

Große Transformation und räumliche Planung: Herausforderungen für die Landes- und Regionalplanung

Ausgewählte Ergebnisse der gemeinsamen Fachtagung am 10. & 11. Juni 2021

Das Schlagwort der „Großen Transformation“ erfährt seit der Veröffentlichung des WBGU-Hauptgutachtens (2011) „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ große Beachtung. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen fordert darin die Transformation hin zu einer klimaverträglichen Gesellschaft durch den Ausbau erneuerbarer Energien und einen neuen Gesellschaftsvertrag, orientiert an den Prinzipien der Nachhaltigkeit und Teilhabe. Es ist breiter Konsens, dass Raum- und Umweltplanung eine zentrale Rolle einnehmen sollen. Nur welche genau? Im fachwissenschaftlichen Diskurs zu den Zielen nachhaltiger Entwicklung überwiegen konzeptionelle, oftmals eher theoriegeleitete Auseinandersetzungen mit diesem Thema. So findet sich Wissensproduktion u.a. in den Debatten zu Postwachstumsansätzen und speziell zu den Themen Effizienz, Suffizienz und Konsistenz. Auch das Thema Teilhabe ist als Querschnittsthema zu sehen, es spiegelt sich insbesondere in den Beratungs- und Koordinierungskompetenzen der Regionalplanung wider. Anhand von Thesen zu vier politischen Handlungsfeldern wurde im Rahmen der gemeinsamen Sitzung der Landesarbeitsgemeinschaften Bayern und Baden-Württemberg Umsetzungsdefizite (*Implementation Gap*) zwischen Raumwissenschaften und Planungspraxis diskutiert.

Mobilität

Für die Umsetzung der Anforderungen einer Mobilitätswende sind sowohl der Erhalt und Ausbau effizienter Raumstrukturen als auch das Schaffen von Rahmenbedingungen hin zur Nutzung nachhaltiger Mobilitätsoptionen grundlegend. Dies betrifft alle Teilräume der Länder und erfordert ein koordiniertes Vorgehen der Planungsebenen. Strategien zur Sicherung der nahräumlichen Erreichbarkeit von Versorgungsangeboten und Leistungen der Daseinsvorsorge sind für alle Teilräume und Regionen der Länder zu entwickeln, aktiv zu fördern sowie in Planungsinstrumenten der Länder und der Regionen umzusetzen. Entsprechend sind Förder- und Investitionsprogramme auszurichten.

Notwendige Maßnahmen:

- Konsequente Umsetzung der hauptsächlichen Siedlungsentwicklung mit ausreichender Dichte (baulich und bezogen auf die „Raumnutzer*innen (Einwohner*innen, Erwerbstätige...) an einem Standort) und Nutzungsmischung an Zugangsstellen des SPNV und weiterer leistungsfähiger ÖV-Achsen, entsprechende Ausrichtung von Siedlungsentwicklung am Zentrale-Orte-Konzept, auch unter Berücksichtigung der „letzten Meile“
- Entlastung der Zentren vom MIV vor allem in Stoßzeiten, Lückenschließung in überregionalen Netzen (Schiene) und in Bezug auf die kommunalen und überkommunalen Radwegenetze
- Schaffung von koordinierten Angeboten (Car-Sharing, Förderung E-Mobilität...) und eine effiziente Bereitstellung von Mobilitätsleistungen (Schaffung kurzer Wege, Funktionsmischung)
- Flexible und kooperative Angebotsformen als Alternative zur nahezu ausschließlichen Individualmobilität in dünn besiedelten Bereichen
- Zuordnung bzw. Bündelung von (Daseinsgrund-)Funktionen sowie aktive Teilhabe verschiedener Gruppen

Siedlungsentwicklung

Mit dem Klimawandel rückt auch der Flächenverbrauch noch stärker in das Problembewusstsein. Die Versiegelung von Flächen hat negative Auswirkungen auf das Grundwasser; weitere Folgen sind die Überhitzung dicht besiedelter Gebiete und der Verlust von Kohlenstoffsenken. Dabei besteht weiterhin eine Diskrepanz zwischen auf der einen Seite der Forderung nach der maßgeblichen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft oder des Netto-Null-Flächenverbrauchs, und auf der anderen Seite dem bereitgestellten Angebot an Bauflächen, dem kommunalen Steuerwettbewerb im marktwirtschaftlichen Wachstumsmodell sowie bauplanungsrechtlichen Instrumenten wie §13b BauGB.

Nachhaltige Flächenentwicklung und Freiraumschutz sind als zentral und eng verzahnt zu sehen: Kulturlandschaftsentwicklung mit hoher Landschaftsvielfalt, Sicherung der Nahrungsmittelproduktion sowie Schutz von Natur und Biodiversität sind nicht nur additiv in Zielen und Strategien zu nennen, sondern auch durch konkrete Konzepte und Maßnahmen zu fixieren, zu stärken und umzusetzen.

Notwendige Maßnahmen:

- Förderung von Maßnahmen im Sinne einer doppelten Innenentwicklung, bei denen innerörtliche Potenziale genutzt und Grünflächen mit besonderen Funktionen geschützt werden.
- Ausrichtung und Stärkung der formellen und informellen Instrumente der Landes- und Regionalplanung und -entwicklung zur noch stärkeren Nutzung von Brachflächen und Baulücken und Aktivierung von Leerständen und untergenutzten Wohnraums, für eine Umsetzung des Grundsatzes Innenentwicklung vorrangig vor Flächenneuanspruchnahme
- Stärkere und durchsetzungsfähige Verankerung von Flächensparzielen in raumordnerischen Vorgaben des Landes, der Regionen und Kommunen (z.B.: Siedlungsdichtewerte in der Bauleitplanung)
- Ressortübergreifende Diskussion zur verbindlichen Festlegung konkreter Zielwerte für die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke (in den jeweiligen LEP), Monitoring bzw. flächendeckendes Siedlungsflächenmanagement
- Stärkung der Rolle der fachübergreifenden, koordinierenden Regionalplanung bei raumwirksamen Entwicklungsaufgaben (bspw. Biotopvernetzung, Landschaftsparks)

Transformation der Wirtschaft

Für die Große Transformation müssen wir unser bisheriges Verständnis von Wirtschaft überdenken und sie stärker als Grundlage für die Befriedigung gesellschaftlicher Grundbedürfnisse (Stichwort Care- oder Versorgungsökonomien) sehen, denn Wirtschaft ist mehr als nur Gewerbe(-Standorte). Raumplanung kann zum einen auf die mit dem Wandel sich ändernden Raummuster und Raumnutzungen reagieren, kann aber gleichzeitig diesen Wandel mitgestalten, indem sie verstärkt Aufgaben im Bereich der Moderation, Koordination und Akteursvernetzung wahrnimmt. Aber auch innerhalb bestehender gewerblicher Strukturen findet eine Transformation statt, die Anforderungen an Produktions- und Arbeitsstandorte wandeln sich derzeit stark. Raumplanerische Koordination ist sowohl bei Transformation bestehender Gewerbestandorte in Richtung klimaneutraler Produktion, Arbeits- und Wirtschaftsmobilität und sozialer als auch grüner Infrastrukturen zu sehen. Beispielhaft ist hier der Strukturwandel im Automobilsektor bei der Transformation zu alternativen Antriebsformen und die immer engere Verknüpfung der mechanischen Produkte mit IT-

Lösungen, die Qualitätsanforderungen von Standorten für die Industrie 4.0 (Bsp. mobiles Arbeiten / Home-Office) oder der Biotechnologie. Diese Prozesse sind raumwirksam und erfordern eine raumplanerische Begleitung – nicht nur hinsichtlich der Weiterentwicklung von Bestandsstandorten im Rahmen der Innenentwicklung, welche vorrangig für die erwarteten Transformationsprozesse genutzt werden sollten. Es können zur Standortsicherung auch Bedarfe für Erweiterungen von Gewerbeflächen entstehen.

Notwendige Maßnahmen:

- Vermehrt Aufgaben der Prozesssteuerung übernehmen, Akteure benennen, zusammenbringen, moderieren, koordinieren
- Entwicklung von Strategien zum Erhalt und der Förderung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und des gleichzeitigen nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Fläche (Vorrang Bestandsqualifizierung vor Flächenneuanspruchnahme)
- Sicherstellung von Rahmenbedingungen zur Weiterentwicklung und Erhalt von Betriebsstandorten und Arbeitsplätzen, um Abwanderungen und die zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu verhindern
- Unterstützung der Kommunen bei der Transformation bestehender Gewerbestandorte in Richtung klimaneutrale Produktion, besserer städtebaulicher Anbindung und Erhöhung der Umweltverträglichkeit / Klimaresilienz
- Bereitstellung von räumlichen Entwicklungsperspektiven durch regionale Vorhaltestandorte für notwendige Erweiterungen an raumstrukturell geeigneten Standorten, sowie Instrumenten zur Durchsetzung der Entwicklung und Unterstützung für überörtliche Entwicklungsstrategien
- Kompensationsangebote vor Ort (z.B. Naturschutz, Biotopvernetzung, Moore) stärken regionale Kreisläufe, Vertrauen, Kontrolle

Klima und Energie

Die Energiewende ist ein zentrales politisches und gesellschaftliches Ziel und entscheidender Baustein der Transformation. Notwendig für eine Umsetzung in der Fläche ist eine breite gesellschaftliche Akzeptanz von Planungsentscheidungen, denn nach wie vor behindert häufig die unzureichende Vereinbarkeit des Ausbaus erneuerbarer Energien bspw. mit Belangen des Natur- oder Landschaftschutzes die Umsetzung der Energiewende vor Ort. Ebenso müssen die Belange der Energiewende und einer räumlichen Risikovorsorge fachplanungsübergreifend und übergemeindlich diskutiert und koordiniert werden, um integriertes Planungshandeln zu ermöglichen. Dabei ist zum einen dem konkreten Zeitdruck (Ziel der Klimaneutralität) Rechnung zu tragen als auch eine Priorisierung der Strategien (nach ihrer Wirkung) notwendig, um koordinierte, verbindliche und gemeinsam getragene Ziele umsetzen zu können. Eine sachliche, offen geführte Diskussion ist notwendig, um die komplexen Anforderungen der EW in den Regionen anzugehen und eine kooperative Planung mit Augenmaß für die Regionen und Kommunen zu erreichen.

Notwendige Maßnahmen:

- Erarbeitung übergemeindlicher Konzepte zum Ausbau der Erneuerbaren Energien sowohl im Bereich Energieerzeugung als auch Speicherung
- Koordinierung und Unterstützung von Aktivitäten in den Kommunen, bspw. zur Wärmeversorgung im Bestand

- Akzentuierung der Themen Klimaanpassung und räumliche Risikovorsorge auf der Ebene der Regional- und Landesplanung, Priorisierung gemeinsamer Ziele und Strategien
- Stärkung des sparsamen Umgangs mit Fläche im Kontext des Klimaschutzes und der Klimaanpassung (weitere Ansätze zur Stärkung der Flächeneffizienz auf allen räumlichen Ebenen)
- Kooperation auf der überkommunalen Ebene (bspw. Kaltluftschneisen, Synergien zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung, Bedeutung der beiden Themen in der Planung stärken)
- Einrichtung sektor- und gremienübergreifende Diskussionsformate mit dem Ziel, Synergien zu schaffen und Ressortdenken zu vermeiden
- Engagement für angepasste Beratungsinstrumente (für verschiedene gesellschaftliche Gruppen, insbes. die jüngere Generation) und eine proaktive Auseinandersetzung mit dem Thema Bürgerenergie, um Interessenskonflikte frühzeitig aufnehmen zu können.

Landesarbeitsgemeinschaften Baden-Württemberg und Bayern der ARL
endgültige Fassung vom 29. Juli 2021