



Nr. 14

Strategien zukünftiger Raumentwicklung in Baden-Württemberg

Dirk Engelke, Wolfgang Jung (Hrsg.)



Hannover 2012

Strategien zukünftiger Raumentwicklung in Baden-Württemberg

E-Paper der ARL Nr. 14
ISBN 978-3-88838-732-6
ISSN 1865-584X

Alle Rechte vorbehalten. Verlag der ARL, Hannover 2012
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Abrufmöglichkeit über die ARL-Website:
www.arl-net.de (Rubrik „Publikationen“)

Zitierempfehlung:
Engelke, D.; Jung, W. (Hrsg.) (2012): Strategien zukünftiger Raumentwicklung in Baden-Württemberg.
E-Paper der ARL Nr. 14, Hannover.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-73265>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel.: (05 11) 3 48 42-0, Fax: (05 11) 3 48 42 41
E-Mail: arl@arl-net.de
Internet: www.arl-net.de

Gestaltung Titelseite:
Gabriela Rojahn

Foto auf der Titelseite:
Dirk Engelke

Autorinnen und Autoren

Mitglieder und Gäste der Arbeitsgruppe „Strategien zukünftiger Raumentwicklung in Baden-Württemberg“ der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der ARL

Autoren

Engelke, Dirk, Dr.-Ing., pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum, Karlsruhe, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Jung, Wolfgang, Dr.-Ing., Institut für Städtebau und Landesplanung ISL, Karlsruher Institut für Technologie, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Co-Autoren

Beck, Torsten, Dipl.-Ing., Beck-Consult, Wörth am Rhein

Clemens, Corinna, Dr.-Ing., Zweckverband Flugfeld Böblingen/Sindelfingen, Mitglied der ARL

Fischer, Susanne, Dipl. nat., Städtebau & Architektur Planungsamt Raumentwicklung, Bau- und Verkehrsdepartement, Kanton Basel-Stadt

Jacob, Henrike, Dipl.-Ing., Abt. Infrastruktur, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Stuttgart

Kiwitt, Thomas, Dipl.-Ing., Ltd. Techn. Direktor, Bereich Planung, Verband Region Stuttgart

Ortgiese, Michael, Dr.-Ing., Geschäftsbereich Forschung Entwicklung Mobilität, PTV AG Karlsruhe

Overbeck, Gerhard, Prof. Dr., Departamento de Botânica, Instituto de Biociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre

Rosentreter, Steffi, Dipl.-Ing., Abt. Öffentliches Grün, Stadt Ravensburg, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Schubert, Annette, Dipl.-Ing., Ref. Integrierte Stadtentwicklung, Stadt Freiburg

Die wissenschaftliche Verantwortung für den Beitrag liegt bei den Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:

WR III „Natürliche Ressourcen, Umwelt, Ökologie“

Leitung bis 30.06.2010: Prof. Dr. Gerhard Overbeck

Leitung ab 01.07.2010: Dipl.-Ing. Peter Müller (mueller@arl-net.de)

INHALT

1	Einleitung	1
2	Strategiefelder	2
2.1	Wandel der Rahmenbedingungen	3
2.2	Strategiefeld: Ökologische Leistungsfähigkeit	6
2.3	Strategiefeld: Ökonomische Leistungsfähigkeit	10
2.4	Strategiefeld: Adaption der Infrastrukturen	13
2.5	Strategiefeld: Umgang mit Risiken und Unwägbarem	18
3	Steuerung und Akteure	21
4	Fazit	24
	Literatur	26

1 Einleitung

Ausgangspunkt der Arbeitsgruppe „Strategien zukünftiger Raumentwicklung in Baden-Württemberg“ war der offene Brief „Raumentwicklung ist Chefsache“ des Jungen Forums der ARL an die Ministerpräsidenten der Länder und das positive Feedback auf den Brief aus dem Netzwerk der ARL und vonseiten der Ministerpräsidenten. Ziel der Arbeitsgruppe war es, die Aussagen des offenen Briefes auf der Ebene des Landes Baden-Württemberg zu konkretisieren und Strategien für die zukünftige Raumentwicklung zu entwerfen. Dabei finden sowohl inhaltliche als auch organisatorische Aspekte der räumlichen Planung Beachtung. Die Betrachtung der zukünftigen Raumentwicklung in Baden-Württemberg erfolgt aus Sicht der jungen Planergeneration. Um die zukünftige räumliche Entwicklung Baden-Württembergs mit den Trends, aber auch den Widersprüchlichkeiten in der Arbeitsgruppe diskutieren zu können, wurde die Arbeitsgruppe nach dem Anwaltsprinzip zusammengesetzt. Vertreten sind Experten aus Wissenschaft und Planungspraxis: Torsten Beck (pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum), Dr. Corinna Clemens (Zweckverband Flugfeld Böblingen/Sindelfingen), Dr. Dirk Engelke, (pakora.net sowie Karlsruhe Institute of Technology – KIT, Leiter der Arbeitsgruppe), Susanne Fischer (Kanton Basel-Stadt), Henrike Jacob (Ministerium für Verkehr und Infrastruktur), Dr. Wolfgang Jung (KIT), Thomas Kiwitt (Verband Region Stuttgart), Dr. Michael Ortgiese (PTV – Planung Transport Verkehr), Prof. Dr. Gerhard Overbeck (Akademie für Raumforschung und Landesplanung), Annette Schubert (Stadt Freiburg) und Steffi Rosentreter (Stadt Ravensburg).

Diese Planergeneration ist mit dem „Umbau ohne Wiederaufbau“ aufgewachsen, wobei sich in der Planungswelt deutliche Verschiebungen bzw. Änderungen abzeichnen, wie beispielsweise ein verändertes Staats- und damit auch Planungsverständnis, die Neuverteilung von Macht und Trägerschaften/Aufgabenbereichen, Umweltbelastungen, Ressourcenknappheit (finanziell, personell, aber auch die Sorge materieller Knappheiten) und dergleichen. Beispiele hierfür sind die Veränderung der Rolle der Raumplanung und die – neben der ordnenden Funktion – zunehmende Bedeutung der entwickelnden bzw. auch vorsorgenden Funktion, auch weil sich die Ereignisse, auf welche die Raumplanung reagieren muss bzw. bei denen sie agieren muss, verändern. Dies betrifft zumindest die Außenwahrnehmung, sei es Stuttgart 21, die Landesmesse, aber auch der Klimawandel oder Hochwasserereignisse. Hierdurch wird Raumplanung sichtbar(er), aber auch Steuerungsdefizite werden offensichtlich.

Neben den Strategien selbst ging es in der Arbeitsgruppe auch um Fragen der Fähigkeit zum Wandel, Fragen der Organisation eines Change-Prozesses, um den Umgang mit neuen Akteuren und Anforderungen, Fragen der Größe/Macht für Intervention, Voraussehbarkeit/Planbarkeit bestimmter Ereignisse und letztendlich auch um geeignete Raumzuschnitte planerischen Handelns. Dies erfolgte vor dem Hintergrund der baden-württembergischen Rahmenbedingungen: einer sehr kommunalisierten Politik, v. a. von politischer Seite betonter Gegensätze von Stadt und Land – wobei auch der ländliche Raum vergleichsweise hoch verdichtet ist –, einer polyzentrischen Siedlungsstruktur und leistungsfähigen Wirtschaftstätigkeit und im Vergleich mit manch anderen Bundesländern ausgeprägten Flächenkonkurrenzen.

Programmatische Diskussionen und Impulse werden nach Einschätzung der Arbeitsgruppe eher von der kommunalen und regionalen Planungsebene angestoßen als von der landesplanerischen Ebene. Es ist denkbar, dass sich durch den Regierungswechsel in Baden-Württemberg hier Verschiebungen in der Rolle oder in Zuschnitt und Organisation der Landesplanung ergeben.

Die (Zwischen-)Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden in einem Feedback-Workshop mit Praktikern und Wissenschaftlern diskutiert und kritisch hinterfragt, bevor sie in der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Baden-Württemberg zur Diskussion gestellt wurden. In der Dis-

kussion mit den Planungspraktikern der Arbeitsebene bzw. den Siedlungsplanern der Regionalverbände wurden die Thesen für die Abschlussveranstaltung „geerdet“. Zudem wurde somit ein Austausch auf der operationellen Ebene der Regionalplanung in Baden-Württemberg ermöglicht, der momentan als zu schwach bemängelt wird. Die Veranstaltung wurde in Zusammenarbeit mit dem EU-Projekt „Land Use Management for Sustainable European Cities“ (LUMASEC) organisiert, welches das Karlsruher Institut für Technologie (KIT) am Institut für Städtebau und Landesplanung (ISL) durchführte.

In der Abschlussveranstaltung der Arbeitsgruppe auf der Frühjahrssitzung 2010 der LAG Baden-Württemberg wurde mit Vorträgen von Klaus Stoffel (BURDA Services GmbH) über unternehmerisches Handeln in neuen Raumzuschnitten und von Dale Medearis (Senior Environmental Planner for the Northern Virginia Regional Commission) zu Anforderungen an die regionale Planungsebene durch Globalisierung und Klimawandel eine unternehmerische wie auch internationale Außensicht auf die baden-württembergische Planung aufgenommen.

2 Strategiefelder

Aussagen zur zukünftigen räumlichen Entwicklung stützen sich quantitativ auf Prognosen und Szenarien, bei einer qualitativen Betrachtung auf Experteneinschätzungen.

Ziel der Arbeitsgruppe war es, aufbauend auf den qualitativen Einschätzungen der Mitglieder der Arbeitsgruppe Trends und Widersprüchlichkeiten zu identifizieren und Strategien für die zukünftige Raumentwicklung in Baden-Württemberg zu entwickeln. Durch die Zusammensetzung nach dem Anwaltsprinzip wurde die gesamte Breite der planerischen Diskussion abgedeckt. Die Betrachtung erfolgte aber bewusst aus dem Blickwinkel einer jungen Generation von Planern ohne einen „historischen Rucksack“, der die Perspektive möglicherweise eingeschränkt hätte.

Die in diesem Prozess identifizierten Themenfelder wurden auf ihre Auswirkungen und ihre Relevanz für die räumliche Planung hin untersucht und im Hinblick auf eine raumplanerische Steuerung bewertet. Es sind:

- Demographischer Wandel
- Landstruktur und Metropolregionen
- Infrastruktur und Standorte
- Transitströme
- Flächeninanspruchnahme
- Europäische Nahtstellen und Grenträume
- Ausrichtung nach Europa
- Monitoring und Benchmarking
- Ressourcen für zukünftige Entwicklung
- Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit
- Institutionelle Ausrichtung

Es wurde erörtert, wie sich nach Einschätzung der Arbeitsgruppe die Raumentwicklung in der Zukunft verändern könnte und welche Veränderungen welchen Einfluss auf die Raumentwicklung haben. Die elf Schwerpunktbereiche wurden auf das aus dem wirtschaftlichen Handeln bekannte Spannungsfeld zwischen Angebot und Nachfrage bezogen, und auf die Planung übertragen und mit Blick darauf diskutiert, inwieweit sich damit für die zukünftige Raumentwicklung eine Steuerungswirkung erzielen ließe. Hieraus wurden vier „Strategiefel-

der“ entwickelt: „Ökologische Leistungsfähigkeit“, „Ökonomische Leistungsfähigkeit“, „Adaption der Infrastruktur“ sowie „Umgang mit Risiken und Unwägbarem“. Bei allen vier Strategiefeldern kommt es aufgrund von Veränderungen der Rahmenbedingungen, wie beispielsweise dem Klimawandel oder der Finanzkrise, zu einem erhöhten Problemdruck für die räumliche Planung. Dieser Wandel der Rahmenbedingungen wird vorangestellt, da er prinzipiell – in unterschiedlicher Ausprägung – auf alle Strategiefelder Auswirkungen hat.

2.1 Wandel der Rahmenbedingungen

Demographische Veränderungen

Die demographische Entwicklung in Deutschland lässt sich vereinfachend mit den Schlagworten „weniger, älter, bunter“ zusammenfassen.

Die Alterung der Bevölkerung ist neben einer seit Jahren niedrigen Geburtenziffer sowie einem nicht ausgeglichenen Wanderungssaldo auch auf eine steigende Lebenserwartung zurückzuführen. Dies hat gravierende Auswirkungen, z. B. auf die Sozialsysteme: Die demographische Entwicklung bringt eine ungünstige Verschiebung zwischen Erwerbspersonen und Renten- und Sozialleistungsempfängern mit sich. Sind heute noch 61 % der Bevölkerung Deutschlands im Erwerbsalter zwischen 20 und 65 Jahren, so wird es 2050 nur noch etwa die Hälfte sein (vgl. Statistisches Bundesamt 2006: 5). Auch in Baden-Württemberg ist ein ähnlicher Trend zu verzeichnen: Bis 2030 wird die Erwerbsbevölkerung um ca. 840.000 Personen zurückgehen, bis 2050 um ca. 1,4 Millionen (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2007: 9), wodurch sich die Alterskohorte im erwerbsfähigen Alter bei rd. 50 % befinden würde (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2009: 5). Kurz- oder langfristig werden Rentenversicherungs- und Sozialleistungen gekürzt werden müssen, ebenso werden öffentliche Leistungen in vielen Bereichen letztlich für die Verbraucher teurer, z. B. der öffentliche Verkehr, die Hochschulen, der Gesundheitssektor.

Auch ist laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Zukunft mit einem Fachkräftemangel zu rechnen. So ist schon heute für Deutschland ein Mangel an Nachwuchsakademikern besonders im Bereich naturwissenschaftlich-technischer Qualifikationen festzustellen (OECD 2006: 23 ff.). Deutschland findet sich hier im internationalen Vergleich in der Schlussgruppe der Industrienationen wieder. Gerade für ein Land, dessen Wohlstand u. a. auf Produkt- und Verfahrensinnovationen und dem Export anspruchsvoller Technik gründet, ist dies eine problematische Entwicklung. „Falls die baden-württembergische Wirtschaft in den kommenden Jahren quantitativ und qualitativ denselben Bedarf an Fachkräften haben wird wie heute, dann wird sie unter der Voraussetzung, dass die Erwerbsbeteiligung auf heutigem Niveau bleibt, bereits im Jahr 2020 zu wenig Fachkräfte mit abgeschlossener Lehre, sowie Meister und Techniker auf dem Arbeitsmarkt vorfinden“ (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2007: 17).

Auf kommunaler Ebene verstärkt der demographische Wandel v. a. das Konkurrenzdenken der Kommunen, die möglichst viele Menschen und Unternehmen zu Ansiedlung bewegen möchten. Damit wird jedoch nicht der demographische Wandel gesteuert, sondern lediglich die Konkurrenz zwischen den Kommunen erhöht. Die Zuspitzung der Konkurrenzsituation führt aus regionalplanerischer Sicht zu einer suboptimalen Standortentwicklung, zumal die zunehmende Mobilität in den Lebensphasen auch zu einer Veränderung der Anforderungen bei der Standortwahl führen. Neben den wachsenden Disparitäten ist eine zunehmende Ausdifferenzierung des sog. ländlichen Raums zu verzeichnen: zum einen der peripher gelegene ländliche Raum, zum anderen der ländliche Raum, der infrastrukturell gut an den urbanen Raum angeschlossen ist, beispielsweise über Verkehrsstrassen oder Datennetze. Es ist davon auszugehen, dass diese Ausdifferenzierung noch weiter zunimmt.

Globalisierte Wirtschaft und globale Wandelprozesse

Die Wirtschaft ist in zunehmendem Maß über kommunale, regionale und nationale Grenzen hinweg vernetzt. Hierdurch verstärkt sich der Standortwettbewerb auf allen Ebenen – auch international: Wohin wandern gut ausgebildete Fachkräfte und Kapital? Wie stark muss eine einzelne Gemeinde sein, um in einem solchen Wettbewerb bestehen zu können? Welchen Bekanntheitsgrad haben die in Baden-Württemberg – im internationalen Vergleich – sehr kleinen Kommunen überhaupt? Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, wer kommunal- und landespolitischen Interessen auf Ebene der EU vertritt.

Darüber hinaus ist in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine Verlagerung von Arbeitsplätzen in „Billiglohnländer“ zu beobachten – zuerst in die an Deutschland angrenzenden ehemaligen Ostblockstaaten, doch bereits von diesen weiter gen Osten bis ins derzeit wirtschaftlich boomende China. Nicht nur Arbeitsplätze in Deutschland gehen dadurch verloren, zusätzlich ergibt sich durch die so vergleichsweise kostengünstig produzierte Massenware eine Konkurrenz zu den heimischen Produkten.

Wie oben bereits dargelegt, hängen die Veränderungsprozesse der Wirtschaftsstrukturen auf der lokalen oder regionalen Ebene stark von den globalen Rahmenbedingungen ab. Auch negative Auswirkungen auf die Umwelt und die natürlichen Ressourcen sind Folgen dieser Globalisierungsprozesse. Es wird somit zunehmend schwieriger, die Verursacher der Verknappung der Ressourcen zu beeinflussen. Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Politikfeldern sind evident.

Internationaler, nationaler und regionaler Standortwettbewerb

Durch die oben beschriebenen Trends stehen Städte und Regionen in einem sich verschärfenden Standortwettbewerb um Kapital, zukunftssträchtige Branchen und Unternehmen, aber auch in einem Wettbewerb um Fachkräfte, kreative Köpfe, die Produkt- und Verfahrensinnovationen hervorbringen und somit die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Region erhöhen. In diesem Wettbewerb um Arbeitskräfte sehen viele Wirtschaftsexperten in der sog. „creative class“ den Schlüssel für eine erfolgreiche wirtschaftliche Stadt- und Regionalentwicklung. Gerade diese heterogene Gruppe lege großen Wert auf weiche Standortfaktoren: attraktive Städte, Freizeitmöglichkeiten, Angebote kultureller Einrichtungen, Weltoffenheit und Toleranz und natürlich auch wirtschaftliche Erfolgsaussichten (vgl. Florida 2002).

Steigende Anforderungen durch Vorgaben der EU

Neben der Globalisierung ist auch eine „Europäisierung“ insbesondere der Politik und Rechtsprechung zu beobachten. Eine Vielzahl der nationalen Gesetze und der Landesgesetze wird mittlerweile durch Vorgaben der EU bedingt. Dies trifft v. a. auf den Umweltbereich zu: Durch Vorgaben der EU sind die Anforderungen an den Umwelt- und Ressourcenschutz gestiegen. Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung zwingen dazu, die Auswirkungen von Projekten bzw. Plänen/Programmen auf die Umwelt zumindest aufzuzeigen, auch wenn komplexe ökologische Zusammenhänge häufig kaum erfassbar sind (kumulative Wirkungen, Synergieeffekte). Die Flora-Fauna-Habitat-, die Vogelschutz- und die Wasserrahmenrichtlinie der EU setzen Zielvorgaben für den Schutz und die Entwicklung abiotischer und biotischer Ressourcen. Die Hochwasserrichtlinie der EU (umgesetzt im Wasserhaushaltsgesetz) setzt einen Rahmen für ein integriertes Hochwasserrisikomanagement.

Klimawandel

Der bereits stattfindende anthropogene Klimawandel kann nicht aufgehalten, sondern lediglich in seinen Ausmaßen beschränkt werden. Er wird aller Voraussicht nach auch für die Raumentwicklung in Baden-Württemberg erhebliche Konsequenzen haben (vgl. z. B. die Er-

gebnisse der Projekte „Klimaveränderung und Konsequenzen für die Wasserwirtschaft“ (KLIWA) und „Klimawandel – Auswirkungen, Risiken, Anpassung“ (KLARA)). In Deutschland und in der EU besteht ein politischer Konsens, dass eine durchschnittliche Temperaturerhöhung um mehr als zwei Grad Celsius im Vergleich zur Durchschnittstemperatur vor dem Beginn der Industrialisierung vermieden werden muss, damit die Folgen des Klimawandels für den Menschen nicht völlig unbeherrschbar werden. Hierzu sind erhebliche politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Anstrengungen notwendig; für Deutschland besteht das Ziel einer Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen um 80 % bis 2050 (gegenüber 1990). Dies erfordert erhebliche Fortschritte bei der Reduzierung des Energieverbrauchs, bei der Steigerung der Energieeffizienz sowie im Ausbau erneuerbarer Energien. Ob die gesetzten Ziele erreicht werden können, ist derzeit kaum absehbar und hängt entscheidend davon ab, inwieweit auch im globalen Kontext Fortschritte gemacht werden.

Durch den Klimawandel unterliegen die Umweltbedingungen – bisher für die räumliche Planung überwiegend als „konstant“ oder „statisch“ angesehen – einem z.T. dramatischen Wandel. Dies hat zum einen Folgen für die Nutzbarkeit bestimmter Landschaftsräume durch den Menschen (z.B. Änderungen land- und forstwirtschaftlicher Nutzungen, ein steigendes Risiko durch Naturgefahren wie Hochwasser – gerade hier ist Baden-Württemberg besonders betroffen), aber auch Folgen für die natürlichen Ressourcen selbst (z.B. Veränderung der Verbreitung von Arten, Verschiebung von Lebensräumen). Dabei sind die Auswirkungen in den verschiedenen Handlungsbereichen bislang zwar als Trend erkennbar, die genauen Folgen – insbesondere im Hinblick auf kumulierende Faktoren – jedoch kaum absehbar.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Als Bedingung, die erfüllt sein muss, damit man von einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sprechen kann, könnte man den ausreichenden Zugang der Bevölkerung aller Teilräume zu technischer, verkehrlicher und sozialer Infrastruktur definieren, das heißt einen Zugang, der einen angemessenen zeitlichen und finanziellen Aufwand nicht übersteigt.

In diesen Formulierungen liegen schon erste Schwierigkeiten: Was ist ein ausreichender Zugang? Was ist ein angemessener Aufwand? Ist eine Stunde Fahrzeit zum nächsten Kindergarten angemessen – wohl kaum. Ist eine Stunde Fahrzeit zur nächsten Oper angemessen – sicherlich. Doch sind dies nur jeweils subjektive Setzungen. Eine klare definitorische Grenze wird sich – ebenso wie beim finanziellen Aufwand – kaum finden lassen. Ebenso kann die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht als ein Zustand bezeichnet werden, sondern lediglich als ein Ziel, welches zwar angestrebt wird, jedoch keinesfalls erreicht werden kann. Hierfür sind die Gegensätze, Charakteristika und Eigenschaften verschiedener Teilräume zu groß, sind die Kriterien, welche man zu einer Bewertung heranziehen könnte, auf zu unterschiedlichen Abstraktionsniveaus. So sind wachsende Disparitäten zwischen den Landesteilen zu verzeichnen. Diese werden den Prognosen nach in Zukunft noch deutlicher divergieren. Etwa zwischen strukturstarken Räumen wie z.B. den Regionen Stuttgart, Mannheim/Heidelberg, Freiburg auf der einen Seite und den im Vergleich dazu eher strukturschwachen Räumen, etwa dem Hochschwarzwald, Teilen der Alb, Ost-Württemberg und den Neckar-Odenwald- und Main-Tauber-Kreisen auf der anderen Seite.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse war und ist ein die deutsche Raumplanung, aber auch die Gesellschaftspolitik prägende Leitvorstellung, die sich in zahlreichen Instrumenten und Politiken niederschlägt: Finanzausgleiche auf Ebene der Kommunen und der Länder (und sogar der EU), Transferzahlungen, Zuschüsse zu defizitären Infrastruktureinrichtungen (beispielsweise ÖPNV), Zentrale Orte und dergleichen sind Ausfluss dieses Leitbildes, welches bewusst nicht die Kräfte des „freien Marktes“ als alleiniges raumgestaltendes Mittel walten lassen will: Vielmehr werden von einem „freien Markt“ negative Begleiterscheinun-

gen erwartet, wie eine Überlastung von Ballungsräumen, eine Entleerung ländlich-peripherer Räume, Chancenungleichheiten für die jeweils dort ansässige Wohnbevölkerung und vieles mehr.

Abb. 1: Extrempositionen in der Diskussion über gleichwertige Lebensverhältnisse:
Minimal- vs. Vollaussstattung



Quelle: Eigene Darstellung

2.2 Strategiefeld: Ökologische Leistungsfähigkeit

Die Bemühungen zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der ökologischen Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts müssen aufgrund steigender Belastungen der Umwelt zunehmen. Der Klimawandel zeigt eindringlich auf, dass die natürlichen Ressourcen nur begrenzt belastbar sind – und dass Grenzen der Belastung in vielen Bereichen erst wahrgenommen werden, wenn bereits nicht mehr umkehrbare Veränderungsprozesse eingesetzt haben. Deutlich wird darüber hinaus, dass sämtliche Aspekte menschlichen Wirtschaftens Auswirkungen auf die Umwelt und die natürlichen Ressourcen haben. Im globalen Kontext ist von den meisten anderen Staaten der Welt keine Entlastung des Ressourcenverbrauchs zu erwarten. Gleichzeitig wird zunehmend deutlich, dass die Entwicklung der Kulturlandschaft auch auf der regionalen Ebene vielfach von globalen oder zumindest europäischen Rahmenbedingungen abhängig ist.

Vordergründig besteht bei großen Teilen der Bevölkerung ein hohes Umweltbewusstsein. Aspekten des Umweltschutzes wird i. d. R. eine hohe Priorität zugesprochen, auch was den Auftrag an die politischen Vertretungen angeht. Im eigenen, täglichen Handeln spiegelt sich dies jedoch eher selten wider, vielmehr wird Umweltschutz an höhere Ebenen delegiert und sozusagen „globalisiert“. Dies ist v. a. bei Themen wie dem Klimawandel zu beobachten, hier müsste nach Einschätzung vieler Bürger „die Politik“ oder „der Staat“ etwas tun.

Wandel der Flächennutzungen und des Charakters der Kulturlandschaften

Die Nutzung der Kulturlandschaften unterliegt aufgrund der Einbindung in globale Märkte und aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen, z. B. durch Förderprogramme auf der europäischen Ebene, einer starken Dynamik. Deutlich wird dies z. B. an der aktuell starken Zunahme von für die Energieerzeugung genutzten Flächen. Auf sog. Gunststandorten wird die landwirtschaftliche Nutzung intensiviert, mit der Gefahr, die natürlichen Ressourcen bei nicht angepasster Nutzungsweise zunehmend zu belasten. Durch die Forcierung der Energielandwirtschaft verändert sich das Erscheinungsbild der Kulturlandschaft. Die Fruchtfolgen richten sich nach der Nachfrage; v.a. großflächige Nutzungen sind für Investoren und Landwirte wirtschaftlich interessant.

Die Gewinnung von Wind- und Solarenergie macht sich verstärkt in der Landschaft bemerkbar, ebenso entstehen vielerorts im Außenbereich Anlagen zum Anbau und zur Gewinnung von Biogas. Andererseits werden Flächen auf Grenzertragsstandorten aus der Nutzung herausgenommen, auch dies z. T. mit negativen Konsequenzen für die Artenvielfalt, das Landschaftsbild und die Erholungsfunktion der Landschaft. Gesteuert werden diese Prozesse durch den globalen Markt und Subventionierung bzw. gezielte Förderung. Neben den Mitteln des klassischen Naturschutzes, wie z. B. des Gebietsschutz, hat die räumliche Planung nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten, wenn es um für den Naturschutz wichtige, jedoch nicht geschützte Gebiete geht, wie z. B. das klassische Grünland. Auch stehen oft nur wenig finanzielle und personelle Mittel für die Pflege, die Entwicklung und die Aufwertung der Gebiete bereit, die keinem Schutzregime unterstehen.

In der Folge verändert sich der Charakter von Kulturlandschaften, was sich wiederum auch auf das Erleben von Landschaft auswirkt. Infolgedessen und verstärkt durch Wanderungsprozesse, urban orientierte Lebensstile und die deutliche Zunahme der gesellschaftlichen Mobilität nimmt in der Summe die Identifizierung des Einzelnen mit der ihn umgebenden Kulturlandschaft vielfach ab.

Expansion der Siedlungs- und Verkehrsfläche

Die Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke erfolgt in Deutschland und Baden-Württemberg derzeit immer noch auf hohem Niveau; das politische Ziel (Neuausweisung nur 30 ha/Tag bundesweit, statt heute rd. 100 ha/Tag) scheint in weiter Ferne. Wenngleich die Flächeninanspruchnahme einen leicht abnehmenden Trend aufweist, werden in Baden-Württemberg täglich im Schnitt über 8 ha Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewidmet. Das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche erfolgt in erster Linie auf Kosten landwirtschaftlich genutzter Flächen. Direkt bewirkt dies den weitgehenden Verlust von Boden- und Lebensraumfunktionen auf den betroffenen Flächen, mit Auswirkungen z. B. auf den Wasserhaushalt, die Filter- und Pufferkapazität des Bodens sowie die Lebensraumfunktion für Flora und Fauna. Zunehmende Versiegelung verringert die natürliche Verdunstung und verhindert die Versickerung von Regenwasser, was zu einem schnellen Abfluss des Oberflächenwassers und regional betrachtet zur Verstärkung von Hochwasserereignissen und zur Verringerung der Grundwasserneubildungsrate führen kann. Bestehende Lebensräume werden verkleinert und fragmentiert. Der Wirkungsraum von Verkehrsflächen geht weit über die direkt beanspruchte Fläche hinaus. Zusammenhängende Freiräume werden zerschnitten, Schadstoffbelastungen betreffen angrenzende Ökosysteme und Siedlungen, aber auch weiter entfernte Räume. Baden-Württemberg ist bereits jetzt im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich fragmentiert. Lediglich ca. 7% der Landesfläche sind noch als unzerschnittene verkehrsarme Räume (Größe über 100 km²) zu bezeichnen (vgl. z. B. das Projekt „Landschaftszerschneidung in Baden-Württemberg“ der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg).

Erholungsnutzung

Weitere Belastungen der Ökosysteme sind durch den Anstieg des Bedürfnisses nach Erholung in der „freien“ Landschaft zu verzeichnen. In intensiv für den Tourismus genutzten Gebieten mit entsprechenden Infrastrukturen (z. B. der Feldberg) können schwerwiegende und dauerhafte Belastungen bzw. Störungen der natürlichen Funktionen auftreten. Zudem generiert die Flucht in immer weiter entfernt gelegene „unberührte“ Natur zusätzlichen Verkehr mit den daraus resultierenden negativen Auswirkungen. Die damit einhergehende Überbelastung der Ökosysteme mindert jedoch die Attraktivität und damit auch die Erholungsfunktion von Natur und Landschaft. Der Erholungswert der Landschaft und mögliche Schwellenwerte, ab denen eine solche Funktion beeinträchtigt wird, entziehen sich zwar im Großen und Ganzen einer

Monetarisierung, Möglichkeiten der Erholung sind jedoch als wichtiger Standortfaktor zu betrachten.

Schlussfolgerungen

>> Das Strategiefeld der ökologischen Leistungsfähigkeit erfordert eine regionale bis über-regionale Betrachtung.

Dabei müssen ökologische Funktionseinheiten und ökologische Prozesse im Vordergrund stehen, z.B. die Sicherung von Flusseinzugsgebieten für den vorbeugenden Hochwasserschutz, die Verbesserung des ökologischen Zustands von Gewässersystemen oder die Berücksichtigung naturräumlicher Zusammenhänge für die Entwicklung von Biotopverbundsystemen. Vor dem Hintergrund des Klimawandels erscheint als besonders vordringlich, die Durchgängigkeit der Landschaft für Tier- und Pflanzenarten zu erhalten, deren Areale sich durch den Klimawandel erheblich verändern. Bisherige Schutzgebiete werden sich in ihrer Zusammensetzung und ggf. auch hinsichtlich ihres Schutzzwecks verändern. Die derzeit geschützten Gebiete dürften und sollten aber auch weiterhin eine bedeutende Rolle beim Aufbau und beim Schutz des Biotopverbunds spielen, um die menschlichen Lebensgrundlagen – abiotische und biotische Ressourcen – dauerhaft zu sichern.

>> Erhalt und Weiterentwicklung der ökologischen Leistungsfähigkeit erfordern eine zwischen den unterschiedlichen Sektoren koordinierte Herangehensweise.

Im Umweltbereich existieren eine Vielzahl von Fachplanungen und -politiken: Naturschutz und Landschaftspflege, Wasserwirtschaft, Bodenschutz, Land- und Forstwirtschaft etc. – jede mit ihren eigenen Aufgaben, Zielen, Strategien und Instrumenten. Da die ökologische Leistungsfähigkeit von einer Vielzahl von Flächennutzungen beeinträchtigt werden kann, ist eine Abstimmung der verschiedenen Umweltplanungen notwendig. Dies beinhaltet auch, dass Förderpolitiken in einzelnen sektoralen Bereichen – z.B. Landwirtschaft – auf ihre Auswirkungen auf andere Politikbereiche und die natürlichen Ressourcen hin untersucht werden, um sie auch auf naturschutzfachliche Schwerpunkte zielgenau auszurichten.

>> Erhalt und Weiterentwicklung der ökologischen Leistungsfähigkeit erfordern eine zwischen den unterschiedlichen Ebenen und Akteuren koordinierte Herangehensweise.

Eine Koordination der unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen und Akteure vor Ort erfolgt derzeit nur teilweise. Wertvolle Synergieeffekte gehen dadurch verloren. Im Hinblick auf einen effizienten Mitteleinsatz sollte verstärkt auf einen nutzungsintegrierten Naturschutz gesetzt werden. Bestehende Ansätze (z.B. PLENUM-Projekte (Projekt des Landes Baden-Württemberg zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt), Naturparke, Landschaftspflegeverbände) mit positiven Auswirkungen auf die ökologische Leistungsfähigkeit sind zu stärken. Auch für den urbanen Raum sind integrative Ansätze weiterzuentwickeln. Dabei ist eine Differenzierung der Ziele und Leitbilder nach (sub-) urbanem und ländlichem Raum vorzunehmen, da je nach Raum unterschiedliche Anforderungen und Nutzungsinteressen im Vordergrund stehen.

Auch das Akquirieren neuer Geldquellen wird in Zukunft eine wichtigere Rolle einnehmen. Dies sollte nicht mit einem Rückzug staatlicher Aufgaben des Naturschutzes gleichgesetzt werden, jedoch sind zusätzliche Mittel für die Pflege, Aufwertung, Entwicklung von Natur und Landschaft zu erschließen. So gilt es auch, gerade regional verankerte Unternehmen darauf aufmerksam zu machen, wie wichtig der Erhalt der Natur- und Kulturlandschaft insbesondere im Hinblick auf den Erhalt der Attraktivität von Wirtschaftsstandorten geworden ist. Die Finanzierung könnte aber z.B. auch über gezieltes Sponsoring von Unternehmen erfol-

gen, die sich mit Natur und Landschaft bewusst in Verbindung bringen, beispielsweise Unternehmen und Marken der Lebensmittelbranche.

>> Die weitere Ausdehnung von Siedlungsflächen auf bislang unbebaute Flächen muss vermieden werden.

Viele Studien und Projekte – gerade auch in Baden-Württemberg – haben gezeigt, dass es große Potenziale der Innenentwicklung gibt und die Ausdehnung der Siedlungsflächen spürbar zurückzuführen ist (zumal die Neuinanspruchnahme von Flächen unter Beachtung der damit in Verbindung stehenden Folgekosten häufig sogar teurer ist). Wo neue Siedlungsflächen entwickelt werden müssen und eine Entwicklung von Potenzialen im Bestand nicht erfolgen kann, ist eine überörtliche Koordinierung notwendig, um auch die aus Sicht des Ressourcenschutzes möglichst gut geeigneten Standorte identifizieren zu können. Diese Standortbetrachtung kann bei der Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen durchaus unterschiedlich ausfallen. Während sich im ländlich-peripheren Raum bei der Wohnflächenausweisung weitgehend die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass mit keinen größeren Zuwächsen zu rechnen ist, wird bei der Ausweisung von Gewerbeflächen weiterhin ein Wachstum angenommen.

Schon aus ökonomischen Gründen – vor dem Hintergrund einer insgesamt schrumpfenden Bevölkerung und steigender Energiepreise – ist ein Umsteuern bei der Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke notwendig. Ein vorsorgender Umgang mit der endlichen Ressource „Boden“ ist eine der wirkungsvollsten Strategien zur Sicherung der ökologischen Leistungsfähigkeit.

>> Ökologische Aspekte müssen in Kosten-Nutzen-Rechnungen eingebracht werden, das Bewusstsein für ökologische Zusammenhänge muss gestärkt werden.

Das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Schutzes der natürlichen Ressourcen ist nicht zuletzt durch die Debatte um den Klimawandel und seine Folgen gewachsen. Dennoch ist das Handeln sowohl von einzelnen Akteuren als auch Institutionen i. d. R. durch eine Vielzahl weiterer Faktoren geleitet und häufig ökonomisch motiviert. So ist z. B. der vergleichsweise hohe Anteil der Solarenergie an der Energieproduktion in Deutschland auf die Förderung durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz zurückzuführen. Eine ökonomische Orientierung ist jedoch nicht per se negativ zu werten – vielmehr müssen Wege gefunden werden, wie auch die ökologischen Konsequenzen von Entscheidungen in Kosten-Nutzen-Abwägungen eingebunden werden können oder Förderinstrumente auch entsprechend den räumlichen Rahmenbedingungen ausgerichtet werden können, z. B. bei der Agrarförderung oder bei der Förderung regenerativer Energien. Die Anwendung von marktwirtschaftlichen Instrumenten kann auch eine Möglichkeit darstellen, die ökologische Leistungsfähigkeit von Räumen sicherzustellen.

>> Funktionen von Ökosystemen müssen bei der Begründung von Strategien und Maßnahmen des Ressourcenschutzes stärker in den Vordergrund gestellt werden.

Der Schutz natürlicher Ressourcen erfolgt selten nur mit einem Ziel (z. B. Artenschutz), sondern ist meist multifunktional ausgerichtet. Deutlich wird dies an einem Beispiel: Der Schutz von Feuchtgrünland verbindet den Schutz bestimmter (ggf. seltener oder bedrohter) Arten mit Aspekten des Klimaschutzes (hydromorphe Böden als Kohlenstoffspeicher oder -senke), des Wasserschutzes (Trinkwasser) und des Schutzes von Natur- und Landschaft zu Erholungszwecken. Vielfach können durch die Berücksichtigung der Multifunktionalität von Natur und Landschaft Synergieeffekte erzielt werden, sie sollten aber auch nach außen kommuniziert werden, um ein Bewusstsein für den Wert ökologisch bedeutsamer Flächen zu schaffen.

>> Bemühungen des Klimaschutzes sind in allen Bereichen zu berücksichtigen.

Der Klimaschutz wird in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ein entscheidendes umweltpolitisches Handlungsfeld sein. Die Raumplanung muss beim Wandel des Energiesystems – in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – eine wichtige Rolle einnehmen, da hieraus vielfältige Auswirkungen auf die Raumentwicklung resultieren. Wichtig erscheint, Klimaschutzziele regional zu verankern und dann für die unterschiedlichen Regionen einen entsprechend angepassten „Energimix“ zu entwickeln. An dieser Fragestellung wird aber auch der geringe Einfluss der Regionalplanung und die Zersplitterung der Zuständigkeiten zur Förderung und Genehmigung regenerativer Energien deutlich. Während bei der Windkraft die Regionalverbände in Baden-Württemberg die Raumentwicklung mit Vorrang- und Ausschlussgebieten steuern können, sind sie bei der Genehmigung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen nur als Träger öffentlicher Belange involviert. Bei Fragen des landwirtschaftlichen Anbaus von Rohstoffen zur Biogaserzeugung sind sie, ungeachtet der regionalen Bedeutung, nicht involviert.

Infrastrukturplanung und Neuplanung bzw. Umbau von Siedlungsflächen müssen auf allen planerischen und zeitlichen Ebenen Aspekte des Ressourcenverbrauchs berücksichtigen. Unabhängig von den Umweltwirkungen selbst erscheint dies aufgrund der in den nächsten Jahrzehnten knapper und teurer werdenden Energieressourcen notwendig.

2.3 Strategiefeld: Ökonomische Leistungsfähigkeit

Spätestens die Banken- und die damit einhergehende Finanz- und Wirtschaftskrise hat breiten Bevölkerungskreisen vor Augen geführt, dass die hohe Wirtschaftskraft Deutschlands und damit Baden-Württembergs nicht selbstverständlich ist und dass Maßnahmen zum Erhalt der ökonomischen Leistungsfähigkeit getroffen werden müssen. Denn von ihr hängt auch der Spiel- und Gestaltungsraum der öffentlichen Hand ab.

Aus (raum-)planerischer Sicht ist dabei manchmal schwer zu beantworten, was schädlicher ist: zu viel oder zu wenig finanzielle Mittel, die der öffentlichen Hand zur Verfügung stehen. Sicherlich ist kaum zu bestreiten, dass leere öffentliche Kassen und der damit verbundene Investitionsstau für keine Region von Vorteil ist. Aber mit Blick auf Talleyrands (nach Kiesel 2005: 1) Worte „Geldmangel ist ein Segen. Niemand vermag zu sagen, wie viele politische Dummheiten durch Mangel an Geld schon verhindert wurden“ denke man z. B. auch an die überambitionierten Stadtbau- und Verkehrspläne der 50er und 60er Jahre.

Die räumliche Planung kann sicher weder dazu beitragen, das internationale Finanzsystem auf stabilere Füße zu stellen, noch kann sie aus sich heraus Arbeitsplätze schaffen oder die Sozialsysteme sichern. Aber sie kann und muss ihren Beitrag dazu leisten.

Die süddeutschen Bundesländer stehen heute und auch in absehbarer Zukunft (noch) gut da. Hier gilt es vor allem, bestehende Standards zu erhalten und zu sichern. Auch wenn in diesem Zusammenhang vieles auf Ebene des Bundes, der EU und weltweit sowie in Politikfeldern außerhalb der Raumplanung beeinflusst und gesteuert wird, so kann doch die räumliche Planung auch auf Landes- und Regionsebene einen Beitrag zum Erhalt der ökonomischen Leistungsfähigkeit leisten.

Städte und Regionen stehen in einem sich verschärfenden Standortwettbewerb um Kapital, zukunftssträchtige Branchen und Unternehmen, aber auch in einem Wettbewerb um Fachkräfte. Als zentrale Standortfaktoren, um sich im Standortwettbewerb zu behaupten, sind zu nennen (vgl. Schönwandt et al. 2009: 107):

1. die Qualifikation der Arbeitnehmer, damit die Qualität von Schulen, Ausbildung und beruflicher Weiterbildung, die Leistungsfähigkeit von Forschungseinrichtungen sowie der Austausch und Wissenstransfer von Wirtschaft und Wissenschaft

2. monetäre Standortfaktoren: Steuern, Subventionen, Lohnkosten etc.
3. das Image eines Wirtschaftsstandorts
4. die Ausgewogenheit zwischen dem Schutz natürlicher Ressourcen und guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
5. weiche Standortfaktoren mit Einfluss auf die Lebensqualität einer Region, wie z. B. attraktive Wohnorte, gute Schulen, hoher Freizeitwert, Kulturangebot, Natur, gutes soziales Klima etc.
6. die Qualität der lokalen Verkehrsinfrastruktur und die Anbindung an überregional bedeutsame Transportnetze
7. die Verfügbarkeit von IuK-Technologien
8. die kurzfristige Flächenverfügbarkeit für Gewerbeansiedlung und die Möglichkeit der Flächenexpansion für bestehende Unternehmen
9. Verflechtungs- und Agglomerationsvorteile, wie die Nähe zu Zulieferern und Kunden
10. die wirtschaftliche Stabilität durch einen regionalen Branchenmix
11. die unternehmerische Autonomie ansässiger Unternehmen, z. B. der Schutz vor ungewollten Firmenübernahmen
12. die Unternehmensfreundlichkeit der Verwaltungen, der Informationsaustausch zwischen Verwaltungen und dem bestehenden Gewerbe und Handwerk und eine schlanke und effiziente Bürokratie
13. die Innovationskraft der Region.

Die räumliche Planung kann sicherlich nicht alleine dazu beitragen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Raumes zu verändern oder zu erhalten. Viele der o. g. Punkte liegen außerhalb der Zuständigkeiten und Kompetenzen der Raumplanung. Dennoch kann auch sie einen Beitrag zum Erhalt der ökonomischen Leistungsfähigkeit leisten, insbesondere was die Punkte 4., 5., 6. und v. a. 8. angeht. Darüber hinaus kann sie beratend und unterstützend zur Seite stehen, wenn es um Aufgaben geht, die die Punkte 3., 7. und 9. betreffen.

Alle der o. g. Standortfaktoren können sicherlich nicht durch die räumliche Planung gesteuert, beeinflusst, hergestellt oder verbessert werden. Die räumliche Planung hat jedoch mittelbaren wie auch unmittelbaren Einfluss auf manche dieser Faktoren.

Schlussfolgerungen

>> Weiche Standortfaktoren sichern und ausbauen

Die Wirtschaftskraft Deutschlands fußt hauptsächlich auf „wissensbasierten“, innovativen Produkten und Dienstleistungen. Um diese Stärke zu erhalten, gilt es, die Entwicklung solcher innovativen Produkte und Verfahren zu unterstützen. Dies kann von politischer Seite v. a. durch ein entsprechendes Bildungssystem beeinflusst werden, welches den Nachwuchs an akademischen wie nichtakademischen Fachkräften fördert und entsprechend attraktiv ist, um die gut ausgebildeten Kräfte in den jeweiligen Regionen zu halten. Darüber hinaus müssen sich die Städte und Regionen dem Standortwettbewerb um zukunftssträchtige Branchen und Unternehmen, aber auch dem Standortwettbewerb um die „besten Köpfe“ stellen. Zum Erhalt der ökonomischen Leistungsfähigkeit zählen auch die weichen Standortfaktoren, so z. B. attraktive Wohnorte, gute Schulen, ein hoher Freizeitwert, ein vielfältiges Kulturangebot, eine attraktive Landschaft, ein gutes soziales Klima etc. Insbesondere der Erhalt von Freiraumfunktionen (Erholung, klimarelevante Flächen, Flächen zur Gefahrenabwehr (z. B. Hochwas-

ser, Emissionen) ist ein wichtiger Beitrag der Raumplanung zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen.

Angesichts der enormen Bedeutung der weichen Standortfaktoren bei Unternehmensentscheidungen und der Steuerung der Raumnutzung ist zu fragen, ob die etablierte Unterscheidung in „harte“ und „weiche“ Standortentscheidungen nicht neu bewertet werden müsste.

>> Erreichbarkeiten sichern und ggf. neu definieren

Dass der Mensch regional lebt, ist keine neue Erkenntnis: Wohnort, Arbeits- und Freizeitstätten sowie Versorgungsmöglichkeiten liegen zunehmend seltener in einer Gemarkung. Beispielsweise arbeiten in der Region Stuttgart von rd. 1 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 75 % nicht an ihrem jeweiligen Wohnort.

Auch zu Zwecken der Bildung, Kultur und Freizeit, für Arztbesuche und Konsum machen sich die Menschen auf den Weg. Schon im antiken Griechenland galt als „polis“ – Stadt – immer die Gesamtheit von Siedlungskern und dem zur Versorgung notwendigen Umland. Auch heute kann die Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung, aber auch der Hochwasserschutz regelmäßig nicht von einer Gemeinde alleine organisiert werden.

Die Gewährleistung der Erreichbarkeiten ist dabei nicht nur ein Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse, sondern auch ein wichtiger Standortfaktor von Kommunen und Regionen im Hinblick auf die ökonomische Leistungsfähigkeit – gerade auch im Zuge einer verschärften Konkurrenz um Arbeitskräfte.

Planer versuchen die Raumentwicklung durch die Ausweisung von Zentralen Orten, Siedlungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen zu koordinieren. Diese Koordination wird schon immer angestrebt – der demographische Wandel und der Klimawandel erhöhen aber sozusagen die „Beweislast“, dass diese Instrumente auch wirklich „greifen“. Das regionalplanerische Instrumentarium ist unter der Prämisse eines steigenden Wachstums entstanden und vielfach darauf ausgerichtet. Eine Differenzierung des Instrumentariums zum Umgang mit Stagnation und Schrumpfung vollzieht sich nur allmählich. Fraglich ist, ob Raumplanung mit dem bestehenden Instrumentarium zukunftsfähig ist:

- Es fehlen langfristige Analysen zur Tragfähigkeit von Einrichtungen mit überörtlicher Relevanz.
- Es erfolgt kaum eine Auseinandersetzung mit dem zukünftigem Bedarf der Bevölkerung und den Erreichbarkeitsziffern.
- Die Ausstattungskataloge, die z. B. in der Landesplanung verwendet werden, sind zu hinterfragen: Ist, z. B. das Vorhandensein einer vierspurigen Aschenbahn mit Sportplatztribüne und Hallenbad wirklich relevant für das Weiterbestehen und Funktionieren einer Siedlung sowie für den Erhalt ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit?

Hier besteht Handlungsbedarf – zumal auch Trägerschaftsaufgaben regionaler Institutionen vorstellbar sind (s. a. Kap. 2.4 Strategiefeld: Adaption der Infrastrukturen).

>> Die Flächenverfügbarkeit für Gewerbe und Wohnen sicherstellen, ohne gleichzeitig der Flächeninanspruchnahme Vorschub zu leisten

Prägend für Baden-Württemberg ist die im Vergleich zu anderen Bundesländern überproportionale Wirtschaftskraft. Dieser Umstand ist nicht zuletzt dem produzierenden Gewerbe geschuldet, das noch immer ausgesprochen gut entwickelt ist, und dies – in beinahe untypischer Weise – auch in den Metropolregionen des Landes. Das heißt aber auch, dass der baden-württembergische Wohlstand nicht nur aus Betrieben resultiert, die städtebaulich attraktiv sind und eine hohe Arbeitsplatzdichte bei geringer Flächeninanspruchnahme bieten. Vielmehr

geht es hier auch um „Fabriken“ im klassischen Sinne, die groß sind, laut sein können und manchmal vielleicht sogar stinken.

Die Raumplanung kann einen wesentlichen Beitrag leisten, wenn es um die Bereitstellung und ggf. den Betrieb funktional integrierter Flächen geht, wie dies z.B. schon im Verband Region Stuttgart mit „Regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen“ bzw. „für Industrie und Logistik“ flächenscharf erfolgt. Dabei gilt es, neben einer quantitativen Betrachtung, das Thema „Qualität und Begabung“ von Gewerbe- und Industrieflächen stärker zu berücksichtigen und strategische Standorte, also Standorte von regionaler oder gar landesweiter Bedeutung, zu identifizieren und zu sichern. Dies bedarf ggf. einer Überprüfung der Handlungs- und Entscheidungsebenen, der Handlungsräume sowie der bisherigen Kompetenzverteilung und -zuordnung.

Im Flächenmanagement muss der Schwerpunkt zukünftig v. a. auf der Flächenmobilisierung liegen. Das bedeutet aber auch eine notwendige Umorientierung von einem Angebots- zu einem nachfrageorientierten Planungsverständnis, das in der Planungspraxis Anwendung findet.

>> Die räumliche Planung muss „Standortangebote aus einem Guss“ anbieten

Eine verbesserte Koordination der eingesetzten Investitionsmittel in Verbindung mit einer verbesserten Planungsberatung bei Investitionsentscheidungen ist angesichts knapper werdender Ressourcen, verkürzter Entscheidungsräume sowie wirtschaftlicher Veränderungsprozesse geboten. Dabei ist insbesondere auf eine enge Kooperation mit der Wirtschaftsförderung zu achten. Dadurch können „Antennen“ zur Wirtschaft aufgebaut werden, um deren Belange rechtzeitig zu erkennen und die oft unterschiedlichen Zeitvorstellungen aufeinander abzustimmen.

Auch das Standortmarketing sollte eventuell in größeren räumlichen Einheiten erfolgen, verbunden mit einer verbesserten Kooperation der dafür zuständigen Akteure. Die einzelne Kommune als Betrachtungs- und Handlungseinheit ist hier i. d. R. zu klein.

Die Einbindung wirtschaftlicher Kompetenz, aber auch Kenntnisse über wirtschaftliche Standorterfordernisse, sind eine wichtige Ergänzung der bislang im Wesentlichen auf Freiraum-, städtebauliche und verkehrliche Aspekte reduzierten Planung.

2.4 Strategiefeld: Adaption der Infrastrukturen

Die Erhaltung und der Betrieb der Infrastruktur wird in den nächsten 20 Jahren eine zentrale Rolle sowohl in der räumlichen Planung als auch bei den mit ihr betrauten Fachplanungen spielen. Einerseits ist mit einem erheblichen Erneuerungsbedarf zu rechnen, andererseits erfordern die veränderten Rahmenbedingungen, wie beispielsweise neue Organisations- und Finanzierungsmodelle oder der demographische Wandel, eine im Vergleich zu den zurückliegenden Jahren veränderte Denkweise. Dies alles gilt sowohl für die technische als auch für die soziale Infrastruktur, wobei die Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Bereichen für die Gestaltung einer für die Bevölkerung insgesamt akzeptablen Angebotsqualität mehr und mehr an Bedeutung gewinnen.

Insbesondere der demographische Wandel stellt die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichender (technischer, aber v. a. auch sozialer) Infrastruktur vor neue Herausforderungen. Jetzige Standards, Ausstattungskataloge und Versorgungsmöglichkeiten scheinen in Zukunft kaum mehr finanzierbar zu sein. Auch zunehmende Privatisierungstendenzen werden sich insbesondere in den ländlich-peripheren Räumen eher negativ als positiv auf die dortigen Lebensbedingungen auswirken.

Blick auf die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat 2006 die drei Leitbilder „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ verabschiedet. Insbesondere die beiden zuerst genannten Leitbilder sind für die strategische und räumlich relevante Ausrichtung der Infrastrukturplanung von Bedeutung, wobei Umweltaspekte in allen drei Leitbildern zu berücksichtigen sind.

Das Leitbild „Wachstum und Innovation“ stellt die Infrastrukturausstattung insbesondere in den europäischen Kontext. Dies forciert auch eine grenzüberschreitende Verflechtung der Metropolregionen, wobei aber auch auf endogene Entwicklungskräfte abgestellt wird. Neben der erforderlichen Verkehrsinfrastruktur sind vor allem die Einrichtungen und Standorte zu berücksichtigen, die von den Akteuren der Wissensgesellschaft nachgefragt werden.

Räume, die nicht oder nur bedingt einen Platz in diesem neuen europäischen Raumgefüge finden und auch nicht in vollem Umfang an der nationalen Entwicklung teilhaben, sollen zum Ausgleich stabilisiert werden. Hier nimmt nach wie vor das Prinzip der Zentralen Orte einen bedeutenden Platz in der Diskussion ein, wobei aber auch Kostenaspekte in der Diskussion der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen berücksichtigt werden.

Aktuelle Entwicklungen und Bewertung: Verkehr

Aufgrund der zentralen Lage des Landes queren zwei transeuropäische Schienen-Verkehrskorridore Baden-Württemberg: die Rheinschiene und die Achse Paris-Stuttgart-München-Wien-Budapest. Der Ausbau dieser zwei Korridore wird eine der Grundvoraussetzungen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes sein und aufgrund seiner Dimension nicht unwesentliche Ressourcen binden. Selbiges gilt auch für die Leistungsfähigkeit anderer Verkehrsträger, insbesondere des motorisierten Individualverkehrs. Neben diesen Neu- und Ausbaumaßnahmen ist der Zustand des Gesamtnetzes zu beachten. Von besonderem Interesse ist die Unterhaltung des Netzes im ländlich-peripheren Raum. Hier sind Sicherheitsaspekte, Erreichbarkeiten und Kosten untereinander abzuwägen. Wesentliche Entwicklungstrends könnten aus unserer Sicht sein:

- Die sehr hohe Erreichbarkeit Baden-Württembergs innerhalb Europas soll durch den geplanten Ausbau der Hochgeschwindigkeitsstrecken der Bahn weiter gesteigert werden. Das Hochgeschwindigkeitsnetz kann aber auch zu vergrößerten Pendlerdistanzen führen.
- Der Flugverkehr und insbesondere die Bedeutung des internationalen Hubs Frankfurt sowie des Flughafens Stuttgart werden weiter steigen. Die geplante Erreichbarkeit durch das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahn (ICE-Halt am Flughafen Stuttgart sowie Neubaustrecke Stuttgart-Ulm) wird einen Beitrag zu dieser Entwicklung leisten.
- Insbesondere im ländlich-peripheren Raum mit starken Bevölkerungsrückgängen sind klassische ÖPNV-Angebotsformen zunehmend nicht mehr finanzierbar. Die Dominanz des Autos wird weiter steigen. Neben einzelnen bedarfsorientierten Bedienformen kann eine Versorgung über eine Digitalisierung von vorher vielfach physischen Prozessen (E-Services) zum Teil sichergestellt werden.
- Der Unterhaltungsaufwand des untergeordneten Straßennetzes im ländlich-peripheren Raum wird auf ein Minimum reduziert.

Aktuelle Entwicklungen und Bewertung: Telekommunikation

Die technische Kommunikation ist eines der bildenden Elemente der modernen und somit auch der vom Leitbild „Wachstum und Innovation“ adressierten Wissensgesellschaft. Immer mehr Menschen werden an jedem Ort auf Daten und Dienstleistungen zugreifen können. Im

Zuge dieser Entwicklung dreht sich die ursprüngliche Annahme um, dass die Kommunikationstechnologie die physische Mobilität ersetzen könnte: Die modernen Kommunikationsmöglichkeiten ermöglichen erst die physische Mobilität, wobei verstärkt mobile Kommunikationsmedien zum Einsatz kommen. Mit Blick auf die nächsten 25 Jahre werden auch immer mehr ältere Menschen mit Medien, die heute „modern“ sind, vertraut sein. Mit welchen räumlichen Wirkungen ist diese Entwicklung verbunden?

- Kommunikation ist eine Schlüsselinfrastruktur für „Wachstum und Innovation“. Die Versorgung der Metropolregionen und der Regionen mit Metropolfunktion muss mit den jeweils technischen Standards Schritt halten. Schnelle Kommunikationsnetze werden immer mehr zum entscheidenden Standortfaktor für Unternehmen.
- Im ländlich-peripheren Raum können E-Services, wie beispielsweise digitale Behördengänge oder andere Dienstleistungen über das Internet, einen Teil der physisch vor Ort präsenten Versorgungseinrichtungen ablösen oder hinsichtlich ihrer Angebotsstruktur grundlegend wandeln. Auf diese Weise könnte ein Teil der Versorgungsfunktion trotz des Bevölkerungsrückganges aufrechterhalten werden. Um diese Kompensationsleistung zu erreichen, ist ein Breitband-Datenverkehr auch in ländlich-peripheren Gebieten notwendig. Technische Fragen des Angebotes, ob dies durch Digital Subscriber Lines (DSL) oder durch mobile Dienste erfolgen sollte, wie sie beispielsweise in den skandinavischen Ländern eingesetzt werden, sind zu klären.

Aktuelle Entwicklungen und Bewertung: Wasser

Die Auswirkungen des Klimawandels werden auch auf die großräumige Verfügbarkeit von Trinkwasser Einfluss haben. Neben häufiger und intensiver auftretenden Starkregenereignissen ist auch die großräumige Verfügbarkeit von Trinkwasser zu beachten. Beispielsweise die Frage, welchen Einfluss es auf die Region Stuttgart haben wird, wenn der Wasserzulauf zum Bodensee geringer wird und eine Umverteilung der Ressourcen dieses überregional bedeutsamen Trinkwasserreservoirs anstehen. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch eine Konzentration auf den Bewässerungsfeldbau (wie er beispielsweise im Stuttgarter Umland als Kompensation für die geringer gewordenen landwirtschaftlichen Anbauflächen zur Diskussion steht) neu zu bewerten.

- Baden-Württemberg verfügt über ein relativ neues Wassernetz mit einem im Verhältnis zu anderen Bundesländern geringeren Faktor zu Einwohnern.
- Zentrale wie auch dezentrale Abwasserkonzepte bestehen oder sind bereits umgesetzt. Auch in Zukunft ist davon auszugehen, dass die bestehenden Standards nicht gesenkt werden, ggf. jedoch die Kosten für Abwasserbehandlung steigen werden.

Aktuelle Entwicklungen und Bewertung: Müll

Der Abfallbereich stellt sich derzeit konsolidiert dar. In Zukunft könnten Anlagen der Abfallbehandlung als Anbieter von Energie wieder stärker in ein Zero-Emission-Konzept (s. u.) eingebunden werden.

Aktuelle Entwicklungen und Bewertung: Energie

Mit Blick auf die Diskussion um CO₂-Minderung wird das Thema „Energie und Energieverbrauch“ in den nächsten Jahren erheblich an Bedeutung gewinnen. Eine diskutierte Zielmarke ist eine Zero-Emission-Gesellschaft. Neben der Diskussion von zentralen versus dezentralen Energieversorgungsstrukturen sind entsprechende Raumstrukturen und ggf. neue Netzinfrastrukturen für die Energieverteilung erforderlich. Folgen und Maßnahmen sind:

- Viele Zero-Emission-Konzepte wurden bereits in den 1980er Jahren entwickelt. Die technischen Konzepte sind durch neue Technologien zu ergänzen und hinsichtlich der gemachten Erfahrungen zu bewerten.
- Anbieter von Energie (nicht nur die großen Energieversorger, sondern alle diejenigen, die Energie als Abfallprodukt produzieren) und die Abnehmer müssen stärker zusammenrücken (Kraft-Wärme-Kopplung). Eine Energiebörse einschließlich des Handels mit Emissionsrechten entsteht.
- Der Stadtumbau in Hinblick auf energieeffiziente Gebäude und Quartiere wird in Zukunft die Stadtplanung wie auch die bauliche Umwelt verändern.
- Es sind vermehrt Raumnutzungskonflikte im Kontext regenerativer Energien zu erwarten. Beispielhaft sei nur der Konflikt zwischen landwirtschaftlicher Lebensmittelproduktion und Biomasseproduktion zur Energieerzeugung genannt. Ebenso ist die Windkraft aufgrund ihrer Eingriffe in das Landschaftsbild ein medienwirksames und konfliktbehaftetes Thema.

Aktuelle Entwicklungen und Bewertung: Versorgung, Vernetzung und Zentralität

Die räumliche Verteilung der Infrastruktur ist mit Blick auf die Nachfrage neuer kommunikationsbasierter Services und die sich verändernden Erreichbarkeiten neu zu definieren. Diese Neudefinition schließt auch das Prinzip der Zentralen Orte mit ein:

- Heutige Planungen gehen im Regelfall davon aus, dass die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur von den Bürgern aufgesucht werden („People2Service“ oder „Besorgung“). Zukünftig kann ein Teil dieser Dienstleistungen aber auch alternativ abgewickelt werden, entweder indem der Leistungserbringer zum Bürger kommt („Service2People“, „Versorgung“) oder indem die Leistung als E-Service angeboten wird. Dies reicht beispielsweise von der Bündelung von Angeboten über Sammellieferungen verschiedener Zusteller bis hin zu Portalkliniken mit E-Diagnose.
- Die Zentralität sollte dabei auf die Infrastruktureinrichtungen bezogen werden, nicht auf die Gemeinden. Entsprechend den Mobilitätsmustern müssen nicht alle Infrastrukturen an einem Ort gebündelt sein, es können entsprechend den Mobilitäts- und Aktivitätsmustern unterschiedliche räumliche Cluster gebildet werden.
- Das Versorgungs- bzw. Erreichbarkeitsniveau muss nicht zwangsläufig fix sein, sondern kann aufbauend auf einem Grundniveau variabel gestaltet werden. Hierdurch kann sowohl der räumlichen Ausgangssituation als auch den spezifischen Wünschen und Anforderungen der Regionen Rechnung getragen werden.

Aktuelle Entwicklungen und Bewertung: Soziale Infrastruktur und Versorgung

Bereiche der staatlichen Grundsicherung/Daseinsvorsorge und privatwirtschaftliche Angebote sind zunehmend unklarer voneinander abgegrenzt, beispielsweise im Bildungs- und Pflege-sektor. Hier ist von staatlicher Seite ein Grundniveau (das zukünftig wohl eher unter dem jetzigen Niveau liegen wird) sicherzustellen, schon um der Gefahr einer Segregation entgegenzuwirken. Dies betrifft im Einzelnen die Bereiche Bildung, Altersversorgung, Gesundheitsversorgung, Versorgung/Einkauf, Sport und Freizeit sowie Verwaltung.

Dabei ist das Vorhandensein einzelner Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, wie beispielsweise Kindergärten und Grundschulen, nicht nur eine Prestigefrage. Es ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass auch bereits erschlossene Wohngebiete überhaupt nachgefragt werden.

Schlussfolgerungen

>> Für die Versorgung der Bevölkerung mit und mittels Infrastruktureinrichtungen ist eine gekoppelte Sichtweise erforderlich

Die Versorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur muss mit den Erreichbarkeiten kombiniert werden. Gegenüber der heutigen Denkweise („Mittelzentrum muss in 30 Minuten erreichbar sein“) ist eine differenziertere Vorgehensweise nötig:

- Berücksichtigung der jeweiligen Versorgungsform.
- Zuordnung eines Wohnstandortes zu mehreren Gemeinden, an denen zentrale Funktionen angeboten werden. Hier ist nicht nur ein Umdenken und Umsteuern von Politik und Verwaltung notwendig. Auch die Bürger müssen hier ihr Verhalten reflektieren.
- Definition unterschiedlicher Versorgungslevel, sowohl bei der Einrichtung selbst als auch bei der Erreichbarkeit.

>> Die Definition von Grundniveaus und der räumlichen Verteilung von Infrastrukturen bedarf einer „planerischen Investition“.

Die unterschiedlichen Bedarfe, Grund- bzw. Ausstattungsniveaus sind (neu) zu definieren, zu begründen und artikulieren. Die Frage ist dabei, wer das jeweilige Ausstattungsniveau definiert oder definieren soll. Welches Niveau wollen und können wir uns leisten? Ein generelles Problem besteht darin, dass die jeweilige Profession (bzw. Lobby) vielfach bestimmt, welches Grundinventar in ihrem Bereich zu Verfügung steht oder zur Verfügung stehen sollte bzw. kann. Daher kann man davon ausgehen, dass die jeweiligen Standards und Standortmuster vom „Geldgeber“ zu definieren sind, der diese Leistungen erbringt, bestellt oder (auch über Umlagen und Subventionen) letztendlich finanziert. Ein reiner Top-Down-Ansatz wird hierbei jedoch nicht zielführend sein, vielmehr sind entsprechende Dialogprozesse mit den relevanten Akteuren zu initiieren.

>> Das „Denken in Investitionen“, das die Kostenbetrachtung auf die Herstellungskosten reduziert, ist durch eine Kosten-Leistungsrechnung und die Berücksichtigung der Kosten für Unterhalt und Betrieb zu ergänzen.

Unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen sind einzelne Maßnahmen unter Beachtung der folgenden Kriterien zu selektieren:

- Auslastung
- Finanzierbarkeit
- Betriebsform (Öffentlich, Privat, Public Private Partnership)

Hierbei ist das „Denken in Investitionen“ durch eine Kosten-Leistungsrechnung abzulösen, die Investition und Betriebskosten gleichermaßen berücksichtigt. Die Bewertung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist ebenfalls neu vorzunehmen. Sie wird zukünftig durch eine Grundsicherung/Daseinsvorsorge von staatlicher Seite bzw. durch Transferleistungen von staatlich finanzierter Seite definiert. Ein darüber hinausgehendes quantitatives und qualitatives Angebot wird von der Nachfragerseite bzw. der Finanzierbarkeit der Transferleistungen bestimmt werden.

2.5 Strategiefeld: Umgang mit Risiken und Unwägbarem

Jede auf die Gestaltung zukünftiger Entwicklungen gerichtete Handlung und Entscheidung ist mit Risiken und Unwägbarem verbunden.

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird Risiko meist mit möglichen Gefahren gleichgesetzt. Risiko ist jedoch die Abweichung von einem erwarteten Referenzwert. Diese Abweichung kann negativ (Gefahr) aber auch positiv sein (Chance).

Mögliche Abweichungen können auftreten durch:

- sporadisch eintretende Einzelereignisse,
- längerfristig wirkende Trends,
- Eingriffe in den Entwicklungsablauf oder
- eine Überlagerung der drei o. g. Komponenten.

Zukünftige Risiken in Baden-Württemberg

Baden-Württemberg ist im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ gut positioniert: Das Land verfügt über attraktive Naturräume, Städte und Gemeinden, hat im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ geringe Umweltprobleme, ein hohes Niveau und eine hohe Dichte öffentlicher Leistungen (Bildungseinrichtungen etc.) sowie einen stabilisierend wirkenden heterogenen Branchen-Mix. Dementsprechend konnte Baden-Württemberg in der Vergangenheit eine langjährige Zuwanderung und eine hohe Beschäftigtenquote verzeichnen.

Jedoch kann die günstige wirtschaftliche Entwicklung nicht als Selbstverständlichkeit betrachtet werden (s. a. Kap. 2.3 Strategiefeld: Ökonomische Leistungsfähigkeit):

- Die Finanz- und Bankenkrise hat die Vulnerabilität des Wirtschaftsstandortes Deutschland deutlich vor Augen geführt.
- Viele öffentliche wie auch private Haushalte haben ihre Finanzkrise nicht überwunden. Die Überschuldung vieler öffentlicher Haushalte erfordert auf Jahre eine hohe Haushaltsdisziplin und Sparbemühungen.
- Die Unterhaltung bestehender Infrastruktur (Leitungsnetze, Verkehrswege, etc.) bindet öffentliche Gelder. Zudem besteht hier ein hohes Maß an Unsicherheit hinsichtlich der Zeitpunkte oder -räume von Techniksprüngen, Technikausfällen und/oder Finanzausfällen.
- Der demographische Wandel macht einen Umbau der Sozialsysteme (Pflege-, Kranken-, Rentenversicherung) erforderlich. Die Sozialsysteme werden in Zukunft einen wachsenden Anteil des Steueraufkommens beanspruchen und/oder ihre Leistungen einschränken müssen, was für die Bürger zusätzliche finanzielle Belastungen zur Folge hat.

Ein Land wie Baden-Württemberg hat den Vorteil, dass Entwicklungen wie die Bevölkerungsabnahme oder die Überalterung der Bevölkerung einige Jahre später als in anderen Bundesländern eintreten werden. Hieraus ergibt sich eine zeitliche Reserve, die für politische und planerische Maßnahmen genutzt werden kann und sollte.

Ohne dabei eine weitere positive Entwicklung ausschließen zu wollen, ist es wichtig, dass Planungen nicht nur für „gute Zeiten“ gemacht werden, sondern dass sie auch für Zeiten geringeren wirtschaftlichen Wachstums, knapper öffentlicher Kassen, unterfinanzierter Sozialsysteme und Veränderungen aufgrund des demographischen Wandels Vorsorge treffen.

Verkürzung von Planungs- und Entscheidungszeiträumen

Fast alle Planungsebenen erfahren seit Jahren strukturelle Veränderungen und unterliegen dabei finanziellen Einschnitten. Sie befinden sich in Prozessen der Wettbewerbsöffnung, der Angleichung der europäischen Märkte, der Privatisierung und der Globalisierung. Sie werden in den nächsten Jahren zudem vom demographischen Wandel betroffen sein, außerdem gewinnt auf vielen Planungsebenen die Energie- und Klimaproblematik zunehmend an Relevanz. Obwohl die Ursachen dieser Entwicklung kaum in der Raumplanung zu suchen sind, haben sie erhebliche Auswirkungen auf die Raumentwicklung. Gleichzeitig soll jede Planungsebene selbstverständlich der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes förderlich sein, um Arbeitsplätze und Wohlstand nicht zu gefährden.

Angesichts des Spektrums der Herausforderungen und vieler Entwicklungen, die durch Trendfortschreibungen der vorangegangenen Jahre kaum erfassbar sind, lässt sich die staatliche Planung – ähnlich wie weite Teile der privatwirtschaftlichen Planung – immer weniger auf langfristig vorausschauendes Planen ein. Stattdessen werden zunehmend Ad-hoc-Entscheidungen für immer kürzer werdende Planungszeiträume gefällt. Hier ein Beispiel einer Bestandsaufnahme aus dem Jahr 2007 (vgl. Schönwandt et al. 2009):

Abb. 2: Planungszeiträume einzelner Fachplanungen und der Regionalplanung in Baden-Württemberg

Fortschreibung des Regionalplans	2025
Verträge im Schienennahverkehr	2016
Europäische Agrarsubventionen	2013
Schulplanung im Landkreis Emmendingen	2011
Ersatz für fehlende Regionalisierungsmittel	2010
Pflegebedarfsplanung im Ortenaukreis	2010
Krankenhausplanung durch das Land	ad hoc

Quelle: Schönwandt et al. 2009

Politiker und Planer befinden sich bezüglich langfristiger Planungen oft in einem Dilemma: So wissen sie häufig um die zukünftigen Probleme, müssen aber ihr Handeln aus verschiedenen Gründen nach anderen Interessen richten, beispielsweise:

- Aus finanziellen Gründen kann es sinnvoll sein, an einem Ort die Schule zu schließen. Für den betroffenen Ort entsteht jedoch langfristig ein Standortnachteil im Wettbewerb um die Zuwanderung bzw. das Halten von Familien oder Unternehmen.
- In Zeiten knapper Kassen konkurrieren die unterschiedlichen politischen Ressorts und Fachplanungen verstärkt um Budgets. Je weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, desto mehr müssen die einzelnen Akteure ihrer eigenen „Hauslogik“ folgen und ihre Interessen gegenüber konkurrierenden Verantwortungsbereichen durchsetzen.
- „Unschöne“ Themen und schlechte Nachrichten können als selbsterfüllende Vorhersagen („Herbeireden der Krise“) negative Effekte herbeiführen.

- Dem Wähler unangenehme Wahrheiten zu vermitteln, ist politisch riskant.
- Knappe Mittel und Stellenabbau in den Planungsabteilungen erschweren langfristige Planungen, welche i. d. R. mehr Ressourcen (Personal, Geld, Zeit) beanspruchen als Ad-hoc-Entscheidungen und Trendfortschreibungen.

Einfluss der Medien und Lobbys

Der Einfluss der Öffentlichkeit wird hauptsächlich durch Organisationen und Medien repräsentiert. Diese Lobbys oder „pressure groups“ sind häufig hoch professionalisiert und haben ausreichend Kontakte und Ressourcen, um ihre Themen auf die politische Agenda zu setzen bzw. ihre Interessen an geeigneter Stelle und zu geeigneten Zeitpunkten ins Spiel zu bringen und auch (zumindest teilweise) durchzusetzen. Entscheidungen bezüglich der Gesellschaft scheinen immer stärker von „außen“ gesteuert zu sein, Entscheidungsträger werden zunehmend übergeordneten Organisationen zugeordnet. Die Möglichkeiten der Einflussnahme durch einzelne Bürger sind gering und nehmen im Verhältnis zu den globalen Auswirkungen von Entscheidungen eher ab. Angesichts der zunehmenden Kurzfristigkeit von Entscheidungen erscheint das Risiko politischer Fehlentscheidungen größer.

Schlussfolgerungen

>> Planung kurzfristiger gestalten? Langfristige Planungen als Reaktion auf Risiko?

Zahlreiche Fachplanungen weisen vergleichsweise kurze Planungszeiträume auf. Oft werden Fachplanungen auf der Grundlage von Trendfortschreibungen vorausgegangener Jahre erstellt. Die Planung mit Trendfortschreibungen ist ungeeignet, um sich langfristig auf gravierende Veränderungen vorzubereiten, wie z. B. auf den Bevölkerungsrückgang, abnehmendes wirtschaftliches Wachstum, schrumpfende öffentliche Haushalte etc. Derartige Szenarios finden, obwohl sie wahrscheinlich und absehbar sind, in viele Fachplanungen bisher kaum Eingang.

Gleichwohl sollte die Verkürzung von Planungs- und Entscheidungszeiträumen gerade für die Raumplanung nicht bedeuten, dass sie auch ihre Planungen kurzfristiger gestaltet – auch beschleunigte Planungsverfahren sollten nicht in eine immer kürzere Gültigkeit der Pläne und Programme münden. Vielmehr sind als Gegenpol langfristige räumliche Strategien, insbesondere auf Landes- und Regionalebene, vonnöten. Der Verzicht auf langfristige (Raumplanungs-)Strategien würde einen Verlust an ökologischer und ökonomischer Leistungsfähigkeit bedeuten und zu einer quantitativen und qualitativen Verschlechterung der Infrastruktur führen. Mittel- bis langfristig resultieren daraus finanzielle Verluste und eine Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen.

Ein Problem langfristiger Planung bleibt dabei aber immer bestehen: Solange solche Planungen nicht umgesetzt werden, besteht i. d. R. keine oder nur eine geringe Betroffenheit der relevanten Akteure vor Ort. Wird jedoch ein Projekt konkret angegangen, dann finden sich oft Mehrheiten gegen das Projekt und die langfristig orientierte Planung wird ausgehebelt.

>> Strategische Entscheidungen treffen und Veränderungen im Plan bzw. im Planen zulassen

Insbesondere zur Sicherung der ökonomischen Leistungsfähigkeit sind Standorte, die für die Sicherung dieser Leistungsfähigkeit unabdingbar sind, zu identifizieren und planerisch zu sichern. Gerade in Verdichtungsräumen ist eine Art „regionale Entwicklungsstrategie“ denkbar, in welcher Schwerpunktthemen, -räume und -standorte festgelegt werden. Dabei geht es nicht darum, Kommunen Kompetenzen zu entziehen, sondern sie zu entlasten, im Dialog strategische Entwicklungsvorstellungen zu erarbeiten und somit die planerische Kompetenz zu stärken.

Dabei ist auf unterschiedliche Regelungsdichten und -detaillierungen zu achten: Eine flächendeckende Planung für ganz Baden-Württemberg oder eine ganze Region ist diesbezüglich nicht notwendig und auch nicht zielführend, vielmehr gilt es, Schwerpunkte (räumlich/thematisch) zu setzen.

Ein Hang zur Über-Regulierung sollte dabei vermieden werden: Nicht alles muss auf jeder Ebene im Detail geregelt werden. Jedoch sind klare Ziele zu setzen, die genaue Umsetzung kann häufig untergeordneten Ebenen überlassen werden. Es muss jedoch abgestimmt werden, welche planerische Ebene mit welchen Risiken am besten umgehen kann.

>> „Plan B“ in der Tasche haben

Häufig ist es von Vorteil, Reserve- bzw. Alternativplanungen vorzuhalten. Dies bezieht auch eine „Risikoplanung“ mit ein, beispielsweise was die Anforderungen und Auswirkungen des Klimawandels angeht. Veränderte Ansprüche, Nutzungen oder Entwicklungen sollten vorge-dacht und mögliche Strategien szenarienhaft entwickelt werden (z. B. großmaßstäblicher An-bau von Biomasse, Umstellung auf dezentrale Energieversorgungsstrukturen).

Durch solche Reserve- oder Alternativplanungen lassen sich auch leichter „Fenster der günstigen Gelegenheit“ („windows of opportunity“) nutzen, die sich z.B. durch veränderte politische Voraussetzungen ergeben können. Bestimmte Zielvorstellungen lassen sich dann leichter einbringen und umsetzen (vgl. z.B. die Entwicklung der Diskussion um die Folgen des Klimawandels in den letzten Jahren).

Hierbei besteht die Frage, wie Verfahren und Methoden gestaltet sein müssen, um auch „unschöne“ Themen vorzudenken, die politisch häufig gemieden werden, sei dies die Schrumpfung, der wirtschaftliche und/oder demographische Wandel oder auch das Wegbre-chen größerer Industrieunternehmen. Ein Beispiel hierfür ist die Frage, ob angesichts der de-mographischen Entwicklung und der wachsenden räumlichen Disparitäten noch alle Sied-lungsgebiete in Baden-Württemberg eine Zukunft haben.

Zwar könnten zur Behandlung solcher Fragen unabhängige Thinktanks etabliert werden, jedoch besteht dabei die Gefahr der Majorisierung durch „pressure groups“, die diese Arenen bewusst für ihre Interessen und zum politischen Agenda Setting nutzen.

3 Steuerung und Akteure

Die skizzierten Strategiefelder für die Raumentwicklung in Baden-Württemberg bedürfen, wie aufgezeigt, einer interdisziplinären Herangehensweise. Aus den Strategiefeldern werden nicht nur Themen deutlich, sondern auch die Notwendigkeit, sie sektorübergreifend und aus-führungsorientiert anzugehen. Damit erweitert sich zwangsläufig der Kreis der beteiligten Akteure, die in unterschiedlichen Rollen im Planungsprozess mitwirken. Mit der Erweiterung der politischen Arena verändert sich aber auch die Art, wie Themen behandelt werden. Dies ist in vielen Planungsprozessen bereits alltäglich bzw. in Änderung begriffen. Prägnant aus-gedrückt hat dies Dr. Heiner Geißler in der Stuttgart 21-Schlichtung: „Staatliche Entschei-dungen bei solch gravierenden Projekten ohne Einbindung der Bürger gehören dem vorheri-gen Jahrhundert an.“

Die vier aufgezeigten Strategiefelder „Ökologische Leistungsfähigkeit“, „Ökonomische Leistungsfähigkeit“, „Adaption der Infrastrukturen“ sowie „Umgang mit Risiken und Unwäg-barem“ sind weit gefasst und gehen über den Steuerungsrahmen der Landes- und Regional-planung hinaus. Nichtsdestotrotz kann die Raumplanung die Raumentwicklung in diesen Stra-tegiefeldern steuern. Mit den klassischen Instrumenten kann die Raumplanung die Raum-struktur beeinflussen, indem sie Flächen bestimmte Nutzungen zuweist. Unterstützend dazu findet parallel die Vermittlung der Planinhalte und die politische Willensbildung zu Plan und

Planung statt. Die Aussagen der Planung werden dabei zunehmend mithilfe von Projekten konkretisiert. Es ist zu beobachten, dass sich die Träger der Regionalplanung verstärkt in konkreten Projekten engagieren: So beispielsweise der Regionalverband Nordschwarzwald im Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“, der Regionalverband Südlicher Oberrhein in einem INTERREG-Projekt namens ACCESS („Improving accessibility of services of general interest – organisational innovations in rural mountain areas“) oder das MORO „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“, das der Verband Region Stuttgart gemeinsam mit den Regionalverbänden Heilbronn-Franken, Ostwürttemberg, Neckar-Alb und Nordschwarzwald durchgeführt hat.

Durch die Verknüpfung von Plan, Planung und Projekten wird über eine direkte Einwirkung auf die Raumstruktur auch eine Governance derselben etabliert. Die Instrumente, die dabei angewendet werden, zielen auf die jeweilige Interventionsebene ab:

- Auf der Ebene der Raumstruktur sind dies beispielsweise der Regionalplan, Zielabweichungsverfahren, Raumordnungsverfahren usw.
- Auf der Ebene Regional Governance sind es projektorientierte Instrumente wie beispielsweise Öffentlichkeitsarbeit, Fraktionsgespräche, runde Tische, Kamingsgespräche usw.

Bei der Regional Governance wird der Akteurskreis gezielt erweitert und thematisch geöffnet. Diese Ebene ist prozessorientiert und flankiert die formellen Instrumente wie Regionalplan, Raumordnungsbescheid usw. und deren Umsetzung bzw. Anwendung. Hierfür ist eine Konsensbildung, zumindest aber die Bildung von Allianzen notwendig. Allianzen und Konsensbildung geschehen, ebenso wie andere Elemente einer Regional Governance, mit Institutionen und deren Akteuren. Hier spielt die Sensibilisierung der Akteure ebenso wie die Professionalisierung des Prozesses eine wichtige Rolle, um die Koordination der Akteure aus Verwaltung und Planung sowie aus anderen Disziplinen zu bewerkstelligen. Schönwandt verortet diese unterschiedlichen Akteursgruppen in der „Planungs- und Alltagswelt“ (Schönwandt 1999), um die unterschiedlichen methodischen Ansätze und ihre Lösungsorientierung zu verdeutlichen.

Neben Sensibilisierung und Agenda Setting besteht auch die Notwendigkeit, sich die Planungsrelevanz bestimmter Themen zu erarbeiten. Dies ist an Themen wie dem „demographischen Wandel“ oder dem „Klimawandel“ zu beobachten. Die ausgeschriebenen Forschungsvorhaben zu diesen Themen sind nur ein Indiz für dieses „Sich-Erarbeiten“ der Planungsrelevanz.

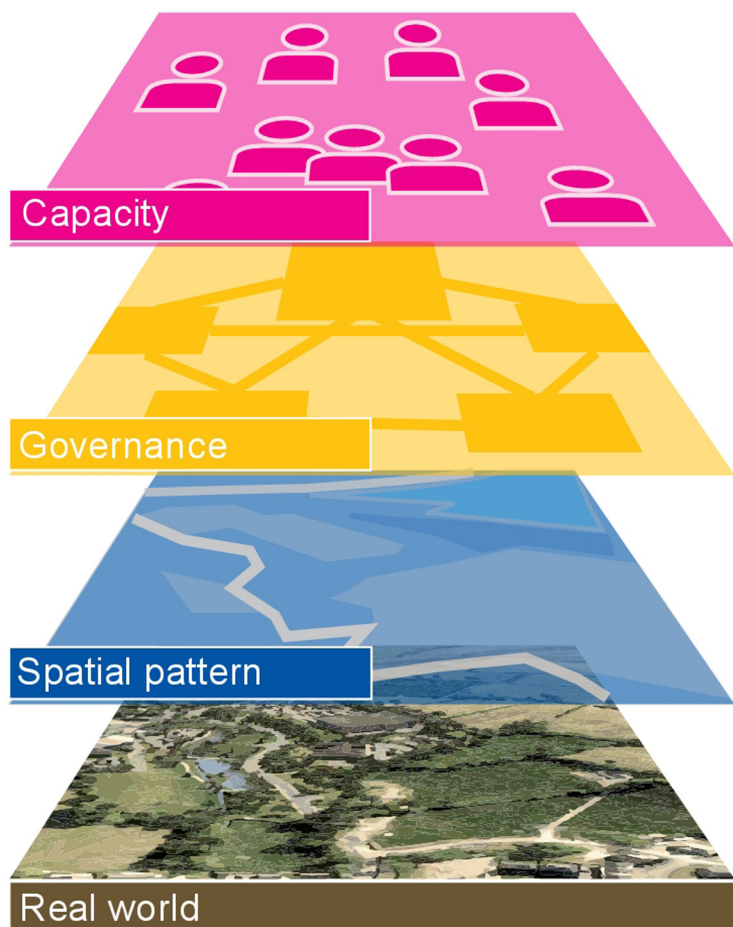
Dieser Prozess des „Sich-Erarbeitens“ vollzieht sich in Teilen zu rasch, als dass die Wissenschaft erst allgemein anerkannte Deutungs- und Lösungswege erarbeiten könnte, die dann in die Praxis übertragen werden. Eine deutlichere Akteursorientierung im Aufgabenverständnis räumlicher Planung trägt dazu bei, diese Erarbeitung in einem iterativen Prozess zu bewerkstelligen, indem die Arena der Akteure in die Erarbeitung der Agenda der Themen mit einbezogen wird. Durch die spezifische Akteurszusammensetzung der jeweiligen Arena wird auch die Agenda der Themen direkt beeinflusst. Heidemann nennt dies den Arena-Agenda Zusammenhang (Heidemann 2002). Der Dialog mit Stakeholdern und Bürgern sowie der Aufbau von Wissen und Handlungskompetenz werden somit zu zentralen Elementen einer Steuerung in den aufgezeigten Strategiefeldern.

Der zielgerichtete Aufbau von Wissen und Handlungskompetenz in und zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen lässt sich als „Capacity building“ bezeichnen und bildet eine weitere Interventionsebene in der Steuerung räumlicher Prozesse. Analog zu den beiden Steuerungsebenen „Raumstruktur“ und „Governance“ hat auch diese Ebene eigene Instrumente

und Werkzeuge zur Steuerung der Raumentwicklung. Nicht nur das Beispiel Stuttgart 21 zeigt, dass Wissen und Handlungskompetenz in und zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen (beispielsweise auch mit Akteuren der Zivilgesellschaft) in diesem Prozess eine – manchmal unterschätzte – Rolle spielen. Die Notwendigkeit, die räumliche Steuerung auch auf der Steuerungsebene „Capacity building“ auszubauen, wird deutlich. Auf dieser Steuerungsebene werden Themen „aufgegleist“, die dann auf den Steuerungsebenen „Raumstruktur“ und „Governance“ konkretisiert und ausformuliert werden.

Die skizzierten drei Steuerungsebenen lassen sich anhand der folgenden Abbildung verdeutlichen. Da sich die angelsächsischen Fachbegriffe „Governance“ und „Capacity“ bzw. „Capacity building“ auch in der deutschsprachigen Diskussion eingebürgert haben, werden sie hier ebenfalls verwendet und die Eingriffsebene der „Raumstruktur“ wird entsprechend mit „Spatial pattern“ der Terminologie angeglichen.

Abb. 3: Ebenen der Intervention in den Strategiefeldern



Quelle: Engelke, Vancutsem 2010

Jede der drei Steuerungsebenen hat dabei ihre eigenen Themen, Akteure und Instrumente. Dabei sind die Instrumente auf den einzelnen Ebenen nicht immer kongruent. So ist beispielsweise der formale Planadressat eines Regionalplans (Steuerungsebene „Spatial Patterns“) deutlich enger gefasst als die zu denselben Themen angesprochenen Adressaten auf der Ebene der Governance oder der Capacity. Dabei ist die unterschiedliche Zielrichtung der einzelnen Instrumente auf den Interventionsebenen zu beachten.

Die vier aufgezeigten Strategiefelder der ökologischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit, der Adaption der Infrastrukturen sowie des Umgangs mit Risiken und Unwägbarem werden in allen drei aufgezeigten Interventionsebenen gesteuert. Speziell auf der Steuerungsebene „Capacity“ können transdisziplinäre Netzwerke wie die ARL und ihre Landesarbeitsgemeinschaften die Akteure unterstützen, indem sie den Wissensaustausch zwischen Wissenschaft und Planungspraxis fördern sowie weitere Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gezielt einbeziehen, um so eine Plattform zu bieten, mit deren Hilfe sich die Planungsrelevanz von (neuen) Themen im Diskurs aufbereiten lässt.

4 Fazit

In der Arbeitsgruppe wurden Themen aufgegriffen, die Akteure aus Kommunen, Regional- und Landesplanungsebene und auch private Akteure aus ihrem Bereich als „zukünftig bedeutend“ speziell für Baden-Württemberg identifiziert haben. Für diese Themen wird sowohl Steuerungsbedarf als auch -notwendigkeit gesehen. Das Nachfolgende kann nur einen Ausschnitt aus den zahlreichen Diskussionssträngen der Arbeitsgruppe darstellen und soll schlaglichtartig den wichtigen zukünftigen Entwicklungs- bzw. Änderungsbedarf aufzeigen.

Integrative Planungskonzepte entwickeln, relevante Akteure/Institutionen einbeziehen

Hier sollen weniger die „Integrierten Entwicklungskonzepte“ neu belebt werden, als dass es darum geht, die „Kernkompetenzen“ der Raumplanung (Querschnittsorientierung, Raumbezug, Koordination raumwirksamer Tätigkeiten, Interessensausgleich und Vernetzung von Akteuren und Aktivitäten usw.) wiederzubeleben. Sich nur so weit am räumlichen Geschehen zu beteiligen, als dies zur Klärung und zur Lösung komplexer Probleme beiträgt, bedeutet auch, seine Kernkompetenzen gezielter einsetzen zu können. Außerdem ist es notwendig, die raumplanerischen „Produkte“ zu positionieren und ihre Lösungs- und Handlungsrelevanz für Betroffene – ja sogar „Käufer“ – zu verdeutlichen.

Die räumliche Planung zur Raumentwicklung weiterentwickeln

Die Entwicklung einer Strategie für die zukünftige Raumentwicklung hat die Erarbeitung leitender, übergeordneter Handlungsgrundsätze zum Inhalt. Diese dienen gewissermaßen als Prüfgrößen bzw. Leitlinien bei der Suche nach Lösungsansätzen und dem Treffen weiterer Entscheidungen. Strategien ermöglichen es, das übergeordnete Ziel jenseits der Tagespolitik im Auge zu behalten und zielen auf die Entwicklung eines künftigen Zustandes des Raums, eben auf Raumentwicklung. Entwicklung meint Bewegung. Gesucht wird nicht nur ein machbares Ziel, sondern auch ein gangbarer Weg. Eine überlegte und abgestimmte Raumentwicklungsstrategie ist hierfür essenziell.

Planung mit Unsicherheit und Szenarien ermöglichen

Der Umgang mit den Folgen des Klimawandels und der Erhalt der ökologischen wie auch ökonomischen Leistungsfähigkeit erfordern mehr denn je eine vorausschauende, vorsorgende Planung. Bereits heute müssen planerische Entscheidungen dahingehend überprüft werden, ob ihre Folgen auch unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen Bestand haben können – die Blickweise der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Strategischen Umweltprüfung dreht sich somit um. Gerade bei langlebigen Infrastrukturen spielt dies eine besondere Rolle – auch unter Berücksichtigung von langfristigen ökonomischen Folgen. Planungshorizonte müssen die Zeithorizonte der unterschiedlichen Entwicklungen im Blick haben. Daneben muss Planung künftig verstärkt in der Lage sein, trotz Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklungen Entscheidungen zu treffen. Für die räumliche Planung bedeutet dies, dass fle-

xible Konzepte an Bedeutung gewinnen und dass planerische Lösungen auch für Handlungsbereiche, die mit hoher Unsicherheit behaftet sind, gefunden werden müssen.

Es wird wichtiger denn je, Zukunftsszenarien aufzuzeigen, aber auch ungesteuerte raumwirksame Prozesse zu erkennen, zu kontrollieren und aktiv gestaltend einzugreifen. Raumplaner sind Fürsprecher des (Lebens-)Raumes, dies gilt es mehr denn je darzustellen. Dabei kommt einer Vernetzung der unterschiedlichsten Akteure (innerhalb und außerhalb der eigenen Profession) eine besondere Bedeutung zu, die noch stärker zur planerischen Normalität werden muss. Die Raumplanung verfügt über die Erfahrung, aber auch die Verfahren, Wege zur Problemlösung aufzuzeigen, gerade wenn unterschiedliche oder gar widersprüchliche Interessen bestehen.

Politikfolgenabschätzungen durchführen

Das Entscheidungsverhalten der Bevölkerung, welche Räume als Wirtschafts- und Wohnstandorte bevorzugt werden, hängt von vielen Faktoren ab, die durch die räumliche Planung jedoch nur in geringem Maße beeinflusst werden können. Beispielsweise sind die räumlichen wie auch die funktionellen Konzentrationsprozesse in der Industrie oder im Einzelhandel sowohl wirtschaftlich begründet (Skaleneffekte) als auch auf das korrespondierende Einkaufsverhalten der Bevölkerung zurückzuführen (Kofferraumeinkauf).

Notwendig wird das verstärkte Arbeiten mit Szenarien und Bandbreiten möglicher Entwicklungen; das bisherige planerische Instrumentarium muss dahingehend überprüft werden, ob es für den Umgang mit dynamischen Rahmenbedingungen geeignet ist.

Akteure und Strukturen berücksichtigen

Kommunen sind aus Kapazitätsgründen häufig mit komplexen Aufgaben überfordert, die kommunale Ebene stellt jedoch eine wichtige Handlungsebene dar. Oft können komplexe Probleme aber längst nicht mehr in den Gemarkungen gelöst werden (z.B. Hochwasserschutz). Die Raumplanung kann hier eine Art Dienstleistungsfunktion übernehmen, ihr kann eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung zwischen Akteuren vor Ort zukommen. Durch eine bessere Vernetzung der Akteure vor Ort kann für die Kommunen ein Mehrwert geschaffen werden.

Eine weitere wichtige Handlungsebene stellt die EU dar: Programme und Regelungen der europäischen Ebene müssen in den Kommunen sinnvoll und miteinander abgestimmt umgesetzt werden – unterschiedliche Förderpolitiken sollten deshalb keine widersprüchlichen Zielvorgaben beinhalten. Zudem sollte es – aufgrund der knappen Finanzmittel – möglich sein, die Mittel unterschiedlicher Ebenen oder Programme auch in gemeinsam entwickelten Konzepten einzusetzen.

Welchen Raum wollen wir?

Der neue Trend, Metropolen zu klassifizieren, wird von Kommunen außerhalb der Metropolregionen (alternative Wachstumskerne und ländlicher Raum) nicht unbedingt als produktiv angesehen. Die Großstädte stehen immer mehr im Fokus und identifizieren sich durch die Metropolisierung immer weniger mit ihrem Umland, sondern „heben“ sich im Gegenteil bewusst davon ab. Die Vernetzung der Metropolen untereinander – mit Blick auf eine europäische Positionierung im Standortwettbewerb – wird wichtiger als die regionale Verortung.

Demgegenüber wurde dem ländlichen Raum, als prinzipiell eher strukturschwachem Raum im Sinne des Ausgleichszieles, lange Zeit mehr politische Aufmerksamkeit gewidmet. Wirtschaftszentren, in denen ein überproportionaler Anteil der Wirtschaftskraft erarbeitet wurde, wurden infolgedessen häufig planerisch außer Acht gelassen.

Die Entwicklung des zukünftigen Lebens- und Handlungsraums ist letztlich Ergebnis eines gesellschaftlichen Dialogprozesses, an dem nicht nur (Fach-)Planer und Politiker, sondern auch Bürgerinnen und Bürger beteiligt sind bzw. sein sollten. Schließlich sind es Letztere, die durch eine „Abstimmung mit den Füßen“, durch „unzählige[n] – jeweils für sich genommen – rationale[n] Einzelentscheidungen“ (Sieverts 1997: 15) die Raumstruktur nachhaltig prägen.

Welche Planung wollen wir?

Die Abstimmung zwischen verschiedenen Politikfeldern und das Setzen von Prioritäten in einzelnen Bereichen sind politische Entscheidungen, die aufgrund des Wissens um unterschiedliche Notwendigkeiten in den einzelnen sektoralen Bereichen getroffen werden müssen. Notwendig hierfür sind belastbare Grundlagen, Szenarien zu unterschiedlichen Entwicklungen und transparente Diskussions- und Entscheidungsprozesse. Mangelnder Dialog und mangelnde Transparenz der Planungsprozesse führen zu einem Vertrauensverlust der Bürger in die räumliche Planung und das Handeln des Staates insgesamt. Dies wiederum äußert sich in einem sinkenden Vertrauen in die repräsentative Demokratie im Allgemeinen – prominentestes Beispiel ist hier sicher wieder Stuttgart 21. Eine transparente Planungskultur dient v. a. dem Schaffen von Vertrauen der Bürger in das Handeln des Staates und seiner Institutionen, zu denen auch die räumliche Planung weitestgehend zählt. Eine hinreichende Bürgerbeteiligung ist hier essenziell und als Minimalanforderung anzusehen. Mediationsverfahren sind dagegen nur begrenzt wirksam, insbesondere wenn es sich um konträre Positionen handelt und die Mediation von staatlicher Seite betrieben wird. Bürgerentscheide werden zunehmend als Mittel diskutiert, um Planung transparenter zu machen. Deshalb müsste die Planung im Vorfeld intensiver kommuniziert werden, sodass die Bürger qualifizierte Entscheidungen treffen können.

Vorbilder wie die Schweiz sollten differenziert betrachtet werden, auch wenn dortige Bürgerentscheide zu planerischen Themen gerne als richtungsweisender Weg dargestellt werden. Es gibt allerdings auch das Negativbeispiel des Staates Kalifornien, in dessen Verfassung plebiszitäre Elemente einen hohen Stellenwert haben. Dort können fortwährende Bürgerentscheide die Planung blockieren, insbesondere was den Ausbau bzw. den Erhalt der Infrastruktur angeht.

Literatur

- Beier, M.; Dahm, S.; Engelke, D.; Gnest, H.; Haller, C.; Jung, W.; Langhagen-Rohrbach, C.; Scheffler, N.; Weiß, U. (2004): Raumentwicklung ist Chefsache! Offener Brief an die Ministerpräsidenten der Bundesländer im Rahmen der Arbeitsgruppe „Zukunft der Raumplanung“ des Jungen Forums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. In: Nachrichten der ARL 4/2004, 1-3.
- Engelke, D.; Vancutsem, D. (2010): Sustainable Land Use Management in Europe – Providing strategies and tools for decision-makers. Le Centre d' études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). Lyon.
- Florida, R. (2002): The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life. New York.
- Frankfurter Rundschau (2011): Zeit der Basta-Entscheidungen ist vorbei. Ausgabe vom 17.10.2010.
- Heidemann, C. (2002): Methodologie der Regionalplanung. Die erste und einzige kommentierte Bilderfibel der Regionalplanung. = Diskussionspapier 16 des Instituts für Regionalwissenschaft. Karlsruhe.
- Jung, W. (2008): Instrumente räumlicher Planung, Systematisierung und Wirkung auf die Regimes und Budgets der Adressaten. Hamburg.
- Kiesel, B. (2005): Wirkungsorientierte Steuerung einer Landesverwaltung. Wiesbaden.
- Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg (2000): Krankenhausplan 2000. Stuttgart.
- OECD (2006): Education at a Glance. OECD indications 2006. Bildung auf einen Blick. Bielefeld.

- Regionalverband Südlicher Oberrhein – RVSO (2008): Regionalplanung durch innovative Regionalplanung – Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR. Freiburg.
- Rosentreter S.; Engelke, D. (2008): Ein Blick junger Planerinnen und Planer auf unsere Profession. In: Köhler, S., Schulze, U.; Wille, V. (Hrsg.): Landes- und Regionalplanung in Baden-Württemberg. = Arbeitsmaterial der ARL 342. Hannover, 80-82.
- Schönwandt, W. (1999): Grundriß einer Planungstheorie der „dritten Generation“ In: DISP 136/137, 25-35.
- Schönwandt, W.; Jung, W.; Bader, J.; Jacobi, J. (2009): FLAIR – Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung. Ergebnisbericht des Forschungsprojektes FLAIR. Detmold.
- Sieverts, T. (1997): Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. = Bauwelt – Fundamente: Stadtplanung/Urbanistik 118. Braunschweig.
- Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung. Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2007): Mehr als jede dritte Erwerbsperson wird 2020 älter als 50 Jahre sein. <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Pressemitt/2007122.asp?200704> (20.04.2007).
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2009): Bevölkerungsvorausrechnung für Baden-Württemberg bis zum Jahr 2060/Heiraten 2008. = Presseheft 5/2009, Stuttgart.

Über die ARL

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) untersucht die Wirkung menschlichen Handelns auf den Raum und analysiert die Möglichkeiten einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dies geschieht auf den Feldern Wirtschaft, Soziales, Ökologie und Kultur.

Die ARL ist das zentrale, disziplinübergreifende Netzwerk von Expertinnen und Experten, die in der Raumforschung und Raumplanung arbeiten. Damit bietet sie die ideale Plattform für den raumwissenschaftlichen und raumpolitischen Diskurs. Forschungsgegenstand sind räumliche Ordnung und Entwicklung in Deutschland und Europa.

Die Akademie ist eine selbständige und unabhängige raumwissenschaftliche Einrichtung öffentlichen Rechts von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse. Sie wird gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und gehört der Leibniz-Gemeinschaft an.

Sie vereint Fachleute aus Wissenschaft und Praxis in ihrem Netzwerk. Dadurch können Grundlagenforschung und Anwendung eine direkte Verbindung eingehen – eine wichtige Voraussetzung für eine fundierte Beratung von Politik und Gesellschaft.

Dank ihrer Netzwerkstruktur und der Arbeitsweise in fachübergreifenden Gruppen ermöglicht die ARL den effizienten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Akteuren. So sind erfolgreiche Kommunikation und Wissenstransfer auf allen Ebenen gewährleistet. Auf der Basis des personellen Netzwerks fungiert die ARL als Mittlerin zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit.

Nähere Informationen über die ARL finden Sie unter www.ARL-net.de.

