

TEXTE 59/00

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND
REAKTORSICHERHEIT
- Umweltplanung, Ökologie -
Forschungsbericht 296 16 139 (alt 101 09 139) UBA-FB 000134

Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten

Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler (Projektleitung)
Dipl.-Ing. Johann Kaether, cand. Ing. Lars Selwig, Dr.- Ing. Ulrike Weiland

unter Mitarbeit von
cand. Ing. Nikolai Kretzschmar
Institut für Management in der Umweltplanung der TU Berlin

Teilbeiträge:

Ökologischer Teilbeitrag: **Dr.- Ing. Ulrike Weiland**

Sozial/Kultureller Teilbeitrag: **Dr.- Ing. Martina Schäfer, Dipl. Pol. Susanne Schön,**
Berlin

Teilbeitrag „Regionalisiertes Flächen – Kompensationsmodell“: Raumordnungsverband
Rhein-Neckar, Mannheim / AED Süd, Meckenheim
Prof. Dr. Klaus Fischer, Dipl.-Ing. Roland Loch

Kurzfassung

Obwohl „sustainable development“ mindestens seit der Rio-Konferenz 1992 ein wichtiger Begriff in der deutschen Zukunftsdiskussion ist und als Leitvorstellung Eingang in das novellierte Raumordnungsgesetz gefunden hat, steht seine Operationalisierung und Umsetzung in der Politik im allgemeinen und in der Raumplanung auf allen Entscheidungsebenen im besonderen noch in den Anfängen.

Schwerpunkt des F+E-Vorhabens war eine empirische Untersuchung über den Stand der Regionalplanung in Deutschland, mit der im Rahmen eines bundesweiten, länderübergreifenden Querschnittsvergleiches eine abgesicherte Einschätzung darüber erlangt werden sollte, inwieweit das Konzept der nachhaltigen Raum- und Regionalentwicklung Eingang in die Regionalplanung gefunden hat bzw. für die Erarbeitung von Regionalplänen bestimmend war. Dabei wurden insgesamt 33 aktuelle Regionalpläne aus allen bundesdeutschen Flächenländern ausgewertet, leitfadengestützte Expertenbefragungen in ausgewählten regionalen Planungsstellen sowie vertiefende Analysen in zwei Beispielregionen (Rhein-Neckar, Dessau) durchgeführt.

Maßstab der Untersuchung war der im Forschungsvorhaben in einer weitgehend deduktiven Vorgehensweise erarbeitete sog. „Prüfrahmen Nachhaltigkeit“. Dieser Prüfrahmen hat im Rahmen des F+E-Vorhabens vor allem zwei Funktionen erfüllt. Erstens diente er der Überprüfung von Plänen und Programmen und der Beantwortung der Frage: wie nachhaltig ist Regionalplanung? Zweitens sollen damit der Planungspraxis Vorschläge an die Hand gegeben werden, mit denen bei der Erarbeitung, Entwicklung und Fortschreibung von regionalen Plänen und Programmen sowie Entwicklungskonzepten und Strategien diese im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung überarbeitet und qualifiziert werden können.

Mit dem „Prüfrahmen Nachhaltigkeit“ soll das Konzept der Nachhaltigkeit für die regionale Ebene operationalisiert werden. Dementsprechend enthält er aufeinander aufbauende Maßstäbe mit zunehmendem Konkretisierungsgrad. Elemente des Prüfrahmens sind: die konstitutiven Elemente der Nachhaltigkeit, die strategischen Prinzipien nachhaltiger Entwicklung und das Ziel- und Indikatorensystem nachhaltiger Raum- und Regionalentwicklung. Als konstitutive Elemente der Nachhaltigkeit werden Integration, Dauerhaftigkeit, Verteilungsgerechtigkeit und Partizipation bezeichnet. Diese können durch die strategischen Prinzipien Vernetzung, Vielfalt, Effizienz, Suffizienz, Konsistenz, Risikovorsorge, intergenerative und intragenerative Gerechtigkeit, erweiterte Beteiligung, Kooperation und Transparenz weiter differenziert werden. Die strategischen

Prinzipien können als Richtschnur bei der Aufstellung von (Umsetzungs-) Strategien zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung gelten.

Ausgehend von den konstitutiven Elementen und strategischen Prinzipien als Rahmenvorgaben wurden vor allem aus wissenschaftlich und konzeptionell orientierten Studien und politisch-administrativen Konzepten zur nachhaltigen Entwicklung verschiedener Handlungsebenen (global, national, regional) raumbezogene und regionalrelevante Zielsetzungen als Qualitäts- und Handlungsziele sowie diese näher beschreibenden Indikatoren und deren angestrebte Ausprägungen in einem „Ziel- und Indikatorensystem nachhaltiger Raum- und Regionalentwicklung“ zusammengefasst.

Die empirische länderübergreifende Untersuchung von Regionalplänen und der weiteren Tätigkeit der Regionalplanung am oben beschriebenen Maßstab zeigt, dass es im Rahmen der Praxis der Regionalplanung bei der Operationalisierung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklung einige positive Ansätze, vor allem aber auch Defizite gibt. In den meisten Fällen fehlen stringente Bezüge zwischen Nachhaltigkeitsmaximen und regionalplanerischen Zielen und Instrumenten. Nachhaltigkeit wird oftmals als Leerformel verwendet (Grundtenor: Regionalplanung ist schon immer nachhaltig). Es fehlt überwiegend eine Auseinandersetzung mit den in Wissenschaft und internationaler Politik weitgehend unbestrittenen Maximen nachhaltiger Entwicklung wie z.B. dem Suffizienzprinzip, der Auseinandersetzung mit Risiken und Langfristwirkungen oder den Auswirkungen auf globale unerwünschte Veränderungen. Die Diskrepanz zwischen dem Stand der Praxistätigkeit und den über Nachhaltigkeit geführten Diskussionen ist immens; Vermittlungs- und Fortbildungserfordernisse sind erkennbar. Diese Mängel werden, so sie denn wahrgenommen werden, mit fehlendem Personal und Finanzen, mangelnden Kompetenzen sowie fehlenden (wissenschaftlichen und v.a. politischen) Vorgaben erklärt; die diesbezügliche Experimentierfreudigkeit ist gering. In der Mehrzahl der ausgewerteten Regionalpläne ist eine Verknüpfung zwischen verbalen Zielaussagen zur Nachhaltigkeit und konkreten Instrumenten nicht erfolgt. Die geringe Ausprägung von partizipativen und informellen Elementen in der Regionalplanung stehen im direkten Widerspruch zu den allgemeinen Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung. Die Ergebnisse der Untersuchung der Regionalpläne treffen im Wesentlichen auch für

Regionale Entwicklungskonzepte (REK) und Regionale Aktionsprogramme (RAP) in Sachsen-Anhalt und Thüringen. Es gibt indes auch eine Reihe beispielhafter Ansätze, die Ideen für die Fortentwicklung anderswo geben können.

Neben Vorschlägen und Empfehlungen zur Veränderung der Rahmenbedingungen, zu neuen Parametern und neuen konzeptionellen Anforderungen, zur Weiterentwicklung und Ergänzung der Instrumente der Regionalplanung in Richtung eines umsetzungs- und ressourcenschutzorientierten Regionalmanagement, zur Organisation und Struktur der Regionalplanung sowie zur Erweiterung ihrer Kompetenzen werden insbesondere die im Rahmen des Forschungsvorhabens erarbeiteten Bausteine „Prüfraumen Nachhaltigkeit“, „Umweltfolgenabschätzung“ sowie „PC-gestütztes Regionalisiertes Flächenkompensationsmodell“ als Beiträge zur Fortentwicklung der Regionalplanung vorgeschlagen und ausführlich dargestellt. Die Ergebnisse der Untersuchung enthalten eine Vielzahl von Anregungen für die Fortentwicklung der Regionalplanung, die diskutiert und berücksichtigt werden sollten.

Developing and specifying the model of sustainable development for regional planning on the regional level and regional development concepts

Summary

Since the Earth Summit of 1992 in Rio sustainable development is an important issue in German future discussions. It was incorporated recently in the modified Regional Planning Act (ROG) as a general principle. Nevertheless, defining precisely and implementing sustainable development in politics in general and in spatial planning at all levels in particular, is just at the beginning.

The main emphasis of the research project „Developing and specifying the model of sustainable development for regional planning at the regional level and regional development concepts“ was put on an empirical analysis of the state of Germany’s regional planning at the regional level. A cross-over oriented comparison in all German Länder has been carried out to assess in what way the concept of sustainable spatial development gained access to regional planning at the regional level or how it is determining the elaboration of regional (spatial) plans. Therefore 33 actual regional plans have been evaluated and the situation in two exemplary regions (Rhein-Neckar, Dessau) has been analysed.

There have also been carried on expert interviews in selected regional planning authorities. As a criterion for this examination a so called framework for sustainability (“Prüfrahmen Nachhaltigkeit”) has been developed, mainly in a top down oriented approach. The framework for sustainability should fulfil two main functions within the scope of the study. First: to examine (regional) plans and programmes to answer the question: how sustainable is regional planning at the regional level? And second: the framework could be helpful for regional actors while elaborating, developing or up-dating regional plans or programmes as well as development concepts and strategies regarding sustainable development.

The aim of the framework for sustainability is to define the concept of sustainable development more precisely for the regional level. Corresponding to this the framework contains different components based one upon each other, getting more and more differentiated. The components of the framework for sustainability are: the constitutive principles of sustainability, the strategic principles of sustainable development and the objective-indicator-system for sustainable spatial development. The constitutive principles are: Integration, Durability, Equity, Participation. The strategic principles are: creating networks, diversity, efficiency, sufficiency, consistence, risk precaution, equity among generations, equity within generations, participation, co-operation,

transparency. The strategic principles can be considered as guiding principles if implementation strategies for sustainable development are elaborated. Based on the constitutive and strategic principles space relevant quality and action objectives as well as indicators with assessment rules were summarised. All the components have been deduced from essential scientific studies and from political and administrative concepts at all levels (global, national, regional, local) that deal with sustainable development.

The framework for sustainability was used as a criterion for an empirical cross-over examination of regional plans and other activities of regional planning authorities at the regional level. The examination showed that there are some positive aspects but also deficiencies in the practice of regional planning at the regional level. In most cases there is no connection between the basic goals of sustainability and the objectives and instruments of regional planning. Sustainability is often used as an empty phrase. Basic intent is: „regional planning at the regional level has always been sustainable“.

Above all a discussion of basic aspects of sustainability such as sufficiency, risk precaution, long-term effects or negative global impacts which are mainly accepted in science and politics is missing. The situation is characterised by a huge discrepancy between the practice of regional planning and the (scientific and political) debate on sustainable development. Further education and transmission seem necessary. Deficiencies - if perceived- are explained by insufficient personal and financial resources, inadequate competencies and absence of concrete scientific and political aims. There seems to be only little interest in experiments in this field. A connection among verbal objectives and concrete instruments isn't realised in most of the examined regional plans. In opposition to general demands on sustainable development there are just a few participative and informal elements utilised in regional planning at the regional level. The results gained from the analysis of the regional plans are also basically applicable for regional development concepts and regional action programmes in the Länder Sachsen-Anhalt and Thüringen. Nevertheless there are some examples (good practices) that provide ideas for further development.

Finally, proposals and recommendations are given in the study. They refer to further developing and supplementing regional planning instruments and to its structure, organisation and competencies. Amongst these, especially three tools are described in detail which were elaborated within the research project. These tools are: the framework of sustainability, a model of strategic environmental assessment for spatial plans and the computer supported spatial compensation model for the regional level. All in all the results of the study offer various

suggestions that should be considered in coming up discussions about further development of regional planning at the regional level towards sustainability.