

Christoph Hemberger, Thomas Kiwitt

# GUTE BREMSEN, ABER KEIN GASPEDAL!

## Zur Koordinationswirkung der Regionalplanung

Die formalen Instrumente der Regionalplanung erweisen sich als effektiv, wenn es darum geht, Wachstumsbestrebungen einzelner Gemeinden auf ein aus überörtlicher Sicht vertretbares Maß zu begrenzen. Mit entsprechenden Ausweisungen können Fehlentwicklungen verhindert, Freiraumfunktionen geschützt und geeignete Standorte für die Siedlungsentwicklung gesichert werden. Regionalplanung wirkt dabei vor allem restriktiv.

Gleichzeitig wird der Regionalplanung dezidiert ein Entwicklungsauftrag zugewiesen. Je nach Bundesland reicht dieser von der Beratung der Gemeinden bei raumbestimmten Fragestellungen bis zur Aufstellung von Entwicklungskonzepten oder zum Mitwirken in Kooperationsstrukturen. Anders als die „klassischen“ Planungsaufgaben sind diese Möglichkeiten der Regionalentwicklung weniger formalisiert, basieren auf einem Konsens mit den Planadressaten und können in der Regel nicht gegen deren Willen durchgesetzt werden. Es bestehen damit allenfalls geringfügige Möglichkeiten, Entwicklungen aktiv zu initiieren. Die Regionalplanung hat also durchaus wirksame Bremsen. Sie verfügt aber über kein Gaspedal.

In den prosperierenden Ballungsräumen, in denen die Baulandbereitstellung mit der Nachfrage nach Wohnraum und Gewerbeflächen kaum noch Schritt hält, stellen sich vor diesem Hintergrund folgende Fragen: Welche Einflussmöglichkeiten verbleiben den für Regionalplanung und -entwicklung zuständigen Stellen, wenn die Kommunen auf die (ihnen allein zustehende) Möglichkeit der Baulandbereitstellung verzichten? Wie kann eine notwendige Siedlungsentwicklung auf Standorte gelenkt werden, an denen Auswirkungen auf den Freiraum und die Verkehrsinfrastruktur möglichst gering ausfallen? Und welche Rolle kann hierbei die Regionalplanung spielen? Diesen Fragen wollen wir nachfolgend am Beispiel der Region Stuttgart nachgehen.

### Region Stuttgart: Dynamik und Stagnation

Die Region Stuttgart entwickelt sich dynamisch. Eine seit fast zehn Jahren prosperierende Wirtschaft verlangt nach Gewerbeflächen für die weitere Entwicklung. Die Region wächst durch Zuzug, und wenn in den kommenden Jahren die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre das Rentenalter erreichen, wird weitere Zuwanderung in erheblichem Umfang nötig sein, um den Arbeitskräftebedarf bei

gleichbleibender Anzahl an Arbeitsplätzen zu decken. Zu den zentralen Aufgaben der Region zählt es deswegen, ausreichend Flächen für Wohn- und Gewerbeentwicklung bereitzustellen. Der Verband Region Stuttgart nimmt sich dieser Aufgabe an: Im Regionalplan werden entlang der Achsen des Schienennahverkehrs Gemeinden definiert, die über die Eigenentwicklung hinaus Wohn- und Gewerbegebiete ausweisen sollen. Zusätzlich werden für eine verdichtete (und damit eher bezahlbare) Wohnbauentwicklung sowie großflächige Gewerbe-/Industrieentwicklung besonders geeignete Standorte flächenscharf als verbindliche Zielvorgabe gesichert. Die regionalplanerischen Optionen und die in Flächennutzungsplänen bereits dargestellten Flächenreserven stellen ein beachtliches Entwicklungspotenzial dar: Rund 400 ha potenzieller Wohnbauflächen und 750 ha Gewerbeflächen sind regionalplanerisch abgestimmt; zusätzlich stehen in Flächennutzungsplänen gut 1.600 ha für Wohnen und 600 ha für Gewerbe zur Verfügung.

Stagnation herrscht hingegen bei der Erteilung von Baurecht und der Entwicklung der Flächen, trotz anhaltend hohem Bedarf. Die Gemeinden weisen kein Bauland aus. Die Gründe hierfür sind immer auch durch die Besonderheiten des Einzelfalls geprägt. Allerdings lassen sich aus einer Befragung der Träger der Bauleitplanung durch den Verband Region Stuttgart einige grundsätzliche Problemfelder ableiten:

- > Unzureichende Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümer, insbesondere auch wegen der erheblichen Flächenkonkurrenz mit landwirtschaftlichen Nutzungen
- > Überlastung der Infrastruktur, vor allem im Verkehrsreich
- > Mangelnde Akzeptanz für neue Baumaßnahmen in der Bevölkerung

Im Zusammenhang mit den in Baden-Württemberg bestehenden Möglichkeiten zur Durchführung von Bürgerentscheiden auch zu Fragen der Bauleitplanung resultiert hieraus eine erkennbare Zurückhaltung bei der Einleitung notwendiger Verfahren.

### „Null Bock auf Bauland“

Der etablierte Mechanismus – Schaffung regionalplanerischer Handlungsspielräume und deren Nutzung durch die Träger der Bauleitplanung – funktioniert nicht mehr. Offensichtlich reichen in einzelnen, besonders prosperierenden Regionen die hergebrachten Instrumente planerischer Steuerung nicht mehr aus, um eine nachhaltige Raumentwicklung zu gewährleisten. Selbst in Regionen mit weitergehender Kompetenzausstattung, wie die Region Stuttgart, die neben der Regionalplanung auch für den Nahverkehr und die Wirtschaftsförderung zuständig ist und mit einem direkt gewählten „Regionalparlament“ über ein starkes politisches Mandat verfügt, erweisen sich die zusätzlichen Möglichkeiten als unzureichend, um die skizzierte Problemlage zu überwinden.

### Wie kann die überörtliche Koordination gewährleistet bleiben?

Ausgehend von diesem Befund sind zur Verbesserung der regionalplanerischen Steuerungskompetenz folgende grundsätzliche Lösungsansätze möglich:

#### Angemessener Kompetenzzuschnitt und Politikrelevanz

Eine Veränderung der Zuständigkeiten bei der Schaffung von Baurecht und der Erschließung von Bauland ist sicher keine mehrheitsfähige Option und würde wohl am Widerstand der Kommunen auflaufen. Es müssen deswegen neue Wege eingeschlagen bzw. es muss eine neue Aufgabenverteilung zwischen der Region und den Kommunen gefunden werden, die eine freiraumschonende und verkehrsvermeidende Bereitstellung von Flächen sicherstellt. In diesem Kontext sollten Möglichkeiten für einen verbesserten Kosten-Lasten-Ausgleich zwischen jenen Kommunen geprüft werden, die besondere überörtliche Aufgaben wahrnehmen, wie beispielsweise die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum in Ballungsräumen. Besondere Bedeutung dürfte zudem geeigneten regionalen Strukturen zur politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zukommen. Regionalentwicklung ist Gesellschaftspolitik; gerade auch auf regionaler Ebene sollten politische Programme entwickelt und umfassend diskutiert werden. Die bisweilen breit angelegte Debatte über die Stellung einzelner Gebäude und die Farbe ihrer Dacheindeckung droht zur Farce zu werden, wenn über die grundlegende Strategie zur räumlichen Verteilung von Wohngebieten außerhalb des öffentlichen Diskurses befunden wird. Dies umfasst selbstverständlich auch die Notwendigkeit einer Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene und eine entsprechende Verbindlichkeit so getroffener Beschlüsse.

#### Belastbare Datengrundlage für örtliche Entscheider

Bauleitplanerische Entscheidungen brauchen eine belastbare Datengrundlage. In zahlreichen Fällen werden dazu ausschließlich örtliche Strukturdaten herangezogen, die sich an den (letztlich zufälligen) Gemarkungsgrenzen ori-

entieren und größere Zusammenhänge unberücksichtigt lassen. Eine zweckmäßige Ergänzung der regionalplanerischen Aufgaben könnte unserer Ansicht nach darin liegen, innerhalb funktionaler Perimeter (etwa auf der Basis von Mittelbereichen) relevante Informationen so aufzubereiten, dass diese in bauleitplanerische Entscheidungsfindungen eingestellt werden können. Eine solche teilräumliche, am Aktionsradius der Menschen ausgerichtete Gesamtschau könnte die gerade in eng verflochtenen Ballungsräumen inadäquate „Briefmarkenplanung“ deutlich verbessern.

Unabhängig davon sollte der Dialog zwischen lokaler und regionaler Planungsebene intensiviert werden. Die notwendige Information, Beratung und bisweilen auch Überzeugung – die in unterschiedlichen Landesplanungsgesetzen als klare Pflichtaufgabe der Träger der Regionalplanung festgelegt ist – kann nicht nur über die formalen Kanäle und in Form schriftlicher Stellungnahmen erfolgen. Vielmehr ist ein niederschwelliges Angebot erforderlich, das bereits in einer sehr frühen Planungsphase die erkennbaren überörtlichen Erfordernisse klar umreißt.

#### Beitrag zur Akzeptanzförderung

Immer mehr Planungen werden durch Bürgerproteste verzögert, gestoppt oder im Rahmen von Bürgerentscheiden abschließend beendet. Diese Ausdehnung der Mitwirkungsmöglichkeiten hat nachweisbar zu einer Verbesserung der Verfahrenstransparenz und auch der Qualität einiger Pläne geführt. Allerdings wird gerade in kleineren Gemeinden, in denen die Relation von „Planungsbetroffenen“ und Gesamtbevölkerung zwangsläufig in einem anderen Verhältnis als in größeren Städten steht, immer öfter deutlich, dass zunehmende „Selbstfürsorge“ und abnehmende Veränderungsneigung erforderliche Entwicklungen unterbinden können. Gerade bei Bürgerentscheiden verliert der Gemeinderat seine Aufgabe einer umfassenden Betrachtung aller relevanten Belange: Anstelle der für Planungsprozesse charakteristischen Abwägungsentscheidung, die auch einen gewissen Interessenausgleich zulassen würde, tritt eine häufig unterkomplexe Ja-/Nein-Entscheidung.

In der Region Stuttgart, in der rund zwei Drittel der insgesamt 179 Kommunen weniger als 10.000 Einwohner haben, kommt hinzu, dass rund 75 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht am Wohnort arbeiten. Lokale Entscheidungen sind vor dem Hintergrund der engen Verflechtungen weniger von der Berücksichtigung aller „städtischen“ Funktionen geprägt als vielmehr von der Dominanz der Gemeinde als „Feierabendstandort“. Wenig verwunderlich ist daher eine weitverbreitete Ablehnung baulicher Maßnahmen – ein Ergebnis, das bei der Befragung der Bürger am Arbeitsort mit hoher Wahrscheinlichkeit anders ausfallen würde. Auch in dieser Hinsicht ist ein Betätigungsfeld für regionale Aufgabenwahrnehmung erkennbar: Die überörtliche Gesamtschau als realistischerer Rahmen für „Heimatgefühle“, die – im besten Sinne – bürgerliche Belange vollständig abbildet.

### Regionale Belange erklären

Für die vorgenannte Vermittlung regionaler Belange sind die formalen Planwerke und fachlichen Ergänzungen meist ungeeignet. Wesentlich zielführender sind allgemeinverständliche Erläuterungen, die über unterschiedliche Medien kommuniziert werden können – und sich neben Fachleuten auch an Entscheider und Bürger richten sollten.

### Immer noch am besten: gute Beispiele

Erhebliche Widerstände gegenüber regionalplanerischen Vorgaben zeichnen sich insbesondere bei Maßnahmen mit einer höheren baulichen Dichte ab. Tatsächlich gibt es deutlich mehr unvollständig gelungene Versionen kompakten Bauens als Beispiele, die zur Nachahmung einladen. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt, demografische Entwicklungen, veränderte Familienstrukturen, das ohnehin hohe Preisniveau in vielen Ballungsräumen und nicht zuletzt der Freiraumschutz machen jedoch besondere Aktivitäten gerade in diesem Segment des Wohnungsbaus erforderlich. Die Region Stuttgart strebt an, hierzu im Rahmen der Internationalen Bauausstellung „StadtRegion Stuttgart 2027“ zum 100-jährigen Jubiläum der Weißenhofsiedlung attraktive Anschauungsobjekte zu präsentieren.

### Sondersituation in prosperierenden Wirtschaftsräumen klar benennen

Relativ wenige besonders prosperierende Ballungsräume tragen maßgeblich zur Bruttowertschöpfung in der Bundesrepublik bei. Die besonderen Belastungen, denen diese Räume ausgesetzt sind, finden hingegen eine eher geringe Aufmerksamkeit – vor allem im Vergleich zu den ländlichen Räumen und deren (zweifelloos ebenfalls relevanten) Herausforderungen. So konzentrieren sich etwa Betrachtungen zum demografischen Wandel vor allem auf die Auswirkungen einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung in infrastrukturschwachen Regionen. Die Herausforderungen, die sich etwa aus einem deutlichen Überhang von Personen in der Phase der Haushaltsgründung oder aus anhaltend hohen Wanderungsgewinnen ergeben, finden hingegen weniger Beachtung. Hierzu zählt z. B. die notwendige Anpassung der Infrastruktur an steigende Bedarfe. Handlungsdruck entsteht hier z. B. durch die kaum absehbare Verfahrensdauer vom Planungsbeginn bis zur tatsächlichen Inbetriebnahme von Projekten.

In diesem Handlungsfeld besteht eine wichtige Aufgabe der Regionalplanung darin, eine entsprechende Interessenvertretung zu organisieren, auch in Zusammenarbeit mit Partnern aus ähnlich geprägten Strukturräumen in Deutschland und Europa.

Die nachhaltige Entwicklung prosperierender Stadtregionen ist und bleibt auch im Weltmaßstab eine außerordentlich anspruchsvolle Daueraufgabe. Bundesdeutsche Stadtregionen haben hier beachtenswerte Ansätze hervorgebracht, die zeigen, wie nachhaltige Raumentwicklung auch jenseits kommunaler Gemarkungsgrenzen organisiert

werden kann. Nun geht es darum, diese Ansätze unter veränderten Rahmenbedingungen bedarfsgerecht weiterzuentwickeln – um unser eigenes Umfeld zukunftsfähig zu gestalten, aber auch, um anderen die weiterhin dringend gesuchten „guten Beispiele“ liefern zu können.

#### DR. CHRISTOPH HEMBERGER

ist Referent für Bauleitplanung und Regionalentwicklung des Verbands Region Stuttgart.



Tel. +49 711 2275958  
hemberger@region-stuttgart.org

#### THOMAS KIWITT

ist Leitender Technischer Direktor des Verbands Region Stuttgart.



Tel. +49 711 2275950  
kiwitt@region-stuttgart.org