



Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg

Erste BWIHK-Impulse an das Land



Baden-Württembergischer
Industrie- und Handelskammertag

Impressum

Herausgeber und Copyright

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck – auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Autoren

Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag e.V. (BWIHK)

Susanne Kuch

Industrie- und Handelskammer Bodensee-Oberschwaben

Frau Bettina Wolf

Industrie- und Handelskammer Karlsruhe

Herr Sven-Eric Brune

Unter Mitwirkung aller Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg

Herausgeber

Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag e.V.

Jägerstraße 40 | 70174 Stuttgart | www.bw.ihk.de

Grafik

BWIHK

Bildnachweise

S. 1 Adobe Stock © metamorworks
S. 3 Grenke AG
S. 5 Adobe Stock © Francesco Scatena
S. 8 Adobe Stock © malp
S. 9 Adobe Stock © Animaflora PicsStock

Stand

Juni 2021

Die Herausforderungen der Raumentwicklung aus Sicht der Wirtschaft

Verehrte Leserinnen und Leser, liebe Mitstreiter,



die vergangenen Monate im Pandemiestatus waren und sind in vielerlei Hinsicht ein Einschnitt und eine Zeitenwende. Viele Baustellen wurden offengelegt:

die unterschiedliche Entwicklung zwischen urbanem und ländlichem Raum; eine mangelnde digitale Infrastruktur sowie die Gefahr der Verödung unserer Innenstädte ohne einen belebten stationären Einzelhandel.

Die gemeinsame Gestaltung eines zukunftsfähigen Lebens- und Wirtschaftsraums Baden-Württemberg ist daher umso wichtiger. Dazu brauchen wir eine zukunftsweisende Raumplanung. Der aktuelle Landesentwicklungsplan für Baden-Württemberg aus dem Jahr 2002 ist der älteste im gesamten Bundesgebiet und kann diese Anforderung nicht mehr erfüllen. Der Plan ist jedoch die Grundlage für die erfolgreiche Meisterung der globalen Herausforderungen im Land. Neben den Megathemen Demografischer Wandel oder Digitalisierung sind hier der wirtschaftliche Strukturwandel – v.a. in Industrie und Handel – die Energiewende, der Breitbandausbau, die Mobilität und der Klimaschutz zu nennen.

Als Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag (BWIHK) sehen wir für die erfolgreiche Entwicklung unserer Wirtschaft im Land dringenden Handlungsbedarf zur Überarbeitung des Landesentwicklungsplans respektive seiner Grundlagen wie dem Landesplanungsgesetz.

Wir möchten daher die Politikberatung intensivieren. Das vorliegende Konzeptpapier ist ein erster Impuls. Es identifiziert konkrete raumplanerische Themenfelder aus Sicht der Wirtschaft und nennt Änderungsvorschläge für die Überarbeitung der landesweiten Raumplanung. Leitlinie ist die Sicherung einer zukunftsfähigen Wirtschaftsentwicklung in Baden-Württemberg.

Das vorliegende Papier gliedert sich wie folgt:

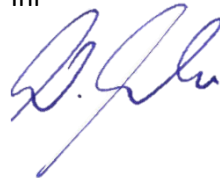
Kapitel 1 fokussiert sich auf die Raumstruktur und Flächennutzung und zeigt konkrete Handlungsfelder auf. Der Fokus liegt dabei auf dem Zentrale-Orte-System als Kernelement für die Entwicklung des stationären Einzelhandels, von Gewerbe- und Industrieflächen sowie auf der Beschleunigung von Flächenentwicklungsprozessen.

Kapitel 2 widmet sich der Versorgungsinfrastruktur. Diese umfasst die Energieversorgung sowie die Versorgung mit digitaler Infrastruktur, Verkehrsinfrastruktur sowie Aspekte der Daseinsvorsorge: Gesundheit und Bildung.

Nachhaltigkeit und Umweltschutz werden gesondert in Kapitel 3 behandelt. Das Themenfeld reicht hier von Abfallwirtschaft bis Rohstoffnutzung im raumplanerischen Kontext.

Abschließend werden in Kapitel 4 erste Handlungsempfehlungen an die Politik im Land abgegeben. Dabei stehen wir als IHK-Organisation jederzeit als Berater und Impulsgeber bereit.

Ihr



Wolfgang Grenke

Kapitel 1: Raumstruktur und Flächennutzung im Dialog mit der Wirtschaft

Die Festlegungen zur Raumentwicklung sind zentrale Komponenten für die weitere räumliche Entwicklung des ganzen Landes. Hierin entscheidet sich die Zukunftsfähigkeit des Landes Baden-Württemberg im Einklang mit den großen Megathemen.

Bei der Raumentwicklung sind deshalb drei Grundsätze in Planung und Umsetzung stets zu beachten:

- 1) Gleichwertige Wettbewerbsbedingungen von ländlichem und urbanem Raum fördern,
- 2) Wirtschaftliche Entwicklung zukunftsfähig halten und
- 3) Innen- vor Außenentwicklung beachten, Flächen bedarfsorientiert vorhalten und effizient nutzen.

Um die Berücksichtigung dieser Grundsätze zu gewährleisten, sind folgende Punkte unter Einbindung der Wirtschaft im Landesentwicklungsplan nachzujustieren:

Zentrale-Orte-System anpassen

Das Zentrale-Orte-System sollte über einen Landesentwicklungsbericht genauer analysiert und angepasst werden. Aktuell behindern veraltete Festlegungen im Landesentwicklungsplan verschiedene Kommunen in ihrer Entwicklung.

Entwicklungssachsen im Zusammenhang sehen

Der gültige Landesentwicklungsplan berücksichtigt wenig bis gar nicht die Entwicklungen der angrenzenden Regionen anderer Bundesländer sowie in der Schweiz und in Frankreich. Dort haben in den letzten 20 Jahren zum Teil umfassende Veränderungen stattgefunden, mit Auswirkungen auf die grenznahen Regionen. Der Landesentwicklungsplan sollte zwingend die an Baden-Württemberg angrenzenden Entwicklungen der Grenzregionen in die Planungen mit einbeziehen.

Gewerbeflächenmanagement optimieren

Für eine prosperierende Wirtschaft im Land sollten Gewerbe- und Industriestandorte gesichert sowie geeignete und schnell verfügbare finanzierbare Flächen mit der notwendigen technischen Infrastruktur zur Weiterentwicklung vorgehalten werden. Dabei bekennt sich die Wirtschaft zu einer verantwortungsbewussten, effizienten Flächennutzung. Das Prinzip Innen- vor Außenentwicklung ist richtig, reicht aber als alleinige Richtschnur nicht aus, schon weil die Bevölkerung meist die mit Gewerbeansiedlung verbundenen Emissionen und den Verkehr ablehnt. Solche Nutzungskonflikte, die insbesondere oft durch an Gewerbegebiete heranrückende Wohnbebauung entstehen, sollten unbedingt vermieden werden.

Aufgrund zunehmender Flächenknappheiten sowie Naturschutz- und Umweltauflagen wird es immer schwieriger, diese Vorgaben bei der Suche nach großflächigeren Gewerbebeständen einzuhalten. Als Hindernis für Gewerbeflächenausweisungen hat sich in den letzten Jahren das sogenannte «Anbindegebot» im Landesentwicklungsplan erwiesen. Es regelt, dass die Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand auszurichten ist. Dabei sollten die Interessen der Wirtschaft und Gesellschaft bestmöglich ausbalanciert werden. Um daher ausreichend Flächen für die wirtschaftliche Entwicklung ausweisen zu können, ohne aufwändige Zielabweichungsverfahren durchführen zu müssen, sollte der Plansatz 3.1.9 um eng begrenzte Ausnahmen erweitert werden. Zum Beispiel durch die Gewerbeflächenausweisung an Autobahnanschlussstellen oder an Anschlussstellen vierstreifiger Bundesstraßen, an Bahn-Hubs oder Häfen sowie bei interkommunalen Gewerbe- oder Industriegebieten. Auch bei Kommunen mit Eigenentwicklung müssen interkommunale Lösungen prinzipiell möglich sein.

Einzelhandel in der Innenstadt sichern

Das Zentrale-Orte-Konzept ist Grundlage für großflächige Einzelhandelsansiedlungen. Dessen Bedeutung sollte für den Einzelhandel auf den Prüfstand gestellt werden. Die Anforderungen aus verschiedenen EuGH -Urteilen¹ sollten zusätzlich zu den in Deutschland bestehenden Regelungen zur Einzelhandelsansiedlung im Landesentwicklungsplan berücksichtigt werden. Dazu gehören z. B. eine bindende Agglomerationsregelung im Landesentwicklungsplan, Klarstellung und Ansiedlungshinweise bezüglich der Ansiedlung von Factory Outlet Centern, Entwicklung der Einzelhandelsstrukturen, sowie die Bewertung und Berücksichtigung des dynamisch wachsenden Online-Handels auf die stationären Einzelhandelsstrukturen im Land.

Die Corona-Pandemie verändert zusätzlich die Wirtschafts- und Handelsstrukturen in den Städten und macht den dringenden Handlungsbedarf zur Zukunft und Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Innenstadt deutlich. Insgesamt ist eine Festschreibung der Notwendigkeit zur Erstellung von regionalen Einzelhandelskonzepten und kommunalen Konzepten zu prüfen.

Auch das Thema "Neue Mobilitätskonzepte - Auswirkungen auf die Erreichbarkeit und Attraktivität der Innenstädte" sollte unter Berücksichtigung der Unterscheidung des Mobilitäts-Mix in Ballungsräumen bzw. Großstädten und im ländlichen Raum behandelt werden. Außerdem weisen wir – wie schon mehrfach in der Vergangenheit – darauf hin, dass der Einzelhandelserlass Baden-Württembergs dringend aktualisiert werden sollte.

¹ In verschiedenen Streitfällen internationaler Handelskonzerne gegen die Bundesrepublik Deutschland zu den Einzelhandelsansiedlungsregelungen hat der EuGH zwar im Grundsatz die in Deutschland geltenden umfassenden Regelungen bestätigt.

Wohnflächen

Die gegenwärtige Wohnflächensituation hat sich für viele Unternehmen zum Standortnachteil im Wettbewerb um Fachkräfte entwickelt. Die Wirtschaft ist daher dringend darauf angewiesen, dass der Landesentwicklungsplan sowohl in der Außen- wie in der Innenentwicklung die Grundlagen für eine ausreichende Mobilisierung von Flächen für Wohnraum schafft. Eine Wohnraumförderung orientiert sich damit an raumordnerischen und damit wirtschaftlichen Notwendigkeiten.

Flächenentwicklungsprozesse beschleunigen

Planungs- sowie Genehmigungsverfahren brauchen zu viel Zeit – auf allen föderalen Ebenen. Durch digitale sowie schlankere Prozesse unter Einhaltung von festzulegenden Planungsfristen müssen diese Verfahren beschleunigt werden. Schon auf Ebene des Landesentwicklungsplans beziehungsweise des Landesplanungsgesetzes sollten die Grundlagen dafür gelegt werden. Zudem sollte der Landesentwicklungsplan in Zukunft zeitnah und flexibler an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Auch dazu sollten Festlegungen im Landesplanungsgesetz aufgenommen werden.



Er formulierte aber auch weitere Anforderungen, die die Kommunen vor allem bei der Aufstellung von Einzelhandelskonzepten berücksichtigen müssen.

Kapitel 2: Versorgungsinfrastruktur

Seit der Erstellung des letzten Landesentwicklungsplans wurden maßgebliche Weichenstellungen in der Infrastrukturversorgung vorgenommen. Die dynamische Entwicklung in diesen Bereichen sollte sich in einem erneuerten Landesentwicklungsplan niederschlagen. Eine moderne Infrastruktur basiert auf einem ausgewogenen Mix von Verkehrswegen, digitaler Infrastruktur sowie Daseinsvorsorgeinfrastruktur für Bildung und Gesundheit.

Energieversorgung sichern

Die Energiewende beinhaltet ambitionierte Ziele für die künftige Energieversorgung und -nutzung: Bis 2050 sollen durch den Ausbau der erneuerbaren Energien und Verringerung von Energieverbrauch die CO₂-Emissionen drastisch sinken. Voraussetzung ist eine leistungsfähige Infrastruktur für Erzeugung, Transport und Speicherung. Als kritische Infrastruktur sollte die Energieversorgung jederzeit gewährleistet bleiben; dafür sollte der Ausbau der Energieversorgungsinfrastruktur vorangetrieben werden, auch auf regionaler Ebene.

Energieerzeugung

Zur langfristigen Sicherung der Energieversorgung erscheint eine verstärkte Nutzung und der Ausbau von verschiedenen Technologien notwendig. Dabei sollten Technologien und Energieträger berücksichtigt werden, die eine CO₂-arme bzw. CO₂-freie Energieerzeugung und -nutzung gewährleisten können (u. a. Wind- und Wasserkraft, Solarenergie, Wasserstoff, synthetische Kraftstoffe, Biogas, Erdwärme). Auch sollten Flächenbedarfe für Speicher, netztechnische Betriebsmittel und weitere Infrastrukturvorhaben zur Netzstabilisierung berücksichtigt werden.

Wünschenswert wäre, die Möglichkeiten der Eigenenergieerzeugung und der Vernetzung durch die Unternehmen noch stärker in die Landesentwicklung einzuplanen. Denn der Aufbau eigener Energieversorgungskapazitäten ist für viele Betriebe erwägenswert. Tatsächlich befasst sich gut die Hälfte der Unternehmen in Baden-

Württemberg mit dem Aufbau eigener Energieversorgungskapazitäten – und dies konstant bereits seit Jahren. Damit reduzieren die Betriebe den Importbedarf beim Strom und tragen zur Versorgungssicherheit bei.

Energietransport

Baden-Württemberg wird unabhängig vom Ausbau der Erneuerbaren Energien im Land weiter von erheblichen Stromimporten abhängig bleiben. Die Politik sollte daher die Versorgungssicherheit erhalten und ggf. durch entsprechende Sicherheitsreserven absichern. Die Realisierung eines bedarfsgerechten, leistungsstarken Übertragungsnetzes durch Hochspannungsgleichstromübertragungsleitungen (z. B. durch „Ultraset“ und „Sued-Link“), sollten auch im Landesentwicklungsplan Berücksichtigung finden. Ebenso wichtig für die Energiewende ist der Verteilnetzausbau mit intelligenten Netzen, um die Einspeisung und Nutzung erneuerbarer Energien im großen Stil zu ermöglichen. Darauf sollte zusätzlich ein Fokus im Landesentwicklungsplan gelegt werden.

Auch die Gasinfrastruktur gilt es weiterzuentwickeln, um die Potenziale von Power-to-X zu erschließen. Die Entscheidung über den Aus- und Neubau von neuen Infrastrukturen wie beispielsweise einer Wasserstoffinfrastruktur sollte über eine Bedarfsplanung erfolgen und auch Speicher berücksichtigen.

Sektorenkopplung

Die Potenziale zur Verbindung von Strom-, Wärme- und Verkehrssektor sollten im Landesentwicklungsplan stärker einbezogen werden. Dabei gilt es auch hier, eine technologieoffene und kosteneffiziente Ausgestaltung unter Einbeziehung von Arealnetzen (einschließlich Fern- und Nahwärme), synthetischer Kraftstoffe, Smart-Grids usw. zu forcieren.

Verkehrswege ertüchtigen und verzahnen

Die erforderliche Sicherstellung einer auch zukünftig verträglichen Mobilität sollte durch eine funktionierende, den wirtschaftlichen Belangen

entsprechende Verkehrswegeinfrastruktur gewährleistet werden. Diese sollte in allen Bereichen leistungsstark sein, um den steigenden Güter- als auch Personenverkehr bewältigen zu können. Wichtige Voraussetzung für die schnelle Umsetzung von Verkehrsprojekten sind dabei auch ausreichende Planungskapazitäten.

Straßenwege

Im Landesentwicklungsplan müssen Vorgaben enthalten sein, um insbesondere Lückenschluss-Projekte schnell voranzutreiben, das Straßennetz zu vervollständigen und die Funktionalität insgesamt zu erhöhen. Zusätzlich zum Straßennetz soll auch die Erschließung des Landes durch ein Radschnellwegenetz, das aktuell schon im Entstehen ist, ergänzt werden.

Schienenwege

Der Ausbau des Schienennetzes sollte an das wachsende Aufkommen der Fahrgast- und Gütertransportzahlen angepasst werden, um Engpässe zu beseitigen. Im Fernverkehrsnetz sollten sowohl die Ost-West- als auch die Nord-Süd-Verbindungen stärker ausgebaut werden. Insbesondere die Verbindungen mit transeuropäischer Bedeutung (v. a. Anschlüsse an alpenquerende Verbindungen und Richtung Häfen) sollten im Fokus stehen. Auch die Schaffung von echter Redundanz, vor allem für den Schienengüterverkehr bei Kapazitätsengpässen oder Störfällen, ist mitzudenken. Gleichzeitig ist bei den Planungen zum ÖPNV-, und Regionalverkehrsausbau, der auch eine zukünftige leistungsfähige Anbindung neuer Gewerbe- und Wohnbauflächen vorsehen sollte, die prognostizierte Aktivität von Pendlern und Gütern als Kapazitätsindikation zu Grunde zu legen.

Wasserwege

Zur Stärkung einer verzahnten Verkehrsinfrastruktur zum Gütertransport sollte der Wasserweg Neckar durch geeignete betriebliche und bauliche Maßnahmen, wie die Verlängerung der Schleusen, weiterentwickelt werden. Der Schleusenausbau ist im Landesentwicklungsplan aufzunehmen.

Kombinierter Verkehr mit GVZ

Die intensivere Verzahnung von Straßen-, Schienen- und Wasserwegen benötigt einen stärkeren Schwerpunkt im Landesentwicklungsplan.

Dadurch kann die Transporteffizienz gesteigert und können Emissionen des Verkehrsbereichs reduziert werden. Es sind daher bedarfsgerechte Flächen für Umschlaganlagen für einen Verkehrsträgerwechsel, z. B. in Häfen und Güterverkehrszentren (GVZ), zu sichern bzw. neu vorzusehen. Dabei gilt es auch diese vor heranrückender Wohnbebauung zu schützen.

Überregionale Güterverkehrszentren und regionale logistische Zentren sind aktiv weiter oder neu zu entwickeln, um ein zukunftsfähiges, integratives Verkehrssystem aufzubauen.

Belastbare digitale Infrastruktur fördern

Spätestens seit der Covid-19-Pandemie sind Bedeutung, Abhängigkeit sowie die Schwächen unserer digitalen Infrastruktur omnipräsent. Um der Wirtschaft in der Fläche alle digitalen Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten, beispielsweise hin zur Industrie 4.0, ist diese Infrastruktur massiv auszubauen. Dazu sollte die „flächendeckende Grundversorgung“ genauer im Landesentwicklungsplan definiert werden, um die notwendige zukünftige Belastbarkeit herzustellen. Auch dem Ausbau des Mobilfunks sollte durch flächendeckende Versorgung mit 4G und 5G (zukünftig 6G) eine deutlich höhere Priorität eingeräumt werden.

Daseinsvorsorge flächendeckend garantieren

Bildung

Die wohnortnahe Versorgung mit Einrichtungen der akademischen, beruflichen und schulischen Bildung sind weiterhin zu stärken und zu sichern. Dabei spielt eine sinnvolle Anbindung an einen leistungsfähigen ÖPNV eine entscheidende Rolle für die Gleichwertigkeit urbaner und ländlicher Räume. Einer ausgewogenen Versorgung mit Bildungszentren und einer bedarfsgerechten Verkehrsinfrastruktur ist über den Landesentwicklungsplan Rechnung zu tragen.

Gesundheit

In den letzten Monaten hat sich gezeigt, wie wichtig ein gut funktionierendes und belastbares Gesundheitssystem ist. Dieses gilt es nachhaltig zu sichern. Daher sollten flächendeckende Versorgungsstrukturen im medizinischen Bereich, wie z. B. medizinische Versorgungszentren, im Landesentwicklungsplan thematisiert werden. Dadurch wird das Land auch den Anforderungen an die demographische Entwicklung gerecht.

Kapitel 3: Nachhaltigkeit und Umweltschutz

Für eine erfolgreiche Entwicklung des Landes Baden-Württemberg spielt auch die Balance zwischen Wirtschaft und Gesellschaft sowie Nachhaltigkeit und Umweltschutz in der Flächenabwägung eine Rolle. Die baden-württembergische Wirtschaft bekennt sich ausdrücklich zum Umweltschutz und betrachtet ihn als sehr wichtige Aufgabe. Die bekannten Schutzziele können jedoch nur erreicht werden, wenn für die Unternehmen neben Umweltverträglichkeit auch Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit berücksichtigt und miteinander in Einklang gebracht werden.

Abfallwirtschaft zukunftsfähig gestalten

Die Deponiekapazitäten im Land werden zunehmend kleiner. Deshalb ist es unausweichlich, Flächen weiterzuentwickeln und neu auszuweisen: insbesondere für die zukünftigen Formen und Bedarfe der Abfall- und besonders auch der Kreislaufwirtschaft. Denn das Sortieren, Brechen, Schreddern und gegebenenfalls Aufbereiten von Altmaterialien zur Wiedergewinnung von Rohstoffen wird zusätzliche Flächen benötigen. Um eine möglichst geringe Umweltbelastung in diesen Prozessen zu erreichen, sollten diese Flächen verkehrsgünstig liegen. Eventuell könnten dafür als Konzept auch zeitlich befristete Flächennutzungen zum Tragen kommen.

Regionale Rohstoffversorgung: Rohstoffe nachhaltig nutzen und recyceln

Baden-Württemberg ist reich an mineralischen Rohstoffen wie Sand, Kies oder Steinen. Diese sollten zur Vermeidung langer Transportwege und hoher Kosten weiterhin vor Ort gewonnen und gegebenenfalls verarbeitet werden. Hierzu gehört auch die Aufbereitung und Wiedergewinnung bestimmter Rohstoffe (siehe Abschnitt ‚Abfallwirtschaft zukunftsfähig gestalten‘).

Die Sicherung der Rohstoffversorgung von Wirtschaft und Gesellschaft ist als Ziel im Landesentwicklungsplan zu verankern. Dabei unterstützen wir, dass die Planungen der notwendigen Flächen zum Rohstoffabbau weitgehend auf regionaler Ebene erfolgen.

Die Wirtschaft erwartet im Landesentwicklungsplan ein klares Bekenntnis zur Sicherung der Rohstoffversorgung und darüber hinaus eine entsprechende Rohstoffstrategie des Landes.



Kapitel 4: Erste Handlungsempfehlungen

1) Landesentwicklungsplan im Dialog mit der Wirtschaft fortschreiben

Die Neujustierung der Raumstruktur und Flächennutzung in Baden-Württemberg soll von Beginn an im Dialog mit der Wirtschaft stattfinden. Als Grundlage für eine Neujustierung ist rasch der Landesentwicklungsbericht zu erstellen: Mit einer detaillierten Stärken-Schwächen-Analyse des Status Quo sind wirksame Ziele zu definieren und festzulegen.

2) Infrastrukturausbau und –sicherung als drängendste Aufgabe würdigen

Seit Gültigkeit des letzten Landesentwicklungsplans im Jahr 2002 haben sich die Anforderungen an eine moderne Infrastruktur massiv geändert. Daher ist im künftigen Landesentwicklungsplan eine angemessene Instandhaltung als auch der Aus- und Aufbau einer zukunftsfähigen Infrastruktur mit höchster Priorität voranzutreiben.

3) Wirtschaftlichkeit als Leitgedanken verankern

Die erfolgreiche zukünftige Entwicklung Baden-Württembergs ist von der Balance zwischen den Bedarfen von Wirtschaft und Gesellschaft sowie des Natur- und Umweltschutzes abhängig. Diese Balance gilt als oberstes Ziel auch für die weitere Flächenentwicklung. Für eine erfolgreiche Wirtschaft bedeutet dies, dass neben diesen Schutzzielen auch die Wirtschaftlichkeit gesichert werden muss.

