
4.2. Zu den Wegen der Konfliktlösung vor Ort
5. Schlussbemerkung
Literatur

1. Anlass und Aufbau des Beitrags

Nachdem die beiden vorangegangenen Beiträge zahlreiche politische Akzente und Strategien enthalten hatten, besteht die Aufgabe dieses Referats darin, einige Reflexionen darüber anzustellen, was es mit Nachhaltigkeit im Raum auf sich hat. Es sollen also die möglichen Inhalte von Nachhaltigkeit auf die regionale Ebene transponiert werden.[1] Dem entspricht der erste Teil des Titels; der zweite Teil wird weiter unten erläutert.

Immerhin deutet der zweite Teil des Titels bereits auf einen zentralen Aspekt dieses Beitrags hin: Es werden Konflikte im Vordergrund stehen. Dies geschieht aus zwei Gründen. Zum einen ist dies ein wissenschaftliches Feld, auf dem ich gern arbeite (vgl. Zimmermann 1996). Zum anderen schien dies mit Blick auf diese Wissenschaftliche Plenarsitzung angezeigt zu sein. 2002 ist das Jahr der Nachhaltigkeitstagungen, weil dieses Jahr „10 Jahre nach Rio" bezeichnet und dementsprechend in Johannesburg im Herbst die große Weltkonferenz stattfinden wird, zu der diese Plenarsitzung ebenfalls einen Beitrag leisten soll. Wenn aber um diese Zeit eine Nachhaltigkeitstagung auf die andere folgt, wäre eine auf Harmonie bedachte Tagung kein Anreiz, nach Potsdam zu kommen. Deshalb sind auch die drei Podien mit jeweils zwei deutlich unterschiedlichen „Profilen" besetzt.

Der Beitrag ist so aufgebaut, dass zunächst auf den Inhalt von Nachhaltigkeit eingegangen wird, und zwar zunächst ohne räumlichen Bezug, dann mit Blick auf die räumliche Ebene (Teil 2). Es folgt dann ein größerer Sonderteil mit einer Fragestellung, die auf eine neuere wissenschaftliche Diskussion zurückgeht und nach meiner Auffassung von großer raumbezogener Relevanz ist, und zwar auf einer großen räumlichen Skala (Teil 3). Der anschließende Teil 4 ist eher kurz gehalten, weil er zugleich Gegenstand der Podien ist. Daran schließt sich eine Schlussbemerkung an (Teil 5). - Im Übrigen bitte ich im Vorhinein um Vergebung, wenn sicherlich an der einen oder anderen Stelle meine Sozialisierung als Ökonom durchschlägt.

2. Nachhaltigkeit - ein Postulat mit zwei Ausprägungen

2.1 Nachhaltigkeit – nur eine Worthülse? – Zum Inhalt des Nachhaltigkeitsbegriffs

2.1.1 Ein beliebiger Begriff mit Selbstlob-Charakter?

In Diplomarbeiten gilt es als einfallslos, mit einem Teil „I. Der Begriff" zu beginnen. Hier aber ist ein entsprechender Teil unvermeidlich, nicht zuletzt auch in Gegenüberstellung mit dem vorangegangenen Beitrag. Mit dem Begriff der Nachhaltigkeit werden zahlreiche sehr unterschiedliche Begriffsinhalte verbunden. Ihnen ist oft nur gemeinsam, dass ein Sachverhalt schlagwortartig bezeichnet wird und dass damit etwas sehr Grundsätzliches, Gründliches und Tiefes angedeutet werden soll. Wenn jemand sagt, dass seine Politikmaßnahme, der Gegenstand seines Forschungsantrags oder der Titel seines Vortrags mit

[1] Damit soll weder ein Überblick über die Arbeiten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zum Thema der Nachhaltigkeit gegeben (Wolfram 2002, und die Hinweise des Eingangsbeitrages von E.-H. Ritter) noch gar ein darüber hinaus gehender Survey angestrebt werden. Hier werden nur Literaturstellen angeführt, die für den speziellen Gedankengang herangezogen wurden.

Nachhaltigkeit zu tun hat, so tritt dies manchmal an die Stelle von „rational", „optimal" usf. In diesen Fällen soll mit dem Begriff „nachhaltig" schlicht etwas Positives assoziiert werden, und der Redende möchte dies auf sich selbst bezogen sehen. Wie es in einer vor kurzem veröffentlichten Rundfrage zum Begriff im referierten Jargon wörtlich hieß: „Das ist wie Toleranz und Respekt: total wichtig, aber super abstrakt" (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2002, S. VI).

Dies ist wohl einer der Gründe für einen gewissen Überdruss an diesem Begriff, der eben oft als bloße Worthülse verstanden wird, die denn auch, mit einem Fragezeichen versehen, als Stichwort im Gesamttitel dieser Tagung erscheint. Aber dies darf auf keinen Fall dazu führen, dass der Begriff beiseite gelegt wird (vgl. auch den Beitrag von Bachmann hierzu). Mit diesem recht neuen Begriff sind nämlich zwei neue Betonungen verbunden. Sie betreffen

- die stärkere Langfrist-Sicht und
- die Notwendigkeit, gleichzeitig mehrere wichtige Ziele zu berücksichtigen.

Diese neuen Betonungen hatte deutliche Gewichtsverschiebungen zur Folge. Sie betreffen zum einen die politische Sicht der Dinge, zum anderen die Prioritäten in den Forschungsgegenständen.

Dies wird im Folgenden zu zeigen sein. Dazu wird zunächst ohne, dann mit Raumbezug argumentiert.

2.1.2 Die Berücksichtigung von Langfristwirkungen

Dieses Element des Nachhaltigkeitsbegriffs bezeichnet die wohl am häufigsten mitschwingende Assoziation, wenn in einem Argumentationszusammenhang von Nachhaltigkeit gesprochen wird. Das gilt insbesondere, wenn der Begriff außerhalb des Umweltbereichs verwendet wird.

Dafür sei hier die Finanzpolitik als Beispiel herangezogen. Im Jahre 2001 legte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ein Gutachten „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik" vor (Beirat BMF 2001). Es ist eine Folge der Tatsache, dass in der Finanzwissenschaft und Finanzpolitik in den letzten Jahren unter dem Eindruck der hohen Staatsverschuldung und der demographischen Entwicklung ein intensives Nachdenken darüber eingesetzt hat, wie gesichert werden kann, dass die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft gesichert bleibt und die Finanzpolitik ihren Beitrag dazu leistet, die Grundlagen für eine wachsende Wirtschaft zu erhalten (Beirat BMF 2001, S. 1 der Kurzfassung). Mit dem Wachstumsziel wurde dort bewusst ein langfristig angelegtes Ziel angesprochen. Im Übrigen ist die nachhaltige Finanzpolitik der Ausschnitt des gesamten Problemkreises der Nachhaltigkeit, der in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ganz am Anfang angesprochen wird (Bundesregierung 2002, S. 1), ein offensichtliches Zeichen dafür, dass die Bundesregierung Nachhaltigkeit in mehreren Dimensionen verstanden wissen will.

Allgemein ist außerhalb des Umweltbereichs mit Nachhaltigkeit gemeint, dass eine Maßnahme oder ein Konzept langfristig durchhaltbar ist. Für die Fortentwicklung gerade

der Ökonomie war wichtig, dass dieser Langfristcharakter vieler Entscheidungen stärker als früher berücksichtigt werden sollte. Zwar hatte es immer schon Ausschnitte gegeben, wo man darüber nachdachte. So war im Bereich der öffentlichen Schuld die Betrachtung mehrerer Generationen schon seit David Ricardo üblich.[2] Mit Bezug auf die Nutzung von Ressourcen wurde schon 1931 die sogenannte Hotelling-Regel aufgestellt, die besagte, dass der Abbau einer erschöpfbaren Ressource (bei Außerachtlassen der Förderkosten) so erfolgen müsse, dass der Preis der Ressource mit einer Rate zunimmt, die dem herrschenden Zinssatz entspricht, der den Ertrag von alternativen Anlagen widerspiegelt (Söllner 2001, S. 153). Heute gibt es ganze Modell-Familien, die mit überlappenden Generationen o. ä. arbeiten.

Innerhalb des Umweltbereichs ist meines Erachtens Nachhaltigkeit von Anfang an mitgedacht worden. Den Beginn der Umweltpolitik in Deutschland setzt man wohl mit dem Bundesumweltprogramm von 1971 gleich (Bundesregierung 1971). Dort findet sich auch gleich unter Nr. 1 in den „Zielen des Programms" die Aussage „Umweltplanung auf lange Sicht". Allerdings ist bei genauem Hinsehen der Inhalt des Programms doch noch recht wenig auf Langfrist-Aspekte ausgerichtet.

Diese werden erst im Brundtland-Bericht mit einer von zwei Ausprägungen des Begriffs der Nachhaltigkeit belegt (Brundtland 1987, S. 46). Dort findet sich dann der berühmte Satz: „Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können".

Zugleich findet sich im Brundtland-Bericht aber auch eine zweite Ausprägung des Nachhaltigkeitskonzepts, nämlich die Forderung nach der gleichzeitigen Berücksichtigung von drei Zielen. Daher gibt es seit dem Brundtland-Bericht von 1987 (und der Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro) nunmehr zwei Ausprägungen des Nachhaltigkeitsziels, wenn man die Worthülse mit Inhalt füllen will. Die eine betrifft die schon besprochene und seit langem geforderte Berücksichtigung von Langfristwirkungen. Die andere Ausprägung besteht in der Differenzierung in die drei Teilelemente der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit.

Seither kann man Gremien, Politikverlautbarungen oder Forschungsansätze danach unterscheiden, ob sie sich überwiegend nur einer „Säule" verpflichtet fühlen oder allen drei Elementen dieses oft so genannten Ansatzes der „Drei Säulen" (zur Gegenüberstellung s. Jörissen, Kneer, Rink, 2000, S. 14 ff.).

2.1.3 Eine häufige Verengung: Die Ein-Säulen-Auffassung

So spricht der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen von „dauerhaft-umweltgerechter Entwicklung" (SRU 1994, S. 45-49). Diese Begriffsbildung deutet auf eine besondere Betonung des Umweltziels. Das ist für einen „Umweltrat", wie er sich selbst nennt (SRU 2000, S. 4), auch naheliegend. Außerdem sieht er dies als Teil der übergreifenden

[2] Vgl. etwa das sogenannte Ricardo-Barro-Theorem; s. dazu Zimmermann 1999, S. 161f.

„dauerhaften Entwicklung" unter allen drei Zielen, konzentriert sich dann aber auf Umweltbezüge. Der WBGU (Wissenschaftlicher Beirat „Globale Umweltveränderungen") ist ebenfalls auf „Umwelt"-Probleme festgelegt, hat aber in seinen Gutachten ebenfalls immer auch auf die beiden anderen Säulen verwiesen, was mit Blick auf die Welt außerhalb der Hocheinkommensländer auch angezeigt ist (s. unten). Der Beirat „Umweltökonomische Gesamtrechnung" schließlich spricht konsequent von „dauerhaft-umweltgerecht (Leitbild der ökologischen Nachhaltigkeit)" und betreibt in dem von ihm erörterten Rechenwerk bewusst die gleichzeitige Behandlung aller drei Säulen (Beirat UGR 2002).

Offen ist, welche Richtung der im Jahre 2001 neu geschaffene Nachhaltigkeitsrat einschlagen wird. Immerhin ist er schon durch seine Bezeichnung von Umwelträten zu unterscheiden. Wolfgang Haber hat davon gesprochen, dass man ihn nach seinen bisherigen Äußerungen wohl als „Ein-Säulen-Rat" mit Eingrenzung auf das ökologische Ziel bezeichnen müsse.[3] Ein Indiz in dieser Richtung ist auch die Bemerkung von Landesbischöfin Dr. Käßmann auf einer Veranstaltung in Loccum im Januar dieses Jahres (in meiner Anwesenheit), wonach sich der Nachhaltigkeitsrat eine Woche zuvor und erstmals nach seiner Konstituierung im April 2001 der Frage zugewandt habe, ob das Wirtschaftswachstum nun für die Nachhaltigkeit hinderlich, neutral oder sogar förderlich sei. Bei einer ständigen gleichzeitigen Betrachtung der drei „Säulen" hätte diese Frage von Anfang an eine Rolle spielen müssen. Die für die nahe Zukunft vorgesehenen Arbeitsschritte lassen aber auch deutlich werden, dass der Nachhaltigkeitsrat sich auch den anderen beiden Zielen verstärkt zuwenden will, so dass seine endgültige Positionierung abzuwarten bleibt.

Wenn man abschließend die neuere Politik der Bundesregierung betrachtet, so ist zunächst festzuhalten, dass neuerdings im Raumordnungsgesetz des Bundes die Nachhaltigkeit verankert ist, in §1 (2) alle drei Funktionen aufgeführt sind und auch die Grundsätze in § 2(2) Nr. 1 einen entsprechenden Passus enthalten. Auch die umfangreiche Veröffentlichung der Bundesregierung zur Nachhaltigkeit (Bundesregierung 2002) enthält Teile zu allen drei Zielen.

Die mit Blick insbesondere auf NGOs und Interessengruppen häufig zu beobachtende Verengung des Nachhaltigkeitsziels auf nur eine „Säule" wurde hier zuerst behandelt. Wer eine solche Auffassung vertritt, macht es sich vergleichsweise einfach, gleich ob er nun die ökologischen, ökonomischen oder sozialen Ziele präferiert. Er macht Vorschläge zur Maximierung nur eines Ziels und kann entsprechend stringent argumentieren. Allerdings überlässt er die Lösung der unausweichlichen Konflikte Anderen - nicht zuletzt, wie zu zeigen sein wird, der Raumplanung.

2.1.4 Eine scheinbar einfache Definition: die Drei-Säulen-Interpretation

Vorweg sei hier eine Anmerkung zum sozialen Ziel gemacht: Unter diesen drei Säulen scheint die soziale Komponente eher am Rande zu stehen. Das hat nichts damit zu tun, dass soziale Ziele gering geschätzt würden; dies wäre in einem Wohlfahrtsstaat wie Deutschland

[3] Bemerkung auf der Mitgliederversammlung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Bonn am 16.11.2001.

und in einem Europa der Wohlfahrtsstaaten auch völlig unangebracht. Vielmehr hängt diese Einschätzung damit zusammen, dass die soziale Seite in vielen Ländern, insbesondere wenn sie demokratisch verfasst sind, stark am Ökonomischen hängt. Positiv stellt sich der Zusammenhang dar, wenn man davon ausgeht, dass Wachstum sozialpolitische Maßnahmen erleichtert. Negativ wirkt beispielsweise der Tatbestand, dass Globalisierung zwar zu mehr Wachstum führt, zugleich aber in den Hocheinkommensländern mit stärker gespreizten Markteinkommen als früher einher geht (Zimmermann 1997). Wegen dieses häufigen Ausblendens der sozialen Komponente wird die Summe der Zielkonflikte unter dem Nachhaltigkeitsziel auch oft mit dem vereinfachenden Slogan „Ökologie und (oder: versus) Ökonomie" belegt. Gerade wegen dieser oft geringen Beachtung des sozialen Ziels wird im sich anschließenden Teil hierauf die Betonung gelegt.

Wie gesagt stellt die Interpretation mittels der drei Säulen verglichen mit dem Aspekt der Langfristperspektive die neuere Entwicklung dar. Als sich diese Interpretation im Vorfeld der Rio-Konferenz entwickelte, konnte man noch nicht wissen, dass die ursprünglich wirklich als Konferenz für „Umwelt und Entwicklung" geplante große Tagung in Rio de Janeiro 1992 in Wirklichkeit fast nur ein Umweltgipfel werden würde. Vielleicht auch in Reaktion hierauf wurde dann zunehmend betont, dass der – ja sprachlich nicht auf Umwelt fixierte – Begriff der Nachhaltigkeit als ein Postulat zu interpretieren sei, das sich auf die drei Ausschnitte von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt bezieht. Daher spricht man heute von der gleichzeitigen Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele, wenn Nachhaltigkeit mittels der sog. Drei-Säulen-Theorie interpretiert wird.

Mit Blick auf diese drei Säulen muss eine einseitige Betrachtung im Übrigen nicht nur in eine Richtung gehen. So wird jemand, dem nur die wirtschaftliche Entwicklung am Herzen liegt, was sicherlich für viele Entwicklungsländer gilt, bei Forderungen nach Verbesserung der Umwelt darauf pochen, dass zunächst einmal die wirtschaftliche Seite gesichert sein müsse. Nur wer, insbesondere in Ländern mit bereits hohem Einkommen, vorwiegend die Umwelt im Auge hat, wird diese betonen und die Bedeutung von wirtschaftlichen Aspekten, Arbeitsplätzen usf. herunterspielen.

Wenn man zu den Zielkonflikten im Rahmen der Drei-Säulen-Theorie hier und heute etwas Konkretes sagen will, so geht das nicht ohne Wertung ab, und daher ist hier die Ich-Form angebracht. Hier würde ich mit persönlicher Wertung etwa so formulieren: Grundsätzlich sind die drei Ziele gleichrangig. Mit Blick auf Deutschland halte ich aber eine leichte Präferenz für das ökologische Ziel für gerechtfertigt. Kenner der Diskussion werden also feststellen, dass ich nicht in die Kategorie „deep green" einzuordnen bin[4]. In dieser persönlich gehaltenen Aussage sind zwei Worte offensichtlich interpretationsbedürftig, „Höhergewichtung" und „leichte".

Eine Höhergewichtung der Umweltziele halte ich für gerechtfertigt, weil das ökonomische Ziel (und in seinem Schatten das soziale Ziel) bei uns im Durchschnitt recht gut erreicht ist. Dabei ist „im Durchschnitt" zu betonen, und Menschen aus den neuen Bundesländern werden dies oft anders sehen. Die nur leichte Höhergewichtung leite ich daraus ab, dass in vielen Umweltbereichen die leicht zu erzielenden Fortschritte

[4] Ich schließe mich hier der Position des Wissenschaftlichen Beirats „Globale Umweltveränderungen" an. Vgl. zu den umweltpolitischen Konsequenzen einer solchen Position WBGU 1999.

inzwischen gemacht wurden. Weitere Verbesserungen müssen mit regelmäßig höheren Kosten erkauft werden, also mit „immer mehr Ökonomie für die gleiche Verbesserung bei Ökologie", um in der Terminologie des Zielkonflikts zu bleiben. Das letzte Zehntelprozent Feinstaub aus der Luft zu holen, kostet eben je Kilogramm das Vielfache der ersten 90% Staubabscheidung. Vermutlich gilt diese Tendenz zu höheren Kosten „je Einheit Umwelt" auch für diejenigen Umweltbereiche, in denen noch besonders viel zu tun ist. Das trifft sicherlich auf die Flächeninanspruchnahme zu (s. erstes Podium), aber auch auf die durch den Individualverkehr verursachten Emissionen, die sich aus den verschiedensten Gründen (s. drittes Podium) nicht wie gewünscht haben senken lassen.

Dieser subjektiv formulierte „leichte Vorrang des Umweltziels" gilt aber nur für Deutschland und andere Hocheinkommensländer. Global sieht das völlig anders aus. 80% der Weltbevölkerung hätten unsere ökonomischen Probleme gern, würden im Zweifelsfalle das ökonomische Ziel voranstellen und die Erreichung des ökologischen Ziels, aber auch viele Aspekte des sozialen Ziels, auf eine Zeit verschieben, wenn die Erhöhung des Einkommens deren Erreichung als finanzierbar erscheinen lässt. In diesen Ländern wird es, beispielsweise in der entwicklungspolitischen Beratung, oft darauf ankommen, Win-win-Situationen aufzuzeigen, bei denen sich schon heute eine umweltpolitische Maßnahme auch ökonomisch rechnet, und solche Umweltprobleme aufzuzeigen, bei denen ein heutiges Aufschieben morgen zu unverhältnismäßig hohen ökonomischen Kosten führen würde.[5] Aufs Ganze muss man aber für Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen akzeptieren, dass dort in abgewandelter Form das Wort von Berthold Brecht gilt: „Erst kommt das Fressen, dann kommt die Umwelt". Vielleicht ist mit Blick auf den vorletzten Beitrag dieses Bandes der Hinweis erlaubt, dass ich diese über eine eurozentrische Sicht hinausgehende Perspektive den acht Jahren im Wissenschaftlichen Beirat „Globale Umweltveränderungen" verdanke, in den mich Klaus Töpfer (zusammen mit Riesenhuber) 1992 berief.

Im Folgenden ist das Ausmaß des Zielkonflikts zwischen den drei „Säulen" in den verschiedenen Bereichen speziell der raumbezogenen Politik auszuloten. Dabei wird sich herausstellen, dass der längere vorangegangene Teil ohne Raumbezug es jetzt erlaubt, die Ergebnisse schnell auf die räumliche Ebene zu übertragen. Das gilt insbesondere für das erste Element von Nachhaltigkeit, den Langzeitbezug.

2.2 Langzeitbezug und Drei-Säulen-Denken in der räumlichen Dimension

2.2.1 Langzeitdenken - der Raumplanung inhärent

Die erste Komponente von Nachhaltigkeit, die Forderung nach mehr Langfristwirkungen, eröffnet für die Raumplanung nicht unbedingt völlig neue Dimensionen. Vielmehr beinhaltet sie oft nur eine Verstärkung einer ohnehin vorhandenen Ausrichtung. Man kann vielleicht sogar sagen, dass hier Aspekte wie die Flächenfreihaltung, der Grundwasserschutz usf. de facto immer schon unter Langfristaspekten diskutiert und geplant wurden, auch wenn der so verstandene Begriff der Nachhaltigkeit oder auch nur die Langfristsicht in der Diskussion nicht immer explizit erwähnt worden sind.

[5] Vgl. die Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats „Globale Umweltveränderungen" zu entsprechenden Fällen.

Das meinte Karl-Hermann Hübler wohl unter anderem, wenn er davon sprach, dass Raumplanung in Deutschland „eine erhebliche Schnittmenge" zur Nachhaltigkeit aufweise (sich aber keineswegs mit ihr decke in dem Sinne, dass die Nachhaltigkeit immer schon ausreichend berücksichtigt worden sei) (Hübler 2001). Daher ist auf dieser Wissenschaftlichen Plenarsitzung auch die Thematik der „Nachhaltigkeit als Langfristsicht" nicht mit einem gesonderten Vortrag oder einem Podium eingeplant worden, weil hierüber allzu leicht Konsens hätte herbeigeführt werden können. Die Betonung sollte vielmehr auf der zweiten Ausprägung des Nachhaltigkeitsziels liegen, weil hier die großen Zielkonflikte lauern und der Diskussionsbedarf groß ist.

Hier liegt scheinbar ein gewisser Querstand zu den Ausführungen von G. Bachmann in diesem Band vor, weil dort die Drei-Säulen-Sicht bewusst in den Hintergrund gerückt wurde. Dass der Querstand aber nur scheinbar ist, erklärt sich m. E. aus den unterschiedlichen Aufgaben, die hinter beiden Beiträgen stehen. Aufgabe des Nachhaltigkeitsrates ist es, in den verschiedenen Bereichen der Politik, der Öffentlichkeit, des Bildungssystems usw. den Erfordernissen des Nachhaltigkeitspostulats Nachdruck zu verleihen. Dies ist eine wichtige politische Aufgabe, und bei ihrer Erfüllung ist es nicht hilfreich, auf die vorhandenen und noch zu erwartenden Zielkonflikte mehr als nötig einzugehen. In einer wissenschaftlichen Betrachtung hingegen ist die Behandlung solcher Zielkonflikte legitim, und unter dem Aspekt, Politik durch Analysen zu unterstützen, ist die Behandlung sogar vordringlich, weil die Politik dann auf diese Konflikte mit entsprechenden Maßnahmen, u. U. sogar schon im Vorfeld der Entstehung der Konflikte, eingehen kann.

2.2.2 Die „Drei-Säulen-Problematik" auf der räumlichen Ebene

In den folgenden Teilen dieses Beitrags und in den Berichten zu den Podien zeigt sich, wie wichtig die Herausstellung dieses Zielkonflikts gerade auch für die Raumplanung ist. Vorab stellt sich dann die Frage nach Existenz und Stärke dieser Zielkonflikte.

Rein logisch gibt es zwischen diesen drei Zielen drei Zielkonflikte: (1) Umwelt versus Ökonomie, (2) Umwelt versus Sozialziele und (3) Ökonomie versus Sozialziele. Auf der räumlichen Ebene ist der erste Fall, also „Ökologie versus Ökonomie", der häufigste: Unbeeinflusste Wirtschaftentwicklung in einem Raum würde die Umweltprobleme verschärfen, und umgekehrt gefährdet eine unüberlegte Verschärfung der Umweltnormen Produktion und Arbeitsplätze.

Der zweite Zielkonflikt, bei dem Umwelt- und Sozialziele einander gegenüberstehen, sei an einem Beispiel zur Raumrelevanz veranschaulicht. In Nord- und Mitteleuropa bezeichnet der Westwind die vorherrschende Windrichtung. Daher kam es nicht von ungefähr, dass im Industriezeitalter die besten Wohngegenden im „Westend" lagen. Das galt in London, wo der Begriff ja herkommt, aber auch beispielsweise in Frankfurt, wo das Westend in den letzten Jahrzehnten oft in der Presse erschien. Der Grund für die regionale Konzentration ist offensichtlich: Wer es sich vom Einkommen her leisten konnte, kaufte sich von den Industrieabgasen frei.

Der dritte Zielkonflikt, also „Ökonomie versus Sozialziele", hat auf den ersten Blick wenig Raumbezug. Hier denkt man zuerst an die Bildung des Proletariats in der Phase der Frühindustrialisierung oder an die Dominanz der Sozialpolitik in der Hocheinkommensphase,

eben in den „Wohlfahrts"-Staaten, also an Sachverhalte, die in den Bereich der personalen und nicht der regionalen Einkommensverteilung gehören. Daher wurde hier bewusst ein Fall zu diesem Zielkonflikt ausgewählt. Zugleich wurde hierfür eine großräumige Skala gewählt, denn anschließend - und detailliert in den Berichten zu den Podien - steht die eher kleinräumige, regionale Skala im Vordergrund.

3. Ein Konflikt auf der großen räumlichen Skala: Die Bewertung der Ballungsgebiete

3.1 Die Fragestellung

Der Konflikt zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen ist oft am anschaulichsten darstellbar, wenn es sich um einen regional begrenzten und damit im Wortsinne „anschaulichen" Zielkonflikt handelt, beispielsweise beim Bau einer neuen Trasse für Bahn oder Straßenverkehr. Es gibt aber darüber hinaus einen großräumig dimensionierten und insoweit übergreifenden Konflikt. Er bezieht sich auf die Ballungsgebiete (weit definiert, einschließlich des Einzugsgebietes etwa im Sinne der Tagespendler) in Gegenüberstellung zu ländlich-peripheren strukturschwachen Gebieten (hier auf solche fokussiert, die nicht mehr zum Einzugsbereich eines Ballungsgebietes zählen)[6].

Mit dieser Gegenüberstellung ist das ökonomische Ziel dann explizit angesprochen, wenn, wie im Folgenden, gefragt wird, welche Siedlungsstruktur – und um diese handelt es sich hier – besonders günstig für das gesamtwirtschaftliche Wachstum ist. Diese Frage wird in der Ökonomie seit langem gestellt.[7] Wenn es hierzu auch keine abschließenden und empirisch hart testbaren Aussagen gab und gibt, so lassen sich doch plausible Argumentationsketten, basierend auf einzelnen theoretischen Aussagen, hierzu ableiten. Der Zielkonflikt, der sich in Gegenüberstellung zu diesem ökonomischen Ziel als besonders scharf darstellt, betrifft das soziale Ziel. Es ist in Deutschland seit langem mit dem Stichwort der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" und später „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen" auch im Grundgesetz verankert gewesen und war zweifellos immer langfristig gemeint: Nachhaltig ist eine Siedlungsstruktur unter Sozialzielen nur, wenn die Lebensbedingungen nicht zu weit auseinander klaffen. Unabhängig davon, ob man hier von einem gesonderten Staatsziel spricht[8] oder ob man hierin lediglich eine Hilfsgröße zur Interpretation anderer Verfassungsziele sieht, es bleibt dabei, dass ein interregionaler Ausgleich in Deutschland unter den politischen Zielen ein erhebliches Gewicht aufweist.

Zu dieser Zielkonstellation dominierte lange ein Ansatz, der unter den Begriff der Konvergenztheorien subsummiert werden kann und der unter ökonomischen und sozialen Zielen eine Stärkung der strukturschwachen Regionen rechtfertigt (Teil 3.2). Ihm werden dann neuere Ansätze gegenübergestellt, die in eine völlig andere Richtung weisen (3.3).

[6] Vgl. hierzu als Überblick Zimmermann 2002b.

[7] Vgl. etwa den grundlegenden Aufsatz von H. Giersch (1964) „Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik".

[8] Dies wird im juristischen Schrifttum bestritten. Vgl. dazu Zimmermann 1987.

3.2 Konvergenztheorien und Drei-Säulen-Ansatz

Die Aussagen zur Konvergenz von unterschiedlich entwickelten Teilräumen eines Staatsgebietes (oder auch innerhalb der Europäischen Union) bzw. die gleichgerichtete These von der abnehmenden Divergenz kann man sich vielleicht mit einem anschaulichen Bild vor Augen führen. Die Ballungsgebiete stellt man sich dann als unter verschiedenen Aspekten überquellend vor. Die Löhne sind vergleichsweise hoch, der Faktor Arbeit wird knapper, und schließlich sind insbesondere die knappen Bodenflächen ein Grund, dass wirtschaftliche Aktivität nach außen drängt. Dieser Vorgang wird durch andere als die genannten „Ballungsnachteile" noch verstärkt, beispielsweise durch die in aller Regel höhere Umweltbelastung, höhere Kriminalitätsraten als im ländlichen Gebiet usf.

Spiegelbildlich das Umgekehrte gilt in den ländlich-peripheren Gebieten. Dort sind die Faktoren Arbeit und Boden reichlich und preiswert vorhanden, und die Belastungen durch Umweltprobleme und Kriminalität sind geringer. Daher gibt es eine Tendenz zum Ausgleich zwischen den beiden Regionstypen. Ökonomisch spricht man dann davon, dass es eine Tendenz zum Ausgleich der Faktorproportionen und der Faktorpreise gibt[9]. Folglich sind die langfristigen Wachstumschancen außerhalb der Ballungsgebiete größer als innerhalb. Mithin ist unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt ein Euro, der außerhalb der Ballungsgebiete investiert wird (privat oder öffentlich), mit einem größeren Effekt auf das nationale Wachstum versehen.

Die wichtige Folgerung für eine Politik der Raumbeeinflussung lautete unter diesem Ansatz, dass eine regionale Ausgleichspolitik, wie sie etwa im Wege der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" oder mittels des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalfinanzausgleichs betrieben wird, zugleich „wachstumsoptimal" ist.

3.3 Neuere Überlegungen zur Rolle der Ballungsgebiete

Die neuere Diskussion wurde durch Paul Krugman angestoßen. Obwohl alle von ihm berücksichtigen Variablen auch in der früheren, insbesondere auch deutschen Regionalökonomie erörtert worden waren, ist es ihm gelungen, in einem vereinfachenden Modell (ein typisches small model der MIT-Schule) zu zeigen, dass es eine inhärente Ballungstendenz im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung gibt[10]. Man kann es sich so vorstellen, dass bei immer geringer werdenden Transportkosten (für Güter, Dienstleistungen und Information) bisher verdeckt schon existierende Größenvorteile in der Produktion dieser Outputs virulent werden. Während wegen vergleichsweise hoher Transportkosten zuvor die entsprechende Produktion an mehreren Orten zweckmäßig war (weil die Transportkosten die Größenvorteile überwogen), lohnt es sich jetzt, in großen Orten Produktionen zusammenzufassen. Durch die wirksam werdenden Größenvorteile können zugleich vergleichsweise höhere Löhne gezahlt und damit gute Arbeitskräfte abgeworben werden usf.

[9] Vgl. etwa Krieger/Thoroe/Wesskamp 1985, S. 7ff. u. 88ff. sowie Barro/Sala-i-Martin 1998, S.30-36). Zum Überblick siehe Maier/Tödtling 2002, Teil 4.

[10] Siehe hierzu Krugman 1998a und b, sowie Fujita/Krugman/Venables 2000. Zu Überblick und Kritik siehe Neary 2001.

Die Aussagen von Krugman u.a. sind noch nicht wachstumstheoretischer Art. Sie untersuchen lediglich, ob ein – irgendwie zustandekommendes – Wachstum die Ballung fördert (s. etwa Junius 1999, S. 128 ff.). Hier ist insbesondere die Rolle der Innovation zu betonen. Innovation ist die zentrale Wachstumsdeterminante in Hocheinkommensländern (Zimmermann 1996, 5. Kap.). Sie entscheidet darüber, ob in Deutschland im Jahre 2030 ein hohes Pro-Kopf-Einkommen (im weltwirtschaftlichen Vergleich zwischen den Hocheinkommensländern insgesamt) erzielt wird, das dann für private und öffentlich angebotene Güter, für eine angemessene Höhe der Rentenzahlungen usf. verwendet werden kann. Innovation muss in einem Land das richtige Umfeld erhalten. Die Frage ist dann, wo dieses Umfeld in der Siedlungsstruktur zu finden ist. Zahlreiche theoretische und empirische Ergebnisse sprechen dafür, dass beim Zustandekommen der Innovation – also der Umsetzung von Erfindungen – die Dominanz der modernen großen Ballungsgebiete unabweisbar ist. Auch gesonderte Untersuchungen zu den Entstehungsbedingungen für innovatives Handeln sprechen hierfür. Hier finden sich die „kreativen Milieus" (zum Überblick s. Fromhold-Eisebith 1995). Und dies sind die Regionen, in denen die Bedingungen für Wissens-spillovers besonders günstig sind. Ein anschauliches Element hierbei kann man in dem „half-our information contact potential" sehen, also der Möglichkeit, wichtige und für die eigene Innovation hilfreiche Leute innerhalb kurzer Zeit direkt treffen zu können, zu einer Arbeitsgruppenbesprechung zusammen zu rufen usw.[11] Zwar sind die Spitzenleistungen der Innovationstätigkeit in einem Hocheinkommensland nicht unbedingt an das – weit definierte – Ballungsgebiet gebunden, sondern können beispielsweise an einer exzellenten Hochschule außerhalb dieser Räume entstehen. Die regionale Inzidenz der „Innovationserträge" weist aber wiederum auf die modernen Ballungsgebiete.

Obwohl ich auf diesem Gebiet nicht selbst gearbeitet habe und mir lediglich in der letzten Zeit hierzu verstärkt Informationen beschafft habe, drängt sich mir doch der Eindruck auf, dass aufs Ganze gesehen die neueren ökonomischen Denkansätze in die Richtung zeigen, dass die modernen großen Ballungsgebiete in Deutschland wie auch in anderen Hocheinkommensländern es sind, in denen das gesamtwirtschaftliche Wachstum der nächsten Jahrzehnte vorbereitet wird. Fast monatlich finden sich neue Ansätze in dieser Richtung. So erschien 2002 der Beitrag von Cantwell und Santangelo, der zeigt, dass in Europa die IT-Forschung ganz bestimmte Regionen präferiert (in Deutschland Bayern mit dem Zentrum München), und kurz vor dem Vortrag las ich einen Hinweis, dass in Loughborough in England ermittelt wurde, dass weltweit die wirtschaftlichen Zentren, gemessen an dem Datenaustausch mit dem Rest der Welt, nicht gut nach Staaten, wohl aber nach speziellen Regionen definiert werden können, mit der Rangfolge New York City, London und Hongkong (Taylor 2002).

Dies alles würde, wenn sich die Ergebnisse verfestigen, bedeuten, dass in diesen Ballungsgebieten die ökonomische Nachhaltigkeit gesichert wird. Diese muss zugleich umweltpolitisch abgesichert werden, was wiederum Gegenstand der Berichte zu den Podien ist. Hier hingegen steht der Konflikt mit dem räumlichen sozialen Ziel im Vordergrund.

[11] Sweeney, zitiert nach Fromhold-Eisebith 1995, S. 37.

3.4 Folgerungen zum großräumigen Zielkonflikt

Wenn die – sehr vorläufigen – Schlussfolgerungen zur „wachstumsfördernden Siedlungsstruktur" auch nur annähernd zutreffen, so nimmt der Zielkonflikt zwischen den Zielen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums (ökonomische Nachhaltigkeit) und den Zielen des regionalen Ausgleichs („soziale Nachhaltigkeit") deutlich zu. Regionale Ausgleichspolitik ist dann nicht länger weitgehend neutral zu einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik. Vielmehr ist sie allein ausgleichspolitisch zu begründen (so auch Bröcker 1998 mit Blick auf Ergebnisse der „Neuen Wachstumstheorie"). Außerdem muss die Regionalpolitik dafür sorgen, dass diese modernen Ballungsgebiete genügend Ressourcen behalten können, um ihr zukünftiges Wachstum zu alimentieren (Zimmermann 2002a). Es besteht insoweit also ein Tradeoff zwischen gesamtwirtschaftlicher Wachstumspolitik und regionaler Ausgleichspolitik.

Es ist offensichtlich, dass dies enorme Konsequenzen für die Bewertung vieler raumwirksamer Politikbereiche hat. Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Bundesländern und innerhalb der Flächenstaaten zwischen den Kommunen ist genau darauf zu betrachten, ob die Ballungsgebiete genügend Mittel „behalten" dürfen und das Maß des Ausgleichs zugunsten der ländlich-peripheren Gebiete nicht zu hoch wird. Auch die Verkehrspolitik von Bund und Ländern ist neu zu bewerten.

Bisher nicht angesprochen wurde der Bezug der so bewerteten Siedlungsstruktur zu der ökologischen Nachhaltigkeit. Eine Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten in großen Ballungsgebieten hat möglicherweise gewisse umweltpolitische Vorteile. Durch die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten werden Flächen gespart, sofern einigermaßen flächensparendes Wohnen und flächensparende Auslegung von Arbeitsstätten unterstützt werden. Dies geschieht schon automatisch dadurch, dass die Bodenpreise in Ballungsgebieten drastisch höher sind als in ländlich-peripheren Gebieten. Zur Flächeninanspruchnahme gehört auch der Tatbestand, dass beispielsweise Straßen in ländlichen Gebieten pro Kopf der Bevölkerung zahlreicher ausfallen müssen als in städtischen Gebieten, es bedarf in Ballungsgebieten weniger Abfallentsorgungsanlagen, weil diese größer und damit effizienter ausgelegt werden können usf. Demgegenüber gibt es aber auch gewichtige Nachteile einer verstärkten Konzentration in Ballungsgebieten. Vielleicht kann man sie so zusammenfassen, dass die Probleme immer dort besonders groß werden, wo Umweltbelastungen mit der Konzentration von Schadstoffen zusammenhängen. Während Luft- und Lärmbelastungen in dünn besiedelten Gebieten sich bis zur Unschädlichkeit „verdünnen" können, ist in Ballungsgebieten oft das Überschreiten von Grenzwerten zu befürchten oder auch zu beobachten. Ein Abwägen dieser Vor- und Nachteile stößt an die großen Probleme der Herstellung eines übergreifenden gewichteten Umweltqualitätsindex und kann hier nicht weiter erörtert werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass, wenn diese ökonomischen Überlegungen über die Zeit an Tragfähigkeit noch gewinnen, der Konflikt zwischen den ökonomischen Zielen und den sozialen Ausgleichszielen in der großräumigen Perspektive zunimmt. Die Zeit der weitgehenden Zielharmonie zwischen gesamtwirtschaftlichen Wachstumszielen und regionalen Ausgleichszielen wäre dann vorüber. Allerdings wären dann die Aufgaben für die Raumplanung, hier insbesondere die übergreifende Raumordnungspolitik, deutlich

größer geworden, und damit wäre der Interessantheitsgrad der hiermit befassten Wissenschaften und Institutionen - einschließlich der ARL - gewachsen.

4. Die Konflikte auf der regionalen Ebene oder „Der Teufel steckt im Detail"

4.1 Eine nicht systematisierbare Vielfalt von Einzelkonflikten

Wie in der Überschrift zum Ausdruck kommt, erscheint es als ausgeschlossen, die tatsächlich vorhandenen Einzelkonflikte auf der regionalen Ebene zu systematisieren, um sie dann möglicherweise in geordneter Weise typischen Lösungen zuzuführen. Insofern trägt dieser Abschnitt zweifellos exkulpatorischen Charakter. In der Summe der Regionalplanungsfälle sind nämlich enthalten

- alle Umweltbereiche mit ihren Verursachern und Betroffenen,
- alle Wirtschaftsaspekte räumlicher Art, vom Raum München bis zu den ländlichen Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und
- alle Sozialprobleme, von Fernpendler-Erreichbarkeiten bis zur Durchmischung der Wohngebiete im Ballungsraum.

Statt eines Systematisierungsversuchs sei hier auf die drei Podien verwiesen, die solche Fragestellungen beispielhaft für drei wichtige Problembereiche behandeln.

Beim Durchlesen dieser Berichte wird deutlich werden, dass es natürlich keine generelle Lösungsregel für die Konfliktfälle geben kann. Es kann nur Hilfen zur Lösung der Einzelkonflikte geben, die vor Ort zu lösen sind. Aus überregionaler Sicht ist allerdings darauf zu achten, dass dabei kritische Werte einzelner Variablen, beispielsweise zur Wasserbelastung, nicht überschritten werden. Vorsicht ist allerdings beim Setzen unüberschreitbarer Grenzwerte geboten, bei denen also keinerlei Abwägung erlaubt sein soll. Aus ökonomischer Sicht muss man darauf hinweisen, dass ein unüberschreitbarer Grenzwert bedeutet, dass das Schutzgut den Wert von unendlich annimmt.

Indikatorenlisten sind bei solchen Konfliktlösungen vor Ort wohl eine Unterstützung, insbesondere wenn sie politisch legitimiert und nicht nur von wissenschaftlicher Seite aufgestellt worden sind. Solche Listen finden sich etwa im neuen Nachhaltigkeitspapier der Bundesregierung (Bundesregierung 2002), aber auch in Bundesländern (vgl. etwa Birkmann/Finke 2001). Allerdings ist die Hilfe vor Ort doch nur begrenzt. Die Listen enthalten Indikatoren für die drei „Säulen" nebeneinandergestellt. Damit kann man zwar ex post feststellen, ob Zielwerte erreicht worden sind; für den einzelnen zu entscheidenden Planungsfall aber können die Werte nicht nebeneinander stehen bleiben, sondern müssen miteinander abgewogen werden.

4.2 Zu den Wegen der Konfliktlösung vor Ort

Auf der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 2001 in Bonn wurde allgemein beklagt, dass die Bedeutung der Raumplanung vor Ort zurückgegangen sei (ARL 2002). Dies betraf zweifellos zu Recht die hoheitlich durchsetzende Raumplanung. Dies war m. E. ebensowenig zufällig wie die gleichzeitig unwidersprochen getroffene Feststellung, dass konsensuale, weiche, auf Kooperation angelegte Verfahren an Bedeutung zugenommen haben.

Der Grund für beide Entwicklungen dürfte darin zu suchen sein, dass harte Verfahren bei als hart empfundenen Problemen akzeptiert werden, die also jedermann einsieht. Das betraf in den vergangenen Jahrzehnten viele Emissionen, die aber heute, mit Ausnahme des Verkehrs, stark reduziert sind. Damals galt die klare Dominanz eines Ziels, und die Konflikte mit anderen Zielen hatten zurückzutreten.

Heute stehen Ziele im Vordergrund, die dem Bürger eher als abstrakt erscheinen. Flächenfreihaltung oder Artenschutz, aber auch das Energiesparen wegen eines weltweiten Klimaeffekts werden gegen die unter dem Druck der Globalisierung befürchtete Arbeitslosigkeit abgewogen, aus verständlichen Gründen insbesondere in den neuen Bundesländern. Infolgedessen ist es jetzt mehr als früher erforderlich, für die Gesamtheit der drei Ziele zu werben. Die negativen Folgen des Nicht-Handelns unter einem der drei Nachhaltigkeits-Ziele und - mit der „leichten Höhergewichtung" - insbesondere des Umweltziels müssen verdeutlicht werden. Das kann nur am überschaubaren Einzelfall vor Ort geschehen. Dann sind auch große Erfolge möglich, wie die konsensuale Verabschiedung eines verbindlichen Einzelhandelsplans in der Region Hannover zeigt.

Eine wichtige Rolle hierbei kann die Mediation spielen. Diesem Instrument habe ich früher wenig Bedeutung beigemessen. Den Sinneswandel verdanke ich Ortwin Renn von der Stuttgarter Akademie für Technikfolgenabschätzung[12]. In solchen Prozessen müssen Planer natürlich selbst von der Relevanz der Ziele überzeugt sein. Dafür ist eine Planungskultur zu entwickeln, die es allen Betroffenen möglich macht, ihre Interessen und Bedenken einzubringen, um am Ende eine gemeinsam gefundene Lösung auch mittragen und mitvollziehen zu können. Nicht zuletzt müssen hierauf zugeschnittene Instrumente entwickelt und verfeinert werden, wie beispielsweise die raumordnerischen Verträge, in denen fallbezogen eine Zielabwägung erfolgen kann.

Solche Lösungen mögen manchen Akteuren im Vergleich zur früheren Raumordnung als Zurückweichen erscheinen[13]. Aber es gibt wahrscheinlich keine andere Möglichkeit, um bei Zielkonflikten wirklich etwas zu erreichen. Und auf das Erreichen sollte es ankommen.

5. Schlussbemerkung

Meine Aufgabe habe ich nicht darin gesehen, zur Fülle der einzelnen Aspekte von Nachhaltigkeit jeweils etwas zu sagen, sozusagen von Ökosteuer bis Plan-UVP. Zu vielen solcher Einzelprobleme haben die Podien beigetragen. Vielmehr wollte ich den Versuch einer systematischen Einführung bieten, was Nachhaltigkeit unter Raumbezug übergreifend bedeutet.

Dies konnte und sollte daher auch kein glühendes Plädoyer für eine der beiden Sichtweisen von Nachhaltigkeit (Langfristbetrachtung versus die drei Ausprägungen) werden, oder gar für nur eines der drei Ziele im Drei-Säulen-System. Ein solches Plädoyer hätte

[12] Vgl. dazu Renn/Webler 1996, Oppermann/Langer 2000 für den Anwendungsfall der Umweltmediation sowie Renn/Oppermann o. J.

[13] Zum Vergleich der alten und neuen Instrumente siehe Priebs 1999.

ich nur halten können, wenn ich Zielkonflikte ignoriert oder übertüncht hätte. Das liegt mir nicht, denn ich halte die Behandlung von Zielkonflikten für eines der spannendsten und in der Zukunft wichtigsten Felder für Wissenschaft und Politik. Ich bin sicher, dass Nachhaltigkeit in Deutschland nur gestärkt werden kann, wenn Zielkonflikte im Drei-Säulen-Schema anerkannt werden.

Dazu ist die Raumplanung hervorragend geeignet, denn „Abwägen" ist das Schlüsselwort der Raumplanung. Die Aufgabe ist formidabel, ohne Zweifel. Und hier möchte ich den zweiten Teil der Überschrift dieses Beitrags erläutern. Es handelt sich um ein altbekanntes Schiller-Wort, das in den Titel meines Referats Eingang gefunden hat. Es hat für mich nach 200 Jahren einen neuen Sinn bekommen, den ich durch eine veränderte Betonung bezeichne: „Leicht beieinander wohnen die Gedanken, doch hart im Raume stoßen sich die Sachen".[14] In diesem Sinne möchte ich die Raumplaner und die für ihr Gebiet tätigen Wissenschaften auffordern, die harte Arbeit der fallbezogenen Austarierung der Zielkonflikte weiter zu betreiben. Ich verrate kein Geheimnis, wenn ich sage, dass viel von dem, was unter dem Thema der Nachhaltigkeit in den letzten Jahren diskutiert worden ist, dem Raumplaner vielleicht neue Facetten und Betonungen gebracht hat, dass er aber zu Recht in vielen Fällen das Gefühl hatte, dass hier sein tägliches Geschäft neu beschrieben wurde. In diesem Sinne ist eine Akademie für Raumforschung und Landesplanung der richtige Ort, um die unter dem Thema Nachhaltigkeit thematisierten Zielkonflikte vielleicht besser als bisher zu bewältigen. Und ich bin stolz, ihr Mitglied zu sein.

Literatur

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2002): Zukunftsforum Raumplanung, Gemeinsamer Kongress 2001 von ARL und BBR. In: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 218, Hannover.

Barro, R.; Sala-i-Marin (1998): Wirtschaftswachstum. München.

Beirat BMF (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen) (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Bonn.

Beirat UGR (Beirat „Umweltökonomische Gesamtrechnungen") (2002): Vierte und abschließende Stellungnahme zu den Umsetzungskonzepten des Statistischen Bundesamtes (DESTATIS). Im Druck.

Birkmann, J.; Finke, L. (2001): Indikatoren zur Beurteilung und Steuerung einer nachhaltigen Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, 59. Jahrgang, S. 276-286.

Bröcker, J. (1998): Implikationen der neuen Wachstumstheorien für die Regional- und Standortpolitik. In: Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.): Regionale und nationale Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik bei fortschreitender Globalisierung, Dokumentation, Kiel, S. 24-31.

Brundtland-Bericht (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung) (1987): Deutsche Ausgabe: V. Hauff (Hrsg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Greven.

Bundesregierung (1971): Bundesumweltprogramm der Bundesregierung. Veröffentlichungen in der Reihe „betrifft", Nr. 9, Bonn.

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

[14] Friedrich von Schiller, Wallensteins Tod, 2. Aufzug, 2. Auftritt.

Cantwell, J.; Santangelo, G. D. (2002): The new geography of corporate research in Information and Communications Technology (ICT). In: Journal of Evolutionary Economics, Vol. 12, S. 163-197.

Fromhold-Eisebith, M.; Nuhn, H. (Hrsg.) (1995): Großforschung und Region. Arbeitsbericht zur wirtschaftsgeographischen Regionalforschung, Bd. 4, Münster.

Fujita, M., Krugman, P.; Venables, A.J. (2000): The spatial economy. Second printing, Cambridge-London.

Giersch, H. (1964): Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: Jürgensen, H. (Hrsg.): Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Andreas Predöhl aus Anlass seines 70. Geburtstages gewidmet, Göttingen, S. 386-400.

Hübler, K.-H. (2001): Notizen zum Statement „Nachhaltige Raumentwicklung – Überlegungen zu Anforderungen an Forschungsstrategien und -programmierungen. In der ARL" anlässlich der Mitgliederversammlung der ARL am 16./17.11.2001 in Bonn, Berlin.

Jörissen, J.; Kneer, G.; Rink, D. (2000): Synopse zur Umsetzung des Leitbildes der Nachhaltigkeit. In: Konzeptionellen Studien und nationalen Plänen, UFZ-Diskussionspapiere 3/2000, Abteilung für Ökonomische und Soziologische Umweltforschung, Leipzig.

Junius, K. (1999): The economic geography of production, trade and development. Kieler Studien, Bd. 300, Tübingen.

Krieger, Ch.; Thoroe, C.; Weskamp, W. (1985): Regionales Wirtschaftswachstum und sektoraler Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft. Tübingen.

Krugman, P.; (1998a): Whats new about the new economic geography? In: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 14, No. 2, S. 7-17.

Krugman, P. (1998b): Space: The final frontier. In: Journal of Economic Perspectives, Bd. 12, S. 161-174.

Maier, G.; Tödtling, F. (2002): Regional- und Stadtökonomik 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik. 2. Aufl. Wien, New York.

Neary, J.P. (2001): Of hype and hyperbolas: Introducing the New Economic Geography In: Journal of Economic Literature, Bd. XXXIX, S. 536-561.

Oppermann, B.; Langer, K. (2000): Umweltmediation in Theorie und Anwendung. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart.

Priebs, A. (1999): Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 57, S. 249-254.

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2002): pö-forum „Der nächste Schritt". Beilage zu: Politische Ökologie, Nr. 76, Berlin.

Renn, O. Webler, T. (1996): Der kooperative Diskurs. In: Analyse und Kritik, 18 Jg., Dezember.

Renn, O. Oppermann, B. (o.J.): „Bottom-up statt Top-down". Die Forderung nach Bürgermitwirkung als (altes und neues) Mittel zur Lösung von Konflikten in der räumlichen Planung. Manuskript der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart.

Söllner, F. (2001): Die Geschichte des ökonomischen Denkens. 2. Aufl., Berlin u.a.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1994): Umweltgutachten 1994: Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2000) Umweltgutachten 2000. Stuttgart.

Taylor, P. (2002): Cities in globalization - which are the most „connected"? www.esrc.ac.uk/esrccontent/news/april02-2.asp.

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat "Globale Umweltveränderungen") (1999): Welt im Wandel: Umwelt und Ethik. Marburg.

Wolfram, K. (2002): Raumbezogene Nachhaltigkeitsforschung, Bewertende Synopse der ARL-Forschung und Forschungsbedarf. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial Nr. 288, Hannover.

Zimmermann, H. (1987): Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", in: Schmidt, K. (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 166, Berlin, S. 35-69.

Zimmermann, H. (1996): Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung. München.

Zimmermann, H. (1997): Niedrige Markteinkommen. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 42. Jahr, S. 125-143.

Zimmermann, H. (1999): Ökonomische Rechtfertigung einer kontinuierlichen Staatsverschuldung? In: Henke, K.-D. (Hrsg.): Zur Zukunft der Staatsfinanzierung, Baden-Baden, S. 157-171.

Zimmermann, H. (2002a): Ausgabenbedarf und regionaler Selbstbehalt – Eine Wachstumsperspektive. In: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Im Druck.

Zimmermann, H. (2002b): Ballungstendenzen und gesamtwirtschaftliches Wachstum. Folgerungen aus einem Forschungsseminar. Manuskript, Marburg.

Axel Priebs

Flächenverbrauch – ohne Ende?

Auf dem Wege zu einer nachhaltig zukunftsfähigen Raumentwicklung kommt dem Schutz der Ressource „Fläche" eine herausragende Rolle zu. Politik, Wissenschaft, Planungspraxis und die Gesellschaft insgesamt müssen sich verstärkt mit der Inanspruchnahme von Freiflächen, insbesondere für Siedlungs- und Verkehrszwecke, vor allem in den Großstadtregionen beschäftigen. Mit der Flächeninanspruchnahme steigt nicht nur der Grad der Flächenzersiedelung (also der Verlust an „freier Landschaft"). Insbesondere die Flächenversiegelung stellt ein Problem dar, weil die Siedlungsfläche etwa zur Hälfte versiegelt ist. In den Medien ist das Problem des Flächenverbrauchs durchaus präsent – insbesondere die Zahl von 130 ha Siedlungsfläche, die täglich neu hinzukommt, wird häufig zitiert. In einer sehr deutlichen Diktion hat beispielsweise die Wochenzeitung „Die Zeit" im Februar 2000 das Thema aufgearbeitet, die für ihren Beitrag die Überschrift „Der betonierte Wahnsinn" wählte[1].

Die Siedlungsfläche macht derzeit rund 12 % der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland aus. Im Westen liegt der Wert bereits bei über 13 %, im Osten noch bei rund 8,5 %. Das Siedlungsflächenwachstum erfolgt fast ausschließlich auf Kosten der Landwirtschaftsflächen, die oftmals auch für den Naturschutz und für die Kulturlandschaft wertvolle Wiesen und Weiden waren. Determinanten des Flächenverbrauchs sind die wachsenden spezifischen Flächenansprüche vor allem im Bereich der Wohn- und Gewerbenutzungen, veränderte Freizeit-, Konsum- und Mobilitätsverhalten bei weiterer Ausdehnung von Erreichbarkeitsschwellen sowie die begrenzte Verträglichkeit von Nutzungsmischung. Dass die Flächeninanspruchnahme ein gesamtgesellschaftliches Problem ist, zu dem der größte Teil der Bevölkerung beiträgt, belegt die Entwicklung der mittleren Wohnfläche pro Kopf. Diese wuchs in Deutschland von weniger als 15 m² im Jahr 1950 auf derzeit rund 42 m². Anhaltspunkte für eine Trendwende oder gar für eine nennenswerte Verringerung des Freiflächenverbrauchs sind derzeit nicht erkennbar, im Gegenteil:

- Status-quo-Trendrechnungen Ende der 1990er Jahre zeigen bis 2010 bundesweit einen Anstieg des Anteils der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche auf rund 13,5 %.
- Die Wohnfläche pro Kopf wird aktuellen Prognosen zufolge auf 48 m² im Jahr 2015 und weiter auf 52 m² im Jahr 2030 steigen.

Die Gründe für das ungebrochene Flächenwachstum sind vielfältig; besonders aber sei auf folgende Aspekte hingewiesen:

- Insbesondere die staatliche Eigenheimförderung sowie die vorherrschende Lebensstilvermittlung in der Werbung bewirken, dass der Trend zum frei stehenden Einfami-

lienhaus mit möglichst großem Garten ungebrochen ist. Nur in Regionen mit extrem hohen Immobilienpreisen werden auch das Reihenhaus und andere flächensparende Haustypen als „gleichwertig" anerkannt, wobei freilich gerade in solchen Regionen das Ausweichen auf Wohnstandorte im zweiten oder dritten Ring mit entsprechend niedrigeren Immobilienpreisen die Zersiedelung weiter fördert.

- Die Dynamik im Einzelhandel ist ungebrochen. Immer größere Verkaufseinheiten mit immer größerem Bedarf an Parkplätzen und sonstigen Verkehrsflächen lassen sich fast nur noch am Rande der Siedlungen realisieren und führen dort zu neuartigen, die gewachsenen Zentren mehr und mehr ersetzenden Agglomerationen.
- Bei anderen gewerblichen Nutzungen ist die Tendenz zu Megastrukturen ebenfalls unübersehbar, so vor allem bei der Ausbildung neuer Dienstleistungszentren an verkehrsorientierten Standorten (insbesondere Flughäfen) oder bei der Entwicklung solitärer Standorte für Logistik-, Freizeit- und Messeeinrichtungen.
- Die Individualisierung der Gesellschaft führt zu einer Ausdifferenzierung von Lebensstilen und Wohnformen. Insbesondere die Auflösung traditioneller Familienstrukturen und die zunehmende Zahl von Einfamilienhaushalten führen in Verbindung mit den wachsenden Ansprüchen an die Wohnqualität und die Größe des Wohnraums dazu, dass auch bei stagnierenden oder sogar rückläufigen Bevölkerungszahlen die Neubautätigkeit und damit der Druck auf die Ressource Fläche anhält.

Die Tendenz geht also eindeutig in Richtung einer verstärkten Herausbildung von „Zwischenstadt-Strukturen" mit einer starken Zersiedelung der Landschaft insbesondere im Umfeld großer Städte. Damit stellt sich die Frage, ob die Gesellschaft überhaupt ein Konzept hat, wie sie mit dem Thema des Flächenverbrauchs und der Versiegelung umgehen will. Auf den ersten Blick sehen die Ausgangsbedingungen gar nicht so schlecht aus:

- Durch eine Reihe gesetzlicher Regelungen wird das freie Verfügungs- und Nutzungsrecht über Grund und Boden reglementiert und beschränkt. Dazu zählt auch das raumordnungsrechtliche Instrumentarium formeller und informeller Art. Über Pläne und Programme, aber auch über informelle Instrumente (Regionale Entwicklungs- oder Einzelhandelskonzepte, Regionalkonferenzen u.a.m.) wird versucht, die Flächenentwicklung zu steuern und insbesondere eine ungehemmte Zersiedelung zu verhindern.
- Auch die Wissenschaft beschäftigt sich schon seit längerem mit dem Thema Flächeninanspruchnahme und hat Empfehlungen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in bestimmten Teilräumen ausgesprochen. So hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) bereits Ende der 1980er Jahre nachdrücklich für eine konsequente Flächenhaushaltspolitik plädiert und konkrete Vorschläge zu deren Umsetzung, beispielsweise regelmäßige Flächenbilanzen und Flächenkontrollberichte, unterbreitet[2]. Sie hat 10 Jahre danach ihre Forderungen erneuert und präzisiert[3].

[1] Uwe Pollmann: Der betonierte Wahnsinn. In: Die Zeit Nr.9 vom 24.2.2000

[2] ARL (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. FuS 173, Hannover 1987

[3] ARL (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. FuS 208, Hannover 1999

Der Katalog der für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik erforderlichen Maßnahmen macht deutlich, dass die derzeitige Praxis auf allen Ebenen der räumlichen Planung noch weit von einem echten haushälterischen Umgang mit der Ressource Fläche entfernt ist. Insbesondere müsste nach Einschätzung des ARL-Arbeitskreises das vorhandene raumplanerische Instrumentarium konsequenter angewendet werden, aber auch durch ökonomische Instrumente und finanzielle Anreize ergänzt werden. Darüber hinaus müsste die interkommunale Kooperation gestärkt sowie die Leistungsfähigkeit der Organisationsstrukturen erhöht werden.

Ein Blick in die Realität zeigt recht deutlich, dass es weder die planerischen Vorgaben noch die wissenschaftlichen Erkenntnisse bisher im erforderlichen Umfange vermocht haben, das Flächensparen als von breitem gesellschaftlichem Konsens getragene Prämisse in die Raumentwicklung einzuführen. Zwar ist in Teilen der Bevölkerung durchaus bekannt, dass der Flächenverbrauch zumindest in bestimmten Teilräumen eingeschränkt werden müsste und dass bauliche Verdichtung und Nutzungsmischung positive Wirkung auf die Flächeninanspruchnahme hätten. Das Wissen über die Brisanz des Flächenverbrauchs und seiner Konsequenzen müsste jedoch erheblich breiter transferiert werden. Tatsächlich zeigt sich in Diskussionen mit Bürgerinnen und Bürgern, aber auch mit kommunalen Akteuren, immer wieder deutliches Unverständnis, wenn beispielsweise die Regionalplanung in einem Verdichtungsraum an der häufig präferierten Ausweisung neuer Einfamilienhausgebiete mit großen Grundstücken, vorzugsweise am Rande kleinerer Ortschaften und abseits der ÖPNV-Achsen, Kritik äußert. Bei den im Flächennutzungsplan dargestellten Bauflächen ist das Interesse am „Volllaufen" dieser Gebiete häufig größer als die Bereitschaft zum Nachdenken darüber, ob die Erweiterung der Siedlungsfläche überhaupt nötig ist. Die Situation wird dadurch komplizierter, dass Kommunen oder Gesellschaften der öffentlichen Hand selbst am Bodenmarkt aktiv sind und die Interessen der ökonomischen Optimierung häufig in Konflikt mit breiteren Interessen des Gemeinwohls – so eben dem Flächensparen - kommen. Große Fragezeichen ergeben sich auch aus den allgemeinen Deregulierungstendenzen, denen gerade das Bau- und Planungsrecht ausgesetzt ist. Bei schwindender Akzeptanz staatlicher Vorgaben werden auch und gerade Vorschriften, die Einfluss auf die individuelle Lebensumfeldgestaltung haben, deutlich kritischer gesehen.

Die folgende Diskussion soll insbesondere der Frage nachgehen, ob das öffentliche Interesse an einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung, insbesondere die Verantwortung gegenüber nachfolgenden Generationen, einerseits und die Standortwünsche der Unternehmer und Bürgerinnen und Bürger andererseits immer stärker kollidieren. Dabei ist auch noch einmal auf die Grundsatzfrage einzugehen, ob der Flächenverbrauch überhaupt gestoppt werden kann und muss. Sollte diese Frage bejaht werden, wäre die Frage von Interesse, welche Politik und welche Instrumente nicht nur der räumlichen Planung dafür notwendig wären.

Volker Wille

Diskussionsbericht

Ist Flächenfreihaltung die wichtigste Aufgabe der Regional- und Landesplanung (Friedo Wagner)? Aus heutiger Sicht geht die Fragestellung weit darüber hinaus, wie Oberbürgermeister Matthias Platzeck bei seiner Begrüßung herausstellte, indem er darauf hinwies, wie stark die Flächennutzung mit der Frage der Nachhaltigkeit verknüpft sei. Gefordert ist der verantwortliche Umgang mit der Freiflächenressource.

Wie soll und kann das geschehen, wo der Trend zum Eigenheim im Grünen, zunehmender Wohnraumflächenbedarf trotz zu erwartendem Bevölkerungsrückgang anhält und in Kernstädten bereits bei eintretendem Rückgang weiterer Bedarf an Verkehrs-, Produktions-, Einkaufs- und Freizeitflächen ansteht? Was kann getan werden, um das Bewusstsein für einen schonenderen Umgang mit Flächen zu wecken, einen nachhaltigen Verbrauch zu bewirken und die Chancen nachfolgender Generationen nicht zu schmälern? Als Kernfrage steht im Raum: Wie stark ist eine nachhaltige Flächenpolitik in Politik und in der Bevölkerung verankert und wie hoch ist die Bereitschaft der Menschen, die Konsequenzen einer bewussten nachhaltigen Flächenpolitik zu tragen? Was kann konkret getan werden?

In der ersten Diskussionsrunde ging es um die Ursachen und Probleme der Flächenbeanspruchung und um die Kollision der Interessen. Veränderte Lebens-, Wohn- und Arbeitsformen der Menschen bedingen eine Ausdifferenzierung der Lebensstile und dies vollzieht sich unter einem technologischen und organisatorischen Wandel in der Wirtschaft bei einer Umstrukturierung der Arbeitsplätze. Dieser sich ständig vollziehende sozio-ökonomische Wandel gilt als Motor für eine verstärkte Flächeninanspruchnahme. Bei der Standortwahl von verkaufsorientierten Unternehmen spielen z.B. Autobahnkreuze eine wichtige Rolle. Eine entsprechende Infrastruktur zeichnet Wege vor. Eine Schuldzuweisung an einen Hauptverursacher mache es sich zu einfach, da die Auswirkungen sich aus den komplexen Ablaufstrukturen ergeben. Der Städtebau habe den Sprung in die moderne Gesellschaft mit ihrer modernen Produktions- und Vertriebsweise nicht bewältigt und ist leider oftmals nicht einmal im Bewusstsein der für den Städtebau Verantwortlichen verankert, kenne die originären Bedarfe der Wirtschaft nicht, wie z.B. die gesuchte Verbrauchernähe.

Beim Strukturwandel in der Industrie ist eine differenzierte Betrachtung notwendig. Nicht der produzierende Bereich erfährt den originären Flächenzuwachs, sondern dieser erfolgt durch eine Verlagerung in die Dienstleistungsbereiche. Dabei spielt das Verbraucher- und Nutzungsprofil eine Rolle, wie beispielsweise beim Einzelhandel deutlich wird. Zu den eigentlichen Verkaufsflächen werden Zusatzflächen beansprucht für Zulieferung, Parkflächen, Container für Abfälle, die nur sekundär mit dem Verkauf zu tun haben.

Ein weiterer Faktor ist auch in der Lebenseinstellung der Menschen zu sehen. Zwingend aus diesen genannten Zusammenhängen zu folgern, dass immer mehr Fläche notwendig sei, ist nicht gerechtfertigt. Zu brandmarken ist insbesondere die erstmalige Umwandlung ökologisch aktiver Freiflächen in versiegelte Nutzungs- und Verkehrsfläche, vor allem wenn dafür andere Flächen brach fallen. Das Ausufern und der Trend zur ‚Zwischenstadt' gilt

ökologisch gesehen dabei als eine bedauerliche Entwicklung. Standortwettbewerb, regionaler und interkommunaler Wettbewerb fordern die Bereitschaft zu neuer Flächeninanspruchnahme.

Ein weiterer Faktor der Entwicklungsauswirkung ist der Finanzmangel, der zu Entscheidungen, die möglicherweise als Kurzschlusshandlungen anzusehen sind, führt. Als Beispiel wird Dortmund genannt, wo ein Teil der Kinderspielplätze in Bauland umgewandelt wird, um Haushaltslöcher zu stopfen mit dem Ziel, Menschen in der Stadt zu halten.

In der zweiten Diskussionsrunde wendet man sich Lösungen zu, wie man den „Flächenverbrauch" (von Freiflächen) besser steuern könne, denn die Prognosen besagen einen weiteren „Flächenverbrauch". Vielfach wird die Auffassung vertreten, dass die erstmalige Umwandlung ökologisch aktiver Flächen in mehr oder weniger versiegelte Nutzungs- und Verkehrsfläche nicht weiter gehen sollte. Aber wie kann durch Planung Freiraum gesichert werden gegenüber kleineren und größeren Verursachern? Es müssen Verursacherwirkungen, Probleme und die Interessenkollision erfasst sein, Akteure angesprochen und beeinflusst werden, die Fähigkeit Interessenkonflikte zugunsten des Freiraums zu lösen, zu entwickeln, mehr Flächen wieder zu reintegrieren, Wege zu suchen, wie die Wanderung aus der Stadt ins Umland abzubauen oder gar umzukehren ist. Notwendig sei es, die Kernstadt ökologisch aufzuwerten, um den Drang der Bewohner nach draußen abzubauen. Dazu gehöre auch, die Industriebrachflächen wieder in eine stadtpositive Nutzung überzuführen. Kritisch zu hinterfragen ist auch die Innenverdichtung zur Bevölkerungsbindung. Diese sollte sinnvollerweise nur behutsam erfolgen. Die ‚Leitart' in Städten sei der Mensch; aus humanökologischen Gesichtspunkten ist der Lagewert mit nutzungsattraktivitätssteigernden Programmen zu steigern, Lust auf Stadt zu erhöhen. Die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums gemäß Grundgesetz Art. 14, Abs. 2 ist einzufordern.

Allerdings steht das Planungsgeschehen unter starkem politischem Einfluss, sodass Entscheidungen und Verantwortungen politisch kanalisiert sind und damit Preise und Knappheiten fördern.

Beim Instrumentarium fehle es an Konfliktmechanismen, um großräumige Interessen miteinander verträglich zu machen. Auch die Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit seien noch nicht ausreichend organisationsmäßig durchdacht. Zuviel sei noch in öffentlich-rechtlichem formalem Denken verhaftet. Die umsetzungsplanenden Kommunen müssen sich verstärkt darüber verständigen, wie Ziele gemeinsam verwirklicht werden können.

Die Raumordnung kann konzeptionelle Überlegungen anstellen, wie großräumige Interessen zu justieren sind, ohne sie kartellartig als nicht existent zu erklären. Die räumliche Planung kann Leitbilder setzen und Visionen vermitteln. Gerade auf kommunaler Ebene fallen zahlreiche fortwirkende Entscheidungen. Kommunale Zusammenarbeit ist dabei nur theoretisch Privatrecht, faktisch doch eher ein öffentlich-rechtliches Konstrukt. Ihm ermangelt es gewöhnlich an Flexibilität und Attraktivität. Kommunaler Ehrgeiz kann Entwicklungen zum Stillstand bringen.

Jede Art des verbindlich Machens ist nicht Sache der Verwaltung, sondern Sache der Räte. In ihren Gremien wird diskutiert und entschieden. Dem Bürger bleibt oft nur die

‚Kontrolle' durch die Wahl. Die Diskussion, wie Bürger die Urbanität ihres Lebensraums sich vorstellen, ist zu führen. Die Agendaprozesse werden hierfür als Beispiel gesehen. Doch seien sie auch ernst zu nehmen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist verstärkt aufzugreifen.

Es bestehe kein Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Freiflächen. Stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung setzt voraus, den Willen und die Möglichkeit der Planung auf den übergeordneten Ebenen stärker zu steuern, Dinge festzulegen, die Gültigkeit über den Tag hinaus haben, wie z.B. Freihaltung von Flächen. Damit zeichnet sich für den Freiraumschutz eine Steuerung durch Kategorisierung von Festlegung von Freiraumfunktion und ökologischer Funktion ab. Dabei gelte es Mut zu zeigen, um welche ökologische Funktion es denn gehe und durchzusetzen, dass diese bei sozio-ökonomischen Entscheidungsfällen anerkannt wird.

Auf kommunaler Ebene sind Parameter, Qualitäten und Quantitäten für Flächen festzumachen. Bürgerbeteiligung gilt es als ein Instrument zu nutzen, um die Attraktivität und Urbanität zu verbessern, neue Dimensionalität zu schaffen. Gemäß dem neuen ROG gelte es Nachhaltigkeit in einer neuen Dimension zu berücksichtigen, wobei auch ökologische Funktionen zu erfassen, zu bewerten und festzulegen sind. Die Raumordnung muss Vorränge definieren, festlegen, den Rahmen setzen und über die Umsetzung wachen.

Steuergesetze und die damit verbundenen Finanzfragen sind verstärkt als räumlich wirksame Steuerungsinstrumente auszubauen. So habe sich die Verknüpfung von Gewerbe- und Wohnungsbauförderung (20 % Wohneinheiten) bei gewerblichen Immobilien in Berlin für die Stadtentwicklung sehr positiv ausgewirkt. Generell gelte es auch zeitlich befristete Nutzungen zuzulassen, wie z.B. Nutzen von Brache als Stadtgrün oder Wiederinstandsetzungspflichten bei Neunutzung von Freiflächen, wenn die Nutzung endet, ähnlich wie beim Tagebau der Braunkohle.

Generell gilt auch, dass in vielen Fällen das rechtliche Instrumentarium nicht neu geschaffen werden muss, sondern Mut und Kraft notwendig sind, das Vorhandene strikt anzuwenden.

Im Rahmen der Instrumente und Steuerung sind auch Finanzaspekte wie Grundsteuer, Eigentumspauschale, Mineralölsteuer, Kilometerpauschale u.a. zu betrachten und in ihrer Wirkung auf die Raumstruktur zu bewerten.

Das raumordnerische Instrumentarium ist notwendig für eine nachhaltige, stringente Sicherung ökologischer Flächen durch Verbindlichkeit, durch Rahmen setzende Komponenten und den Rahmen ausfüllende Vereinbarungen.

FRANZ-JOSEF BADE

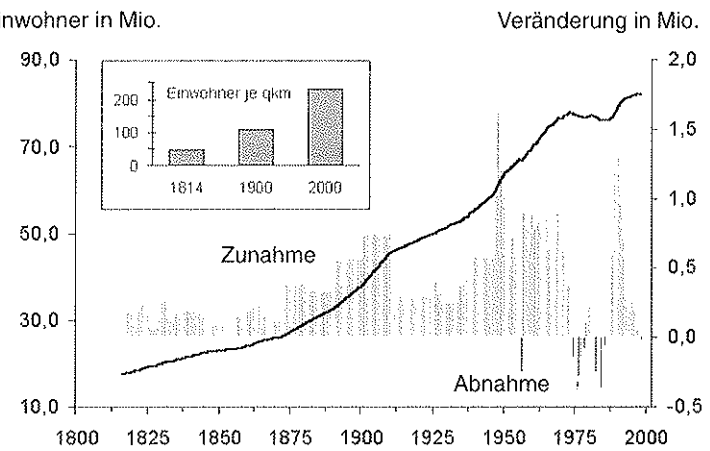
Einige Überlegungen zur Bevölkerungsentwicklung und ihren regionalen Auswirkungen

Die Warnung vor einem Bevölkerungsrückgang ist nicht neu. Schon zu Beginn der 70er Jahre, als die Zahl der Einwohner in der Bundesrepublik zum ersten Mal seit dem II. Weltkrieg zurückging, gab es zahlreiche Stimmen in der Öffentlichkeit, die auf eine dramatische („Zeitbombe") Abnahme der Bevölkerung in der Zukunft hingewiesen haben (z.B. Geo 12.1980, S.160-164).

Tatsächlich haben sich aber die Vorausschätzungen insgesamt nicht erfüllt. Die Ursache liegt vor allem in der Wanderungskomponente der Bevölkerungsentwicklung, in den Zuwanderungen, deren Umfang sehr stark unterschätzt worden ist. Dagegen sind die Erwartungen in Hinblick auf die Geburten und die Sterbefälle mehr oder weniger eingetroffen; ihr Rückgang ist sogar tendenziell noch stärker ausgefallen, als in den 70er Jahren vermutet werden konnte.

Deshalb ist eines jedenfalls unbestritten: Auch wenn die Schrumpfung der Bevölkerung weniger stark ausfällt, als in manchen Prognosen für die Bundesrepublik erwartet

Abb. 1: Langfristige Entwicklung der Einwohnerzahl



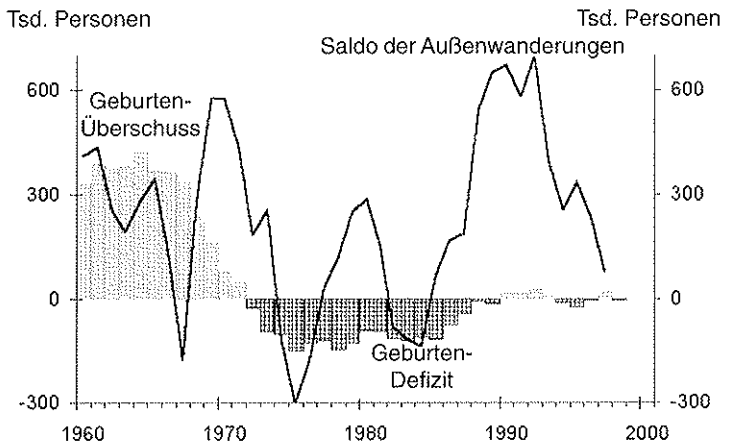
Quelle: Volkszählungen, Bevölkerungsfortschreibung, eigene Berechnungen

wird, das Altern der Bevölkerung ist ihr gewiss. Zuwanderungen werden an diesem Alterungsprozess nur wenig ändern können.

Die (seit langem) niedrige Geburtenzahl und die stetige Zunahme der Lebensdauer haben unwiderruflich zur Konsequenz, dass der Anteil der älteren Einwohner kontinuierlich steigen wird. Der Anteil der über 60-Jährigen beispielweise lag zum Beginn des letzten Jahrhunderts noch bei 5% und 1950 bei unter 10%; bis 2000 ist er auf 16% gestiegen und wird sich voraussichtlich bis 2030 fast auf ein Drittel erhöhen.

Die Bundesrepublik ist kein Einzelfall: der Alterungsprozess findet weltweit statt, wie die entsprechenden Untersuchungen im Auftrag der UNO zeigen. Selbst wenn das Ausgangsniveau sich unterscheidet: in der Tendenz sinkt die Geburtenzahl und steigt die Lebenserwartung auch in den (meisten) der ärmeren Länder.

Abb. 2: Natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegung
- altes Bundesgebiet -

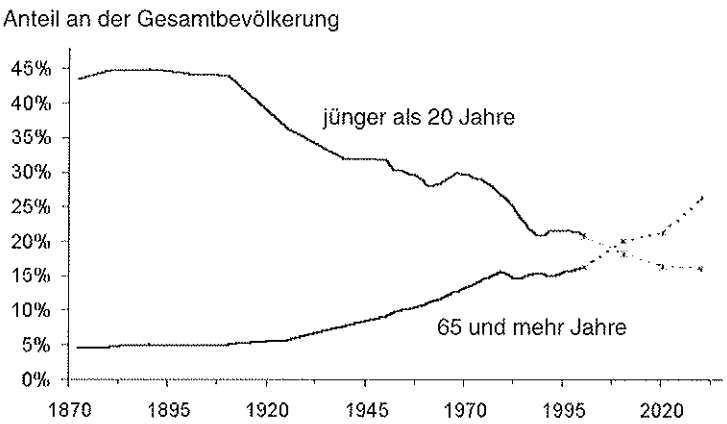


Quelle: Volkszählungen, Bevölkerungsfortschreibung, eigene Berechnungen

Auch wenn die öffentliche Diskussion manchmal einen anderen Eindruck erweckt: Die Bundesrepublik ist spätestens seit den 50er Jahren ein Einwanderungsland; im langjährigen Durchschnitt übertreffen die Zuzüge aus dem Ausland die Fortzüge um rd. 300 Tsd. Selbst wenn die Politik auf eine Abschwächung der Zuwanderungen zielen wollte: eine vollständige Sperrung der Grenzen erscheint angesichts der vielen Anreize zu einer Zuwanderung wie z.B. des Wohlstandsgefälles oder der EU-Erweiterung als illusorisch. Zudem mehren sich die Stimmen für eine gezielte Zuwanderungspolitik, die zumindest für bestimmte Gruppen die Grenzen öffnet und damit die Folgen des Alterungsprozesses tendenziell abschwächen könnte.

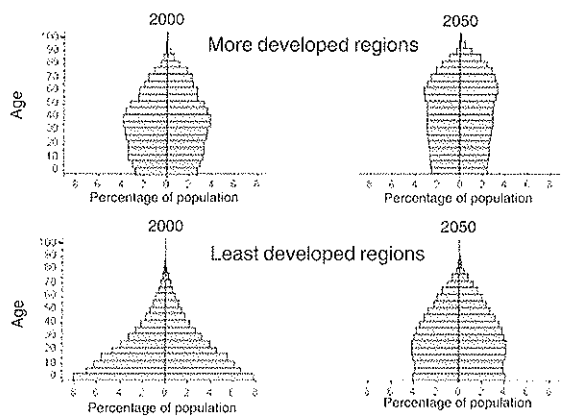
Einige Auswirkungen der Alterung wie die steigende Belastung der Sozialversicherung sind offensichtlich. Dagegen ist weit weniger eindeutig, wie sich die Alterung auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Z.B. wird die Zahl der einheimischen Erwerbspersonen zwar abnehmen; ihre Gesamtzahl wird aber stärker als die übrigen Bevölkerungsgruppen von den Zuwanderungen beeinflusst, die größerenteils aus Erwerbsmotiven ausgelöst werden und deshalb das Angebot an Erwerbspersonen erhöhen.

Abb. 3: Langfristige Entwicklung der Altersstruktur
- altes Bundesgebiet -



Quelle: Volkszählungen, Bevölkerungsfortschreibung, eigene Berechnungen
Prognose: OHNE Netto-Zuwanderungen, konstante Geburten- und Sterberate; s. Enquete-Kommission "Demographischer Wandel", Bonn 1994, S. 50

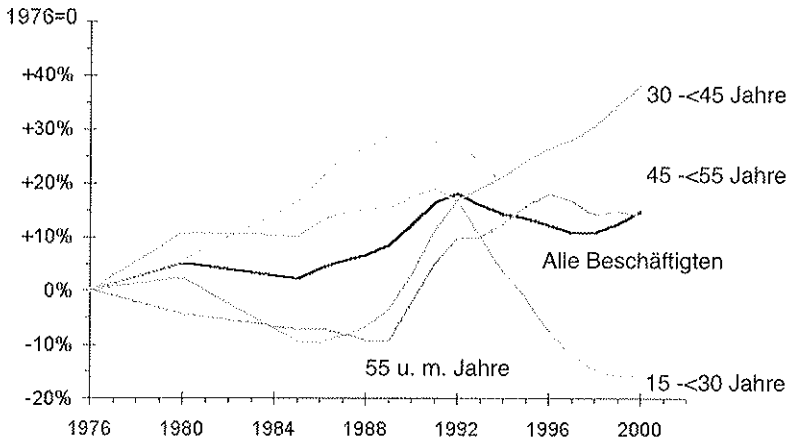
Abb. 4: Das Altern der Welt-Bevölkerung



Quelle: United Nations / Division for Social Policy and Development, Last Updated: 24 May 2000

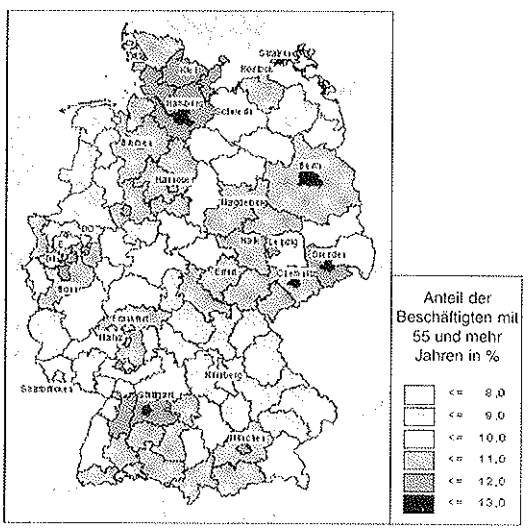
Noch offener ist die Frage nach der zukünftigen Innovationskraft. Die subjektive Erfahrung des Einzelnen deutet zwar daraufhin, dass im Alter die Kreativität und Innovation zurückgeht. Psychologisch und medizinisch ist die Altersgrenze, ab der mit einem solchen Verlust gerechnet werden muss, nicht eindeutig festzulegen; offensichtlich hat sie sich in den letzten Jahrzehnten durch einen entsprechenden Umgang mit dem Altern nach hinten verschoben.

Abb. 5: Altersstruktur der Beschäftigten
- altes Bundesgebiet -



Quelle: Beschäftigungsstatistik, eigene Auswertungen

Abb. 6: Regionale Unterschiede
im Alter der Beschäftigten



Quelle: Beschäftigtenstatistik, eigene Auswertungen

Auch im ökonomischen Bereich sind wenige bis keine Anzeichen erkennbar, die auf einen festen Zusammenhang zwischen Alter und Verlust der Wettbewerbsfähigkeit hindeuten. Einige der besonders erfolgreichen Verdichtungsräume (z.B. München, Frankfurt oder Stuttgart) haben schon seit den 70er Jahren einen überdurchschnittlichen Anteil an alten Beschäftigten, während vom Strukturwandel betroffene Regionen wie das Ruhrgebiet gemessen am Anteil sowohl der älteren als auch der jüngeren Beschäftigten als eher jung einzustufen sind.

Noch ungeklärter ist der Einfluss auf den wirtschaftlichen Wohlstand. Das Wachstum der Wertschöpfung wird in erster Linie durch die Zunahme des Kapitals und den technischen Fortschritt bestimmt. Eine Abhängigkeit vom Alter der Erwerbspersonen oder der Bevölkerung gehört in den Bereich der Spekulation und lässt sich weder empirisch noch theoretisch untermauern.

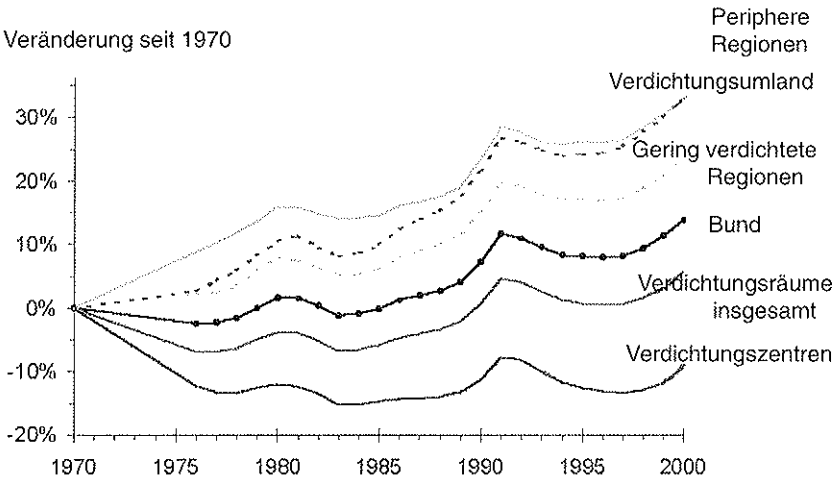
Zudem vollzieht sich die demographische Entwicklung über einen langen Zeitraum, der genug Gelegenheit für Anpassungen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und des wirtschaftlichen Wohlstandes bietet.

VI

Werden die gegenwärtigen Tendenzen fortgeschrieben, dann würden die räumlichen Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung vermutlich stark unterschiedlich ausfallen. Insbesondere zwei Raumtypen könnten besonders betroffen sein: einerseits die Städte, insbesondere ihr Stadtkern, und andererseits die ländlich-peripheren Regionen.

Der Grund für die Betroffenheit der Innenstädte liegt erstens in dem konstant hohen Anteil an alten Menschen (unter der einheimischen Bevölkerung). Zweitens sind sie tradi-

Abb. 7: Raumtypische Entwicklung der Erwerbstätigkeit
- altes Bundesgebiet -



Quelle: Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung" der Länder, eigene Schätzungen

tionell das Zielgebiet für Zuwanderungen aus dem Ausland, so dass insgesamt der (ohnehin schon geringe) Anteil der jungen einheimischen Bevölkerung noch weiter abnehmen wird.

Dagegen erscheinen die Gefahren der ländlich-peripheren Gebiete weniger strukturell als niveaubedingt: Zwar sind die meisten von ihnen vergleichsweise jung; ebenso ist bei den meisten mit einer Fortsetzung der überdurchschnittlichen Entwicklung der Bevölkerung und der Erwerbstätigen zu rechnen. Aber bedingt durch den allgemeinen Bevölkerungsrückgang wird dennoch die Zahl der Einwohner sinken und damit auch die Auslastung der Infrastruktur und anderer wirtschaftlicher Bereiche. Soweit sie unter die wirtschaftlich vertretbare Grenze fällt, muss deshalb mit entsprechenden Schließungen gerechnet werden, die ihrerseits zu dem oft beschriebenen Kreislauf „Verlust an Attraktivität - Rückgang der Einwohnerzahl – Aufgabe von Infrastruktur – an Attraktivität " führen könnten.

Fraglich ist aber, ob die gegenwärtigen Tendenzen sich einfach so fortschreiben lassen bzw. so fortgeschrieben werden müssen: Gelingt es, die Wohnattraktivität der Innenstädte zu erhöhen, verringert sich der Alterungsprozess. Ebenso lässt sich nicht ausschließen, dass Ausländer ihre (schon heute beobachtbare) Präferenz für suburbane und periphere Standorte in Zukunft noch verstärken.

Das wirtschaftliche Argument einer Unterauslastung wiederum hängt sehr stark von den wirtschaftlichen Einkommensverhältnissen und dem technischen Fortschritt ab: Je größer der Wohlstand, desto höher ist die Grenze, bis zu der eine Unterauslastung noch akzeptiert wird. Insbesondere ist nicht zu erkennen, warum in Zukunft die säkulare Tendenz der Vergrößerung der Erreichbarkeit sich abschwächen sollte. Je größer aber die Erreichbarkeit, die durch den Fortschritt in der Raumüberwindung seit langem kontinuierlich gestiegen ist, desto niedriger kann die punktuell bezogene Auslastung der Infrastruktur sein. Zudem ist die Entwicklung kleinteiliger Lösungen vorstellbar, die – wie es gering verdichtete Regionen in anderen Ländern vorführen - auch noch bei geringen Bevölkerungszahlen wirtschaftlich zu unterhalten sind.

Gerd Tönnies

Diskussionsbericht

Die TeilnehmerInnen an der von Prof. Franz-Josef Bade, Dortmund, moderierten Podiumsdiskussion beschäftigten sich mit den soziodemographischen Aspekten einer nachhaltigen Raumentwicklung. Im Mittelpunkt standen die räumlichen Konsequenzen der aufgrund säkular niedriger Geburtenzahlen immer stärker abnehmenden Bevölkerung und der Alterung, zwei Prozesse, die vom Ausmaß internationaler Zuwanderungen entscheidend beeinflusst werden. Grundlage der Erörterungen waren ein vorab an alle DiskussionsteilnehmerInnen versandtes Thesenpapier des Moderators und zwei Impulsstatements von Prof. Rainer Münz, Berlin, und Dipl.-Ing. Wolf Beyer, Potsdam[1].

Zu Beginn der Diskussion betonte Münz noch einmal die besondere Dramatik des Bevölkerungsrückgangs in Deutschland, dessen Ausmaß weitgehend ohne historische Präzedens sei. Die Gleichzeitigkeit von demographischer Schrumpfung und Alterung führe zu besonders gravierenden (kumulativen) Gesamteffekten, die sich in den ostdeutschen Ländern - wie in einem Laboratorium für die Zukunft der westdeutschen - längst studieren ließen. Ohne eine aktive Migrationspolitik führe kein Weg an einem überaus starken, alle gesellschaftlichen Bereiche umfassenden Bevölkerungsrückgang vorbei. Notwendig sei sie vor allem, um die für die weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung unerlässlichen hochqualifizierten Zuwanderer zu gewinnen, die bei einer Fortdauer des Rückgangs der Zahl potentieller Mütter von Generation zu Generation um rund ein Drittel die Arbeitsplätze besetzen, von denen eine zukunftsfähige sozioökonomische Entwicklung entscheidend abhinge. Als wichtigste Länder, aus denen diese Arbeitskräfte kommen könnten, nannte Münz Indien und China.

Die migrationspolitischen Argumente von Münz stießen auf breite Zustimmung. Hervorgehoben wurde dabei auch, dass die Angehörigen der künftigen weltweit mobilen, hochqualifizierten Migrationseliten in vielen deutschen Städten nicht gerade auf besonders günstige Aufnahmebedingungen und eine entsprechende Integrationsbereitschaft auf Seiten der deutschen Bevölkerung stießen. Von daher sei für Deutschland mit einem eher geringeren Potential an Zuwanderern gerade dieser Gruppe zu rechnen; oder aber es müsse aktiv an einer Verbesserung ihrer Lebensbedingungen gearbeitet werden.

Ein anderer Diskutant vertrat die These: Jede Gesellschaft bekomme die Zuwanderung, die sie auch verdiene. Es sei dringend erforderlich, die Vorstellung ad acta zu legen, wir täten ausländischen Arbeitskräften einen Gefallen, wenn wir sie „ins Land ließen". Gerade hochqualifizierte MigrantInnen täten vielmehr der deutschen Bevölkerung einen Gefallen, wenn sie ihr Know how der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft zur Verfügung stellten und sich nicht - womit allerdings auch in Zukunft zu rechnen sei - zuallererst für die US-

[1] Siehe die Beiträge in diesem Band.

amerikanische (Verwirklichung des American Dream) oder kanadische Gesellschaft und Wirtschaft entschieden. Noch schwieriger sei die Situation bei geringer qualifizierten Zuwanderern, die in stärkere Konkurrenz zu deutschen ArbeitnehmerInnen träten. Auch hier müsse sich die deutsche Gesellschaft allerdings aktiv an die internationalen Gepflogenheiten und Standards der übrigen Zuwanderungsländer anpassen - mit einem enormen Time lag, ist die Bundesrepublik doch spätestens seit den 1960er Jahren ein Zuwanderungsland. Letztlich habe sich die deutsche Gesellschaft zu entscheiden zwischen den Alternativen eines dramatischen Einwohnerrückgangs mit gravierenden Folgen für das gesamte Leben bzw. die Lebensqualität oder der aktiven Anpassung gesellschaftlicher Strukturen und Einstellungen an die künftigen Migrations- und Integrationserfordernisse.

Anschließend wurde versucht, den Begriff der Nachhaltigkeit im soziodemographischen Kontext zu präzisieren und im Hinblick auf seine konzeptionelle Verwendbarkeit zu überprüfen. Hierbei wurde zunächst auf die enorme Breite des Begriffsfeldes verwiesen (alle raum- und entwicklungsrelevanten Dimensionen im Sinne der Zieltriade: Ökonomie, Ökologie, Soziodemographie auf allen Handlungsebenen: global, transnational, national, regional, lokal). In rein demographischer Hinsicht, so wurde konstatiert, sei die Entwicklung in Deutschland keineswegs nachhaltig, da sich die Bevölkerung schon seit langem nicht mehr aus sich selbst heraus reproduziere, d.h. nicht 2,1 Kinder pro Frau geboren würden (Münz).

In konzeptioneller und handlungsstrategischer Hinsicht wurde vor allem die Frage diskutiert, wie die Lebensqualität für eine langfristig schrumpfende Bevölkerung auf einem möglichst hohen Niveau zu erhalten sei. Dies betreffe insbesondere Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen wie Schulen und andere Ausbildungsstätten oder Einzelhandelsangebote. In diesem Zusammenhang wurde auch eine wissenschaftliche Untersuchung der Frage angeregt, welche räumlichen Ausprägungen des Bevölkerungsrückgangs - z. B. flächenhaft-disperse Entdichtung vs. Auflassung/Absiedelung ganzer Regionen - zu größeren ökologischen Entlastungseffekten führten. Im Falle einer totalen Absiedelung und passiven Sanierung ganzer Regionen würde sich die dezentrale Siedlungsstruktur der Bundesrepublik langfristig an die räumlich wesentlich stärker konzentrierten Strukturen in Frankreich, Großbritannien, Spanien oder Griechenland annähern. Die Siedlungsdichte sänke in Teilgebieten auf „skandinavische Verhältnisse" ab. Saisonale Lebensstile gewännen an Bedeutung und würden die räumliche Mobilität zunehmend prägen. Da die modernen, wirtschaftlich prosperierenden Großstadtregionen die jüngeren, gut qualifizierten Bevölkerungsgruppen an sich zögen, während große Teile der Einwohner der ländlichen Regionen zunehmend überalterten, dürften die Divergenzen zwischen den Raumkategorien deutlich zunehmen. Hierdurch werde insbesondere das wichtige Triaden-Teilziel der sozialen Nachhaltigkeit gefährdet.

Ein Vertreter einer Landesentwicklungsgesellschaft sprach das Problem der Entwertung der Immobilienbestände an, das sich zwangsläufig parallel zum fortschreitenden Einwohnerrückgang verschärfe. Er forderte eine stärkere Sensibilisierung der Bauträger für die zunehmend an Bedeutung gewinnenden Formen des (gemeinschaftlichen) Wohnens im Alter und eine Anpassung der Immobilienangebote an die Bedingungen und Wohnbedürfnisse alter Menschen. Darüber hinaus sei die Entleerung der Innenstädte

durch eine konsequente Urbanitäts(erhaltungs-)politik zu verhindern oder zumindest zu begrenzen.

Der zweite Impuls-Referent hob hervor, dass angesichts der überaus dramatischen Einwohnerabnahmen in den Städten der neuen Länder die (technische) Funktionsfähigkeit zahlreicher Systeme der physischen Infrastruktur gefährdet sei. Durch die Entwicklung zur „Perforierten Stadt" stelle sich immer dringlicher die Frage, inwieweit flächenhaft funktionierende technische Infrastruktursysteme nur punktuell bzw. in einzelnen Teilen zurückgebaut werden könnten und wie hoch die Kosten hierfür seien. Erfreulich sei, dass in Politik und Verwaltung langfristige Prognosehorizonte auf zunehmende Akzeptanz stießen. Hierdurch verbesserten sich die Möglichkeiten, rechtzeitig Lösungsansätze zu entwickeln und mit den beteiligten Akteuren abzustimmen.

Nach Ansicht von Beyer stellten in den ländlichen Räumen nicht die Abwanderungsprozesse, sondern die hohen Sterbeüberschüsse das Hauptproblem für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung dar. Hier gelte es, neue Formen der Infrastrukturorganisation bei geringer Bevölkerungsdichte zu entwickeln. Anhaltspunkte böten insbesondere die skandinavischen Länder, die durch vielfach noch wesentlich geringere Einwohnerdichten gekennzeichnet seien.

Im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Alterung der Bevölkerung und Innovationskraft wies Moderator Bade darauf hin, dass die Forschungslage völlig offen sei und es überhaupt keine gesicherten Aussagen gebe. So sei es durchaus denkbar, dass 60jährige und ältere ArbeitnehmerInnen in ähnlichem Umfang wie jüngere zur Innovativität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft beträgen. Da sich der demographische Strukturwandel über einen langen Zeitraum vollzöge und genug Gelegenheit für Anpassungen von Zielen und Maßnahmen böte, stelle sich die Situation auch unter dem Aspekt der ökonomischen Nachhaltigkeit nicht so dramatisch dar, wie Langfristprojektionen es nahe legen. Schließlich sei auch der bereits angesprochene Trend zur großräumigen Polarisation der Siedlungsstruktur (Divergenz, Konzentration) in mancher Hinsicht zu relativieren. Im Übrigen gebe es auch in den neuen Ländern Beispiele für positive Ansätze der Entwicklung von Wirtschaft und Erwerbstätigkeit außerhalb der Agglomerationsräume.

Diese eher positive Einschätzung einzelner Entwicklungsaspekte wurde von einigen DiskutantInnen, die in der zu erwartenden soziodemographischen und ökonomischen Entwicklung durchaus auch Chancen sahen, begrüßt und vertieft. Schon der gängige (quantitative) Wachstumsmaßstab Bruttoinlandsprodukt sei grundsätzlich in Frage zu stellen (fehlende Berücksichtigung der externen Kosten des Wachstums) und durch einen qualitativen Maßstab zu ersetzen. Darüber hinaus bestünde kein direkter Zusammenhang zwischen Bevölkerungs- und Wohlstandsentwicklung bzw. zwischen Bevölkerungsrückgang und Abnahme des Wohlstands. Gerade in qualitativer Hinsicht müsse keineswegs nur mit Einbußen gerechnet werden. Eine kleinere Bevölkerung könne durchaus wirtschaftlich produktiver arbeiten und weniger Fläche in Anspruch nehmen als eine große. Chancen des Bevölkerungsrückgangs wurden zudem im Hinblick auf Möglichkeiten des ökologischen Stadtumbaus, ein räumlich-funktional und ökologisch nachhaltigeres Mobilitätsverhalten (verstärkte Nutzung des ÖPNV) sowie die Möglichkeiten für eine „sanfte" Naherholung gesehen.

Ein Diskutant sprach als spezielles Thema die sich aus der Alterung der Bevölkerung ergebenden gewandelten und allgemein wachsenden Anforderungen an die Medizin sowie das Gesundheitssystem an. Es seien Konzepte zu entwickeln, die über rein medizinische oder gesundheitspolitische Aspekte wie die Erhaltung einer hohen kognitiven Leistungsfähigkeit durch gezielte Trainingsprogramme hinausgingen und die Lebensqualität im Wohnumfeld sowie in den jeweiligen Stadtquartieren berücksichtigten. Dabei spiele der Freiraum eine zentrale Rolle. Seine (Um-)Nutzung müsse stärker unter altenspezifischen und intergenerationellen Aspekten erfolgen - ein Weg, den einige Städte (z.B. Dortmund) bei der Umfunktionierung von Kinderspielplätzen zu intergenerationell genutzten Arealen bereits einschlügen.

Von einigen TeilnehmerInnen wurde zum Abschluss des Podiumsgesprächs darauf hingewiesen, dass zahlreiche Raumentwicklungsprogramme und -pläne nach wie vor von unrealistisch hohen Einwicklungsprämissen und -parametern ausgingen. Dies führe zu völlig überzogenen Angebotsplanungen für Gewerbegebiete, zu überdimensionierten Infrastrukturplanungen und letztlich zu einer Vergeudung öffentlicher Finanzmittel sowie zum Zusammenbruch kommunaler Haushalte. Hier seien vertiefte wissenschaftliche Untersuchungen und eine fachlich fundierte Politikberatung dringend erforderlich.

Der Moderator erinnerte in seinen abschließenden Worten daran, dass an die Stelle einfacher dichotomer Raumgliederungen (Verdichtungsräume vs. ländliche Räume) längst ein relativ komplexes, differenziert zu bewertendes kleinräumiges bis regionales Mosaik von Teilgebieten mit unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen, -problemen und -chancen getreten sei. Dies gelte auch für die neuen Länder und erschwere generelle Aussagen über die Entwicklungschancen und -risiken größerer Teilräume oder über generelle Entwicklungsdivergenzen (-gradienten) wie etwa Süd-Nord- oder Ost-West-Gefälle. Gleichzeitig bedeute dies, dass jede Region, auch die peripher gelegene, durchaus ihre Chancen für eine zukunftsfähige Entwicklung habe.

JÜRGEN SCHULTHEIS

Verkehr - Soll er uns oder sollen wir ihn ersticken?

„Verkehr ist nichts Gegebenes...

Verkehr entsteht. Wer von Verkehrszählungen ausgeht und danach die Planung ausrichtet, akzeptiert ihn als gottgegeben und zäumt das Pferd vom Schwanz auf. Nicht den Verkehr, sondern das urbane und regionale System gilt es zu planen - und zwar so, dass möglichst wenig Verkehr entsteht. Nur das wäre auch ökonomisch. Der Verkehr selbst ist keine wertschöpfende Aktivität, höchstens ein notwendiges Übel. Wo immer er stattfindet, belastet er den Lebensraum."

FREDERIC VESTER[1*]

„Niemand weiß, wieviel Mobilität der Mensch wirklich braucht."

THOMAS WASCHKE[2]

Die Erweiterung der Europäischen Union, die fortschreitende Deregulierung und wachsende Integration in der EU, die sich wandelnden Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen, mehr Freizeit, die unverminderte Attraktivität des freistehenden Einfamilienhauses in der Peripherie zumindest für den vermögenden Teil der Bevölkerung und die nicht immer freiwillige Abwanderung junger Familien ins Umland der Kernstädte[3] werden das Verkehrsaufkommen in Deutschland wesentlich bestimmen.

Die Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf die Siedlungsstruktur, sind bislang kaum abzusehen. Je stärker Arbeits-, Wohn- und Freizeitorte räumlich getrennt sind, je überlasteter die öffentlichen Verkehrsmittel sind und je mehr Einkommen gerade bei kinderlosen Doppelverdienern zur Verfügung steht, desto wahrscheinlicher wird eine Zunahme privater Verkehrsmittel, vor allem des Autos, und der zurückgelegten Kilometer. Auch der Güterverkehr auf der Straße wird zunehmen und die wachsende Zahl der Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor die Umwelt doppelt belasten: Einerseits durch den

* Die Fußnoten befinden sich am Ende des Beitrages ab Seite 62.

Ausbau von Infrastruktur (Flächenverbrauch), andererseits durch Emissionen, vor allem durch das Treibhausgas CO_2.

Ob die wachsende Zahl der Telearbeitsplätze die Situation bessert, ist fraglich. Einerseits belegen die jüngsten Untersuchungen der Bundesanstalt für Straßenwesen, dass Pendelverkehr reduziert und - auf Deutschland hochgerechnet - 1999 etwa 1,37 Milliarden Personenkilometer durch Telearbeit eingespart worden sind.[4] Andererseits geben Untersuchungen in den USA einen Hinweis darauf, dass mit der wachsenden Telearbeit eine zweite oder dritte Siedlungswelle einsetzen könnte, die Gebiete jenseits von Um- und Hinterland erfassen wird. Telearbeit wäre dann nur um den Preis einer wachsenden Freiflächenversiegelung außerhalb der Ballungsräume zu haben[5]. Wenn die Entwicklungen in den USA und Mitteleuropa fast parallel verlaufen, aber zeitlich um 20 bis 30 Jahre versetzt, wie Lenk Anfang der 60er Jahre beobachtet hat, dann muss sich auch Europa angesichts des Wandels hin zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft auf diese Entwicklung vorbereiten.[6]

In den USA arbeiten nach Angaben des International Telework Association & Council (ITAC) etwa 16,5 Millionen Beschäftigte als Telearbeiter, die mindestens einen Tag im Monat zu Hause am Bildschirm sitzen und mindestens 18 Jahre alt sind. Mehr als die Hälfte dieser Gruppe (9,3 Millionen Beschäftigte) verbringt mindestens eine Woche im Monat nicht im Unternehmen. Nach vorliegenden Prognosen soll sich die Zahl der Telearbeiter in den USA bis zum Jahresende 2002 auf 30 Millionen Beschäftigte erhöhen und 2010 bei etwa 40 Millionen Beschäftigten liegen.[7]

Ob diese Entwicklung im Ergebnis die Umweltbelastung reduziert, weil weniger Personenkilometer gefahren und deshalb weniger Emissionen verursacht werden, bezweifeln Fachleute. In einem Bericht des US Department of Transportation sprechen die Autoren von einer ungünstigen Langzeitwirkung des so genannten Telecommutings, „resulting from its ability to decrease constraints on household location, thereby enhancing the rate of spread of suburbia."[8] Die Bodenpreise in entfernter liegenden Gebieten sind geeignete Indikatoren für diese Entwicklung. „Already there is an explosion in farm and village home prices in upstate New York, rural Maine, the Sierra Nevada, and other attractive locales that were once too distant form urban areas to be practical locations for home-based work."[9]

Die stärkere Inanspruchnahme freier Flächen durch eine wachsende Zahl von Telearbeitern -, die größere Zahl der Verkehrsträger und der höhere Ausstoß von CO_2 geraten damit in Zielkonflikt mit dem Umweltschutz und der Strategie der Nachhaltigkeit. Vor diesem Hintergrund ist es zweifelhaft, ob das Klimaschutz-Ziel von Kyoto in der EU erreicht wird, die Emissionen bis 2008 oder 2012 um acht Prozent zu senken. „Auch die optimistischsten Schätzungen prognostizieren für den Zeitraum von 1990-2010 eine Senkung von nur 1,4 Prozent - mit Tendenz zu Null"[10] - wobei Energiewirtschaft und Industrie angefangen haben, ihre Hausaufgaben zu machen. Während dort zwischen 1990 und 1998 die Emissionen um sechs bzw. 5,7 Prozent reduziert worden sind, stiegen sie im angegebenen Zeitraum bei den Kleinverbrauchern um drei Prozent. Die Verkehrsemissionen haben in dieser Zeit um 15,3 Prozent zugenommen.[11]

Auch deshalb fordert die EU im neuen Weißbuch Verkehr (2001) eine stärkere Entkopplung von Verkehrszunahme und Wirtschaftswachstum[12], um aus dem Teufelskreis von Wirtschaftswachstum und höherem Ressourcenverbrauch auszubrechen. Jüngste Daten des Umweltbundesamtes legen nahe, dass es zumindest im Verhältnis Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch erste Erfolge gibt: Zwischen 1990 und 2000 wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um elf Prozent. Der Energieverbrauch sank im gleichen Zeitraum um fünf Prozent.[13]

Der wachsende Verkehr wird sich in Europa allein durch den Bau neuer Infrastruktur nicht bewältigen lassen - es wäre angesichts zunehmender Umweltbelastungen auch kaum wünschenswert. Vor diesem Hintergrund gibt es zur Optimierung des Verkehrssystems keine Alternative[14]. Dazu muss die stärkere Verlagerung des Güterfernverkehrs von der Straße auf die Schiene und die Optimierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Ballungsräumen gehören.

EU-weit hat sich im Durchschnitt die Mobilität der Menschen von 17 Kilometer pro Tag (1970) auf 35 Kilometer pro Tag (1998) erhöht.

Nach Angaben der EU waren 1998 etwa 28 Prozent der CO_2-Emissionen auf den Energieverbrauch im Verkehrssektor zurückzuführen. Nach den Prognosen wird der Ausstoß dieses schädlichen Treibhausgases im Verkehrssektor von 739 Millionen Tonnen (1990) bis 2010 auf 1,1 Milliarden Tonnen steigen. Dabei werden 84 Prozent dieser Menge vom Straßenverkehr emittiert.[15]

Das transeuropäische Verkehrsnetz ist schon heute stark überlastet. Auf 7500 Kilometer Straßen der EU kommt es täglich zu Staus. 16.000 Kilometer des Eisenbahnnetzes gelten als Engpässe. An den 16 größten Flughäfen der EU kam es bei fast jedem dritten Flug zu Verspätungen[16].

Die EU beziffert die externen Kosten der Verkehrsüberlastung auf den Straßen mit 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der Gemeinschaft. Niederländische Wissenschaftler gehen davon aus, dass durch Staus etwa 0,25 Prozent des Bruttoinlandsproduktes vernichtet werden.[17] Nach den Verkehrsprognosen dürfte die Überlastung innerhalb der EU wachsen und die externen Kosten bis 2010 um 142 Prozent steigen. Das entspräche etwa einem Prozent des Bruttoinlandsproduktes der EU.

Im gleichen Zeitraum hat sich der Fahrzeugbestand in der EU verdreifacht. Zwischen 1970 und 2000 hat sich die Zahl der Personenwagen von 62,5 Millionen auf 175 Millionen erhöht. In Deutschland waren im Jahr 2000 51,4 Millionen Kraftfahrzeuge zugelassen, davon waren 42,8 Millionen Personenwagen und 2,5 Millionen Lastwagen.

Die Zahl der Menschen, die in der EU auf den Straßen ums Leben kommen, liegt bei etwa 42.000, in Deutschland bei 7500 Personen pro Jahr. Die Bundesanstalt für Straßenwesen beziffert die Kosten von Personen- und Sachschäden bei Straßenverkehrsunfällen für 2000 auf 35,6 Milliarden Euro.[18]

Die Überlastung der Hauptverkehrsstrecken ist auch bedingt durch den grenz-überschreitenden Güterverkehr – und die Überlastung wird mit der EU-Osterweiterung weiter

wachsen. „Den Prognosen zufolge wird, wenn keine Trendwende herbeigeführt wird, bis 2010 allein beim Güterverkehr eine Steigerung um 50 Prozent erfolgen."[19]

III In der Verkehrsprognose 2015 des Bundesverkehrsministeriums kalkulieren die vier Institute BVU, ifo, Intraplan und PLANCO[20] beim Transportaufkommen des Güterverkehrs in Deutschland (ohne Güternahverkehr) mit einer Zunahme von 40 Prozent und bei der Transportleistung mit einem Plus von 63 Prozent.[21]

1997 lag das Transportaufkommen im *Straßengüterfernverkehr* bei 868,5 Millionen Tonnen. Ohne verkehrspolitische Maßnahmen prognostizieren die Institute bis 2015 eine Zunahme des Transportaufkommens auf 1,34 Milliarden Tonnen (Laisser faire)[22]. Im Integrationsszenario sind es 1,26 Milliarden Tonnen. Für den *Straßengüternahverkehr* wächst das Transportaufkommen im gleichen Zeitraum (Laisser faire) von 2,32 Milliarden Tonnen auf 2,68 Milliarden Tonnen, wobei auch das Integrationsszenario vom gleichen Wert ausgeht. Dramatisch entwickelt sich nach der Prognose der grenzüberschreitende Güterverkehr: Das Transportaufkommen wächst um 97 Prozent, die Transportleistung um 108 Prozent. „Das rasche Wachstum des grenzüberschreitenden Verkehrs gegenüber dem Binnenverkehr führt dazu, dass im Jahr 2015 mehr als die Hälfte (56%) der gesamten Transportleistung im grenzüberschreitenden Verkehr erbracht wird."[23]

Beim *motorisierten Individualverkehr* nimmt nach der Prognose der vier Institute die Zahl der Fahrten von 49,7 Milliarden (1997) auf 58,7 Milliarden um 18 Prozent zu. Deutlicher steigt die Verkehrsleistung im gleichen Zeitraum - von 750 Milliarden Personenkilometern auf vermutlich 915 Milliarden Personenkilometern. Das entspricht einem Plus von 22 Prozent.

IV Der Marktanteil der Eisenbahn bei der Güterbeförderung auf EU-Ebene ist in den vergangenen 30 Jahren stark geschrumpft. Bei dramatischer Zunahme der beförderten Gütermenge sank der Anteil der Bahn von 283 Milliarden Tonnenkilometern 1970 auf 241 Milliarden Tonnenkilometern 1998. Das entspricht einem Rückgang von 21,1 Prozent auf 8,4 Prozent. Bedenklich ist daran, dass im Autofahrerland USA der Anteil der Gütermenge, die auf der Schiene transportiert wird, bei etwa 40 Prozent liegt.[24]

V Der wachsende Anteil des Straßengüterverkehrs wirkt sich negativ auf die Umwelt aus. 1997 sind innerhalb der EU 3,1 Milliarden Tonnen CO_2 ausgestoßen worden, wobei Deutschland mit 894 Millionen Tonnen CO_2 der mit Abstand größte Emittent des Treibhausgases ist (Großbritannien: 541 Millionen Tonnen, Frankreich 402 Millionen Tonnen). Allein im Straßenverkehr sind in Deutschland 166 Millionen Tonnen CO_2 emittiert worden. Der Luftverkehr hat nach dem Territorialprinzip[25] 178 Millionen Tonnen CO_2 produziert.

Die Autoren der Verkehrsprognose für Deutschland weisen daraufhin, dass von 1990 bis 1997 und von 1997 bis 1999 die CO_2-Emissionen des Verkehrs jeweils gestiegen sind. „In beiden Zeiträumen entstand die Zunahme fast ausschließlich im Dieselkraftstoffverbrauch

des Straßenverkehrs und hier wiederum im Lkw-Verkehr."[26] Die Prognostiker folgern daraus, dass bis 2015 bzw. 2020 die CO_2-Werte über dem aktuellen Niveau liegen werden.

Belastend wirkt sich darüber hinaus der Flächenverbrauch aus: In den Randregionen der Gemeinschaft ist durch die Förderpolitik (Kohäsionsfonds) die Dichte des Autobahnnetzes von 1988 bis 1998 um 43 Prozent gewachsen[27] - mit der Folge, dass immer mehr Boden versiegelt worden ist.

In den vergangenen 40 Jahren hat sich die Siedlungsfläche in Deutschland bei etwa gleichbleibender Bevölkerung verdoppelt. „In 40 Jahren wurde genau so viel Fläche für Siedlungszwecke verbraucht wie in der 4000jährigen Siedlungsgeschichte zuvor."[28] Derzeit sind 11,8 Prozent der Gesamtfläche als Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt. „Infolge steigender Ansprüche an Wohnfläche, rückläufiger Beschäftigungsdichten, zunehmender Freizeit-, Konsum- und Mobilitätsansprüche wächst seit Jahrzehnten die Fläche für Wohnen, Mobilität, Freizeit und Arbeiten, die sich zudem regional sehr unterschiedlich auf Ballungsräume und ländliche Räume verteilt", heißt es in einem Bericht der Bundesregierung.[29] Täglich werden etwa 130 ha Freifläche für Siedlungs- und Verkehrsbau ‚verbraucht', wobei etwa 80 Prozent der Fläche auf den Siedlungs- und 20 Prozent auf die Verkehrsfläche entfallen.[30]

Durch den Verkehrswegebau wird nicht nur Boden versiegelt, sondern auch größere, zusammenhängende Flächen zerschnitten. Bei weniger als 100 Quadratkilometer Fläche gelten diese Gebiete aus der Sicht des Naturschutzes als verinselt und isoliert. Sie bieten dann nicht mehr in ausreichendem Maße Fläche für einen wirksamen Arten- und Biotopschutz, behindern die Tierwanderung und schränken den Erholungswert für den Menschen ein. Beispielsweise ist der Anteil an unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen in Niedersachsen zwischen 1977 und 1987 um fast 20 Prozent geschrumpft. „Die durchschnittliche Größe der Flächen ging dabei in Niedersachsen von 164 Quadratkilometer im Jahr 1977 auf 149 Quadratkilometer im Jahr 1999 zurück."[31]

Im gesamten Bundesgebiet gibt es lediglich 62 unzerschnittene Flächen mit jeweils mehr als 750 Quadratkilometern. Das entspricht knapp 18 Prozent der Gesamtfläche der Republik.

VI Bislang herrscht keine Einigkeit darüber, wie sich die Gesamtkosten dieser Entwicklung beziffern lassen. Herbert Baum vom Institut für Verkehrswissenschaft in Köln und der BUND markieren zwei konträre Positionen in dieser Debatte. Während Baum dem Verkehr einen erheblichen Effekt auf die Bruttowertschöpfung zumisst und von einem „Nutzwert" des Verkehrs von etwa 225 Milliarden Euro spricht, dem „Kosten" von etwa 125 Milliarden Euro gegenüberstehen[32], macht der BUND eine andere Rechnung auf: Der gesamte Straßenverkehr wird mit mehr als 100 Milliarden Euro pro Jahr vom Staat bezuschusst, bei jedem gefahrenen Kilometer entstehen 18 Cent ungedeckte Kosten, in Ballungsräumen liegen die Kosten bei 25 Cent. „Die ungedeckten Kosten des Lkw-Verkehrs liegen um 30 Prozent über der gesamten Bruttowertschöpfung des Gütertransportes auf der Straße."[33]

Wie hoch die Gesamtkosten kalkuliert werden, hängt davon ab, wie die externen Kosten berechnet werden. Zu den externen Kosten zählt die EU Gesundheitsbeeinträchtigungen, Schädigung von Kulturpflanzen, Überschwemmungen, Lärmbelästigung, Unfälle und Staus. Über diesen Katalog und die Frage, wie diese Kosten quantifiziert werden können, besteht allerdings keine Einigkeit.

Vor diesem Hintergrund ist die Erhöhung der Preise für Verkehrsleistungen in der EU absehbar. „Die Kommission hatte bereits in ihrem vorhergehenden Weißbuch zur gemeinsamen Verkehrspolitik die Feststellung getroffen, dass eine der Hauptursachen der Unausgewogenheit und der Ineffizienzen darin besteht, dass den Verkehrsbenutzern nicht alle von ihnen verursachten Kosten angelastet werden, und die Nachfrage in dem Maße, wie die Preise nicht die gesellschaftlichen Gesamtkosten des Verkehrs wiedergeben, künstlich erhöht ist."[34]

VII Höhere Mobilität, längere Wege, mehr CO_2-Ausstoß, keine Sättigung bei der Pkw-Dichte pro Einwohner, weil Rentner, Frauen und Jugendliche immer noch Nachholbedarf haben und die Entwicklung zeigt, dass immer häufiger auch Spaßfahrzeuge gekauft werden, mehr Lkw-Verkehr durch die EU-Osterweiterung, eine falsche Preispolitik und wachsender Flächenverbrauch stehen nicht im Einklang mit dem Gebot der Nachhaltigkeit. Hinzu kommt: Mobilität wird heute von vielen als zentrales Freiheitsrecht empfunden, weshalb Vertreter der Autolobby dem Individualverkehr wachsende Bedeutung zumessen. Denn der „Spaßfaktor beim Autofahren ist ungleich höher als bei allen anderen Verkehrsträgern."[35] Eine Untersuchung des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar belegt diesen Trend: Danach ist der innerregionale motorisierte Individualverkehr im Berufsverkehr in dieser Region in den vergangenen 20 Jahren um 70 Prozent gewachsen, der Anteil des Einkaufsverkehrs um 230 Prozent und der Freizeitverkehr um 460 Prozent.[36]

Da zwei Drittel bis drei Viertel der Freizeit in der eigenen Wohnung, im eigenen Haus verbracht werden, entsteht Freizeitverkehr überwiegend im täglichen Aktionsraum. Dieser Aktionsraum umfasst heute Ziele in einem Gebiet, die mit dem Auto in ein bis zwei Stunden erreicht werden können.[37] Rechnet man alle Wege, Fahrten und beförderte Personen zum Verkehrsaufkommen zusammen, „entfielen im Jahr 1994 innerhalb Deutschlands 38 Prozent auf den Freizeitverkehr und nur 0,2 Prozent auf den Urlaubsverkehr".[38] 52 Prozent aller Wege im Freizeitverkehr werden im motorisierten Individualverkehr zurückgelegt. „Unter Berücksichtigung der Entfernung beträgt dabei der Anteil des Autos rund 81 Prozent der Verkehrsleistung."[39]

Der Anspruch auf absolute Bedürfnisbefriedigung, das Verlangen nach dem totalen Augenblick und die Stumpfheit gegen die Zukunft konterkarieren vor diesem Hintergrund bislang Versuche einer nachhaltigen Entwicklung. Dass sich Individual-, und das heißt vor allem Freizeitverkehr, als zentrales Freiheitsrecht missverstehen lässt, ist nicht zuletzt Folge eines Weltbildes, in dem der Mensch sich quasi allmächtig die Erde Untertan machen wollte und dabei der existenzbedingende, wechselseitige Bezug von Mensch und Umwelt vollkommen aus dem Blick geraten ist[40]. Nachhaltigkeitsstrategien haben vermutlich aber nur dann Erfolg, wenn sich der Mensch als Teil dieser Umwelt versteht und die Welt nicht als Anstalt für seine Bedürfnisbefriedigung missbraucht – zu Lasten nachfolgender Generationen.

VIII Nachhaltigkeit, dieser Begriff ist 1987 von den Autorinnen und Autoren des Berichtes der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung unter dem Titel „Our Common Future" präzisiert worden. Seither wird unter einem nachhaltigen Prozess eine Entwicklung verstanden, „die die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen".

Die Idee der Nachhaltigkeit ist bald 300 Jahre alt, der Begriff vom kursächsischen Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz 1713 angesichts der Holzkrise des frühen 18. Jahrhunderts geprägt worden. Dem Begriff liegt unter anderem die Idee von der Identität von Natur und Gott zugrunde, aus der Spinoza den Respekt vor der Natur abgeleitet hat.[41] Novalis hat 1798 in seinem „Blüthenstaub-Fragment" geschrieben: „Allen Geschlechtern gehört die Erde; jeder hat Anspruch auf alles. Die Frühen dürfen diesem Primogeniturzufalle keinen Vorzug verdanken."[42]

Nachhaltigkeit hat erst spät Widerhall in den Dokumenten des Europäischen Rates gefunden. Der Europäische Rat von Amsterdam (1997) etwa fordert als vorrangiges Ziel die Integration von Umweltzielen in allen anderen relevanten Politik- und Wirtschaftsbereichen. Der Europäische Rat von Göteborg (2001) definiert erstmals eine Strategie für eine nachhaltige Entwicklung und legt fest, dass die jeweiligen Nachhaltigkeitsstrategien bei jährlichen Frühjahrskonferenzen überprüft werden. Bei der Quantifizierung der Emissionsziele war der Rat von Göteborg zurückhaltend. Der „Rat von Sachverständigen für Umweltfragen" hat im März 2002 deshalb kritisiert, dass in Göteborg eine Reduktion der Treibhausgase von jährlich einem Prozent bis 2020 nicht festgeschrieben worden ist.[43]

Zudem ist der Rat nicht so weit gegangen wie die Kommission für Umweltfragen des Akademischen Senats der Humboldt-Universität in Berlin. Auf der Grundlage der Ausführungen Harald Schäfflers[44] beschreibt die Kommission die Kriterien für Nachhaltigkeit folgendermaßen: „Nachhaltige Entwicklung erfordert natürliche Ressourcen nur im Umfang ihrer Regenerationsfähigkeit zu nutzen, Stoffe nur in dem Umfang zu emittieren, wie sie in der Umwelt assimiliert werden können, und nicht erneuerbare Ressourcen nur in dem Umfang zu nutzen, wie funktioneller Ersatz geschaffen werden kann."[45]

IX Auf der Grundlage dieser Fakten lautet die *These*, dass in Deutschland *Verkehr nicht nachhaltig organisiert ist* und die Verkehrsteilnehmer sich nicht nachhaltig verhalten. Da es angesichts der Entwicklung aus ökologischen und ökonomischen Gründen keine Alternative zur Nachhaltigkeit gibt - nicht nur im Verkehr -, kommt auch der Raumordnung die schwierige Aufgabe zu, über die Siedlungsentwicklung zu versuchen, das Verkehrsaufkommen zu reduzieren, die Verkehrsflüsse zu verändern und auf diese Weise den Auftrag der Nachhaltigkeit zu erfüllen. Raumordnung ist eine wichtige staatliche Vorsorge- und Entwicklungsaufgabe. Sie „will und soll die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringen und damit die Voraussetzungen für eine nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung"[46] schaffen. Raumplanung kann diese schwierige Aufgabe aber nur dann erfüllen, wenn Verkehrsplanung in weit stärkerem Maße auch Teil der städtischen wie der regionalen Gesamtplanung wird.[47]

Der Verkehr entscheidet über die Zukunft der Städte, hat Colin Clark Ende der 50er Jahre notiert[48] - heute könnte man diesem Diktum aus guten Gründen hinzufügen, dass Verkehr eben auch über die Zukunft der Regionen entscheidet, denn „eine nachhaltige Raumentwicklung ist nur auf regionaler Ebene möglich."[49]

Gleichwohl steckt die Stadt- und Regionalplanung (Raumplanung) in der Krise. Die Gründe sind vielfältig: Sie liegen zum Teil in der Reaktion auf das Scheitern der großen Visionen der 60er und 70er Jahre und der vielen Bausünden in den Städten. Als Folge haben viele Planer seit den 80er Jahren darauf verzichtet, Leitbilder und Visionen für Räume zu entwickeln.[50] Die Gründe liegen aber auch darin, dass Regionalplanung die Ziele nicht in eigener Regie umsetzen kann und dazu der Fach- und Bauleitplanungen bedarf, die mit teilweise anderen Intentionen arbeiten. Schließlich zählen der hohe Abstraktionsgrad der Regionalplanung und die Tatsache, dass die Regionalplanung auf knapp die Hälfte der Bautätigkeiten keinen Einfluss hat, zu den Gründen, warum die Raumplanung in der Krise steckt. Diese Bauten werden nach Paragraph 34 Baugesetzbuch realisiert. Zudem werden die Ziele der Raumplanung von vielen Kommunen offenbar nicht akzeptiert.[51]

Dabei steht die Notwendigkeit von Raumplanung außer Frage. Raum ist ein knappes, nicht vermehrbares Gut. Dieses Gut darf nicht ohne steuernden Einfluss dem Markt überlassen werden.[52] Insofern gibt es zur Raumplanung keine Alternative. Im Gegenteil: Die wachsende Komplexität räumlicher Prozesse, verstärkt nicht zuletzt durch die Glokalisierung[53], die wachsenden sozio-ökonomischen Disparitäten und die Notwendigkeit der inneren Erneuerung der Ballungsräume führen dazu, dass der Koordinationsbedarf wächst und die „Konflikte zwischen konkurrierenden räumlichen Nutzungen zunehmen"[54].

Raumplanung auch im Hinblick auf Nachhaltigkeit zu stärken ist deshalb eine der zentralen Aufgaben der Zukunft, vor allem auch um Siedlungs- und Verkehrspolitik effektiver verknüpfen zu können. Das setzt voraus, dass Raumplanung ihre Abstraktheit verliert und dahin kommt, ein Ergebnis von bottom-up- *und* top-down-Prozessen zu sein. Dazu gehört in weit stärkerem Maße die Partizipation derjenigen, die von Raumplanung unmittelbar betroffen sind. Das Stichwort lautet „kommunikative Planung": Sie soll „paradigmatische Veränderungen bei den Beteiligten auslösen: sich für den Raum insgesamt mitverantwortlich zu fühlen, die Ordnungsregeln als ‚vernünftig' und im ‚wohlverstandenen Eigeninteresse' der Beteiligten stehend zu empfinden, sich auf place statt auf space zu beziehen."[55]

Zur neuen kommunikativen Planung gehört ein verbindliches, auf den Raum bezogenes Entscheidungssystem. Zu den Steuerungsinstrumenten für eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsplanung zählt deshalb die Stärkung kommunal verfasster Regionen, die mittelfristig und eigenverantwortlich – jenseits der klassischen staatlichen Ebene – über Selbstverständnis und Leitbild nachdenken müssen. Das wirft die schwierige Frage nach der Institutionalisierung der Regionen auf. So wichtig Kooperationen sein mögen gerade in der ersten Phase regionaler Zusammenarbeit, so klar ist auch, dass freiwillige Kooperation an Grenzen stößt, sobald immer mehr Handlungsfelder der Kooperation ausgewiesen werden (Gesetz der sinkenden Kooperationsbereitschaft)[56]. Wenn eine Region im interregionalen Wettbewerb handlungsfähig werden will, dann muss sie eine schlagkräftige Regionalvertretung haben, die Mehrheitsentscheidungen schnell treffen kann.[57] Deshalb müssen Institutionenfragen „vor allem auf regionaler Ebene für die Raumplanung wieder erhöhte Aufmerksamkeit gewinnen."[58]

X Die institutionalisierte Region und eine damit potenziell starke Raumplanung allein wird keine Garantie sein für eine nachhaltige Entwicklung, auch wenn über die Raumplanung die Verkehrs- und Siedlungspolitik großräumiger und stärker verknüpft werden kann. Zu den Strategien einer nachhaltigen Entwicklung müssen vermutlich auch eine Bodenvorratspolitik, die Abschaffung der Stellplatzbaupflicht, die kombinierte Bodenwert-/Bodenflächensteuer, die schrittweise Erhöhung der Mineralölsteuer, flächendeckendes Road-Pricing, die räumliche Konzentration der Wirtschaftsförderung, die Förderung des Stockwerksbaus im Gewerbe und die Reduzierung steuerrechtlicher Eigentumsförderung gehören.[59] Diese Vorschläge decken sich zum guten Teil mit Empfehlungen, die im Expertenbericht zur Zukunft der Städte (Urban 21) genannt werden. Dort werden etwa Straßenbenutzungsgebühren, Smartcard-Technologie, niedrigere Tempolimits, Abbau der Subventionierung des Autos, Förderung des öffentlichen Verkehrs durch Investitionen, die durch Straßengebühren finanziert werden, Errichtung von Siedlungen nur dort, wo Wegezeiten reduziert werden können, Sanierung bestehender Siedlungen, Mischnutzung von Flächen in hoch verdichteten Gebieten und die rigorose Einschränkung des Parkplatzangebotes in der Stadt[60] als Maßnahmen genannt, um eine nachhaltige Entwicklung einzuleiten.

XI Mit welchem Erfolg eine klug kombinierte Siedlungs- und Verkehrspolitik wirken kann, zeigt das Beispiel der südbrasilianischen Stadt Curitiba, wo zehn private Firmen eine Busflotte betreiben, die das Rückgrat des öffentlichen Nahverkehrs in der 1,6 Millionen-Einwohner-Stadt bildet „Dadurch, dass die Flächennutzung gesteuert wird, wird das hoch verdichtete Wachstum in der Innenstadt, die zur Fußgängerzone umgestaltet wurde, begrenzt. Neues Wachstum wird in die Verkehrskorridore verlagert, die in Curitiba als ‚strukturelle Sektoren' bekannt sind und von großen Kapazitäten an Express- und Direktbussen bedient werden, die ihnen vorbehaltene zentrale Spuren auf Fernverkehrsstraßen nutzen."[61] Der Erfolg ist durchschlagend: Im öffentlichen Personennahverkehr stieg das Fahrgastaufkommen zwischen 1974 und 1992 um 53 Prozent von 677.000 Fahrgästen auf mehr als eine Million Fahrgäste pro Tag. Heute nutzen 2,14 Millionen Menschen den öffentlichen Personennahverkehr in Curitiba.[62] Mehr als 75 Prozent aller Pendler fahren mit Bus und Bahn - obgleich in Curitiba die Zahl der Fahrzeughalter prozentual wesentlich höher ist als im weitaus größeren Sao Paulo. Das öffentliche Transportsystem kommt ohne Subventionen aus, wobei die öffentliche Hand für Infrastruktur und die allgemeine Verwaltung aufkommt.

Die Kombination von Flächen- und Verkehrsplanung nennt Bürgermeister Cassio Taniguchi ein „grundlegendes Prinzip": „Never to think about transport in an isolated manner; never to isolate the shantytown issue; never to use land in an isolated manner."[63] Diesen Ansatz realisiert die Stadt in Kooperation mit der Region, die 25 Kommunen mit insgesamt 2,6 Millionen Einwohner umfasst. Kooperationspartner ist die Curitiba Metropolitan Region Coordination (Comec).

XII Harte Kooperationsformen auf stadtregionaler oder metropolitaner Ebene mit einer potenziell starken Raumplanung allein sind keine Garanten für einen erfolgreichen Kurs in Richtung Nachhaltigkeit, aber ein wichtiges unter vielen anderen Elementen, wie das Beispiel Curitiba zeigt. Wenn Verkehrsprobleme am wirkungsvollsten außerhalb des Verkehrs zu lösen sind[64], muss eine Politik der Nachhaltigkeit schon beim jungen Verkehrsteilnehmer ansetzen. Wer vom Kindergartenalter an erfahren muss, dass vergleichsweise kurze Wege innerhalb des eigenen Quartiers mit dem Auto zurückgelegt werden, wird sich später wenig Gedanken über die Nutzung umweltverträglicher Verkehrsmittel machen. Solange die „Verkehrssozialisation" gerade in der Pubertät und später auf das Auto fixiert ist, wird es keinen Wandel in den Köpfen geben können.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der regionalen Selbststeuerung (regional governance) muss neben der kommunalen Ebene vor allem der Bürger den Nutzen einer Neuorientierung im Verkehrsverhalten erkennen, um sich nachhaltig verhalten zu können. Die Internationale Energie-Agentur (IAE) hat auf diesen Zusammenhang hingewiesen. „A critical job for governments is to convince citizens of the need for action, and educate people about how specific changes in transportation can reduce CO_2 emissions. Without strong public support and understanding, there will be little political will to enact policies."[65] Daraus ist als Anforderung an die Politik abzuleiten, „frühzeitig den ökonomischen und gesellschaftlichen Akteuren zu erwartende Veränderungen bzw. Risiken der ökologischen Umweltbedingungen aufzuzeigen, die nicht mit der ökologischen Nachhaltigkeit im Sinne einer Einhaltung von harten Dauerhaftigkeitsrisiken vereinbar sind."[66]

Gelingt es, diese Risiken bewusst zu machen, wächst mit dieser Vermittlung die Akzeptanz für zahlreiche Maßnahmen, wie sie von der IEA über die EU bis hin zu den Umweltweisen der Bundesregierung gefordert werden (vgl. dazu Abschnitt 10): Das gilt etwa für die Preise. Sie müssen zwangsläufig erhöht werden, wenn alle Kosten, die der Verkehr verursacht, internalisiert werden sollen. Die IEA weist ausdrücklich auf das Grüne Papier der EU hin, in dem transportabhängige Gebühren und Steuern gefordert werden. „Higher fuel prices, road pricing for all vehicles an pricing of freight haulage by tonne-kilometers hauled are all included in broad strategies developed by individual countries."[67]

Wer erfolgreiche Nachhaltigkeitsstrategien entwickeln will, muss aber auch auf eine Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung drängen. Das klassische Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Summe des Wertes aller Waren und Dienstleistungen, die in einem Raum innerhalb einer bestimmten Zeit erwirtschaftet worden sind, muss zugunsten eines Ökosozialproduktes revidiert werden.[68] Solange Staaten und Regionen imagefördernd mit dem BIP werben können, ohne ausweisen zu müssen, wie groß der Ressourcenverbrauch gewesen ist, solange wird die Politik der Nachhaltigkeit wirkungsvoll konterkariert.

Schließlich kommt der Siedlungspolitik eine entscheidende Aufgabe zu. Thomas Sieverts Buch „Zwischenstadt"[69] – inzwischen ebenso intensiv wie kontrovers diskutiert – hat die Diskussion über das Verständnis der Stadt wieder belebt. Dass Verdichtung und dezentrale Konzentration im Hinblick auf die Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs von Vorteil sind, ist längst eine Binsenweisheit. Weit weniger konsensfähig ist Sieverts' Befund, dass es die alte, europäische Stadt, wie sie der Merian-Stich abbildet, längst nicht mehr gibt und Städte als Handlungsräume heute komplexe Netze auf regionaler Ebene sind, die aus

unterschiedlich großen Knoten geknüpft sind. Neuere empirische Erkenntnisse zum Forschungsgegenstand „Zwischenstadt" sind Anfang 2005 zu erwarten, wenn das Ladenburger Kolleg der Daimler-Benz-Stiftung unter Leitung von Sieverts die Ergebnisse des Projektes zur Zukunft der Zwischenstadt präsentieren wird.[70]

Trotz zahlreicher Vorschläge zur Nachhaltigkeit wird die Strategie der Umweltbewahrung solange nicht erfolgreich sein, wie die Steuer- und Subventionspolitik den Kurswechsel verhindert: Die Eigenheimzulage[71] fördert die Zersiedlung und generiert damit Verkehr; die erhöhte Kilometerpauschale für Pendler, die mit dem Auto fahren, macht die Intention der Ökosteuer im Blick auf die Umwelt zunichte und die Gewerbesteuer heizt den teilweise widersinnigen Kampf um Unternehmen und damit um die Ausweisung neuer Gewerbegebiete außerhalb der Zentren weiter an und provoziert zusätzlichen Verkehr. Ob die erhöhte Kilometerpauschale für Pendler, die mit dem Auto fahren, die Intention der Ökosteuer im Blick auf die Umwelt zunichte macht, darüber gehen die Meinungen auseinander. Das Umweltbundesamt meldet zum dritten „Geburtstag" der Ökosteuer am 1. April 2002, dass erstmals seit Jahren weniger Kraftstoff verbraucht und mehr Menschen mit öffentlichen Verkehrsmitteln fahren. „Der Kraftstoffabsatz nahm im 1. Halbjahr 2001 insgesamt um fünf Prozent gegenüber dem 1. Halbjahr 1999 ab; die Bahn verzeichnet, nach Rückgängen in den vergangenen Jahren, wieder Zuwächse – im Jahr 2000 waren es zwei Prozent mehr Bahnreisende und eine Steigerung der Transportleistung um 7,9 Prozent; die Mitfahrzentralen melden im ersten Halbjahr 2000 einen Zuwachs von 25 Prozent. Ebenso nimmt die Zahl der Autos mit umweltfreundlichem Kraftstoff – zum Beispiel Erdgas – sowie der besonders sparsamen 3- und 5-Liter-Autos auf unseren Straßen zu."[72] Nach Simulationsrechnungen zur Wirkung der erhöhten Kraftstoffbesteuerung kommt das Umweltbundesamt zum Schluss, dass im Jahr 2002 wegen der Ökologischen Steuerreform vermutlich sieben Millionen Tonnen CO_2 weniger ausgestoßen werden.

Hält sich dieser Trend, wäre das eine Bestätigung für die von IEA und EU geforderte neue Preispolitik im Verkehr und seinem Nutzen für die Umwelt.

Literatur

Bose, M. (1997): Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region, Harburger Berichte zur Stadtplanung, Bd. 9, Hamburg.

Bundesanstalt für Strassenwesen (2002): Auswirkungen der Telearbeit auf das Verkehrsverhalten. In: bast-info, H.5.

Bundesanstalt für Strassenwesen (2002): Volkswirtschaftliche Kosten durch Straßenverkehrsunfälle in Deutschland 2000. In: bast-info, H. 12.

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland. Berlin.

Clark, C. (1957): Transport: Maker an Breaker of the Cities. In: Town Planning, No. 28. P. 237ff.

EU-Kommission (2001): Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik 2010 – Weichenstellungen für die Zukunft, Brüssel.

Fürst, D. (2001): Kontinuität und Wandel der Raumplanung. Vortrag beim Zukunftsforum Raumplanung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung im Internationalen Kongresszentrum Bundeshaus in Bonn am 15./16. November.

Grober, U. (2001): Die Idee der Nachhaltigkeit als zivilisatorischer Entwurf. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B24.

Hall, P.; Pfeiffer, U. (2000): Urban 21 – Der Expertenbericht zur Zukunft der Städte, Stuttgart/München.

Heinze, G. W.; Kill, H. H. (1997): Freizeit und Mobilität, Neue Lösungen im Freizeitverkehr, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.

Heinze, G. W.; Romero, A. (2000): Verkehr in Stadt und Region. Konzepte, Leitbilder, Instrumente. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Verkehr in Stadt und Region, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 211, Hannover.

IEA (2000) : International Energy Agency, The road from Kyoto - Current CO_2 and Transport-Policies in the IEA. o. O.

Koll-Schretzmayr, M (2002): Ist die Raumplanung am Ende? In: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DIPS), Nr. 148.

Läpple, D. (1995): Die mobile Gesellschaft und die Grenzen des Raums. In: Akademie für Raumschorschung und Landesplanung(1995): Kurskorrektur für die Raumordnungs- und Verkehrspolitik – Wege zu einer raumverträglichen Mobilität. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 198.

Lotter, W. (2002): Spurwechsel. In: Brand eins, H.2, 56.

Petschow, U. (o. J.): Auswirkungen der Globalisierung auf eine nationale Politik der Nachhaltigkeit, Landeszentrale für Politische Bildung Baden Württemberg, Internet: www.lpb.bwue.de/publikat/global/petsch.htm.

Ritter, E.-H: (2001): Abschlussvortrag beim Zukunftsforum Raumplanung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 15./16. November im Internationalen Kongresszentrum Bundeshaus in Bonn.

Schäffler, H. (1996): Verfahrensfrage. Wer legt eigentlich fest, was Nachhaltige Entwicklung ist und wer sie steuert? In: Politische Ökologie Nr. 46.

Schultheis, J. (2001): Entdeckungsreise in die Vororte der großen Stadt. Experten legen Programm fest, um die Zwischenstadt zu erforschen. In: Frankfurter Rundschau, 23. November, S. 35.

Schultheis, J: (2001): Daimler-Benz fährt auf die Region ab. Stiftung finanziert Expertenrunde, die über die Gestalt des Rhein-Main-Gebietes im 21. Jahrhundert nachdenkt. In: Frankfurter Rundschau, 3. November, S. 33.

Schultheis, J. (2001): Erkundungen im Labyrinth der Zwischenstadt. Historiker, Ökologen und Ökonomen debattieren über die Zukunft eines neuen Stadttypus'. In: Frankfurter Rundschau, 7. Februar, S. 6.

Schultheis, J. (2001): Die Gebietsreform im Kopf. Diskussion über Stadt- und Regionalmarketing an der Frankfurter Universität. In: Frankfurter Rundschau, 10. November, S. 33.

Siemens AG (1999): Mobilität und Verkehrswirtschaft im nächsten Jahrhundert. Nymphenburger Gespräche 1999. Internet: w4.siemens.de/Ful/de/archiv/nymphenburg/ nymphenburg1999/index.html

Strubelt, W. (2001): Raumentwickung und Raumordnung in Deutschland - Kurzfassung des Raumordnungsberichtes 2000. Bonn.

T&E BULLETIN (2000): Nach CoP6-Farce. Verkehr größter Übeltäter. No. 94. Internet: www.t-e.nu/Publications/Bulletin/T&EBull94.pdf

Thermann, F. (2001): Learning from Hannover. Die Region Hannover - eine neue Form regionaler Kooperation als Vorbild für andere Metropolregionen? European Centre of Transportation and Logistics, ECTL-Working-Papers Vol. 4, Hamburg.

US Department of Transportation (2000): Transportation Implications of Telecommuting. In: National Transportation Library, o. J. Internet: ntl.bts.gov/DOCS/ telecommute.html. 85.

Van Dieren, W. (1995) Mit der Natur rechnen - Der neue Club-of-Rome-Bericht. Vom Bruttosozialprodukt zum Ökosozialprodukt, Basel.

Vester, F. (2001): Verkehr ist nicht gottgegeben – Politik und Automobilindustrie blockieren den Wandel. In: Frankfurter Rundschau, 9. Januar 2001, 6.

Welsch, W. (2001): Die Misere deutscher Baukultur, Vortrag beim Kongress Baukultur, 3. Bis 5. Dezember.

Anmerkungen

[1] Frederic Vester, Mitglied des Club of Rome, Leiter Studiengruppe für Biologie und Umwelt (München), „Verkehr ist nicht gottgegeben: Politik und Automobilindustrie blockieren den Wandel", in: Frankfurter Rundschau, 9. Januar 2001, Beilage Mensch -Technik -Umwelt, S. 6.

[2] Thomas Waschke, Abteilung Gesellschaft und Technik, DaimlerChrysler AG, zit. nach Wolf Lotter, Spurwechsel; in: Wirtschaftsmagazin brand eins, Hamburg, Heft 2, 2002, S.56.

[3] „Die Stadtflucht ist eher eine Vertreibung", in: Die Welt, S.. 18, 22. Februar 2002. Der Artikel stellt eine Untersuchung der Wohnungsbauförderungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen (WfA) vor. Danach ziehen offenbar 60 Prozent der Abwanderer wieder in eine Mietwohnung. Als Gründe der Abwanderung aus der Stadt nennen die Autoren der Studie Lärm, zu wenig Freifläche und Suche nach sozialer Heterogenität. Daraus folgern die Autoren, dass es weniger eine Stadtflucht und mehr eine Stadtvertreibung sei.

[4] Wissenschaftliche Informationen der Bundesanstalt für Straßenwesen, Auswirkungen der Telearbeit auf das Verkehrsverhalten, bast-info 5, 2002., vgl. www.bast.de. Die Untersuchung basiert auf der Befragung von 80 Personen. Die befragten Telearbeiter sind im Mittel 2,4 Tage zu Hause. Die tägliche Verkehrsleistung ging dabei um durchschnittlich 25 Prozent zurück. Die BASt schlägt deshalb vor, Telearbeit gezielt zu fördern, um die Verkehrsnachfrage zu senken. Zum Vergleich: 1997 lag die Verkehrsleistung beim motorisierten Individualverkehr bei 750 Milliarden Personenkilometern.

[5] Vgl. dazu die Studien von Patricia Mohktarian, Professor of Civil and Environmental Engineering and Faculty Associate, Institute of Transportation Studies, University of California, Davis, vor allem "Telecommuting and Travel: State of Practice, State fo the Art", in: Transportation. Vol. 18, No. 4, 1991, pp. 319ff.; und "Tele-communications and Travel Behavior", in: Transportation (Special Issue), 1991.

[6] G. Wolfgang Heinze/Andreas Romero, „Verkehr in Stadt und Region, Konzepte, Leitbilder und Instrumente", in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Verkehr in Stadt und Region, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 211, Hannover 2000, S. 3.

[7] Telework America (TWA) 2000, vgl. www.telecommute.org/twa/twa2000/research_results_key.shtml.

[8] US Department of Transportation, „Transportation Implications of Telecommuting", in: National Transportation Library, S. 85ff., ntl.bts.gov/DOCS/telecommute.html.

[9] Transportation Implications of Telecommuting, ebd.

[10] T&E-Bulletin, „Nach CoP6-Farce: Verkehr größter Übeltäter", in: Nachrichten vom Europäischen Verband für Verkehr und Umwelt, No. 94, Dezember 2000, S.1.

[11] T&E-Bulletin, ebd. Vgl. auch www.t-e.nu/Publications/Bulletin/T&EBull94.pdf.

[12] EU-Kommission, Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft", Brüssel, 2001, S. 11. Das Weißbuch bezieht sich auf eine Entscheidung des Europäischen Rates von Göteborg.

[13] Vgl. „Leistung und Verbrauch entkoppelt – Die Schadstoffbelastung in Deutschland ist seit 1990 deutlich gesunken", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, S. 10, 19. Februar 2002.

[14] Weißbuch Verkehr 2001, S.6.

[15] Weißbuch Verkehr 2001, S. 10.

[16] Durch die Verspätungen sind nach Angaben der EU 1,9 Milliarden Liter Flugbenzin zusätzlich verbraucht worden.

[17] Peter Hall/Ulrich Pfeiffer, Urban 21, Stuttgart/München 2000, S. 338.

[18] Wissenschaftliche Informationen der Bundesanstalt für Straßenwesen, Volkswirtschaftliche Kosten durch Straßenverkehrsunfälle in Deutschland 2000, bast-info 12, 2002.

[19] Weißbuch Verkehr 2001, S. 24.

[20] BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH, Freiburg; ifo Institut für Wirtschaftsforschung München; Intraplan Consult GmbH, München; PLANCO Consulting (Essen): Verkehrsprognose 2015 für die Bundesverkehrswegeplanung, Schlussbericht, München/Freiburg/Essen 2001.

[21] Verkehrsprognose 2015, S. XII.

[22] Laisser-faire-Szenario: Es gibt keine verkehrspolitischen Maßnahmen zur Steuerung der Verkehrsentwicklung; Integrationsszenario: Enthält preispolitische Maßnahmen, aber keine drastischen Erhöhung der Kosten des Verkehrs. Vgl. Verkehrsprognose 2015, S. III.

[23] Verkehrsprognose 2015, S. XV.

[24] Weißbuch Verkehr, 2001, S. 29.

[25] Territorialprinzip: Über dem Gebiet Deutschlands und Auslandsverkehr bis zur/ab der Grenze, ohne Überflugverkehr. Der Wahrheit näher kommt das so genannte Standortprinzip. Danach zählt sowohl der innerdeutsche Verkehr wie der Auslandsverkehr mit der gesamten Flugstrecke für die Berechnung der CO_2-Emission.

[26] Verkehrsprognose 2015, S. XX.

[27] Weißbuch Verkehr 2001, S. 24.

[28] Henry Beierlorzer/Karl Ganser, „Ein neuer städtebaulicher Standard", in: Stadtbauwelt 121, 1994, S..657, zit. nach Dieter Läpple „Die mobile Gesellschaft und die Grenzen des Raums", in: ARL Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 198, 1995, „Kurskorrektur für die Raumordnungs- und Verkehrspolitik", S. 38.

[29] „Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung". S. 240. Der Entwurf des Berichtes war von Staatsminister Hans Martin Bury am 19. Dezember 2001 vorgestellt worden, nachdem zwei Tage zuvor der Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung den Bericht präsentiert hatte. Im Bericht werden 21 Ziele und Indikatoren für die Zukunft Deutschlands im 21. Jahrhundert vorgestellt. Der Bericht kann aus dem Internet heruntergeladen werden: www.dialog-nachhaltigkeit.de/html/infos.htm

[30] Ebd., S. 81. Bedenklich ist, dass der Flächenverbrauch seit 1993 stetig zunimmt: Von 120 ha (1993-1997) über 124 ha (1998) auf inzwischen 130 ha. Bis zum Jahr 2020 soll der Flächenverbrauch auf *30 ha* täglich reduziert werden.

[31] Technische Universität Braunschweig, vgl. www-public.tu-bs.de:8080/~schroete/agenda.htm

[32] Nymphenburger Gespräche der Siemens AG, 1999, „Mobilität und Verkehrswirtschaft im nächsten Jahrhundert", 15. Juli 1999; VDI-Nachrichten, 28. August 1998, „Der wachsende Straßenverkehr macht die Deutschen reich".

[33] Vgl. www.projektwerkstatt.de/verkehr/library/ver_kost.html.

[34] Weißbuch Verkehr 2001, S. 84.

[35] Wolfgang Ziebart (BMW) über die „Zukunft des Individualverkehrs" bei den Nymphenburger Gesprächen am 15. Juli 1999 in München. Vgl. w4.siemens.de/Ful/de/archiv/nymphenburg/nymphenburg1999/index.html.

[36] vgl. Michael Bose, „Siedlungsstrukturelle Entwicklungen in den Stadtregionen", S. 17, in: Bose (Hrsg.), „Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region?" Harburger Berichte zur Stadtplanung, Bd. 9, Hamburg 1997.

[37] G. Wolfgang Heinze/Heinrich H. Kill, „Freizeit und Mobilität, Neue Lösungen im Freizeitverkehr", Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1997, S. 7ff. bes. 11. Die Autoren machen am Beispiel Nürnberg deutlich, wie die erreichbare Fläche in den vergangenen 120 Jahren gewachsen ist. 1880 hatte der Naherholungsraum von Nürnberg eine Fläche von 11 bis 16 Quadratkilometer, 1969 umfasste er eine Fläche 30.000 Quadratkilometern.

[38] Heinze/Kill, ebd., S. 13.

[39] Heinze/Kill, ebd., S. 14.

[40] Der Jenaer Philosoph Wolfgang Welsch hat kürzlich in Köln unter dem Titel „Die Misere deutscher Baukultur" beim Kongress Baukultur in Deutschland (3. bis 5. Dezember 2001) zu diesem Thema eine vorzügliche Rede gehalten und das veränderte und zu verändernde Verhältnis zwischen Mensch und Welt in den Mittelpunkt seiner Ausführungen gestellt.

[41] Vgl. dazu Ulrich Grober, „Die Idee der Nachhaltigkeit als zivilisatorischer Entwurf", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/2001, S. 3ff.

[42] Novalis, Schriften, Bd. 2, Darmstadt 1965, S. 417, hrsg. v. Paul Kluckhohn und Richard Samuel.

[43] Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, „Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle", Kurzfassung, Berlin 2002. www.umweltrat.de/pdf/press02.pdf.

[44] Harald Schäffler, Verfahrensfrage. Wer legt eigentlich fest, was Nachhaltige Entwicklung ist und wer sie steuert? In: Politische Ökologie. Nr. 46, Mai/Juni 1996, S. 21.

[45] Siehe www.ib.hu-berlin.de/~wumsta/uk/ukziel2.html.

[46] Wendelin Strubelt, Vorwort zu „Raumentwicklung und Raumordnung in Deutschland – Kurzfassung des Raumordnungsberichtes 2000", Bonn 2001. In Paragraph 1, Abs. 2 des ROG heißt es: „Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe ... ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaft, großräumig ausgewogenen Ordnung führt." Dazu gehöre, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten, aber auch die Standortvoraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen und die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken.

[47] Peter Hall/Ulrich Pfeiffer, Urban 21, S. 337.

[48] Colin Clark, „Transport: maker an breaker of the cities", in: Town Planning Review, 1957, No. 28, S. 237ff.

[49]Vgl. „Die Gebietsreform im Kopf – Diskussion über Stadt- und Regionalmarketing an der Frankfurter Universität", in: Frankfurter Rundschau, 10. November 2001, S. 33.

[50] Ebd.

[51] Vgl. Felix Thermann, „Learning from Hannover: Die Region Hannover – eine neue Form der regionalen Kooperation als Vorbild für andere Metropolregionen?", European Centre für Transportation and Logistics, Technische Universität Hamburg-Harburg, ECTL Working Papers, Bd. 4, Hamburg 2001, S. 69.

[52] Ernst-Henning Ritter, Abschlussvortrag beim „Zukunftsforum Raumplanung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung am 15./16. November 2001 im Internationalen Kongresszentrum Bundeshaus Bonn.

[53] Der in Oxford lehrende Wirtschaftsgeograph Eric Swyngedouw hat die Wörter „Globalisierung" und „Lokalisierung" Anfang der 90er Jahre zu „Glokalisierung" verschmolzen, um die Wechselseitigkeit des Prozesse zu bezeichnen.

[54] Martina Koll-Schretzmayr, „Ist die Raumplanung am Ende?", in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), Nr. 148, 2002, S. 2.

[55] Dietrich Fürst, Kontinuität und Wandel der Planungsphilosophie", Vortrag beim „Zukunftsforum Raum-planung" in Bonn 2001. Unter „place" versteht Fürst die Region/das Gebiet als System und Lebensumfeld, „space" ist lediglich der Standort. „Place setzt deshalb kollektives Mitgestalten voraus, space ist eher konsumtiv/intensiv zu verstehen. Wenn aber place der Gegenstand des Planens ist, dann müssen kommunikative Prozesse organisiert werden."

[56] Dietrich Fürst, Regionalverbände – Organisationen zwischen kommunalem Egoismus und regionaler Vernunft vor neuen Aufgaben?", in: Bose (Hrsg.), Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region, Harburger

Berichte zur Stadtplanung, Bd. 9, Hamburg 1997, S. 124.

[57] Fürst, ebd. S. 134. Er fährt fort: „Und wenn mit wachsender Kooperation immer mehr Verteilungskonflikte auftreten, dann ist das informelle Einstimmigkeitsprinzip auf Dauer auch nicht mehr haltbar."

[58] Fürst, „Kontinuität und Wandel der Planungsphilosophie", Vortrag beim Zukunftsforum Raumplanung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Bonn, 2001.

[59] Johann Jessen, „Führt das städtebauliche Leitbild der kompakten und durchmischten Stadt zur Stadt der kurzen Wege?", in: Michael Bose, „Die unaufhaltsame Auflösung...", Hamburg 1997, S. 94. Jessen bezieht sich bei der Aufzählung der Steuerungsinstrumente auf Apel/Henckel, „Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten der Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung", in: Deutsches Institut für Urbanistik – Beiträge zu Stadtforschung, 16, Berlin 1995.

[54] Peter Hall/Ulrich Pfeiffer, Urban 21, ebd., S. 364f.

[60] Ebd., 349ff. Informationen über Curitiba unter www.curitiba.pr.gov.br/pmc/ingles/index.html.

[61] Cassio Taniguchi, „Transport and Urban Planning in Curitiba", in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), Nr. 147, 2001, S. 14. www.orl.arch.ethz.ch/disp/pdf/147/147_2.pdf

[62] Taniguchi, ebd., S. 16. Er fährt fort: "Planning uses this as a leaver within an urban structuring process that makes possible an organicism of several urban functions – all of them mixed. That was precisely one of the goals of the Capacity-Building Job Line: to create a structure."

[63] Heinze/Kill, Freizeit und Mobilität, ebd., S. 116.

[64] International Energy Agency, „The road from Kyoto – Current CO_2 and Transport Policies in the IEA", o.O. 2000, S. 152. Vgl. auch www.iea.org/books/studies/2000/kyoto2000.pdf.

[65] Ulrich Petschow, „Auswirkungen der Globalisierung auf eine nationale Politik der Nachhaltigkeit", Landeszentrale für politische Bildung, Baden-Württemberg. Vgl. www.lpb.bwue.de/publikat/global/petsch.htm.

[66] IEA, ebd. S. 148.

[67] Vgl. dazu Wouter van Dieren (Hrsg.), „Mit der Natur rechnen – Der neue Club-of-Rome-Bericht. Vom Bruttosozialprodukt zum Ökosozialprodukt", Basel etc. 1995.

[68] Thomas Sieverts, Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Braunschweig/Wiesbaden 1997

[69] Vgl. „Entdeckungsreise in die Vororte der großen Stadt – Experten legen Programm fest, um die Zwischenstadt zu erforschen", in: Frankfurter Rundschau, 23. Nov. 2001, S. 35; „Daimler-Benz fährt auf die Region ab – Stiftung finanziert Expertenrunde, die über Gestalt des Rhein-Main-Gebietes im 21. Jahrhundert nachdenkt", in: Frankfurter Rundschau, 3. November 2001, S. 33; „Erkundungen im Labyrinth der Zwischenstadt – Ladenburger Diskurs – Historiker, Ökonomen und Ökologen debattieren über die Zukunft eines neues Stadttypus", in: Frankfurter Rundschau, 7. Februar 2001, S. 6.

[70] Der Deutsche Städtetag fordert deshalb eine gezielte Politik gegen die Stadtflucht. „Die derzeitige einheitliche Eigenheimzulage verstärkt die Abwanderungstendenz ins Umland geradezu" sagt der Hauptgeschäftsführer des Städtetages, Stephan Articus. Vgl. Deutscher Städtetag: „Eigenheimzulage muss regionalisiert werden", Pressemitteilung vom 18. April 2002.

[71] Informationsdienst Wissenschaft (idw), Pressemitteilung Umweltbundesamt, „Drei Jahre Ökologische Steuerreform", 2. April 2002.

Hans Pohle

Diskussionsbericht

Mit der Feststellung, dass wir heute jeden Tag zur gleichen Zeit im gleichen Stau stehen, statt mobil zu sein, leitete der Moderator Jürgen Schultheis, Frankfurter Rundschau, in das Podium 3 ein. Aus Mobilität werde Immobilität. Im Zeitraum zwischen 1970 und 2000 hat sich der Fahrzeugbestand (PRW und LKW) in der EU verdreifacht, bis 2015 wird das Verkehrsaufkommen weiter erheblich steigen. Im Personenverkehr wird eine Steigerung um ca. 20 %, im Güterverkehr um ca. 100 % prognostiziert. Die Folgen für die Umwelt, insbesondere was die CO_2-Belastung und die weiter fortschreitende Flächeninanspruchnahme, insbesondere der Freiflächen für Verkehrszwecke, angehe seien dann nicht mehr hinnehmbar. Verkehr in der heutigen Form mit dem derzeitigen Modal-Split müsse damit als nicht nachhaltig bezeichnet werden.

Für die Diskussion stellte der Moderator 2 Kernfragen an die beiden Teilnehmer auf dem Podium:

- Ist der dargestellten Problemanalyse und seiner Schlussfolgerung der Nicht-Nachhaltigkeit des Verkehrs zuzustimmen?
- Welche Handlungsempfehlungen an die Politik allgemein und insbesondere an die räumliche Planung können zur Lösung dieser Probleme gegeben werden?

Dieser generellen Problemanalyse stimmte der erste Diskutant Prof. Dr. Holzapfel, Universität Gesamthochschule Kassel, zu. Er machte dies an der grundsätzlich nicht hinnehmbaren Zahl der Verkehrstoten sowie am hohen Rohstoffverbrauch für den motorisierten Individualverkehr (MIV) fest. Diese Form des Verkehrs zerstöre langfristig ihre eigenen Grundlagen, die Siedlungsstrukturen und die Lebensbedingungen der Menschen. Sie sei ein „ticket of no return". Mit den politischen Rahmenbedingungen, z.B. mit der Eigenheimförderung oder der Pendlerpauschale im Steuerrecht, würden diese Tendenzen noch zusätzlich verstärkt und falsche Anreize für die Menschen gesetzt. Es werden so langfristige Strukturen geschaffen (Stichwort Zwischenstadt), die sich bald als nicht mehr tragbar, d.h. nachhaltig, erweisen würden.

Die eigentlich zu beantwortende Frage sei nicht nach zuviel oder zuwenig Verkehr, sondern ob der Verkehr zu billig oder zu teuer sei, so das Eingangsstatement des zweiten Podiumsteilnehmers Dr. v. Hirschhausen, TU Berlin. Er trage seine Kosten nicht, und zwar weder in der Stadt noch in der Fläche. Zugleich sei das Verhältnis zwischen Transportleistungen und BIP zunehmend gestiegen, was auch durch die Nichtanlastung von individuellen und gesamtwirtschaftlichen Kosten auf die jeweiligen Verkehrsträger weiterhin gefördert würde. Mobilität werde sowohl auf der Straße als auch auf der Schiene immer noch erheblich subventioniert.

Konsequenterweise forderte Hirschhausen als erste und zugleich zentrale Maßnahme, diese Subventionierungen von Straße und Schiene einzustellen und beiden ihre tatsächli-

chen Kosten anzulasten. Dazu könne dann das Instrument der Straßenbenutzungsgebühren, sowohl auf den Autobahnen, aber auch eine Zugangsmaut für die Städte, genutzt werden. Damit könne dem Trend der Suburbanisierung und der Zunahme lokaler und globaler Umweltschädigungen durch Verkehr entgegengewirkt werden. Der Suburbanisierungsprozess und damit die weitere Flächeninanspruchnahme könne so auf ein verträgliches Maß begrenzt werden.

Dem entgegnete Holzapfel, dass eine solche Kostenerhöhung kaum die gewünschten Wirkungen erzielen könnte, da sie weitgehend soziale Aspekte vernachlässige. Langfristige Gewohnheiten der Menschen, der vielfach auch durch Politik propagierte und geförderte Lebensstil der Moderne und die damit einhergehende positive Bewertung von Verkehr seien durch die Erhöhung seiner Kosten nicht zu verändern. Vielmehr komme es darauf an, den Menschen bessere Alternativen, z.B. beim Leben in der Stadt, aufzuzeigen und sie zu einer Umstellung ihrer Lebensweise zu veranlassen. Sowohl gute Vorbilder als auch das konsequente Aufzeigen der Folgen ihrer heutigen Lebensformen könnten ein solches Umdenken bewirken und zur Vermittlung nachhaltigen Verhaltens beitragen.

Für v. Hirschhausen sind dagegen gerade die damit zum Ausdruck kommenden subjektiven Wertungen und Grundhaltungen der Menschen zur Mobilität der Grund, die Möglichkeiten der „Umerziehung durch neue Leitbilder" skeptisch zu betrachten. Solange mit der Subventionierung von Mobilität eine interpersonelle Umverteilung zugunsten der oberen Schichten und zu Lasten der Geringverdienenden, der Alleinstehenden und alten Menschen verbunden ist, sei es nicht einzusehen, auf die Abschaffung dieser Subventionen und eine kostengerechte Anlastung im Verkehr zu verzichten. Die korrekten Preissignale würden dann die Bürger eher zu einer entsprechenden Bewusstseinsänderung und neuem Verhalten veranlassen.

Unterstützt werden könnte dieser Weg der Steuerung des Verkehrs mit Hilfe richtiger Preissignale durch eine entsprechende Raumordnungspolitik, die auf Nutzungsmischung, Dichte und Polyzentralität der Stadt setzt. Für die Siedlungsstruktur insgesamt sei die Konzeption der dezentralen Konzentration als Leitbild unverzichtbar. Sie sei unter verkehrsvermeidenden Gesichtspunkten positiv zu bewerten und würde durch einen kostengerechten Verkehr auch befördert werden. Darüber hinaus könne man an neue, ökonomische Instrumente der Steuerung, wie z.B. Auktionen oder Versteigerung von Lizenzen und Nutzungsrechten, denken.

Holzapfel stimmte diesen Möglichkeiten für die raumplanerische Steuerung zwar in der Grundtendenz zu, ergänzte dies jedoch um die Aspekte, die mit den Stichworten einer neuen kooperativen Planungskultur beschrieben werden: Freiwillige Vereinbarungen, kommunikative Planung, Kooperationen von Städten und Regionen auch im globalen Maßstab und die planerische Öffnung für Möglichkeiten zum Experimentieren seien Schritte auf dem Weg zu einem nachhaltigen Verkehr.

Die Diskussion im Plenum bestätigte die vom Moderator zusammengefassten Ergebnisse des Podiums. Der Raumplanung käme eine wesentliche Rolle bei der nachhaltigen, raumverträglichen Gestaltung des Verkehrsgeschehens zu. Ein so gestalteter Verkehr sei aber gleichzeitig auch ein geeignetes Mittel, die Nachhaltigkeit der Räume zu sichern. Die derzeitige Verkehrswegeplanung sei jedoch in ihrer Orientierung am gestrigen Bedarf

nicht an nachhaltigen, langfristigen Vorstellungen für die Zukunft ausgerichtet; Rückwege zu anderen Nutzungsmustern würden damit heute verbaut und falsche Anreize gesetzt. Solange dabei nur auf den rasant steigenden Freizeit- und Einkaufsverkehr reagiert werde, anstatt ihn unnötig zu machen, könnten nachhaltige Lösungen für unsere Verkehrsprobleme allein aus dem Verkehrsbereich nicht kommen. Viele kleine Schritte in vielen Bereichen, auch in der Raumplanung, seien dazu erforderlich.

Klaus Töpfer

Nachhaltige Entwicklung aus globaler Sicht

Warum sollen sich die Deutschen mit Nachhaltigkeit beschäftigen?

Herr Präsident Ritter, sehr geehrter, lieber Herr Kollege Zimmermann,

meine sehr verehrten Damen und Herren, dear colleagues, meine guten alten Kollegen aus vielen Jahren zuvor,

zunächst muss ich mich bei der Akademie entschuldigen, dass ich mich so rar mache, dass ich nicht mehr viel mitarbeiten kann. Einer der Preise, die man für diese Position bei den Vereinten Nationen zahlt, besteht darin, dass über lange Jahre gewachsene soziale Kontakte etwas zu kurz kommen.

Die Frage an mich heute ist eine sehr konkrete. Warum sollen sich die Deutschen mit Nachhaltigkeit beschäftigen? Eine außerordentlich aktuelle Frage, denn in etwa vier Monaten findet 10 Jahre nach Rio in Johannesburg der „Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung" statt. Warum soll man sich darüber in Deutschland Gedanken machen? Warum soll man dem Bundeskanzler, dem Bundespräsidenten empfehlen, zu diesem Gipfel zu fahren, selbst in einer Zeit, wo man ganz sicher hier in Deutschland andere Prioritäten hat? Hat das etwas mit unserem täglichen Leben zu tun und wenn ja, in welcher Richtung ist das zu verstehen? Lassen Sie mich etwas ausholen, um diese Frage zu beantworten.

Als ich vor nunmehr gut vier Jahren nach Nairobi ging, um bei den Vereinten Nationen für die Umweltpolitik zuständig zu sein, stand in einem immer am Montag in Hamburg erscheinenden Magazin ein schöner Artikel mit dem Titel „Ab nach Nairobi". In vielen Gesprächen mit Freunden und Bekannten hörte man immer wieder den Satz: „Das ist ja eigentlich ganz faszinierend für die Umweltpolitik jetzt auch global verantwortlich zu sein. Aber in Nairobi?" Wie sind solche Reaktionen möglich? Um ganz ehrlich zu sein, hatte ich auch einige Anpassungsschwierigkeiten. Und nach den vier Jahren bin ich zu der Überzeugung gekommen, für diese Organisation gibt es eigentlich gar keinen besseren Standort. Man ist von einem Umweltpolitiker zu einem Politiker der Nachhaltigen Entwicklung geworden. Wobei ich Politiker im breitesten Sinne des Wortes verstehe und heute weder in der einen oder der anderen Richtung mit einer bestimmten politischen Meinung identifiziert werden kann.

In den hochentwickelten Ländern sagen heute die Menschen: „Aber wir müssen doch wenigstens erreichen, dass wir die Umweltstandards und die Sozialstandards international harmonisieren." In den Entwicklungsländern äußern viele Menschen die Befürchtung, dass dies genau die Reaktion derer sei, die einen guten Grund suchen, um ihre Märkte gegenüber Produkten aus dem Ausland zu verschließen. Es ist ein faszinierendes Beispiel des Herrn Holzapfel, dass er dieses kleine Honigglas uns hier vor Augen stellt. Und jeder

hat dann wohl auch gedacht: Wenn Sie die Kosten dieses Transports und die damit verbundenen ökologischen Implikationen einbeziehen, stellt sich die Frage, ob man wirklich aus den Entwicklungsländern solch einen ökologischen Honig herankarren soll. Die Entwicklungsländer werden kontern, dass die damit verbundenen Co_2-Emissionen eines hoffentlich nicht in diesem Glase exportierten Honigs wirklich nicht die Belastungen erhöhen, und werden fragen, ob es nicht viel besser wäre, z. B. 10 % des Verkehrs in Europa oder Nordamerika einzusparen und damit anderen Regionen Entwicklungsmöglichkeiten zu geben. Es gibt so etwas wie eine Assimilationskapazität der Natur, die auf regionaler, fast kommunaler Ebene, auf kontinentaler und auf globaler Ebene genutzt wird. Aber die Frage ist immer: Wer nutzt sie denn? Und wenn ich diese Nutzungsverteilung nur an die Preise binde, wird nur derjenige sie nutzen können, der es sich leisten kann. Gibt es nicht auch soziale Gründe, die es demjenigen erlauben sollten, sie zu nutzen, der die Mittel gegenwärtig nicht hat? Sie perpetuieren ja eigentlich global eine Einkommensverteilung, die Sie ja gerade aufarbeiten wollen. Deswegen geht es bei globalen Vereinbarungen nicht darum, dass wir die Entwicklungsländer davon überzeugen, Co_2 jetzt einzusparen. Es hieße eher, sie davon zu überzeugen, dass Natur in ihrer Vielfalt zu erhalten und die Abfälle vernünftig zu behandeln sind. Die entscheidende Frage ist: Wie beteiligt sich eigentlich der hochentwickelte Bereich dieser Welt, der ja gerade durch die Nutzung der Assimilationskräfte der Natur in der Vergangenheit seinen Wohlstand erarbeitet hat, daran, das wir dieses jetzt auch in den Entwicklungsländern erreichen können?

Ich brauche niemanden davon zu überzeugen, dass wir im Bereich des Ozonschutzes FCKW abzubauen haben. Wiederum sind es die Entwicklungsländer, die durch die Zerstörung der Ozonschicht dummerweise wiederum am meisten zu leiden haben. Zurecht beschweren sie sich, dass sie die von uns erzeugten, teureren Alternativprodukte nutzen sollen. Sie fordern, dass die Industrieländer ihnen zumindest entscheidend behilflich sind, wenn sie diesen Weg gehen sollen. Mit allen internationalen Verträgen wird immer geklärt, wie die damit verbundenen Kosten zu bewältigen sind. Im Bereich von Ozon haben wir es geschafft, wir haben einen „multilateral fund" eingerichtet, der bisher 1,2 bis 1,3 Milliarden US-Dollar dafür eingesetzt hat, dass die additiven Kosten einer neuen Technologie von denen bezahlt wurden, die vorher durch die Nutzung dieser Stoffe die Schäden verursacht haben. Ich finde, eine nachhaltig-vernünftige Überlegungsweise.

Wir müssen also unseren Bürgern deutlich machen können, dass ihr Verhalten globale Wirkungen, auch Wirkungen über die Zeitachse hinaus hat, die für ihr Leben hinterher wieder von größter Bedeutung sind. Denn es gab eine Zeit, in der wir den Menschen sagen konnten: Wir können es euch zeigen; der Wald wird zunehmend belastet und geschwächt. Wir konnten zeigen: Die Arten im Rhein nehmen ab und in dieser Zeit ist selbst Töpfer nie auf die Idee gekommen, durch den Rhein zu schwimmen! Wir konnten also die Umweltprobleme sichtbar, riechbar, fühlbar machen und damit Rückwirkungen auch im politischen Bereich erzeugen. Wurde damals in einer Umfrage nach der Bedeutung der einzelnen politischen Aufgabenfelder gefragt, gab es gar keine Diskussion. Umwelt war auf Platz eins oder zwei.

Viele denken, dass die Probleme aufgearbeitet wurden und dass wir uns damit nicht mehr zu beschäftigen brauchen. Wir trennen den Abfall, wir haben die grünen und gelben Tonnen, der Rhein weist wieder die alte Artenvielfalt auf, auch der Lachs kommt wieder

und nicht nur Töpfer schwimmt jetzt im Rhein. Wir haben gesehen, dass wir mit Katalysatoren und mit Entschwefelungsanlagen Schadstoffe entscheidend verringern können. Nun haben die Menschen andere Probleme und Schwierigkeiten mit einer Veränderung der Altersstruktur, mit Alterssicherung usw.

Wir müssen nun deutlich machen können, dass Nachhaltige Entwicklung, meine Damen und Herren, so etwas wie die Friedenspolitik der Zukunft ist. Dass dort, wo wir die Abwälzung von Kosten nicht in den Griff bekommen, die Menschen zurückfragen: „Warum tragen wir die Kosten derer, die glauben, sie könnten sich nicht anders verhalten oder andere Technologien entwickeln?" Nur wenn wir dieses schaffen, halte ich dafür, dass wir uns darüber Gedanken machen, was in Johannesburg zu tun ist.

Mit dem Handeln müssen wir zuerst zu Hause beginnen.

Nachhaltige Entwicklung, der Johannesburg-Gipfel, ist eben nicht ein Gipfel der entwickelten Länder für die armen Entwicklungsländer, sondern es ist ein auf beiden Säulen aufbauender Gipfel. Kofi Annan hat in seiner Rede vor der London School of Economics gesagt, es müsste ein Gipfel „of responsible prosperity for all" sein. Mich hat das immer erinnert an die Tatsache, dass in Deutschland zum einzigen Mal eine Partei die absolute Mehrheit gewonnen hat, deren Wahlslogan „Wohlstand für alle" lautete. Meine Frage ist: Gilt das global? Und wenn es global gilt, was bedeutet es und wie können wir das umsetzen? Denn wir können schlechterdings nicht bei uns sagen: Wohlstand für alle und bei anderen sagen: Das gilt für euch aber nicht. Responsible prosperity for all. Das bedeutet zuerst einmal zu sagen: Machen wir den Wohlstand bei uns wirklich verantwortbar. Gehen wir davon aus, dass dort, wo wir Abwälzungen haben, diese Abwälzungen nicht für friedliche Entwicklung in der Zukunft geeignet sind. Und die Abwälzungen gehen weit über Klima hinaus. Kommen Sie mit mir nach Nairobi, und gehen Sie mit mir durch die Stadt und sehen sich den veralteten Autopark an. Dann sehen Sie, dass wir eigentlich unser Umweltgewissen beruhigen, indem wir umweltbelastende Produkte dorthin exportieren. Dort gibt es eine andere Relation der Kosten von Kapital und Arbeit und deswegen finden wir Produkte, die unglaublich viel Umweltkapital in Anspruch nehmen, dort wieder. Es war ein großer Fortschritt, als beschlossen wurde, in Deutschland kein DDT mehr zu produzieren, allerdings mit dem Ergebnis, dass DDT in den Entwicklungsländern mit Technik hergestellt wird, die den Arbeitsplatz höher belasten, als es bei uns je der Fall gewesen wäre. Wir sind schnell dabei zu sagen: Wir boykottieren den Import von Tropenholz und vergessen, dass es viel besser wäre, die Produkte zu boykottieren, die hier aus Tropenhölzern produziert werden. Es wäre besser, dieses Holz dort zu verarbeiten und die Furniere oder die Möbel zu exportieren, damit die Wertschöpfung dort ist.

Wir müssen uns in der Frage, warum sich Deutsche für Nachhaltigkeit interessieren sollen, klar werden: Wenn wir diese Nachhaltigkeit nicht bei uns umsetzen, dann werden daraus Abwälzungsvorgänge, die Unsicherheiten und Spannungen in der Welt mit sich bringen. Nebenbei gilt das natürlich nicht nur für die Frage der Umwelt. Das gilt genauso für den sozialen Bereich. Aber bevor ich darauf zu sprechen komme, noch ein Hinweis auf die Konsequenzen: Es ist zu Recht gesagt worden, dass in der Produktion drei Arten von Kapital eingesetzt werden: das Finanzkapital, das Humankapital und wohl auch das Naturkapital. In der Verteilungsdiskussion bei uns ist aber das Naturkapital nicht vertreten.

Wir fragen uns in jeder Tarifverhandlung, wie viel des Produktivitätszuwachses verteilen wir auf Arbeit oder Kapital? Die Frage, wie viel dieses Produktivitätszuwachses verteilen wir auch auf die Umwelt, wird nicht gestellt. Sicher ist dafür einer der zentralen Punkte auch die Information. Ist das mit höheren Kosten oder mit niedrigen Kosten verbunden? Deswegen kann man es den Entwicklungsländern zunächst gar nicht übel nehmen, wenn sie uns immer wieder den schönen Satz sagen: „Wir wollen es genauso machen wir ihr in eurem Entwicklungsprozess - erst reich werden, dann aufräumen".

Sie werden möglicherweise wissen, dass UNEP in diesem Jahr 30 Jahre alt wird. Wir sind ja das Ergebnis des ersten UN-Gipfels, der 1972 in Stockholm stattgefundenen "United Nations Conference on the Human Environment". Jetzt gehen wir zu einem Gipfel für Nachhaltige Entwicklung. Wir wollen unsere Position mit dem Motto verdeutlichen: 30 Jahre UNEP, Environment *for* Development. Und nicht "Environment *and* Development". Und das ist mein zweites Anliegen.

Es gibt einen Trend, Entwicklung und Armutsbekämpfung als erste und entscheidende Notwendigkeit zu sehen: Lasst uns die Umwelt etwas zurück stellen, wir können den Entwicklungsprozess nicht damit belasten. Wie sieht es auf der anderen Seite aus? Können wir so etwas wie eine „Entgrünung" der Nachhaltigkeitsdebatte global verantworten? Ich komme zu dem Ergebnis: Nein. Wir müssen mehr denn je deutlich machen, dass eine Armutsbekämpfung, die die Umweltdiskussion oder Umweltdimension ausschließt, auch eine schlechte Politik der Armutsbekämpfung ist. Wir müssen deutlich machen, dass in diese globalen Bezüge die Umweltdimension nicht als der Luxus der Reichen eingeht, sondern als die Notwendigkeit einer auch wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern. An vielen Stellen kann dies nur erreicht werden, indem auch die wirtschaftliche Investitionsqualität von Umwelt deutlich gemacht wird.

In der letzten Woche fand in Den Haag die Konferenz der Mitgliedsstaaten der Konvention über die Artenvielfalt statt; eine der ganz wichtigen Konventionen, die für meine Begriffe unterbewertet wird und gegenüber der Klimakonvention bisher zumindest die zweite Rolle spielt. Die Tatsache, dass in Den Haag über 125 Minister aus der ganzen Welt anwesend waren, belegt, wie sich das jetzt verändert. Es verändert sich, weil wir immer klarer sehen, dass die Artenvielfalt eben nicht nur ein Anliegen derer ist, die den - wenn Sie so wollen - ethischen Charakter der Vielfalt als Erhaltungsnotwendigkeit sehen, sondern dass Artenvielfalt eine unglaubliche wirtschaftliche Dimension und einen hohen Wert hat. Es ist gesagt worden, dass das letzte Jahrhundert ein Jahrhundert der Chemie und das jetzt begonnene ein Jahrhundert der Biologie wird. Wenn Sie gleichzeitig wissen, dass es eine direkte Korrelation zwischen dem Reichtum und der Artenvielfalt eines Landes gibt, die umgekehrt wirkt, dann können Sie davon ausgehen, dass die Artenvielfalt in den armen Ländern vorhanden ist und gegenwärtig noch von den Entwicklungsländern mehr oder weniger zum Nulltarif zur Verfügung gestellt wird. Damit ist das Gesamtproblem der „Global Commens" verbunden. Wie können wir es erreichen, dass dieser Teil der Umweltpolitik zentral mitgenutzt werden kann für den Bereich der Entwicklungsdimension? Wenn wir Umwelt nur unter dem Gesichtspunkt des Schutzes erhalten wollen, werden wir viele Länder nicht überzeugen können. Warum gibt es auf internationaler Ebene keine Leistungsbezüge für diejenigen im ländlichen Raum, die dort Natur erhalten? Die Entwicklungsländer müssen mit den schlechtesten „terms of trade" leben. In Den Haag haben

wir jetzt, wie es so schön heißt, „Not Legally Binding Principal Guidelines for Access and Benefit Sharing on Genetic Resources" verabschiedet. Also eine Richtlinie, die festhält, wie der Zugang zu genetischen Ressourcen und der Nutzenausgleich, der damit verbunden ist, zu regeln ist. Muss es nicht so etwas geben, wie das Recht des Erzeugers und die Rechte dessen, der dazu beigetragen hat, dass Vielfalt erhalten wurde? Jedem in der Welthandelsorganisation ist klar, dass wir ein Tripps-Akommen brauchen für die „Intellectual Property Rights". Was tun wir in Johannesburg, um deutlich zu machen, dass es auch so etwas wie die „Ecological Property Rights" gibt? Wie will ich den Entwicklungsländern erklären, dass auf der Grundlage der bei ihnen erhaltenen Artenvielfalt biotechnologische Lösungen möglich wurden und diese Lösungen dann hinterher zu hohen Preisen denen zurückverkauft werden, die vorher zum Nulltarif ihre biologischen Unterschiedlichkeiten zur Verfügung gestellt haben?

Ein Beispiel, wiederum auch ins Soziale hineingehend: Es ist für jemanden, der global tätig ist, immer sehr sehr schwierig zu verstehen, wie etwa Einwanderungsdiskussionen in Europa ablaufen. Wenn man liest, dass wir den Bevölkerungsrückgang hier nur stoppen können, wenn wir 200.000 Menschen jährlich einreisen lassen und ein Punktsystem regelt, wen wir brauchen, wer uns nutzt und wer uns nicht ausnutzt, dann frage ich mich immer, was denn dieses Humankapital eigentlich in einer globalen Nachhaltigkeitsdiskussion bedeutet? Können wir wirklich auf Dauer mehr oder weniger zum Nulltarif erwarten, dass andere diese Bezüge für uns mit erarbeiten? Nachhaltigkeit in Deutschland also – auch dieses im sozialen und im ökologischen Kapital, wie ich glaube, unglaublich spannend, unglaublich notwendig.

Lassen Sie mich also noch einmal die drei Komponenten festhalten: Auf der einen Seite muss der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung zunächst einmal hier anfangen. Wie können wir dazu beitragen, unsere Produktion so zu gestalten, dass die Abwälzung der Kosten und Nachteile auf andere vermindert wird? Sicherlich mit der Erwartung, dass darüber auch technologische Veränderungen und Verhaltensveränderungen mitgetragen werden. Bisher war ich immer der Meinung: Verhaltensweisen von Menschen werden sicherlich auch in milden Mainächten verändert und sie werden möglicherweise auch durch Predigten von savonarolaischer Qualität mit geprägt. Aber die wirklichen Verhaltensänderungen haben stets etwas mit Preisveränderungen zu tun. Das heißt also, wie kann ich über solche Veränderungen auch von Knappheitsrelationen neue Technologien entwickeln?

Zweiter Teilbereich: Wir müssen dazu beitragen, dass Entwicklungsprobleme solidarisch getragen werden.

Der dritte Teilbereich ist, dass wir dieses tun müssen, weil es eine der sinnvollsten und vernünftigsten Arten ist, Friedenspolitik global auf Dauer zu gestalten. Ein Scheitern von Johannesburg wäre deswegen für mich auch ein Scheitern des Signals an Entwicklungsländer, diese Entwicklungsleistung solidarisch zu tragen. Natürlich weiß ich, dass wir Haushaltsprobleme haben und dass die Frage, können wir es uns leisten, 0,7% des Bruttosozialprodukts für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen, im Raum steht. Gegenwärtig wird in Deutschland 0,27% des Bruttosozialproduktes und weltweit 0,22% für die Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben. Zu Rios Zeiten

lagen wir global bei etwa 0,4% und haben uns vorgenommen, 0,7% zu erreichen. Der Weg seitdem ging steil bergab. Da ist es nicht verwunderlich, dass viele vermuten, dass ja eigentlich viele Teile der Entwicklungspolitik und der Entwicklungshilfe nur geleistet wurden, weil geostrategische Positionen zu sichern waren. Seit der Überwindung der Ost-West-Polarität ist das Interesse an Entwicklungshilfe also scheinbar zurück gegangen. Wie kann ich jemandem deutlich machen, dass wir in der Entwicklungshilfe eine Verdopplung brauchen, wenn wir nicht klarmachen, dass dies auch für ihn und für seine Kinder von unheimlicher Bedeutung ist, weil es den Frieden ein Stück sicherer macht.

In einem Jahr, in dem die Vereinten Nationen und Kofi Annan den Friedensnobelpreis bekommen haben, muss man deutlich sagen: Dies ist nicht geschehen, weil wir Blauhelme eingesetzt haben, sondern es ist im wesentlichen Teil dadurch geschehen, weil klar war, dass vorsorgende Friedenspolitik in der Welt eine Bekämpfung von Armut und ein Abbau von diesen Abwälzungsprozessen ist, die die Welt ungeheuer belasten.

Dies sind also die drei Ansatzpunkte und im Augenblick die einzige Möglichkeit, die wir haben. Vieles von dem, was man noch von den Vereinten Nationen erhofft und abverlangt, lässt sich nur realisieren über das Mitwirken von Regierungen. Und deswegen müssen auch wir den Weg über die Zivilgesellschaft in ganz besonderer Weise mitverfolgen. Wir müssen dazu beitragen, dass solche Gedankengänge nicht in akademischen Zirkeln verbleiben, sondern für die Menschen wirklich nachvollziehbar sind. Deswegen hat Kofi Annan seinen Bericht zur Milleniumswende unter den Titel gesetzt: „We the people" und nicht „We the goverments".

Somit muss Johannesburg mehr sein als wiederum wohlwollende Erklärungen, es muss ein Gipfel der Umsetzung und des Handelns sein. Mit Blick auf die Finanzleistung sind wir auf dem Gipfel „Finance for Development" in Monterrey einen guten Schritt vorangekommen. Und es ist ein wichtiger Schritt, dass wir zum ersten Mal in den 10 Jahren, die seit dem Riogipfel vergangen sind, wieder einen Aufwärtstrend der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit haben. Ja, es ist richtig, dass wir auch Privatinvestitionen brauchen, aber wenn sie sich die Privatinvestitionen, die dramatisch angestiegen sind, in der regionalen Verteilung betrachten, dann sehen sie, dass Afrika einen Anteil von 2 % mit fallender Tendenz hat. Dort brauchen wir die öffentlichen Mittel der Steuerzahler als eine gute Investition. Der Gipfel in Johannesburg muss konkrete Handlungen festlegen, die auf bestimmte Zeitpläne hin ausgerichtet sind. Es muss ein Aktionsprogramm beschlossen werden, das festlegt, was von wem mit welchen Finanzmitteln zu tun ist. Das fehlte in Rio, das haben wir mit viel emotionaler Hoffnung auf die Friedensdividende nach der Überwindung der Bipolarität dieser Welt ersetzt. Wir sind darin nicht bestätigt worden und deswegen muss dies jetzt wirklich nachweislich und nachhaltig eingebunden werden. Deswegen brauchen wir auch eine Diskussion über die richtige Governancestruktur weltweit. Deswegen ist es nicht zu bedauern, dass auch in Deutschland darüber diskutiert wird, ob wir eine Weltumweltorganisation oder andere institutionelle Veränderungen brauchen. Ich bin der Meinung, wenn wir jetzt eine Weltumweltorganisation fordern, verstehen viele in der Welt, in besonderer Weise in Entwicklungsländern, dieses als Ergebnis nicht von Rio+10, sondern von Stockholm+30. Und ich glaube, wir müssten uns vielmehr darüber unterhalten, und das tun wir ja glücklicherweise auch, wie kriegen wir eine bessere Struktur auch in der Implementierung für Nachhaltige Entwicklung zustande? Brauchen wir eine

"Organization for Sustainable Development"? Würde hier möglicherweise die Umwelt zu kurz kommen? Wir brauchen in diesem Programm ein „Greening of Johannesburg", was ich durch den Begriff Umwelt für Entwicklung versucht habe deutlich zu machen. Es ist nicht der Luxus des Nordens, dieses zu fordern, sondern es ist die Lebensnotwendigkeit auch des Südens dies mit zu tragen.Wir sollten uns aus der gemeinsamen Verantwortung nicht zurückziehen.

Und so gibt es außerordentlich viele Begründungen, einige habe ich aufgeführt, warum man sich in Deutschland für Nachhaltigkeit interessieren sollte. Und es ist gut, dass die Planer, die Akademie, sich mit diesem ja sehr sperrigen Begriff immer wieder abgeben. Ich habe mich vorhin gefreut, dass in guter deutscher Wissenschaftstradition Herr Holzapfel zunächst einmal gesagt hat: „Wir wissen ja gar nicht, wie Mobilität definiert ist und wir wissen ja gar nicht, wie Nachhaltigkeit definiert ist." Ich muss Sie enttäuschen, Herr Holzapfel, ich gehe nicht zurück und sage: Jetzt versuche ich erst einmal zu definieren. Ich versuche klarzumachen, dass wir auch dort handeln müssen, wo vielleicht die letzte wissenschaftliche Klarheit noch nicht gegeben ist. Denn auch das sei abschließend gesagt: Es wird mehr und mehr weltweit diskutiert, ob man sich mit dem Vorsorgeprinzip noch identifizieren könne. Es wird spekuliert, ob das Vorsorgeprinzip nicht so etwas wie ein antiwissenschaftliches Prinzip sei, dem man alles, was sich an Fortschritt ergibt, unterordnen kann, weil niemand abschließend sagen kann, welche Konsequenzen damit verbunden sind. Ich bin sehr deutlich der Meinung, dass wir uns für dieses Vorsorgeprinzip nach wie vor einsetzen müssen. Dass wir es umsetzen müssen auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass noch nicht alle Fragen geklärt sind. Dass Vorsorge aber auch nicht heißt, sich aus der wissenschaftlichen Erarbeitung von Folgen herauszustehlen. Es muss wissenschaftlich basiert sein. Man muss dort handeln, wo wir glauben, es ist eigentlich einsichtig, das voran zu tragen, und es ist einsichtig, dass wir nicht die Ärmeren der Welt die Kosten tragen lassen, die die Reicheren der Welt noch nicht in ihr Lebensverhalten einbinden möchten. Und deswegen gilt das, was ich vorhin auf die nationale Ebene bezogen habe, in vielleicht noch viel höherem Maße für die globale Ebene.

Ernst-Hasso Ritter

„... viele kleine Schritte"

Konsequenzen für die Nachhaltigkeitsforschung in der ARL

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

dies kann und soll kein übliches Schlusswort sein. Ich werde mich also weder um eine Zusammenfassung noch um eine Systematisierung bemühen, noch gar den Versuch machen, durch Zuspitzung das herauszuheben, was in der Hitze der Diskussionen vielleicht untergegangen ist. Ich möchte vielmehr an meine einleitenden Worte von gestern anknüpfen, wo die Frage gestellt worden ist: Wie soll es weitergehen? Im Programmheft ist meine Abschlussbemerkung mit dem Satz überschrieben: „... viele kleine Schritte" und mit dem Untertitel: „Konsequenzen für die Arbeit der ARL". Zu einer solchen Formulierung bedurfte es keiner prophetischen Gaben. Denn jedem musste klar sein, dass wir das große Universalrezept zur nachhaltigen Raumentwicklung auf unserer Veranstaltung nicht finden würden. Und wenn wir es wider Erwarten doch gefunden hätten, dann wäre es jedenfalls kein Rezept gewesen, welches die Akademie als Ganzes, allein und auf einmal würde schultern können.

Das bedeutet für die künftige Nachhaltigkeitsforschung der Akademie: es sind viele kleine Schritte zu gehen! Aber kleine Schritte doch, die einer Konzeption folgen, die einer Strategie gehorchen. Dies gilt für die Arbeit der Akademie im Kleinen ebenso wie für die Nachhaltigkeitspolitik im Großen. Ich erinnere in dem Zusammenhang an die gerade kürzlich von der Bundesregierung verabschiedete Strategie zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland.

Wie die Strategie der Akademie zur Nachhaltigkeitsforschung in den nächsten Jahren aussehen sollte, in welche Richtung wir gehen sollten und welche Schwerpunkte wir setzen sollten, das scheint durch die Referate, durch die Diskussionen und durch Gespräche am Rande, die wir in den letzten beiden Tagen hatten, sehr viel klarer geworden zu sein. Ich will daher versuchen, aus unserer Tagung ein Resümee für die Arbeit der Akademie zu ziehen.

1. Die Phase der theoretischen Grundlegung[1]

Wenn ich diese Konzeption nunmehr skizziere, dann möchte ich das an Hand der drei idealtypischen Phasen tun, denen der Forschungsprozess in den angewandten Wissenschaften im allgemeinen folgt und denen auch eine gewisse Logik im historischen Zeit-

[1] Die Zwischenüberschriften sind nachträglich zur Orientierung des Lesers eingefügt worden. Sie stellen keine systematische Gliederung dar.

ablauf innewohnt. Die erste Phase erfasst den Zeitraum der theoretischen Grundlegung. Hier waren Fragen zu stellen: Was ist Nachhaltigkeit überhaupt? Nach welchen Kriterien bestimmen und messen wir sie? Mit welchen Verfahren können wir sie erreichen? Es ist die Phase der theoretischen Forschung. Aber es ist nicht bloß eine Forschung, die sich mit dem Gegenstand der räumlichen Planung befasst, sondern die auch das Verständnis der Raumplanung von sich selbst hinterfragt. In dem Zusammenhang komme ich nochmals auf meine Eingangsrede zurück und auf die dort zitierte Auffassung, dem raumordnerischen Auftrag sei das Nachhaltigkeitsprinzip bereits von seinem Wesen her immanent. Meine Meinung dazu will ich Ihnen jetzt nicht verschweigen. Ich halte dies in der Tat auch inhaltlich für eine Selbsttäuschung. Allein schon deswegen, weil traditionell die Raumplanung ohne Zeithorizont arbeitet; sie ist eine Ende-offen-Planung. Was im Ergebnis bedeuten muss, dass sie gedanklich den Status quo prolongiert. Das freilich ist mit dem Nachhaltigkeitsprinzip und namentlich mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit unvereinbar. Die intergenerative Gerechtigkeit zwingt die Raumplanung, die Zeitdimension mit einzubeziehen.

Damit verändert sich zwangsläufig das Selbstverständnis der Raumplanung. Offen ist nur, ob das schon überall begriffen worden ist und ob danach gehandelt wird.

Für die Arbeit der Akademie ist die erste Phase, die Phase der theoretischen Grundlegung heute im Wesentlichen abgeschlossen. Wir haben begriffen, wie man mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit in der Raumplanung umgehen *könnte* (theoretisch) und haben dies in verschiedenen Beispielsfeldern ausdifferenziert; darüber habe ich ebenfalls in meiner Eingangsrede kurz berichtet. Nun kann und muss die zweite Phase unserer Arbeit beginnen. Das ist die Phase, in der wir zu lernen haben, wie man mit der Nachhaltigkeit in der Raumplanung umgehen *kann* (praktisch). Es geht jetzt darum, den konkreten Anwendungsbezug herzustellen.

2. Die Phase der praktischen Bewährung

Raumwissenschaften sind angewandte Wissenschaften. Verlieren sie den Anwendungsbezug aus dem Auge, entgleitet ihnen ihr Forschungsgegenstand. Folgerichtig gehört die Phase der praktischen Anwendung und Verifizierung der Forschungsergebnisse auch zum Doppelauftrag der Akademie, der lautet:

- die Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung zu planen, anzuregen und zu fördern,
- ihre Arbeitsergebnisse für Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nutzbar zu machen.

Dieser zweite Teil des Auftrags, der Forschungstransfer, kann allerdings nur gelingen, wenn Raumpolitik und Raumplanung die Ergebnisse auch annehmen und wirklich umsetzen wollen. Nach meiner Einschätzung liegt hier immer noch eines der größten Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklung. Daher muss es auch Aufgabe der Akademie sein, das Bewusstsein für die Notwendigkeit nachhaltigen Wirtschaftens und nachhaltiger Raumentwicklung zu stärken.

Das ist ganz gewiss nicht einfach. Schon deshalb, weil die Folgen eines dem Nachhaltigkeitsprinzip entsprechenden Verhaltens oder eines Verhaltens, das dem Nachhaltigkeitsprinzip nicht genügt, für die Menschen individuell kaum erfahrbar und somit nur schwer einsichtig sind. Ebenso wenig sind die einzelnen Beiträge zur Nachhaltigkeit für sich genommen wirklich messbar. Das macht es so schwierig zu zeigen, was passiert, wenn nichts (im Sinne von Nachhaltigkeit) passiert. Folgerichtig hängt alles davon ab, nachhaltige Raumentwicklungspolitik so zu betreiben, dass sie für die Bürgerinnen und Bürger einsehbar und akzeptabel wird. Das kann wohl nur auf der Basis von persönlicher Ansprache, durch Anschauung und durch Mitarbeit geschehen. Auf diese Anforderungen müssen sich auch die Transferstrategien der Akademie einrichten.

Damit ist erstens gemeint: Die kommunalen und regionalen Agenden sind wichtig, weil sie konkret und relativ bürgernah sind. Jedenfalls die ersten Umsetzungsschritte sollten sich daher auf die Regionalplanung und auf Verbundprojekte zwischen Regionalplanungsstellen und Kommunen beziehen.

Zweitens ist gemeint: Es kommt entscheidend auf die Art und Weise an, wie Planung in Szene gesetzt wird und wie sie ihre Umsetzung organisiert. Kooperationsfähigkeit, Überzeugungskraft, Dialogbereitschaft und Offenheit gegenüber den Bürgern sind dazu die Stichworte. Es sind zugleich die Merkmale, die die neue Planungskultur kennzeichnen. Mit anderen Worten: Eine nachhaltige Raumplanung wird nur in dem Umfang gelingen, in dem sie auch neue Planungskultur verkörpert.

Und drittens ist gemeint: Wer der Gesellschaft etwas abverlangt, dessen Notwendigkeit und dessen Wirkungen sich unmittelbar und sofort nur schlecht erschließen, der bedarf dazu der Hilfe ethischer Grundsätze. Nachhaltige Raumentwicklung ist mithin nicht nur eine Frage der Konzepte, der Instrumente und der Verfahren, sondern nicht zuletzt eine Frage der Ethik. Auf ethische Grundsätze gegenüber den Planadressaten kann sich aber glaubhaft nur diejenige Planung berufen, die selbst von ethischen Grundsätzen getragen wird.

Glaubhaft vorgehen, zeigen und anschaulich machen heißt zusammenfassend für die Transferstrategie der Akademie, dass wir dringend auf der regionalen Ebene oder in regional/kommunaler Zusammenarbeit „Leuchtturmprojekte" ins Leben rufen müssen, die beispielhaft (und zugleich bis zu einem gewissen Grad experimentell) nachhaltige Raumentwicklung darstellen. Diese Leuchtturmprojekte müssen Beispiele „guter Praxis" sein, von denen dann auch andere lernen können, was nachhaltige Raumentwicklung sein und bewirken kann.

Das Präsidium der Akademie wird sich darum nachdrücklich und ernsthaft mit den Landesarbeitsgemeinschaften der Akademie bemühen. Und das bisherige Engagement in den Landesarbeitsgemeinschaften macht mich zuversichtlich, dass uns dies gelingt.

Auf welchen Feldern können, auf welchen Feldern wollen wir vorgehen? Ich sehe das in drei Perspektiven:

- in der institutionellen Perspektive,
- in der inhaltlichen Perspektive,
- in der (teil-)räumlichen Perspektive.

3. Das Beispielsfeld Regionalplanung

Die institutionelle Perspektive betrifft die Regionalplanung. Hierzu gibt es gute Vorarbeiten durch den Arbeitskreis „Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung", dessen Bericht ausdrücklich auch Handlungsempfehlungen für die regionale Ebene enthält. Ob die dort gegebenen Prüfsteine schon voll allen Anforderungen genügen, wird man sehen. Ich kann mir gut vorstellen, dass hier ein kurzer Abgleich mit anderen Forschungsvorhaben – ich denke namentlich an ein Vorhaben des Umweltbundesamtes, das ebenfalls noch der praktischen Bewährung harrt – hilfreich wäre.

Dabei kommt es gegenwärtig, so denke ich, nicht darauf an, in jedem Fall das nachhaltigkeitspolitische Ideal zu verwirklichen und alle Prüfsteine zu 100% umzusetzen. Das ist nicht zuletzt eine Frage von Aufwand und Ertrag. Denn wie jeder Ökonom weiß, erfordern die letzten 10% immer den höchsten Aufwand. In der gegenwärtigen Situation scheint es mir vordringlich, klare Signale zu setzen, dass in Sachen Nachhaltigkeit wirklich etwas geschieht. Sonst wird man auch niemandem klar machen können, dass etwas geschehen *muss*. Die Akademie wird daher über ihre Landesarbeitsgemeinschaften Beispielsprojekte zur Erarbeitung nachhaltiger Regionalpläne anregen und betreuen.

4. Das Beispielsfeld „Flächenhaushaltspolitik"

In der inhaltlichen Perspektive hat das Augenmerk zuallererst dem Thema „Flächenverbrauch" zu gelten. Die gerechte Verteilung der Raumnutzungen ist als Aufgabe der Raumplanung anvertraut. Insofern muss sich Raumplanung zu einer an der Nachhaltigkeit orientierten Flächenhaushaltspolitik bekennen. Darin war sich das Podium 1 einig. Unter den Bedingungen des sich weiter verschärfenden Standortwettbewerbs ist das freilich alles andere als eine leichte Aufgabe. Es ist vielmehr eine geradezu ungeheuere Herausforderung. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung gibt dazu ein klares politisches Signal: den derzeitigen Verbrauch an Siedlungs- und Verkehrsfläche von knapp 130 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 zurückzufahren auf 30 ha pro Tag.

Auch hier verfügt die Akademie aus ihrer Forschungsarbeit über eine gute Ausgangsposition für die Phase der praktischen Umsetzung. Ich meine den schon erwähnten Bericht des Arbeitskreises „Flächenhaushaltspolitik". Es kommt nun darauf an, die Tauglichkeit der dort gemachten Vorschläge in konkreten Projekten auszuloten. Die raumplanerische Flächenhaushaltspolitik verfolgt dabei zwei Ziele: erstens Eindämmung und auf lange Sicht gesehen Stopp des Zuwachses von Siedlungs- und Verkehrsflächen (Mengenziel); zweitens Erhalt der Bodenfunktionen und vollständiger Ausgleich auftretender Beeinträchtigungen (Qualitätsziel). Dieses Qualitätsziel zu betonen besteht Anlass, weil die Raumplanung erst allmählich lernt, dass Stoffströme eine Angelegenheit sind, um die auch sie sich zu kümmern hat.

Unter Umsetzungsgesichtspunkten sind zwei Aspekte wichtig: der organisatorische und der instrumentelle. Organisatorisch ist ausschlaggebend, dass regionales und kommunales Flächenmanagement Hand in Hand arbeiten. Beide sind aufeinander angewiesen. Denn einerseits können z.B. das Brachflächenrecycling oder die Sanierung von Wohnungsleerstandsgebieten in der Regel nur von der Gemeinde selbst angegangen werden; ebenso

wie selbstverständlich der Gemeinde die Zuständigkeit für eine flächenschonende Bauleitplanung insgesamt obliegt. Auf der anderen Seite bedarf gerade eine effektive Flächenhaushaltspolitik in vielen Fällen der interkommunalen Zusammenarbeit (z.B. bei der Ausweisung gemeinsamer Gewerbegebiete oder bei der Ausweisung großräumiger Ausgleichsflächen); diese Zusammenarbeit ist durch die Regionalplanung möglich zu machen und abzusichern. Kommunale Flächenpolitik und regionale Raumpolitik bilden also im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung eine Verantwortungsgemeinschaft. In dieser gemeinsamen Verantwortung hat die Regionalplanung ihre Beratungs- und Unterstützungsaufgaben gegenüber den Gemeinden intensiver wahrzunehmen, als sie das normalerweise bisher getan hat. Sie muss zugleich kleinteiliger vorgehen, als bislang vielfach geübt. Letztlich muss ein dem Nachhaltigkeitsgrundsatz verpflichtetes Flächenmanagement aus regionaler Sicht oftmals in ein Projektmanagement einmünden. Und wenn ich eingangs meines Schlusswortes von den „Leuchtturmprojekten" gesprochen habe, die wir in der Nachhaltigkeitspolitik setzen müssen, dann ist namentlich hier ein Ort dafür.

Der instrumentelle Aspekt ergibt sich aus der Tatsache, dass die Raumplanung das Problem des Flächenverbrauchs nicht allein lösen kann. Das haben die gestern gegebenen Hinweise auf die notwendigen finanzpolitischen und rechtspolitischen Rahmenbedingungen noch einmal ins Bewusstsein gerufen. Deshalb ist es unabdingbar, die planerischen Bemühungen um die Eindämmung des Flächenverbrauchs durch flankierende Maßnahmen auf anderen Politikfeldern zu ergänzen, ja teilweise überhaupt erst wirksam zu machen. Ich erinnere in dem Zusammenhang an einige Stichworte aus unserer Diskussion, wie: Brachflächenrecycling durch Bodenfonds, Baulandmobilisierung, Grunderwerbssteuer, steuerliche Entfernungspauschale, bestimmte Formen der Wohnungsbauförderung oder handelbare (kommunale) Flächenausweisungsrechte. Mit anderen Worten: Hier ist der Gesetzgeber, auch der Haushaltsgesetzgeber gefordert. Die Akademie wird prüfen, ob es hilfreich sein kann, in einem Memorandum die dazu bereits von verschiedenen Seiten gemachten Vorschläge zusammenzufassen, zu bewerten und der Politik an die Hand zu geben.

Gestatten Sie mir – bevor ich den Punkt „Flächenhaushaltspolitik" abschließe – noch eine Bemerkung, die ich an die Regionalplanung richten möchte. Ganz gewiss tragen die oben beschriebenen regional/kommunalen „Leuchtturmprojekte" zur nachhaltigen Flächenpolitik einen stark kooperativen Charakter und werden sich zum Teil im Bereich des informalen Vorgehens zu bewegen haben. Gleichwohl darf die regionale Raumordnung darüber nicht vergessen, dass ihr von Gesetzes wegen daneben die hoheitliche Aufgabe der Rahmensteuerung obliegt. Das heißt, sie hat durch die Regionalpläne verbindliche Grenzen der Flächeninanspruchnahme zu bestimmen. In dem Sinne kann eine nachhaltige Raumplanung nur diejenige sein, die auch ihre eigenen Ziele „nachhält"; eine Planung, die ihre Ziele ernst nimmt und sich nicht durch immerwährende Zielabweichungsverfahren selbst aushöhlt.

5. Das Beispielsfeld „Verkehr"

Das Podium 3 heute Morgen hat uns die Bedeutung des Sektors „Verkehr" für eine nachhaltige Entwicklung wiederum vor Augen geführt. Hierbei hat sich bestätigt, dass eine gute und nachhaltige Siedlungspolitik zugleich eine gute und nachhaltige Verkehrspolitik ist. Denn die Mobilitätsmuster werden durch die jeweiligen Siedlungsstrukturen stark vorgeprägt. Für die Raumplanung kommt es also darauf an, unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit sinnvolle Kombinationen zwischen Flächennutzungen und Verkehrsbedarfen zu finden. Das ist eine Aufgabe, die auf allen Ebenen (Kommunen, Regionen, Länder, Bund) gelöst werden muss.

Für die kommunale Planung gilt es, die konkrete Siedlungsentwicklung so auszurichten, dass möglichst wenig innerörtlicher Verkehr entsteht. Dazu gibt es bereits entsprechende städtebauliche Leitbilder (Nutzungsmischung, Stadtregion „der kurzen Wege"), deren Umsetzung indessen angesichts der vielerorts verringerten Entwicklungsdynamik und der Zwänge zur kleinteiligen Bestandssanierung nur langfristig möglich ist. Dennoch ist bei allen Stadtentwicklungsmaßnahmen dieser Punkt zu beachten. Das trifft gleichermaßen auf die kommunal/regionalen „Leuchtturmprojekte" zum Thema „Flächenverbrauch" zu, um die die Akademie sich bemühen will. Auch sie sollen nachhaltige Verkehrslösungen im konkreten städtebaulichen Maßstab fördern.

Für die Regionalplanung gilt es, die Struktur der Siedlungsentwicklung so festzulegen, dass dem Nachhaltigkeitsprinzip im Verkehrsbedarf wie in der Verkehrsgestaltung weitestgehend entsprochen wird. Hierzu gibt es ebenfalls eine Reihe von Ansatzpunkten, etwa von der verkehrssparenden Zuordnung der Siedlungsteile über die Konzentration der Wohnsiedlungsbereiche an den Haltestellen des Öffentlichen Nahverkehrs bis hin zur Bündelung regionaler Trassen. Bei den von der Akademie anzuregenden Beispielsprojekten „nachhaltiger Regionalplanung" wird das zu beachten sein.

Für die großräumigen Planungen auf der Ebene der Länder (Landesentwicklungspläne, Landesentwicklungsprogramme) kommt es zunächst darauf an, die Rahmenvorgaben für die Regionalplanung so zu gestalten, dass dort das Nachhaltigkeitsprinzip effektiv umgesetzt werden kann. Darüber hinaus tragen die Länder eine besondere Verantwortung für die Fachplanungen des Verkehrs, insbesondere für die Landesstraßenausbaupläne oder sonstige Verkehrsprogramme. Das ist nicht zuletzt deswegen von Bedeutung, weil die Vorstellungen der Länder vor allem im Bereich des Straßenbaus eine wesentliche Grundlage sind für die Erarbeitung der Ausbauplanungen des Bundes einerseits sowie für die Ausführung der Bundesplanungen im Zuge der Auftragsverwaltung andererseits. Die jeweilige „Nachhaltigkeitsphilosophie" der Länder kann also durchaus die übergeordneten Verkehrsplanungen beeinflussen. Das heißt für die Landesplanungen (im Sinne der den Ländern zustehenden Raumentwicklungskompetenz), dass sie ihren Koordinationsauftrag (§§ 13, 14 ROG) sowie die Einfallstore der fachgesetzlichen Raumordnungsklauseln nutzen müssen, um ihre Sicht einer nachhaltigen Raumentwicklung auch in die Fachplanungsprozesse einzubringen. Die Akademie wird, soweit ihr das im Rahmen ihrer politikberatenden Funktion möglich ist, die Landesplanungsbehörden dabei unterstützen.

Auf der Ebene des Bundes ist die Situation wegen der fehlenden raumplanerischen Kompetenz und wegen des faktisch geringen Einflusses der Bundesraumordnung auf die Fachplanungen der Bundesressorts sehr viel schwieriger. Chancen für direkte raumplanerische Beiträge zu einer nachhaltigen Entwicklung sehe ich hier kaum. Allerdings haben Raumplanung und Raumwissenschaften sehr wohl eine Chance, mittelbar auf die Verkehrspolitik einzuwirken. Sie können nämlich auf der Grundlage ihrer Kenntnisse der Raumentwicklung konzeptionelle Vorstellungen erarbeiten, die bestimmte Vorbedingungen für eine auch nachhaltige Verkehrsentwicklung abklären und raumsystematisch darstellen. Diesen Weg hat die Akademie mit ihrem Ad-hoc-Arbeitskreis „Überregional bedeutsames Eisenbahnnetz" eingeschlagen. Für das Ziel der nachhaltigen Mobilität ist die Steigerung des Anteils der Schiene am Gesamtverkehrsaufkommen eine wichtige Größe. Ein besseres Bahnangebot setzt freilich Chancengleichheit für die Schiene und mehr Wettbewerb auf der Schiene voraus. Dazu wiederum ist es eine Vorbedingung, sich Klarheit zu verschaffen über die Zentrenstruktur und die Lagegunst der Raumeinheiten, über die großräumigen Verbindungs- und Anbindungsfunktionen, über die großräumigen Entlastungsmöglichkeiten hochbelasteter Verkehrskorridore und über die Möglichkeiten, netzwirksame Engpässe zu beseitigen. Auf einer solchen raumsystematischen Basis können dann die notwendigen verkehrspolitischen und verkehrsbetrieblichen Entscheidungen getroffen werden. Die Akademie erhofft sich daher von den Vorschlägen des Ad-hoc-Arbeitskreises, die noch im laufenden Jahr vorliegen werden, Anstöße für eine Stärkung des Schienenverkehrs. Sie wird im Rahmen ihrer Politikberatung diese Vorschläge den verkehrspolitischen Entscheidungsträgern auf Bundes- und Länderebene sowie den verantwortlichen Unternehmen zuleiten. Da die Vorschläge für die großräumige Netzstruktur gerade unter dem Gesichtspunkt nachhaltiger Mobilität notwendig durch Konzeptionen für den regionalen Nahverkehr zu komplettieren sind, wird die Akademie die Verbindung zu entsprechenden Projektträgern suchen; ich denke dabei namentlich an die Modellvorhaben „Bahnverkehr in der Region", die das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung betreut.

6. Das Beispielsfeld „Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume"

Als letztes Beispielsfeld für die inhaltliche Perspektive will ich noch kurz auf die Fragen der Landbewirtschaftung und der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume eingehen. Die Stärkung der Landwirtschaft als bäuerlich strukturierter, leistungsfähiger Wirtschaftszweig und die Erhaltung der ländlichen Räume als Lebens- und Wirtschaftsräume von eigenständiger Bedeutung gehören zu den Grundsätzen der Raumordnung, die von der Raumplanung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung anzuwenden sind (§ 2 ROG). Schon aus diesem Grund kann es der Raumplanung nicht gleichgültig sein, ob eine agrarpolitische Wende stattfindet und unter welchen Bedingungen bzw. mit welchen Folgen dies geschieht. Die Raumplanung hat vielmehr einen eigenen Auftrag, sich um diese Fragen zu kümmern. Der unlängst veröffentlichte Bericht „Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume" des einschlägigen Arbeitskreises der Akademie enthält hierzu eine Reihe von Anregungen, auf die aufgebaut werden kann; sie werden noch zu verknüpfen sein mit den Vorüberlegungen zum Erhalt von gewachsenen Kultur-

landschaften, die ebenfalls in der Akademie angestellt worden sind. Des Weiteren sollte der Themenkreis „sanfter Tourismus" einbezogen werden.

Allerdings greift die ganze Thematik doch so stark in fachplanerische Zuständigkeitsbereiche über, dass es sich empfiehlt, dieses Beispielsfeld in Kooperation mit Forschungsinstituten und wissenschaftlichen Vereinigungen zu bearbeiten, die über das ergänzend notwendige Fachwissen und die entsprechenden fachpolitischen Erfahrungen verfügen. Die Akademie wird eine solche Zusammenarbeit suchen. Darüber hinaus wird die Akademie zu beachten haben, dass die Fragen nachhaltiger Entwicklung ländlicher Räume in nicht wenigen Regionen verknüpft sind mit Problemen einer massiven Bevölkerungsabnahme und des Wegbrechens ökonomischer Grundlagen. Von daher gibt es einen zweiten, ganz wichtigen Zugang zum Thema „Nachhaltigkeit", dem die Akademie auf jeden Fall nachgehen muss.

7. Die Perspektive unterschiedlicher Teilräume

Damit wechselt wiederum die Perspektive. Mit dem Komplex „Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume" geht die inhaltliche, mehr sektorale Perspektive über in die (teil-)räumliche Perspektive. Denn offensichtlich erfordern unterschiedliche Räume mit unterschiedlichen Problemen auch unterschiedliche Nachhaltigkeitsstrategien. Die Diskussionen im und mit dem Podium 2 haben uns allen noch einmal klar gemacht, in welchem Umfang und aus welchen Gründen die räumlichen Disparitäten in den nächsten Jahren zunehmen werden und wie stark davon eine nachhaltige Raumpolitik berührt wird. Wir werden Gewinnerräume haben, die auf der Habenseite der Globalisierung stehen; das werden vor allem Metropolregionen sein. Und wir werden Verliererräume haben, die Abwanderung und Schrumpfung erleben oder massiv davon bedroht sind; das dürften namentlich periphere ländliche Räume – wobei peripher hier heißt: abseits der globalen Entwicklungsachsen – sowie bestimmte altindustrialisierte Räume sein. Für beide Raumtypen stellen sich jeweils andere Fragen nachhaltiger Entwicklungspolitik.

Die Akademie wird sich in ihrer künftigen Forschungstätigkeit gewiss auch den Metropolregionen zuwenden, von denen ja erwartet wird, dass sie die Fähigkeit besitzen, Wachstumsmotoren für die Gesamtentwicklung zu sein. Hierbei dürften raumwirtschaftliche Fragen im Vordergrund des Interesses stehen, wobei selbstverständlich nachhaltiges Wirtschaften immer mitbedacht werden muss. Vordringlich jedoch wird sich die Akademie der Raumentwicklungsprobleme der Gebiete annehmen, die sich auf der Verliererseite sehen.

Hierbei wird es sowohl um Probleme der Bevölkerungsentwicklung gehen wie um Probleme der ökonomischen und sozialen Entwicklung. Gerade für diese Gebiete dürfte sich erweisen, dass nachhaltige Entwicklung nur im Dreiklang der ökologischen Dimension, der ökonomischen Dimension und der sozialen Dimension begriffen werden kann.

Sie, meine Damen und Herren, werden schon bemerkt haben, dass die Sachlage für die Akademiearbeit nunmehr eine andere ist als in den früher genannten Beispielsfeldern. Es gibt noch keine Forschungsergebnisse auf dem Feld der „neuen Disparitätenfrage", die in die praktische Politik transferiert werden könnten. Im Zentrum der künftigen Aktivitäten

muss vielmehr eine intensive Forschung stehen - eine Forschung, für die auch bisherige Gewissheiten nicht außer Zweifel stehen und Neubewertungen lieb gewordener Planungsgrundsätze nicht tabu sein dürfen.

In enger Fühlung mit der politischen und administrativen Planungspraxis wird die Akademie einen entsprechenden Arbeitskreis berufen. Die Vorarbeiten zur inhaltlichen Strukturierung und Abgrenzung des Forschungsthemas sind bereits aufgenommen. Ziel dieses Arbeitskreises muss es sein, eine konsistente Konzeption mit praktikablen Handlungsvorschlägen vorzulegen.

8. Die Phase begleitender und konsolidierender Forschung

In der von mir dargestellten, jetzt anlaufenden Phase der Umsetzung und praktischen Bewährung der bislang erzielten Ergebnisse zur Nachhaltigkeitsforschung tritt die theoretische Erarbeitung von Grundlagen natürlich nicht völlig in den Hintergrund. Das haben meine letzten Bemerkungen zur „neuen Disparitätenfrage" erkennen lassen. Insofern ist die Unterscheidung von verschiedenen Forschungsphasen nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine Orientierungshilfe zur Verdeutlichung von Arbeitsschwergewichten. Dies zu betonen besteht darüber hinaus Anlass, weil man annehmen darf, dass sich aus der praktischen Umsetzung in den genannten Beispielsfeldern wiederum eine Reihe von Problemen und neuen Fragestellungen ergeben werden, die in größeren theoretischen Zusammenhängen zu reflektieren sind. Mit anderen Worten: Die Erfahrungen aus den Beispielsprojekten werden in einer nachfolgenden Forschungsphase aufzuarbeiten und zu konsolidieren sein.

Eine solche konsolidierende Forschungsphase kann nur Erfolg haben, wenn die Voraussetzungen dafür bereits während der praktischen Umsetzungsphase gelegt werden. Die Erfahrungen mit den Beispielsprojekten sind deshalb durch ein begleitendes Monitoring systematisch zu erfassen. Allerdings sind die Bedingungen für ein funktionierendes und zielgerichtetes Nachhaltigkeitsmonitoring noch keineswegs vollständig geklärt. Gerade bei den Mess- und Bewertungsverfahren sind manche Fragen offen. Auch insoweit gibt es also noch eine Forschungslücke, die von der Akademie jedenfalls im Hinblick auf die von ihr zu betreuenden Beispielsprojekte auf pragmatische Weise geschlossen werden muss. Wegen der Notwendigkeit, die Bewertung der Beispielsprojekte vergleichbar zu halten mit den Ergebnissen von Nachhaltigkeitsprojekten anderer Träger, empfiehlt sich kein isoliertes Vorgehen der Akademie, sondern eine Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, die aus einer übergreifenden Sicht ebenfalls Nachhaltigkeitsfragen behandeln.

Damit bin ich beim letzten Punkt meiner Ausführungen zu den Konsequenzen für die Forschungsarbeit der Akademie. Ich hoffe, ich habe deutlich machen können, dass eine nachhaltige Raumentwicklung in der praktischen Umsetzung mit konkreten und möglichst anschaulichen Beispielen auf kommunaler und regionaler Ebene beginnen muss. Aber sie darf, das möchte ich jetzt klarstellen, im kommunalen oder regionalen Horizont nicht verharren. Denn eine nur kleinräumige Betrachtung einer Region leidet darunter, dass durch Rückgriff auf die Ressourcen anderer Regionen die eigenen räumlichen und natürlichen Begrenzungen überwunden werden könnten, weil die nachhaltigen Produktions- und Leistungsmöglichkeiten einer Region auch bestimmt werden von der

Arbeitsteilung mit anderen Regionen und von den Auswirkungen der damit verbundenen Transaktionen. Das alte Problem der Externalisierung von Kosten holt uns also auch hier wieder ein. Folgerichtig kommt es darauf an, die Ergebnisse kommunaler oder regionaler Nachhaltigkeitspolitik auf höheren Ebenen zusammenzufassen und unter übergreifenden Konzeptionen abzustimmen. Dies kann und sollte die Akademie nicht für sich allein tun. Sie sollte dafür vielmehr strategische Partnerschaften suchen. Gespräche mit dem Rat für nachhaltige Entwicklung zum Beispiel sind bereits aufgenommen.

9. Schlussbemerkung

Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, wir sind am Ende eines Kongresses, der mehr sein wollte als bloß eine weitere wissenschaftliche Diskussionsrunde. Wenn die Wissenschaftliche Plenarsitzung 2002 eingangs die Frage formuliert hatte: „Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse?", dann scheint mir am Ende die Antwort klar: Nachhaltige Raumentwicklung *muss* mehr sein als eine Floskel in allfälligen Sonntagsreden. Denn nachhaltige Entwicklung ist – ich darf das Wort von Herrn Töpfer wiederholen – „Friedenspolitik der Zukunft". Und das betrifft nicht allein den Frieden zwischen den Völkern, sondern ebenso den sozialen Frieden in unserem Land. Deshalb muss nachhaltige Raumentwicklung mehr als bisher Realität werden auf allen Ebenen des Handelns. So gilt auch für die Akademie: Vom Wort zur Tat.

Kurzfassungen

Matthias Platzeck

Handlungsmöglichkeiten aus der Sicht einer Stadt

Der Beitrag betont die besondere Verantwortung der hochentwickelten Staaten im globalen Wettbewerb um die Erarbeitung nachhaltiger Strukturen und spricht beispielhaft die Problematik verkehrserzeugender Siedlungsstrukturen und die „unverantwortbar hohe" Flächeninanspruchnahme an. Als ein Ansatz zum Gegensteuern wird auf das Stadtentwicklungskonzept für die Landeshauptstadt Potsdam verwiesen, bei dem Flächenrecycling und die Innenentwicklung herausragende Ziele sind. Da mit den bestehenden Möglichkeiten der Raumordnung das Ziel, den Flächenverbrauch auf unter 25% des heutigen Wertes zu reduzieren, nicht zu erreichen ist, sind Wissenschaft und Praxis zu gemeinsamer Kreativität aufgerufen (was auch die Struktur- und Wirtschaftspolitik mit umfasst). Im Hinblick auf die soziale Dimension wird beispielhaft der Bildungsbereich angesprochen, in dem u.a. mit lokalen Agenden und anderen kooperativen Strategien zur Lösung von Konflikten erste Ansätze zu Bildungsinhalten zwar realisiert, viele Wirkzusammenhänge im Detail aber noch unklar sind.

Günther Bachmann

Nachhaltige Entwicklung aus deutscher Sicht

Der Beitrag referiert die Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland und das duale Vorgehen bei deren Erarbeitung mit dem Staatssekretärausschuss auf Regierungsseite und dem Nachhaltigkeitsrat als Beratungsorgan. Die Nachhaltigkeitsstrategie beschreibt integrierende Maßstäbe für die Ressortpolitik, konkrete Indikatoren und quantifizierte Ziele. Einige Indikatoren werden beispielhaft vertieft. Der Beitrag spricht ferner neuartige Querbezüge an (beispielsweise Fragen zur Senkung des Energieverbrauchs gleichzeitig mit sozialen Innovationen zu verbinden) und skizziert neue Wege, um Umweltschutz und Raumordnung zusammenzuführen sowie integrative Verfahren weiterzuentwickeln. Generell werden dem raumordnerischen Instrumentarium im internationalen Vergleich gute Ausgangsbedingungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung bisheriger Ansätze zu einer nachhaltig orientierten Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft attestiert.

Horst Zimmermann

Nachhaltigkeit im Raum: „Hart stoßen sich die Sachen"

Der Beitrag spricht Konflikte in der Nachhaltigkeitszielsetzung an und reflektiert, wie mit einander widersprechenden Interessen umgegangen werden kann. Ebenso werden räumliche Zielkonflikte diskutiert. Für Konflikte auf der regionalen Ebene scheint keine generelle Lösungsregel erkennbar zu sein, sodass jeweils nur im Einzelfall und nach den

erkannten allgemeinen Maßstäben von Nachhaltigkeit Indikatoren individuell bewertet und miteinander verglichen werden können. Der Beitrag warnt davor, Schutzgütern absoluten Vorrang einzuräumen. Neben dem Hinweis auf Mediation wird generell empfohlen, bereits vorhandene Erfahrungen mit dem Instrumentarium der Raumplanung für Abwägungsprozesse auszubauen und dieses weiterzuentwickeln.

Klaus Töpfer

Nachhaltige Entwicklung aus globaler Sicht – warum sollen sich die Deutschen mit Nachhaltigkeit beschäftigen?

Ausgangsthese des Beitrags ist, dass nachhaltiges Wirtschaften und nachhaltiges Konsumieren überlebensnotwendig sind, weil künftige Entwicklungen und künftige Stabilität aufs Spiel gesetzt werden, wenn das Naturkapital angegriffen wird. Nachhaltige Entwicklung sollte in den so genannten entwickelten Ländern beginnen. Die bisher noch massiv auf die Umwelt abgewälzten Kosten sind zu integrieren, denn nur so kann ein echtes Marktgleichgewicht bei Preisen für Produktionsfaktoren wie Produkte erreicht werden. Der Beitrag spricht beispielhaft die Artenvielfalt an und warnt mit Blick auf Europa davor, Artenschutz nur dort zu proklamieren, wo die entsprechenden Arten jeweils nicht vorhanden sind. Wenn die Integration der bisher externen Umweltkosten gelingt, werden auch den Entwicklungsländern bessere Chancen gegeben, wirtschaftliche Entwicklung zur Bekämpfung der Armut im Einklang mit der Leistungsfähigkeit des Umweltkapitals zu erreichen. Konkret werden die Klimaveränderungen, die Auswirkungen chemischer Stoffe und die Verminderung der Artenvielfalt angesprochen. Der Beitrag plädiert dafür, nicht stets auf die letzten wissenschaftlichen Beweise zu warten. Vielmehr muss im Sinne eines verantwortungsbewussten Vorsorgens vielfach auch dort gehandelt werden, wo von hinreichenden Vermutungen ausgegangen werden kann. Ein solches vorsorgendes Verhalten ist auch von der Wissenschaft zu erwarten. Sie ist aufgerufen, ernsthafte Gefahren bereits dann in ihre Überlegungen einzubeziehen, wenn diese in hinreichendem Maße aus Plausibilitätsüberlegungen abgeleitet werden können.

Ernst-Hasso Ritter

„...viele kleine Schritte": Konsequenzen für die Arbeit der ARL

Der Beitrag verdeutlicht, dass als Konsequenz aus dieser Tagung sich Arbeiten auf unterschiedlichen Ebenen ergeben, die gleichwohl konzeptionell koordiniert vorgenommen werden müssen. Der Autor skizziert die Umrisse einer Strategie zur Nachhaltigkeitsforschung der ARL in den nächsten Jahren. Er beschreibt dabei mehrere Phasen und nennt als konkrete Beispielsfelder die Regionalplanung, den Flächenverbrauch, den Verkehr und mehrere raumkategorielle Bestimmungsgrößen. Da die Vielzahl der Aufgaben selbst auf mittlere Sicht kaum zu bewältigen ist, wird empfohlen, Kooperationen einzugehen und Synergieeffekte zusammen mit befreundeten Institutionen anzustreben.

Abstracts

Matthias Platzeck

Scope of action from the point of view of a town

The article stresses the particular responsibility of highly-developed countries in the global efforts to develop sustainable structures and addresses the difficulties of settlement structures that generate traffic and the "irresponsibly high" use of space by way of example. The urban development concept of the state capital Potsdam, in which land recycling and internal development are primary goals, is presented as one approach to tackle this problem. Since the goal of reducing the land used to below 25% of the actual quantity cannot be achieved with the opportunities offered by existing spatial planning, theorists and practitioners are called on to work together creatively (which also includes the structural and economic policy). Education is mentioned as an example with regard to the social dimension, where initial approaches have been drawn up to solve conflicts with local agendas and other co-operative strategies, for example, though the details of numerous interactions are still unclear.

Günther Bachmann

Sustainable development from a German point of view

The article discusses the sustainability strategy for Germany and the dual procedure for its elaboration with the Undersecretary's Committee on the government side and the Sustainability Council as an advisory body. The sustainability strategy describes integrating measures for the department policy, concrete indicators and quantified objectives. Some indicators are described in more detail by way of example. The article also addresses new types of cross-reference (for example combining questions of how to lower energy consumption with social innovations) and outlines new ways of combining environmental protection and planning as well as further developing integrative methods. In general, the instruments for environmental planning are attested a good initial position with respect to the further development of former approaches into a sustainability-oriented development of the economy and society in an international comparison.

Horst Zimmermann

Sustainability in crossfire: „The times are hard"

The article addresses conflicts in defining the goals of sustainability and reflects on how to deal with conflicting interests. Conflicts between spatial goals are also discussed. It would appear that there are no general solutions for resolving conflicts on a regional level so that indicators can only be assessed and compared individually in each separate case and according to the generally accepted rules of sustainability. The article warns against

giving protected goods absolute priority. Apart from a reference to mediation, it generally recommends extending and improving available experience with the instruments of development planning for processes to weigh the consequences of different actions.

Klaus Töpfer

Sustainable development from a global point of view – why should Germans be bothered with sustainability?

The article is based on the theory that sustainable production and sustainable consumption are necessary for survival since future developments and future stability are at risk if nature's resources are depleted. Sustainable development should begin in the so-called developed countries. Costs that up to now have been passed on to the environment will have to be integrated to achieve a true market equilibrium of prices for both production factors and products. The article addresses the variety of species as an example and warns Europe against proclaiming the protection of species only where the corresponding species has already died out. If the former external environmental costs can be integrated, developing countries will also have a better chance of attaining economic developments to combat poverty in harmony with the productive capacity of the environmental capital. The article addresses concrete topics such as climatic changes, the effects of chemicals and the reduction of the variety of species. It argues that we should not wait for the latest scientific evidence. Rather, action is often needed in the sense of responsible precautions where one can assume sufficient speculations. We must also expect this type of precautionary behaviour from science. Science is called on to take heed of serious risks in its considerations if these can be derived to an adequate degree from plausibility studies.

Ernst-Hasso Ritter

"...one step at a time ": consequences for the work of the ARL

The article points out that one consequence of this conference is the need for work on many different levels that nonetheless has to be co-ordinated from a conceptual point of view. The author outlines a strategy for research into sustainability by the ARL over the coming years. He hereby describes a number of phases and names concrete examples such as regional planning, land use, traffic and several spatial determining variables. Since the number of tasks makes them almost impossible to cope with even in the medium term, the author recommends entering into co-operations and exploiting synergy effects together with friendly institutions.

Im Vorfeld des UN „Weltgipfeltreffens für Nachhaltige Entwicklung" (World Summit On Sustainable Development) in Johannesburg im September 2002 hatte die ARL ihre Wissenschaftliche Plenarsitzung bewusst dem Thema „Nachhaltigkeit" gewidmet. Sie hat damit eine für die Bundesrepublik Deutschland wegweisende Plattform zur eigenen kritischen Standortbestimmung zur Verfügung gestellt. Dabei ging sie davon aus, dass trotz zahlreicher Arbeiten zur Nachhaltigkeit nach wie vor ein erheblicher Beratungs- und Forschungsbedarf zu den vielfältigen Facetten dieses Postulats und deren jeweiligen räumlichen Implikationen besteht. Da der bloße Hinweis auf das Erfordernis der Nachhaltigkeit erfahrungsgemäß wenig Resonanz erzeugt, wurde das Thema bewusst in einer Pro- und Kontra-Perspektive behandelt, die auch schon im Gesamttitel angelegt war. Verlauf und Ergebnisse dieser Tagung sind in dem Band dokumentiert.

In the run-up to the UN "World Summit On Sustainable Development" in Johannesburg in September 2002, the ARL consciously dealt with the topic of "Sustainability" in its scientific plenary session. It thus provided the Federal Republic of Germany with a trailblazing platform to critically define its own position. The ARL's decision was based on the assumption that despite numerous studies on sustainability, there is still a great need for advice on and research into various aspects of this postulate and their respective spatial implications. Since experience has shown that a simple allusion to the necessity of sustainability brings little response, the topic was deliberately handled from a pro and contra point of view, this also being reflected in the overall title. The course and results of this meeting are documented in this volume.

ISBN 3-88838-048-0
www.ARL-net.de