

Sitzungsvorlage Nr. PLA267/2023

Planungsausschuss

am 10.05.2023



Verband Region
Stuttgart

zur Beschlussfassung

19.04.2023

- Öffentliche Sitzung -

0008-Ö-PLA267/2023

Zu Tagesordnungspunkt 1

Regionalplanung und Regionalentwicklung als gesellschaftspolitischer Prozess: Kommunikation von Rahmenbedingungen, Planinhalten und Verfahren

Haushaltsanträge der Fraktionen

- CDU / ÖDP vom 14.10.2019: Haushaltsstelle 43580010 in Höhe von 300.000 Euro mit Sperrvermerk versehen
- Bündnis 90 / Die Grünen vom 18.10.2019: Regionale Wanderausstellung mit einzeln verwendbaren thematischen Elementen
- Freie Wähler vom 20.10.2019: Antrag 1 zum Haushalt 2020 – Kommunikationsoffensive in den Kommunen der Region für Gewerbe und Wohnen
- FDP vom 09.05.2021: Regionale Gewerbestandorte – Informationskampagne für Bürgerentscheide

I. Sachvortrag:

I.1 Einordnung und Hintergrund

Die Region Stuttgart ist stark, vielfältig und attraktiv. Zur gleichen Zeit sieht sie sich großen Aufgaben gegenüber, die das regionale Erfolgsmodell herausfordern.

Die vom „Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ (WBGU) 2011 in einem Gutachten ausgerufene „Große Transformation“ steht für den nachhaltigen Umbau unserer Lebens- und Wirtschaftsweise, die auch vor der Region Stuttgart nicht Halt macht. Transformationsdruck besteht insbesondere im strukturprägenden Automotive-Sektor. Der Verbrennungsmotor gilt als Auslaufmodell. Etablierte Wertschöpfungsketten sind gefährdet. Gleichzeitig müssen Zukunftstechnologien und neue Geschäftsmodelle auf- und ausgebaut werden (vgl. auch Sitzungsvorlage Nr. RV-075/2023). Auch demografischer Wandel, Energie- und Mobilitätswende, Natur- und Bodenschutz sowie die Anpassung an die Folgen des Klimawandels stehen unter dem Vorzeichen von Transformation und Nachhaltigkeit.

Hinzu kommen in der Region Stuttgart weitere Problemlagen, die für viele prosperierende Ballungsräume kennzeichnend sind: Dazu zählen Wohnraumknappheit, überlastete Infrastrukturen, gesundheitliche Belastungen sowie ein hoher Nutzungsdruck im Freiraum – um nur einige zu nennen.

Eine gute Grundausstattung, Nachhaltigkeit und Resilienz werden sich dabei nicht alleinig als Ergebnis isolierter Planungen für einzelne Gemeinden einstellen. Um die Region als Ganzes zukunftsfest zu machen, bedarf es neben leistungsfähigen Kommunen einer überörtlichen, stadtreionalen Perspektive – insbesondere in einer funktional eng verflochtenen Raumschaft wie der Region Stuttgart.

Regionalplanung und Regionalentwicklung müssen vor diesem Hintergrund ihren Beitrag zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben leisten. Das Repertoire reicht von der Sicherung und Bereitstellung erforderlicher Flächen im Zuge der formalen Regionalplanung über die Beratung der Städte und Gemeinden in Fragen der nachhaltigen Raumentwicklung bis hin zur Erprobung neuer Ansätze im Rahmen von Pilotvorhaben. Nicht zuletzt sollen finanzielle Förderangebote für modellhafte und/oder regionalbedeutsame Projekte dazu beitragen, dass Ziele und Pläne vor Ort auch tatsächlich in die Umsetzung kommen.

Trotz dieser Instrumenten- und Kompetenzbündelung und einer eigenständigen regionalpolitischen Programmatik fällt es zunehmend schwer, Akzeptanz für Planungen und Vorhaben von regionaler Bedeutung herzustellen. Die vom Verband Region Stuttgart regelmäßig durchgeführte repräsentative Befragung (zuletzt 2018, derzeit in Aktualisierung) belegt, dass insbesondere bauliche Entwicklungen – sei es für die Energiewende, den wirtschaftlichen Strukturwandel oder den erforderlichen Ausbau verkehrlicher Infrastrukturen – in der Bürgerschaft überwiegend kritisch gesehen werden (vgl. www.region-stuttgart.org/buergerumfrage). Neben einer – stellenweise durchaus nachvollziehbaren – Skepsis angesichts heute schon bestehender „Dichteschmerzen“, ist dies nach Einschätzung der Geschäftsstelle zu Teilen auch auf eine bisweilen unzureichende Erklärung und Vermittlung von regionalen Herausforderungen und Handlungserfordernissen zurückzuführen.

Wo die klassischen Werkzeuge der Regionalplanung nur noch bedingt greifen, überörtliche und überfachliche Zusammenhänge in den Gemeinden schwer vermittelbar sind und zugleich Interessengruppen vor Ort zunehmend von ihren Möglichkeiten Gebrauch machen, auch Partikular- und Einzelbelangen mit reichweitenstarken Kampagnen Gehör zu verschaffen, muss auch die regionale Perspektive verstärkt auf informative bzw. kommunikative Formate setzen, um im politischen Diskurs zu bestehen.

Daher sollen, zunächst mit Unterstützung einer Kommunikationsagentur, neue Kommunikationsmittel und Präsentationsformate entwickelt werden, um der regionale Perspektive durch adressatengerechte Informationsbereitstellung mehr Gewicht zu verleihen, insbesondere im Austausch mit den Gemeinden bzw. bei der Ansprache lokalpolitischer Mandatsträger*innen und der Stadtgesellschaft.

Ursprünglich sollten die dafür erforderlichen Arbeiten im Projekt „Ausstellung über die Region Stuttgart“ geleistet werden. Die bessere Vermittlung von Rahmenbedingungen, Planinhalten und Verfahren sollte jedoch als Daueraufgabe verstanden werden, was sich in konzeptionellen Nachjustierungen sowie nicht zuletzt auch der Umbenennung (vgl. Vorlagentitel) entsprechend widerspiegelt.

1.2 Bisherige Arbeiten und Finanzrahmen

Rahmenbedingungen und erste konzeptionelle Überlegungen der Geschäftsstelle wurden in der Sitzungsvorlage Nr. PLA-045/2020 für den coronabedingt abgesagten Planungsausschuss am 25.03.2020 dargestellt, seinerzeit noch mit der Schwerpunktsetzung auf einer Ausstellung im StadtPalais Stuttgart mit optionaler Anschlussverwertung für eine modulare Wanderausstellung. Angesichts der Folgen von Covid-19 einschließlich möglicher Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte wurden in einer Ergänzungsvorlage für den Planungsausschuss am 15.07.2020 weitere Möglichkeiten für eine möglichst zielführende und effiziente Ressourcenverwendung dargestellt, insbesondere durch den verstärkten Einsatz modularer und digitaler Elemente. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass die Kommunikationsmittel auch jenseits des Einmalanlasses einer klassischen Ausstellung (respektive nachlaufender Ausstellungen an verschiedenen Orten in der Region) einsetzbar sind und dabei auch in der regionalplanerischen „Alltagsarbeit“ kontinuierlich zur Anwendung kommen können. Dieser Ansatz wird seither weiterverfolgt und geschärft. Eine Nut-

zung der Kommunikationsmittel im Rahmen von ausstellungsähnlichen Vermittlungsformaten bleibt nach wie vor möglich, ist jedoch nicht mehr vorrangig (mehr dazu unten).

Eine Entscheidung über die Freigabe der mit Sperrvermerk versehenen Haushaltsmittel in Höhe von EUR 300.000, die für die Umsetzung erforderlich sind, wurde vom Planungsausschuss am 15.07.2020 vertagt. Zugleich wurde die Geschäftsstelle aufgefordert, die vorbereitenden und konzeptionellen Überlegungen fortzuführen und allfällige Aufwendungen mit dafür vorgesehenen Mitteln aus dem Teilhaushalt Regionalplanung zu bestreiten, um zu gegebener Zeit erneut im Gremium vorstellig zu werden.

Auf Basis dieser Beschlussfassung wurden im Jahr 2021 über das StadtPalais Stuttgart, das die Geschäftsstelle in dieser Phase beratend begleitete, drei Kommunikationsagenturen mit der Erstellung von Ideenskizzen zu je EUR 9.000 zzgl. MwSt. beauftragt. Die erfolgversprechendste Skizze stammt von der renommierten Agentur Milla & Partner (www.milla.de), die in der Folge mit einer vertiefenden Konzeptausarbeitung beauftragt wurde. Das Auftragsvolumen betrug EUR 24.800 zzgl. MwSt.

Die nun vorliegende Konzeption entstand in enger Abstimmung von Milla & Partner und der Geschäftsstelle und soll bei entsprechender Beschlussfassung durch den Planungsausschuss zur umsetzungsreife gebracht und anschließend realisiert werden.

1.3 Eckpunkte und Bestandteile der aktuellen Konzeption

1.3.1 Ausgangslage und Kernidee

Grundsätzlich geht es um das Darstellen und Erklären komplexer Themen und Zusammenhänge der Regionalplanung und Regionalentwicklung.

Entscheidungen über neue Raumnutzungen sind in der Regel konflikträchtig und führen selten zu Ergebnissen, die ausschließlich vorteilhaft sind. Während allgemeine Ziele wie Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit oder Klimaresilienz in ihrer abstrakten Dimension weitgehend unstrittig sind, treten im Einzelfall oftmals unterschiedliche Bewertungen und ganz konkrete Vor- und Nachteile zutage – so etwa bei der Frage, ob an einem bestimmten Standort ein neues Gewerbegebiet oder der Freiraumschutz Vorrang genießen soll. Dabei ist keine Entscheidung per se „richtig“ oder „falsch“, sondern das Ergebnis einer Abwägung. Elementare Voraussetzung dafür, dass Beteiligungs- und/oder Entscheidungsprozesse zu möglichst verträglichen und ausgewogenen Lösungen führen, sind gut aufbereitete und möglichst umfassende Informationsgrundlagen.

Hier sollen die Arbeiten von Geschäftsstelle und externer Kommunikationsagentur ansetzen: Der Anspruch ist, wichtige Inhalte der Regionalplanung und Regionalentwicklung und ihre Wechselbeziehungen möglichst vollständig und gut nachvollziehbar aufzubereiten, um umfassende, ausgewogene und vielseitig einsetzbare Informationsgrundlagen zu schaffen. Diese Grundlagen sollen Diskurs-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse unterstützen, wenn es um räumliche (i.d.R. regionalbedeutsame) Entwicklungen und Maßnahmen geht, insbesondere mit Blick auf Prioritätensetzungen bei der Landnutzung. Inhaltliche Schwerpunktthemen sind u.a. Wohnraumversorgung, Gewerbeflächenbereitstellung, Freiraumschutz und Erholung, nachhaltige Mobilität sowie die Bezüge zwischen den Belangen (Konflikte, Synergien usw.). Dabei sollen keine Ziele oder fertigen Antworten vorgegeben werden, sondern Herausforderungen, Handlungsalternativen und Handlungskonsequenzen (mögliche Vor- und Nachteile von Entscheidungen) oder auch denkbare Entwicklungsszenarien („Was wäre, wenn ...“) dar- und in transparenter Weise zu Diskussion gestellt werden. Auch gute Beispiele aus der Planungspraxis, etwa zum verdichteten Wohnungsbau oder zur Inwertsetzung von Freiräumen im Rahmen von Landschaftsparkprojekten, können noch stärker als bis-

her Teil der Kommunikation werden. Einschlägige Produkte des Verbands Region Stuttgart belegen, dass leicht nachvollziehbare Themendarstellungen den Dialog befördern, so etwa im Zusammenhang mit der Informationsbroschüre „Vorbildlich wohnen“ (www.region-stuttgart.org/wohnen) oder beim Projekt „KlimaBB“ (www.region-stuttgart.org/klima), das gezielt auf eine fachlich fundierte und zugleich anschauliche Themenvermittlung setzt.

Eine geeignete Aufbereitung der Inhalte erscheint nicht zuletzt erforderlich, weil die regionale Perspektive vor Ort oftmals schwer vermittelbar ist. Dies liegt einerseits an der Komplexität der Themen, andererseits aber auch daran, dass sich regionale Betrachtungen – verglichen etwa mit der Stadt- oder Quartiersplanung – naturgemäß zumeist durch eine gewisse „Flughöhe“ und entsprechende „Abstraktheit“ auszeichnen. So zeugen etwa jüngste Erfahrungen der Geschäftsstelle aus Öffentlichkeitsdialogen im Zusammenhang mit der möglichen Ausweisung neuer Gewerbeschwerpunkte davon, dass die regionalen Botschaften stellenweise einer didaktischen und darstellerischen „Modernisierung“ bedürfen, um beim Empfänger auch wirklich anzukommen.

Ziel ist es daher, die einschlägigen Kerninhalte adressatengerecht aufzubereiten, damit sie im politischen und fachlichen Diskurs, aber auch im Rahmen von Bürgerinformationen besser nachvollzogen werden können und zu einer sachgerechten Entscheidungsfindung beitragen. Für die Raumplanung ist es zugleich eine Chance, artikulationsstarke und kooperationsbereite Bevölkerungsgruppen auch jenseits formaler Beteiligungsprozesse noch besser einzubinden.

1.3.2 Zielgruppen

Primäre Adressaten sind vor allem politische Entscheidungsträger*innen in den Gemeinden, also dort, wo am Ende über die konkrete Realisierung vieler regionalbedeutsamer Planungen und Projekte befunden wird. Ferner soll gezielt auch die „interessierte Öffentlichkeit“ angesprochen werden, die sich – gestärkt nicht zuletzt auch durch das neue „Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung“ des Landes – zunehmend in Planungsprozesse bzw. die Gestaltung ihrer Lebensumwelt einbringt und von ihren Möglichkeiten zur Mitwirkung Gebrauch macht.

In dieser Zielgruppendefinition spiegelt sich wider, dass die Rolle der Städte und Gemeinden im regionalen Gefüge – ihre Begabungen, Aufgaben, Abhängigkeiten und erforderlichen Beiträge zum regionalen „Gesamtwohl“ – ein wesentlicher Aspekt ist, der im Zuge der Arbeiten adressiert werden soll. Dafür steht das Leitmotiv: „Keine Stadt ist eine Insel“.

1.3.3 Einsatzbereiche

Die zu erstellenden Informationsmittel sollen zum einen im Rahmen von speziellen Austauschformaten der „aufsuchenden Kommunikation und Interaktion“ mit Gemeinderäten, der lokalen Bürgerschaft oder anderen Gruppen eingesetzt werden. Aufgrund des angedachten modularen und digitalen Formats (mehr dazu unten) ist dies prinzipiell auch weiterhin im Rahmen von Veranstaltungen möglich, in denen regionale Themen in ausstellungsähnlichen Formaten öffentlich vermittelt und in begleitenden Events vertiefend und dialogorientiert erörtert werden.

Maßgeblich ist, dass die Informationsmittel zum anderen auch für Anlässe aus der täglichen Arbeit der Geschäftsstelle einsetzbar sind: etwa in Gemeinderatssitzungen, Strategieklausuren oder den voranstehend bereits genannten Informations- und Beteiligungsveranstaltungen für und mit der Öffentlichkeit.

1.3.4 Themen, Informationsbereitstellung und Storytelling in einer digitalen Content-Plattform

Erarbeitet wird zunächst eine digitale Content-Plattform. Sie kann als eine Art „digitales Regal“ verstanden werden, in das Inhalte eingestellt, verknüpft und für die Nutzer*innen auf „Frontpages“ über einen Bildschirm (mit oder ohne begleitende Moderation) anschaulich und interaktiv erlebbar gemacht werden.

Die wesentlichen inhaltlichen Säulen sind nach vorläufigem Überlegungsstand zunächst durch die Themenfelder „Leben & Wohnen“, „Arbeiten & Wettbewerbsfähigkeit“, „Versorgung & Begegnung“, „Freizeit & Erholung“, „Mobilität & Erreichbarkeit“ sowie „Lebensgrundlagen & Ressourcen“ einschließlich deren funktionaler Zusammenhänge definiert. Eine flexible Ausdehnung auf weitere Themen soll im weiteren Prozess bzw. bei Bedarf möglich sein.

Die Themen sollen didaktisch und darstellerisch so aufbereitet werden, dass sie in ihrer Komplexität und Vielschichtigkeit erkennbar bleiben, zugleich aber einen niederschweligen Zugang ermöglichen. Dabei können auch Methoden des sogenannten „Storytellings“ zum Einsatz kommen, mittels derer Informationen dramaturgisch aufbereitet werden, um fachliche Inhalte und Zusammenhänge spannend und anschaulich zu machen.

Die Navigation durch die Inhalte sollte möglichst flexibel und intuitiv funktionieren. Vor allem im Rahmen von nicht moderierten Anlässen sollen sich User*innen an Bildschirmen mittels Touchfunktionen wahlweise entweder frei durch die Themen bewegen oder optional geführten „Storylines“ folgen können. Auch die gewählte Informationstiefe sollte variabel sein. Denkbar ist zum Beispiel, dass sich Betrachter*innen durch vertikales Scrollen in ein Thema vertiefen, durch horizontales Navigieren über interne Verlinkungen aber jederzeit auch inhaltliche Verknüpfungen und Querbezüge zu anderen Themensträngen erfahren können. Insbesondere auch an dieser Stelle ist das professionelle didaktische und medientechnische Know-how erforderlich, das die Agentur Milla & Partner bereitstellen kann.

Als webbasiertes Tool kann die Content-Plattform vielseitig zum Einsatz kommen. Ob als barrierefreie Webseite für den Desktop-Computer, responsive Webseite für mobile Geräte, stationäre Displays mit Touchfunktion oder konventionelle PowerPoint-Präsentationen: Die Inhalte werden für die jeweiligen Formate so zur Verfügung gestellt, so dass verschiedene Anwendungsszenarien bedient werden können.

Gemeinsam mit der Agentur Milla & Partner wurden u.a. folgende Anforderungen an die Content-Plattform definiert:

1. Flexibilität & Adaptivität

Die Inhalte müssen auf möglichst einfache Weise und auch durch die Geschäftsstelle selbst bearbeitbar bzw. veränderbar sein (z.B. Anpassung und Aktualisierung vorhandener Content-Bausteine, neue Verknüpfungen von Inhalten, Erweiterung um neue Themenstränge usw.).

2. Modularität & Kombinierbarkeit

Die jeweiligen Themenstränge oder auch einzelne Inhaltselemente sollten als Informationseinheiten und/oder „Storylines“ so weit wie möglich autonom für sich stehen können, zugleich aber untereinander variabel kombinierbar bzw. verknüpfbar sein.

3. Multimedialität & Schnittstellenfähigkeit

Das Tool sollte alle wichtigen Medien, Formate und Darstellungsmodi integrieren und/oder Verknüpfungen zulassen (z.B. Texte, Bilder, Karten, Animationen, Videos, Schnittstelle ins GIS, Abfragen, Feedbacks, Verlinkungen usw.).

1.3.5 Weitere Arbeitsschritte zur Umsetzung

Im Falle einer Zustimmung des Planungsausschusses sind in den nächsten Arbeitsschritten im Wesentlichen folgende Aufgaben zu bearbeiten:

- **Content & Storytelling**
Basis der Arbeiten sind zunächst die weitere Konkretisierung, ggf. Generierung und fachliche Strukturierung der Inhalte. Darauf aufbauend erfolgen in einem iterativen Prozess die Verknüpfung zu „Storylines“ sowie die didaktische Aufbereitung und Übersetzung von Inhaltsbausteinen und planerischen Argumenten in aussagekräftige, zeitgemäße Formen.
- **Design & Darstellung**
In Abstimmung mit der Geschäftsstelle (insbesondere auch hier im engen Austausch mit Öffentlichkeitsarbeit und deren Aktivitäten, Stichworte: neue Website, Social Media usw.) kann ein „Style-Guide“ für die darstellerische Aufbereitung des Contents entwickelt werden.
- **Produktion & Umsetzung**
Die technischen Realisierungsschritte umfassen u.a. die Bereitstellung eines geeigneten Software-Tools für die digitale Content-Plattform, die Auswahl und Beschaffung des erforderlichen Equipments (z.B. Screens) sowie Entwurf und Umsetzung des begleitenden physischen Settings für besondere Eventformate (z.B. Möblierung).

Mit Blick auf die personellen und finanziellen Ressourcen sind im Arbeitsverlauf ggf. Prioritätensetzungen vorzunehmen, etwa hinsichtlich der Frage von thematischer Breite vs. inhaltlicher Detailtiefe oder mit Blick auf darstellerische Exzellenz vs. technische Funktionalitäten.

1.4 Antragslage

Folgende Anträge der Fraktionen nehmen Bezug auf das Vorhaben (ursprünglich: „Ausstellung über die Region Stuttgart“ oder auch „Regionale Wanderausstellung“).

- CDU / ÖDP vom 14.10.2019: Haushaltsstelle 43580010 in Höhe von 300.000 Euro mit Sperrvermerk versehen
> Anmerkung der Geschäftsstelle unter Einbeziehung der Beschlusslage:
Eine Entsperrung der Mittel ist Voraussetzung für die Fortführung der Arbeiten.
- Bündnis 90 / Die Grünen vom 18.10.2019:
Regionale Wanderausstellung mit einzeln verwendbaren thematischen Elementen
> Anmerkung der Geschäftsstelle unter Einbeziehung der Beschlusslage:
Durch die Digitalisierung und Modularisierung der Inhalte wird insbesondere dem Gedanken der flexiblen Einsatzmöglichkeit der Arbeitsergebnisse Rechnung getragen.

- Freie Wähler vom 20.10.2019:
Antrag 1 zum Haushalt 2020 – Kommunikationsoffensive in den Kommunen der Region für Gewerbe und Wohnen
> Anmerkung der Geschäftsstelle unter Einbeziehung der Beschlusslage:
Durch die oben dargestellten konzeptionellen Nachjustierungen können die Kommunikationsmittel wie beantragt bei Planungen und Vorhaben für Gewerbe und Wohnen zur Herstellung von mehr Akzeptanz eingesetzt werden.
- FDP vom 09.05.2021: Regionale Gewerbestandorte – Informationskampagne für Bürgerentscheide
> Anmerkung der Geschäftsstelle zu den Ziffern 2 und 3 unter Einbeziehung der Beschlusslage:
Die zu erstellenden Kommunikationsmittel können auch im Rahmen von Bürgerbeteiligungsprozessen zu gewerblichen Entwicklungen zur Darstellung regionaler Belange zum Einsatz kommen. Auch eine frühzeitige Verwendung erster Teilergebnisse ist prinzipiell möglich.

II. Beschlussvorschlag:

1. Der Planungsausschuss nimmt den vorliegenden Sachstandsbericht zur Kenntnis.
2. Die Geschäftsstelle führt die Arbeiten im Sinne der oben dargestellten Konzeption und gemäß des skizzierten Arbeitsprogramms (vgl. Punkt I.3.5 dieser Sitzungsvorlage) fort.
3. Die Haushaltsmittel in Höhe von EUR 300.000, die für die Erstellung von Kommunikationsmitteln vorgesehen sind (ursprünglich im Rahmen des Projekts „Ausstellung über die Region Stuttgart“), werden freigegeben. Der entsprechende Sperrvermerk in Teilhaushalt 3 wird aufgehoben. Der Antrag der CDU / ÖDP vom 14.10.2019 wird für erledigt erklärt.
4. Der Verband Region Stuttgart beauftragt die Agentur Milla & Partner mit der weiteren konzeptionellen Ausarbeitung und der Umsetzung der Vermittlungsformate. Das dafür vorgesehene Auftragsvolumen beträgt EUR 300.000 (inkl. MwSt.). Darin enthalten sind u.a. die didaktische und darstellerische Aufbereitung zentraler Themen der Regionalplanung und Regionalentwicklung, der Aufbau einer digitalen Content-Plattform sowie technische bzw. physische Komponenten. Alle Arbeiten erfolgen in stetiger und enger Abstimmung mit der Geschäftsstelle.
5. Die Gremien werden über den Fortgang informiert.

Anlage(n):

- 1 Antrag CDU/ÖDP vom 14.10.2019
- 2 Antrag Bündnis 90/Die Grünen vom 18.10.2019
- 3 Antrag Freie Wähler 20.10.2019
- 4 Antrag FDP vom 09.05.2021