

# DIE DONUT-ÖKONOMIE

## als strategischer Kompass einer gemeinwohlorientierten Innenstadtentwicklung

Ein Beitrag von Katharina Schlüter und Sandra Wagner-Endres



### KATHARINA SCHLÜTER

Katharina Schlüter ist Senior Managerin bei der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH. Sie begleitet Kommunen bei der digitalen und nachhaltigen Transformation. Zu ihren aktuellen Schwerpunkten gehören die kommunale Datensouveränität und die wirkungsorientierte Steuerung (u. a. im Sinne der Donut-Ökonomie). Vor ihrer Tätigkeit für die PD verantwortete sie als Chefredakteurin verschiedene Publikationen und Veranstaltungen des F.A.Z.-Fachverlags.

### SANDRA WAGNER-ENDRES

Dipl.-Ing. Sandra Wagner-Endres ist Wissenschaftlerin und Projektleiterin im Forschungsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind nachhaltige kommunale Wirtschaftsförderung sowie kooperative und resiliente Wirtschafts- und Standortentwicklung. Sie hat an der TU Berlin interdisziplinär Landschaftsplanung, unter anderem in den Bereichen Umweltökonomie, Umweltpolitik, Naturschutz-/Tourismusplanung, und Landschaftsarchitektur studiert.



### Der Ansatz der Donut-Ökonomie bietet Kommunen ein neues, ganzheitliches Instrument für eine sozialökologische Ausrichtung und zur wirkungsorientierten Steuerung der Innenstadtentwicklung.

Innenstädte als zentrale Orte der Begegnung und der Öffentlichkeit, der sozialen Interaktion und politischer Diskurse sind zivilgesellschaftlich von hoher Bedeutung. Die „Neue Leipzig-Charta“ beschwört die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Was bedeutet das für den derzeit am stärksten diskutierten städtischen Raum, die Innenstadt? Kann das Zielbild einer (sozial-)gerechten, grünen und produktiven Gesellschaft auch attraktive und vitale Innenstädte befördern?

Im Fokus der Diskussion um die Belebung der Innenstadt stehen rückblickend und auch in zahlreichen aktuellen Konzepten der Innenstadtentwicklung vor allem ökonomische Funktionen, also (renditestarke) Nutzungen wie Handel, Büro oder Wohnen. Im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung greift dieser Ansatz aber zu kurz: Auch die Innenstadt muss einen Beitrag zur Transformation leisten und damit stärker als bisher ökologische und soziale Funktionen erfüllen. Das bedeutet nicht nur einen höheren Anteil an Grünflächen, sondern insbesondere auch ein vielfältiges Angebot an sozialer Infrastruktur (z. B. Bildungseinrichtungen, Sport- und Freizeitanlagen, Gesundheitsdienstleistungen, Angebote für unterschiedliche Altersgruppen wie Jugendliche und Senioren).

Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen kann die Fragestellung, wie sozial unsere Innenstädte aktuell sind, nur mit „ausbaufähig“ beantwortet werden. Der Handlungsbedarf im umkämpften innerstädtischen Raum ist hoch. Mancherorts wird bereits darüber diskutiert, wie mehr Teilhabe, mehr gemeinwohlorientierte und nichtkommerzielle Nutzungen einen größeren Raum in der Innenstadt einnehmen können, beispielsweise im „Zukunftskonzept Innenstadt“ der Stadt Offenbach (Magistrat der Stadt Offenbach am Main, 2020). Die Diskurse zur Zukunft der Innenstadt werden in vielen Städten über Masterpläne, Innenstadtkonzepte oder -dialoge ausgehandelt, einige mit einem breiten Beteiligungsansatz der Stadtgesellschaft. Darüber finden zunehmend Perspektiven Eingang, die mehr öffentliche Freiräume und Grünflächen, Kitas, Bildungseinrichtungen oder neue (temporäre) Kunst- und Kulturangebote sowie lokal basierte gewerbliche Nutzungen (z. B. „sharing, repairing, reusing“) ermöglichen und damit die soziale Funktion der Innenstadt als Baustein zur Belebung stärken wollen.

Einige Innenstadtkonzepte nehmen bereits Bezug auf eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung bzw. auf übergeordnete integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK). Ein normativer Rahmen, wie beispielsweise die Sustainable Development Goals (Nachhaltigkeitsziele/SDGs), Klimaneutralität, die Gemeinwohlbilanz oder der Gemeinwohlindex<sup>1</sup>, wird bislang nicht konsequent als konzeptionelle Grundlage angewandt. Gesamtstädtische Konzepte hingegen nutzen zunehmend diese Nachhaltigkeitsansätze als Leitstrategien. Ein auf kommunaler Ebene noch recht junger Ansatz darunter ist die Donut-Ökonomie, die – so die These dieses Beitrags – auch einen neuen Orientierungsrahmen für die Innenstadtentwicklung bieten kann.

Die Donut-Ökonomie ist ein Konzept der britischen Wirtschaftswissenschaftlerin Kate Raworth, das erstmals in ihrer Publikation „A Safe and Just Space for Humanity“ veröffentlicht wurde. Es bietet einen Ansatz, das weltweit vorherrschende, auf Wachstum fokussierte Wirtschaftssystem vor dem Hintergrund der begrenzten Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und mit Blick auf eine größere soziale Gerechtigkeit neu zu denken. Das Modell visualisiert – in der Form eines Donuts – eine Welt im Gleichgewicht (vgl. Abbildung 1). Der äußere Rand bildet die ökologische Decke, der innere Rand das soziale Fundament. Das Ziel des neuen Wirtschaftens ist, dass alle Menschen gut innerhalb der äußeren und inneren Grenzen des Donut-

Ökonomie-Modells leben können. Das bedeutet, dass einerseits die Bedürfnisse gedeckt werden, dies aber andererseits nicht über die Grenzen der ökologischen Ressourcen hinaus erfolgt.

Dafür braucht es ein grundlegendes Umdenken: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als zentrale Steuerungsgröße soll durch ein deutlich komplexeres Donut-Ökonomie-Indikatorensystem abgelöst werden. Im Ergebnis würde dies zu einem strukturellen Wandel von Ökonomie und Gesellschaft führen. Diese Donut-Ökonomie-Indikatorik nimmt Bezug auf international vereinbarte oder wissenschaftlich belegte Kennzahlen, beispielsweise die Sustainable Development Goals.

Auf der Grundlage von Raworths Modell haben sich – getrieben durch eine starke internationale Gemeinschaft unter Federführung des Doughnut Economics Action Labs (DEAL) – zahlreiche Methoden zur Anwendung der Donut-Ökonomie in den verschiedensten Bereichen entwickelt. Für die kommunale Ebene und damit auch für die

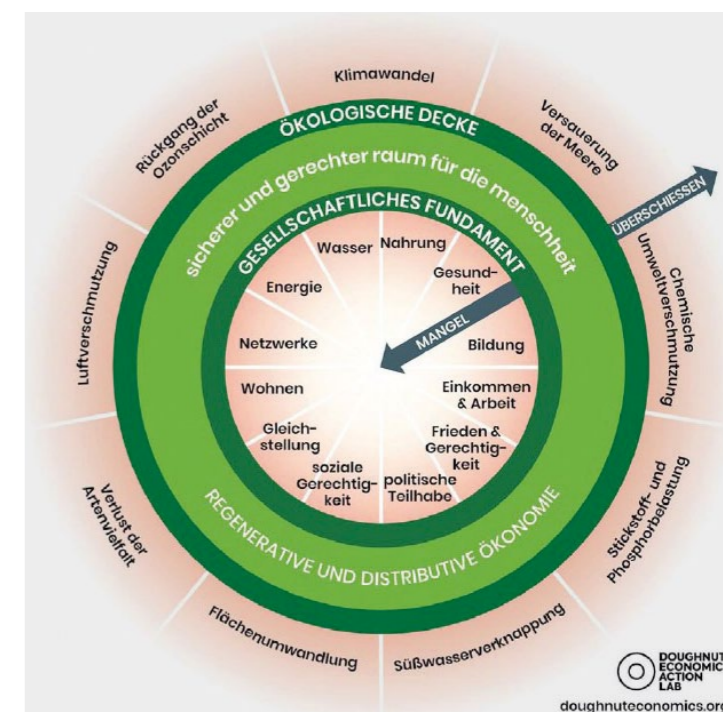


Abbildung 1: Das Donut-Ökonomie-Modell als „sicherer und gerechter Raum für die Menschheit“

<sup>1</sup> Die Initiative Hansaforum Münster hat 2019 den bundesweit ersten Quartiers-Gemeinwohl-Index entwickelt (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020), S. 119).

Abbildung 2: Die vier Linsen des City-Porträts (eigene Darstellung in Anlehnung an das DEAL)



Innenstadtentwicklung ist dabei insbesondere die *City-Portrait-Methode* von großer Relevanz. Sie rollt den Donut gewissermaßen in die Fläche aus (vgl. Abbildung 2). Durch die sogenannten „Linsen“ können Städte und Regionen die verschiedenen Donut-Ökonomie-Dimensionen (sozial und ökologisch) aus lokaler und globaler Perspektive analysieren. Die Indikatoren aus der Donut-förmigen Abbildung finden sich in den vier Linsen wieder und werden so – insbesondere durch das Ergänzen der lokalen Perspektive – reflektiert.

Während die Donut-Ökonomie-Methoden von zahlreichen internationalen Kommunen für eine stärker wirkungsorientierte Stadtentwicklung genutzt werden, finden sich in Deutschland bislang in erster Linie zivilgesellschaftliche Initiativen, die das Modell für „ihre“ Kommune denken und anwenden. In den Kommunalverwaltungen dagegen wird die Donut-Ökonomie erst seit diesem Jahr stärker beachtet – nicht zuletzt durch die auf Deutsch veröffentlichte Studie „Die Donut-Ökonomie als strategischer Kompass“ der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (PD) unter der Mitwirkung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) gGmbH. Für die Frage der Anwendung als Instrument der Stadtentwicklung in deutschen Kommunen erweist sich der Blick über den nationalen Tellerrand hinaus als lohnenswert.

In Amsterdam wurde mit dem City-Portrait die erste Methode zur Übertragung der Donut-Prinzipien auf kommunaler Ebene erarbeitet. Dabei wurde der „Amsterdamer Donut“ innerhalb eines umfangreichen partizipativen Prozesses erstellt. Der Auslöser war die Entwicklung der Circular-Economy-Strategie für Amsterdam, beide Dokumente wurden zeitgleich veröffentlicht. Die stellvertretende Bürgermeisterin Amsterdams, Marieke van Doorninck, erläutert: „Wir verwenden das Donut-Modell, um die Strategie kohärenter und wirkungsvoller zu machen. Natürlich kann man auch ohne das Donut-Modell eine Strategie für die Kreislaufwirtschaft verfolgen. Aber dann ist es so, als würde man einfach nur nette Dinge tun, ohne das große Ganze im Auge zu behalten“. Folgt man van Doorninck,

ist der große Wandel hin zu einer kreislauforientierten und klimaneutralen Welt nicht möglich, ohne auch unser Wirtschaftssystem in Frage zu stellen. Auf Basis der Erfahrungen in Amsterdam haben sich inzwischen weltweit diverse Städte wie zum Beispiel Nanaimo, Brüssel oder Kopenhagen auf den Weg in Richtung Donut-Ökonomie begeben.

Alle diese internationalen Erfahrungen zeigen deutlich, dass über die Donut-Ökonomie-Methode kommunale Strategien zielgerichtet und wirkungsorientiert an den sozial-ökologischen Transformationserfordernissen einer nachhaltigen Stadtentwicklung ausgerichtet werden können. Die City-Portrait-Methode bietet den Ansatz, ein ganzheitliches Zielbild zu entwickeln, das ökologische und soziale Perspektiven als wohlstandssichernden Rahmen für die Zukunft setzt. Adaptiert auf die Innenstadt eröffnen sich daraus Potenziale, für die vor allem drei Aspekte sprechen:

1. Eine Bewertung und Entwicklung der Innenstadt mithilfe der vier „Linsen“ (sozial-ökologisch-lokal-global) ermöglicht eine strategische Ausrichtung, die sich nicht nur an den Bedürfnissen der Menschen vor Ort orientiert, sondern auch planetare Grenzen und globale Gerechtigkeit miteinbezieht. In ein City-Portrait für die Innenstadt – bestehend aus einer Status-quo-Analyse, einer Zielbilddefinition sowie entsprechender Indikatoren – können auch vorhandene Konzepte und Maßnahmen integriert und um die globale Perspektive erweitert werden.
2. Das Instrument adressiert zwei zentrale Faktoren der Innenstadtentwicklung: zum einen die ressortübergreifende Zusammenarbeit und zum anderen eine breite Beteiligung der Stadtgesellschaft. Beide Aspekte sind zentrale Voraussetzungen, um gemeinsam Ziele für Themen wie beispielsweise Gesundheit, Bildung, Wohnen, nachhaltiger Konsum, Flächennutzung oder Klimaschutz zu vereinbaren.

3. Die Methode ist als ein fortlaufender, lernender Prozess angelegt. Mit einem City-Portrait für die Innenstadt entsteht kein starres, abgeschlossenes Bild. Vielmehr können darüber Potenziale und Möglichkeitsräume identifiziert und für Entwicklungen nutzbar gemacht werden. Das ermöglicht die erforderliche Offenheit für den Wandel und die Anpassungsfähigkeit bzw. -notwendigkeit der Innenstadt.

Die soziale Funktion der Innenstadt – Zugänglichkeit und Nutzungsangebote für alle sowie die Möglichkeiten sozialer Interaktion – kann mithilfe der Donut-Ökonomie-Methode gestärkt werden. Sie setzt den Rahmen für notwendige Aushandlungs- und Aktivierungsprozesse zwischen Innenstadtakteuren und der Zivilgesellschaft und schafft die Voraussetzungen für wandelbare, lebendige Möglichkeitsräume. Die Donut-Ökonomie-Methode könnte also im Kontext innerstädtischer Planungen ein vielversprechendes Instrument für eine gemeinwohlorientierte Entwicklung im Sinne der Leipzig-Charta und für attraktive und vitale Innenstädte werden.

**Der Artikel basiert auf Erkenntnissen der folgenden Studien:**

- ▶ Schlüter, Katharina et al. (2022): Die Donut-Ökonomie als strategischer Kompass. Wie kommunale Strateginnen und Strategen die Methoden der Donut-Ökonomie für die wirkungsorientierte Transformation nutzen können. PD-Impulse, 5. April 2022, Berlin.
- ▶ Diringer, Julia et al. (2022): Frischer Wind in die Innenstädte. Difu-Impulse (erscheint im Herbst 2022).

**Literatur**

1. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (2020). Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/glossar-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/glossar-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
2. Magistrat der Stadt Offenbach am Main (Hrsg.). (Februar 2020). Offen denken: Zukunftskonzept-Innenstadt-Offenbach.

**KONTAKT**

Katharina Schlüter  
 Katharina.Schluefer@pd-g.de  
 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH  
 Senior Managerin  
[www.pd-g.de/](http://www.pd-g.de/)

Sandra Wagner-Endres  
[wagner-endres@difu.de](mailto:wagner-endres@difu.de)  
 Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
 Forschungsbereich Infrastruktur,  
 Wirtschaft und Finanzen  
 Team Wirtschaft, Finanzen und  
 Nachhaltigkeitsindikatorik  
 Projektleiterin  
[www.difu.de](http://www.difu.de)