

Anhörung von Sachverständigen

Anhörung gemäß § 173 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag zum Thema:
Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms

Stellungnahme Dipl.-Ing. Stephan Reiß-Schmidt

*Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL e.V., Landesgruppe Bayern
Mitglied des Landesplanungsbeirats*

Vorbemerkung

Landnutzung und Raumentwicklung sind wesentliche Schlüssel zur Bewältigung der multiplen Krisen und Katastrophen, die auch Bayern in den letzten Jahren zunehmend treffen: Klimakrise, Artensterben, Pandemie, Energieknappheit und Gefährdung der Ernährungssicherheit. Ihre Überlagerung und gegenseitige Verstärkung unterstreichen die Dringlichkeit eines PFADWECHSELS DER RAUMENTWICKLUNG. Das Landesentwicklungsprogramm (LEP) ist für Bayern das wesentliche strategische Instrument, um diesen Krisen mit ambitionierten Zielen, innovativen Ideen und zukunftsorientierten Konzepten zu begegnen. Nur damit bekommen Fachplanungen und die Entwicklung der Regionen und Kommunen einen belastbaren räumlichen Rahmen.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Bundesklimaschutzgesetz vom 24.03.2021 (1 BVR 2656/18) macht sich den RESTBUDGET-ANSATZ zu eigen (d.h.: wieviel CO2 dürfen wir noch emittieren, ohne einen irreversiblen Kipppunkt der Erderwärmung zu riskieren?). Er stellt fest, „dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen insofern mit Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen“. Das Bundesverfassungsgericht fordert deshalb, „mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren können.“ Diese Vorgabe gilt nicht nur für die noch laufende Novellierung des Bayerischen Klimaschutzgesetzes, sondern auch für das LEP als dem zentralen räumlichen Instrument für den Klimaschutz. Wir können nicht länger über unsere Verhältnisse und gegen Naturgesetze leben, sondern müssen in den planetaren Grenzen unseres Ökosystems wirtschaften.

Ambition und Steuerungstiefe des LEP müssen diesen Herausforderungen entsprechen, statt ein nur kurzfristig bequemes „weiter so“ zu fördern. Seine Aufgaben in der anstehenden Transformation zu einer sozial- und klimagerechten Landesentwicklung sind:

- eine motivierende Vision vom nachhaltig-suffizienten Wirtschaften und guten Leben in allen Regionen;
- ein anschauliches Raumbild für ganz Bayern;
- die Integration aller raumwirksamen Handlungsfelder und -ebenen durch messbare, verbindliche Ziele und Maßnahmen.

Diesen Anforderungen wird das mehrfach fortgeschriebene LEP schon lange nicht mehr gerecht, auch wenn in der zweiten Teilfortschreibung ein realistischerer Blick auf die Herausforderungen und ein gewachsener Gestaltungswille erkennbar wird. Struktur und Konzept sind ist aus der Zeit gefallen, sie stammen aus einer Epoche großer Wachstumshoffnungen ohne Beachtung der planetaren ökologischen Grenzen. Längst widerlegte aber in Teilen fortwirkende Prinzipien wie Deregulierung und Privatisierung verhindern, dass das LEP zu einem wirksamen Gestaltungsinstrument wird.

Beispiele dafür sind die überwiegende Zahl unverbindlicher und interpretierbarer Grundsätze (annähernd 75% aller Einzelregelungen) und das „Doppelsicherungsverbot“. Danach darf das LEP keine Regelungen treffen, die in Fachgesetzen bereits enthalten sind. Damit werden nicht nur Konsistenz und Nachvollziehbarkeit erschwert, sondern wichtige Impulse der Raumordnung auf Fachgesetze verhindert. Solange das LEP nur die Lücken der Fachpolitiken ausfüllt, kann keine nachvollziehbare Gesamtstrategie der Raumentwicklung entstehen. Auch die Entscheidung für eine Teilfortschreibung, aus der wesentliche Steuerungselemente des LEP ausgeklammert sind - z.B. das System zentraler Orte und die Regelungen zu Einzelhandelsgroßprojekten – führt nicht zu einem konsistenten, überzeugenden Plan „aus einem Guss“.

Aus der Zeit gefallen ist auch der Prozess seiner Erarbeitung: Top-down, hoheitlich-formal, ohne echte Teilhabemöglichkeit unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen im Vorfeld der Erarbeitung eines Entwurfes. Der positive Ansatz des „Young-Planners-Workshops“ kann dieses allein nicht ausgleichen. Landesplanung in Bayern erfolgt weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne offene gesellschaftliche Debatten. Anders als es z.B. Baden-Württemberg mit seinem Beteiligungsportal (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite>) praktiziert, sind in Bayern die Stellungnahmen zum Entwurf der LEP-Teilfortschreibung nicht öffentlich einsehbar oder gar kommentierbar.

Fundamentale Leitziele wie „Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“, „Klimaneutralität bis 2040“ und „räumliche Gerechtigkeit“ sind auf diese Weise nicht im gesellschaftlichen Diskurs zu vermitteln und zu verankern. Deshalb plädiert die DASL mit zahlreichen Kammern, Akademien und Verbänden der Initiativen „Wege zu einem besseren LEP“ und „Offener Appell für ein zukunftsfestes Bayern“ für einen inhaltlichen und planungskulturellen NEUSTART der Landesplanung. Um Bayern fit für eine sozial- und klimagerechte Zukunft zu machen, brauchen wir einen kompletten Neustart mit neuen Prinzipien: Suffizienz, Kreislaufwirtschaft, soziale und kulturelle Innovationen, räumliche Gerechtigkeit, d.h. Chancen-, Verteilungs-, Verfahrens- und Generationengerechtigkeit.

Ein LEP NEUEN TYP, wie wir es vorschlagen, erkennt die hohe Dringlichkeit einer grundlegenden Transformation von Raumplanung und Landnutzung an, legt der Raumentwicklung den CO₂-Restbudget-Ansatz zugrunde und formuliert die Sicherung der Biodiversität als unverrückbare ökologische Leitplanken jeder Entwicklung. Statt sektoraler, stets konkurrierender und nicht untereinander vermittelter Themenfelder sollen analog zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (DNS 21) sechs sogenannte Transformationsbereiche festgelegt werden. Für diese können verbindliche planerische Zielsetzungen als konkret terminierte und messbare Handlungsziele formuliert werden:

- Menschliches Wohlbefinden und Entfaltung von Fähigkeiten, soziale Teilhabe
- Energiewende und Klimaschutz
- Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschutz
- Nachhaltige Siedlungsentwicklung und Verkehrswende
- Stabile Biodiversität, nachhaltige Landnutzung und Ernährungswende
- Schadstofffreie Umwelt

Um die zunehmende Flächenkonkurrenz zu bewältigen werden „INTEGRIERTE TRANSFORMATIONSRÄUME“ für mindestens 30% der Landesfläche vorgeschlagen. Dort sollen auf einer Fläche gleichzeitig unterschiedliche Nutzungsanforderungen bestmöglich miteinander vereinbart werden: Biodiversität, Klimaschutz und -anpassung, naturverträgliche Nahrungsmittelproduktion, naturnahe Erholung.

Die demokratische Legitimation und Verbindlichkeit eines neuen LEP und seine wirksame Umsetzung können wesentlich verbessert werden, wenn es künftig als GESETZ vom Landtag beschlossen wird. Und der Einstieg in den Neustart kann sofort beginnen: Es sollte Anfang 2023 ein „RUNDER TISCH ZUR LANDESENTWICKLUNG“ einberufen werden, der einen breiten gesellschaftlichen Diskurs zur Zukunft Bayerns eröffnet, z.B. mit regionalen Bürgergutachten oder Bürgerräten, Zukunftswerkstätten, Strategie-Wettbewerben und innovativen Formaten zur Jugendbeteiligung.

Unbeschadet des Plädoyers für einen Neustart sollte der Landtag die anstehenden Beratungen mindestens dazu nutzen, die Teilfortschreibung noch an einigen zentralen Punkten zu optimieren. Dazu haben wir in unserer gemeinsamen Stellungnahme und in den Einzelstellungnahmen zahlreicher Mitglieder unserer Initiative konkrete Vorschläge vorgelegt.

1. Wie bewerten Sie den vorliegenden Entwurf für die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms?

Die zweite Teilfortschreibung des LEP lässt zwar gegenüber der bisherigen Fassung im Leitbild und in Begründungstexten ein gesteigertes Problembewusstsein und an einigen Stellen auch mehr Gestaltungswillen erkennen. Insgesamt bleibt sie jedoch immer noch weit hinter den Möglichkeiten dieses politischen Gestaltungsinstrumentes und hinter den Erfordernissen einer zukunftsfesten, d.h. klimaneutralen und gerechten Landesentwicklung zurück. Eine dazu notwendige Querschnittsbetrachtung und Integration von Ressortpolitiken gelingt nur ansatzweise, da an der überkommenen Gliederung nach Sachbereichen bzw. Ressorts festgehalten wird. Dies zeigt die Grenzen von Teilfortschreibungen auf und belegt die Notwendigkeit eines Neustarts

Durch die vorliegende zweite Teilfortschreibung ist ein Flickwerk entstanden, das selbst für engagierte Akteure in Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft kaum nachvollziehbar ist, ganz zu schweigen von der Mehrheit der Bürger*innen. Die **abstrakte Sprache und das Fehlen motivierender Visionen und anschaulicher Raumbilder** bilden eine hohe Hürde. Das in Kooperation aller staatlichen Ebenen und Fachleuten erarbeitete und regelmäßig evaluierte „**Raumkonzept Schweiz**“ ist dazu ein Gegenbeispiel (<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/raumkonzept-schweiz.html>).

In der **geringen Anzahl von Zielen** – nur gut 25% aller Einzelregelungen - sowie im weitgehend **fehlenden Maßnahmen- und Umsetzungsbezug** kommt liegt eine Selbstbeschränkung des Verordnungsgebers, die aus zwei Gründen verwundert:

1. Die Herausforderungen und **Regelungsbedarfe** durch die sich zunehmend überlagernden globalen Krisen haben sich erheblich verstärkt, darüber im Grundsatz besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens. Rasche und wirksame Lösungen für Raumnutzungskonflikte sind also mit **größerer Dringlichkeit** als jemals zuvor gefordert.
2. Auch aufgrund der Erfahrungen während der Pandemie sind sowohl in der Wirtschaft als auch bei Kommunen die Rufe nach **verbindlichen überörtlichen Regelungen** lauter geworden, die die **Planungssicherheit** verbessern und **Gemeinwohlinteressen** priorisieren. Als Ergebnis einer jahrzehntelangen Reduzierung des Anspruchs der Landesplanung nehmen die Zweifel an ihrer Steuerungskompetenz zu, bis hin zur Infragestellung ihrer Glaubwürdigkeit, Wirksamkeit und Sinnhaftigkeit.

Ein Beispiel für diese Selbstbeschränkung und den fehlenden Umsetzungsbezug ist das positive Bekenntnis zum **Verfassungsziel der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen** (1.1.1 (Z)). Es wird leider durch den Zusatz „mit möglichst hoher Qualität“ unzulässig relativiert. Die Prinzipien der

räumlichen Gerechtigkeit und der territorialen Kohäsion sowie der Tenor einiger Empfehlungen der in der letzten Legislaturperiode eingerichteten Enquete-Kommission werden lediglich in der Begründung (1.1.1 (B)) erwähnt und nicht durch steuerungswirksame Ziele unterlegt. Den handlungsorientierten Empfehlungen der Enquetekommission wird damit nicht hinreichend Rechnung getragen. Es braucht angesichts der zu erwartenden Transformationslasten einen **verbindlich geregelten, fairen Ausgleich zwischen Stadt und Land** und ein Leitbild, das insbesondere die Wirtschaftsstandorte neu bewertet

Im Sinne des Leitbildes zur Landesentwicklung Bayerns sind darüber hinaus auch gleichwertige Umweltbedingungen anzustreben, weil dies nicht nur eine wesentliche Gerechtigkeitsdimension für die heute in Bayern lebenden Menschen darstellt, sondern das Ziel räumlicher Gerechtigkeit auch auf nachfolgende Generationen überträgt. Alle Dimensionen räumlicher Gerechtigkeit sollten mit einer verbindlichen Verpflichtung zum Abbau vorhandener Disparitäten sowie Schaffung nachhaltiger Resilienz verbunden werden.

2. Sehen Sie Änderungsbedarf bei der Steuerungswirkung und Regelungstiefe des Entwurfs für die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms?

Ja, der vorliegende Entwurf leidet an einem Defizit an Ambition (Regelungsbereitschaft) und Regelungstiefe. Die überwiegenden Grundsätze eröffnen den Planadressat*innen große Abwägungsspielräume. Eine Quantifizierung und damit Messbarkeit von Zielen fehlt (außer für Einzelhandelsgroßprojekte) weitgehend. Im Rahmen der Teilfortschreibung wurde lediglich das Ziel zur Flächenvorsorge für Windenergie (6.2.2) quantifiziert, denn hier mussten klare bundesrechtliche Vorgaben erfüllt werden.

Besonders deutlich wird der Änderungsbedarf bei Steuerungswirkung und Regelungstiefe beim Thema **Flächensparen**. Die im Landesplanungsgesetz verankerte Richtgröße von 5 ha bis 2030 für die tägliche Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen enthält weder für Regionalpläne und Fachplanungen noch für die kommunale Bauleitplanung klare Vorgaben. Dazu müsste das LEP zumindest für die 18 Planungsregionen **Zielwerte vorgeben**, die in den Regionalplänen in kommunale Flächenbudgets heruntergebrochen werden könnten. Die fehlende Nachvollziehbarkeit und Wirksamkeit dieser schwachen Regelung“ zeigt sich in der Entwicklung der täglichen Flächenneuanspruchnahme seit 2018: von 10 ha über 10,8 ha und 11,6 ha hat sich diese bis 2021 auf 10,3 ha sogar erhöht. Eine Zielerreichung bis 2030 ist auf diese Weise kaum zu erwarten.

Der im Zusammenhang mit dem Flächensparen bedeutsame neue **Grundsatz der Mehrfachnutzung** von Flächen (1.1.3) weist in die richtige Richtung, um zunehmende Flächenkonkurrenzen nachhaltig-suffizient zu bewältigen. Er wird leider nicht ausreichend mit **verbindlichen Zielen** konkretisiert. Zur wirksamen Umsetzung in Regionalplänen, Fachplanungen und Bauleitplanung sollte deshalb z.B. festgelegt werden, dass bestimmte Nutzungen wie Großparkplätze, öffentliche Verkehrsflächen oder flächenbeanspruchende Gewerbe-, Logistik- oder Handelsbauten in der Regel nur in **Überlagerung mit weiteren Nutzungen** zulässig sind wie PV-Anlagen, Regenwasserrückhaltung bzw. -versickerung, Nahrungsmittelproduktion (auch vertikal bzw. auf Dachflächen), Maßnahmen zur Klimaanpassung oder zur Erhöhung der Biodiversität usw.. Mindestens ebenso wichtig wäre das Ziel einer effizienten Nutzung insbesondere von Siedlungs- und Verkehrsflächen, z.B. durch eine nach Gemeindegrößenklassen bzw. Raumtypen differenzierte Festlegung von **Mindestdichten**.

Änderungsbedarf besteht auch beim Grundsatz der **Vermeidung von Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen** durch die Sicherstellung eines ausreichenden Wohnungsangebotes für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen (1.2.2 (G)). Er bleibt lt. Begründung auf die Neuausweisung von Bauland und die Eigentumbildung beschränkt. Angesichts des zunehmenden Mangels an bezahlbaren Mietwohnungen nicht nur in Verdichtungsräumen

müssten mindestens gleichrangig die **Sicherung bezahlbarer Bestandswohnungen** und die **Neuschaffung eines angemessenen Anteils geförderter bzw. preisgedämpfter Mietwohnungen** in allen Regionen geregelt werden. Es drängt sich zudem die Frage auf, warum die Bayerische Staatsregierung auch fast anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des Baulandmobilisierungsgesetzes **die Rechtsverordnung zur Anwendung von § 250 BauGB** (Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen) noch nicht erlassen hat?

Weitere Beispiele für Änderungsbedarf bei Steuerungswirkung und Regelungstiefe:

- 1.1.3 (G) sollte um die **Leitprinzipien Suffizienz und Kreislaufwirtschaft** ergänzt werden.
- 1.3.1 (G) muss mit den **quantifizierten Sektorzielen des (novellierten) Bayerischen Klimaschutzgesetzes** und des zugehörigen Handlungsprogramms verknüpft werden. Alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind durch ein entsprechendes Ziel auf die Einhaltung dieser Vorgaben zu verpflichtet.
- **Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Klimaschutz** (1.3.1 (G)) sind in der einen oder anderen Form in allen Regionen erforderlich und sollten deshalb als Ziel obligatorisch sein.
- Für Klimaschutz und Klimaanpassung gewinnen **naturbasierte Lösungen** zur CO₂-Speicherung, Hochwasserschutz u.a. an Bedeutung. Sie tragen als monetär bewertbare **Ökosystem-Dienstleistungen** zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Landschaft bei. Hierzu ist ein neues Ziel in Verknüpfung mit 1.3 zu formulieren.
- In 2.2.5 (G) fehlen für ländliche Räume insbesondere verbindliche Festlegungen zu den qualitativen und quantitativen **Standards der Daseinsvorsorge** als Ziel.
- Die unter 3.1.1 formulierten Grundsätze einer integrierten Siedlungsentwicklung sind verbindlicher zu gestalten. Der **Vorrang von bestandsorientierten Strategien** (Brachflächen- und Baulückennutzung, Nachverdichtung, Umbau/Umnutzung un- oder mindergenutzter Gebäude sowie Anbau/Aufstockung) vor Flächenneuanspruchnahme und Neubau ist als Ziel zu formulieren. Gleiches gilt für die Bindung der Ausweisung größerer Siedlungsflächen an die Ausstattung mit Dienstleistungs-, Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen.
- Eine abgestimmte Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung (3.1.2 (G)) sollte verbindlicher geregelt werden, indem „**regional oder interkommunal abgestimmten Mobilitätskonzepte**“ und ein „leistungsfähiger Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz“ als Ziel formuliert werden. In diesem Zusammenhang ist auch das gestrichene Ziel (2.2.3) – Konzentration der Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen an Standorten mit leistungsfähigem, insbes. schienengebundenem ÖV-Anschluss, - wiederherzustellen.
- In 3.2 (Z) sollten Form und Inhalt der **Nachweispflicht einer nicht möglichen Innenentwicklung** nicht nur in der Begründung, sondern in der Zielformulierung selbst konkretisiert werden. Der Verweis auf die rechtlich unverbindliche Auslegungshilfe reicht dazu nicht aus.
- Die Rückführung der **Ausnahmen vom Anbindegebot** (3.3 (Z)) auf den Stand von 2015 war überfällig, geht aber nicht weit genug. Im Hinblick auf die für Klima- und Artenschutz künftig weiter erhöhte Notwendigkeit kompakter Siedlungsstrukturen und der Erhaltung von Freiräumen sollten auch die verbleibenden Ausnahmen (außer für emissionsintensive Betriebe) entfallen, ebenso wie der besondere Tatbestand für eine Zielabweichung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der grenznahen Gebiete.
- Der Vorrang von **Ausbau vor Neubau bei der Straßeninfrastruktur** (4.2) ist als Ziel zu formulieren und sollte zur Konzentration der Mittel auf Schienen- und Radwegeausbau durch ein zunächst fünfjähriges **Straßenneubau-Moratorium** für Staatsstraßen ergänzt werden.

- Die **Trassensicherung für den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr** (4.3.1) sowie für den **überörtlichen Radverkehr** (4.4) in den Regionalplänen sind als Ziele zu formulieren.
- 4.5.1 (Z) Errichtung einer **dritten Startbahn am Flughafen München** sowie das **Vorranggebiet Flughafenentwicklung** sind zu streichen, da aus Gründen des Klimaschutzes allenfalls eine **bestandsorientierte Nutzung des Flughafens** vertretbar und im Hinblick auf das u.a. durch die Pandemie und die Energiekrise veränderte Reiseverhalten auch mittel- und langfristig bedarfsgerecht ist.
- Die in 5.4.1 (Z) in den Regionalplänen vorgesehene Festlegung von **Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft** sollte in der Zielformulierung und nicht nur in der Begründung **differenziert und qualifiziert** werden (z.B. Anteil biologischer Landwirtschaft, Wiedervernässung von Mooren, Mehrfachnutzungen wie Agri-PV, Agroforst). Um die zunehmende Flächenkonkurrenz zwischen Nahrungssicherung, Naturschutz und Erzeugung erneuerbarer Energie zu entschärfen, sollte zusätzlich die Ausweitung der Nahrungsmittelproduktion innerhalb der Siedlungsgebiete (urbane bzw. vertikale Landwirtschaft) zumindest als Grundsatz ergänzt werden.
- 7.1.1, Erhalt und Entwicklung von Natur und Landschaft, sollte um die Entwicklung der **herausragenden historisch gewachsenen Qualitäten** der vielfältigen Natur- und Kulturlandschaften Bayerns als Basis der Raumentwicklung, der Tourismuswirtschaft sowie der räumlichen Identität der Regionen und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner ergänzt und als Ziel festgelegt werden.
- Die zur Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie notwendige Ausweitung der **Schutzgebiete auf mindestens 30 %** der Landesfläche bis 2030 sollte als Ziel festgelegt werden (7.1.6).
- 8.1 (Z) „Soziale Einrichtungen“ ist zu ergänzen: Jede Gemeinde in Bayern braucht ein **verpflichtendes Angebot der Jugendarbeit und Jugendbeteiligung** als zielgruppenspezifische und inklusive „dritte Orte“, um dem demographischen Wandel aktiv im Sinne der nächsten Generationen zu begegnen. Dies kann nicht nur der Eigeninitiative von Landkreisen und Städten überlassen werden.

3. *Stellt der vorliegende Entwurf für die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms eine geeignete Grundlage bzw. einen geeigneten Rahmen dar, um die vielfältigen Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen und Bayern zukunftsfest zu machen?*

Nein, denn es fehlt dem Entwurf insgesamt der gebotene systemische Ansatz. Für die Zukunft zentrale Prinzipien wie Suffizienz, Kreislaufwirtschaft, Beachtung planetarer Grenzen (z.B. Endlichkeit von noch verfügbaren CO₂- und Flächenbudgets) werden zwar in den Begründungen zu 1.1 mehr oder weniger explizit angesprochen, aber ihre Konkretisierung in Form von Grundsätzen und v.a. Zielen der Raumordnung bleibt dahinter deutlich zurück. Das Bayerische Klimaschutzgesetz und das LEP stehen weiterhin unverbunden nebeneinander.

Das dem LEP noch immer zugrundeliegende, auf Ressourcenausbeutung, Umweltbelastung basierende und soziale Ungerechtigkeit fördernde Wachstumsparadigma steht zu diesen Anforderungen in unauflösbarer Spannung und führt zu unbewältigten Zielkonflikten. Mit der Verkleinerung des politischen und damit wirtschaftlichen Radius ist zudem die ökologische, wirtschaftliche und soziale Funktionsfähigkeit der Landschaft noch bedeutsamer geworden. Die zunehmend weniger mögliche, fast gänzliche Externalisierung von Energie- und

Nahrungsmittelproduktion stellt die Landesplanung vor neue Aufgaben, die allein mit Korrekturen der bisherigen Konzepte nicht bewältigt werden können.

Das unter Beachtung der planetaren Grenzen und insbesondere zur Vermeidung eines Temperaturanstiegs um mehr als 1,5 Grad in Deutschland noch verfügbare **Restbudget für CO₂-Emissionen von 2,0 Gt ab 2022** wäre nach aktuellen Berechnungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) der Bundesregierung bei linearer Emissionsreduktion bereits 2027 aufgezehrt. Zur Erreichung des 1,5 Grad-Ziels müsste die jährliche Reduktion der CO₂-Emissionen ab 2022 16,9% betragen, d.h. ein Mehrfaches des Durchschnitts der letzten 5 Jahre (SRU 2022, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2022_06_fragen_und_antworten_zum_co2_budget.pdf?__blob=publicationFile&v=13).

Die Rückkehr des Krieges nach Europa zwingt uns dazu, die **Resilienz aller Raumtypen** und auf allen Ebenen von der Raumordnung bis zur Bauleitplanung systematisch zu erhöhen und die Reaktionsfähigkeit auf unvorhersehbare Entwicklungen rasch und deutlich zu verbessern.

4. Spart der Entwurf für die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms aus Ihrer Sicht wichtige Aspekte aus bzw. werden innerhalb der angesprochenen Aspekte aus Ihrer Sicht die Prioritäten sinnvoll gesetzt?

Ja, ausgespart werden z.B. eine grundsätzliche Revision des Systems der zentralen Orte, die Überarbeitung der Regelungen für den großflächigen Einzelhandel sowie ein übergreifendes Gesamtkonzept für die Erzeugung erneuerbarer Energien. Außerdem werden die Aspekte der Sicherheit und Resilienz und damit raumbezogene Ziele der Katastrophenvorsorge nicht ausreichend konkret in Leitbild und Zielen des LEP verankert. Die Bedeutung dieses Aspektes zeigen gerade in den letzten Jahren häufigere Hitzewellen, Starkregenereignisse und andere Naturkatastrophen, aber auch die aktuell unmittelbar spürbaren Folgen des unrechtmäßigen Angriffs auf die Ukraine für Energie- und Nahrungsmittelversorgung. Hierzu wird insbesondere auf die Bedeutung des UN-Sendai-Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge 2015-2030 für die bayerische Landesentwicklung verwiesen.

Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das System der zentralen Orte haben sich seit der Fortschreibung dieses Kapitels erheblich verändert. Angesichts der sich überlagernden Krisen und gewachsener Risiken für private Einkommen muss eine gemeinwohlorientierte Daseinsvorsorge höher priorisiert werden. Für die nicht flächendeckend vorzuhaltenden zentralen Daseinsvorsorgeleistungen erfordern demografische Entwicklungen und Risiken für die öffentlichen Haushalte eine **Konzentration auf eine geringere Zahl**, dafür aber **besser mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbarer Mittel- und Oberzentren**. Ergänzend muss die in der Pandemie notgedrungen erprobte Digitalisierung von Daseinsvorsorgeleistungen verstetigt und weiter ausgebaut werden. Eine flächendeckende attraktive Grundausstattung auch außerhalb zentraler Orte gehört unbedingt in den Zielkatalog des LEP.

Die Regelungen für Einzelhandelsgroßprojekte bedürfen wegen der erheblichen **Auswirkungen der Pandemie auf Einzelhandels- und Zentrenstrukturen**, u.a. durch die Zunahme des Onlinehandels, dringend einer Revision. Gerade die kleineren integrierten Lagen der Orts- und Stadtteilzentren, aber auch zahlreiche Innenstädte mittlerer und großer Städte reagieren noch empfindlicher als vor der Pandemie auf einen Kaufkraftentzug durch nicht- oder teilintegrierte Standorte.

Der durch die Energiekrise rasch wachsende Bedarf an zusätzlichen Anlagen und Infrastruktureinrichtungen zur **Erzeugung erneuerbarer Energien** erfordert eine übergeordnete räumliche Planung und Koordination. Nur so lassen sich ökologische Konflikte, die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbunden sind (Flächenverbrauch, Eingriff in Gewässerregime,

Windkraft) koordiniert und auf Basis einer **Gesamtstrategie** lösen. Wegen ihrer relativ geringen Flächenbeanspruchung und Landschaftseingriffe sollte dabei die **Tiefengeothermie** verstärkte Beachtung finden. Der Auftrag zu einer solchen Gesamtplanung auf gesamtstaatlicher und regionaler Ebene, in der auch die jeweiligen Eignungsgebiete und Potenziale kartenmäßig dargestellt werden, sollte durch ein neues Ziel im LEP erteilt werden.

In diesem vorangestellten neuen Ziel sollten insbesondere Anlagen zur Erzeugung, Weiterleitung und Speicherung erneuerbarer Energien als im öffentlichen Interesse liegende Maßnahmen qualifiziert und dadurch in Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren mit einem Abwägungsvorrang gegenüber konkurrierenden privaten, aber auch öffentlichen Belangen versehen werden. Diese Gesamtstrategie sollte auch den verschiedenen schon erfolgreich erprobten Modellen zur **Beteiligung von Gemeinden bzw. der Bürger*innen an Errichtung und Betrieb** von Anlagen zur erneuerbaren Energieerzeugung besondere Aufmerksamkeit widmen (z.B. Trägerschaft durch Gemeindewerke oder Bürgergenossenschaften, Beteiligungsmodelle an den Erträgen z.B. durch GmbH-Anteile, besondere Abgaben zum Ausgleich von Standortlasten u.ä.) Damit können die Akzeptanz solcher Anlagen erhöht und Planungsverfahren beschleunigt werden. Eine **Prüfung und Erörterung solcher Modelle** sollte als Ziel, mindestens aber als Grundsatz in 6.2.1 ergänzt werden.

Für die Flächen für **Photovoltaikanlagen** sollten verbindliche **Mindestzielvorgaben** gemacht werden (vgl. Windenergie). Dabei sollten Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für PV-Freiflächenanlagen in den Regionalplänen allerdings nur insoweit zulässig sein, als die **Potenziale auf Dächern und versiegelten Flächen** ausgeschöpft sind. Diese Potenziale müssen z.B. durch **Photovoltaikpflichten für Gebäude und Großparkplätze** in der Novelle des Bayer. Klimaschutzgesetzes aktiviert werden. Für Freiflächen PV-Anlagen sind hochwertige landwirtschaftliche Böden auszuschließen und eine **Pflicht zur Mehrfachnutzung** (z.B. Agro-PV) als Regelfall festzulegen. Für Windenergie und Freiflächen-PV-Anlagen sollte die Berücksichtigung **landschaftsästhetischer Kriterien** bei Standortwahl und Anlagenplanung ergänzt werden.

5. Wie bewerten Sie den Prozess zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms?

Der Erarbeitungsprozess ist (mit Ausnahme des „Young-Planners-Workshop“) als klassisches, hierarchisches **Verwaltungsverfahren „top-down“** abgelaufen. **Verbände und interessierte Öffentlichkeit konnten sich schriftlich zu einem komplett ausgearbeiteten Entwurf der Teilfortschreibung äußern. Die Stellungnahmen wurden nicht veröffentlicht, ein weiterführender Diskussionsprozess oder ein ko-kreative Teilhabe unterschiedlicher Akteure war nicht vorgesehen.**

Eine transformative Landesplanung neuen Typs kann nur in einem Gemeinschaftswerk aller gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure gelingen. Das breite Bündnis „Wege zu einem besseren LEP für Bayern“ und die Initiative „Offener Appell für ein zukunftsfestes Bayern“ mit einer Vielzahl von Fachverbänden verschiedenster Fachrichtungen, mit Jugendorganisationen, Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaften, mehreren Fachakademien und Kammern repräsentieren auf eindruckliche Weise die breite Basis unserer Gesellschaft und einen interdisziplinären fachlichen Ansatz. Ihre Mitglieder sind dem aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand verpflichtet.

Bereits im **Memorandum** der Initiative „Wege zum besseren LEP“ und im **„6-Punkte-Plan“** werden konkrete Vorschläge zu einem **„bottom-up“** organisierten, lernenden Planungsprozess aufgezeigt: Runder Tisch, Bürgerräte, Bürgergutachten, regionale Ideenwerkstätten, Zukunftslabore, Strategie-Wettbewerbe etc. Eine systematische Einbeziehung von Ko-Kreation und Koproduktion, wie sie auf der Ebene der Stadtentwicklung und der Ländlichen Entwicklung schon längst selbstverständliche Praxis sind, müssen auch in der Landes- und Regionalplanung zum Standard werden. Eine intensive Beteiligung der Menschen in den Regionen und die **Aktivierung ihres kreativen Potenzials** ist

zusammen mit integrierten und konkreten Raumbildern und Szenarien die Voraussetzung für die **gesellschaftliche Akzeptanz** der anstehenden räumlichen Transformationsprozesse. Dazu sollten begleitend zu den Schlüsselthemen des LEP **Reallabore** als permanente Ko-Kreations- und Erfahrungsfelder in allen Planungsregionen angestoßen und vom Freistaat finanziert werden. Dort sollen konkrete, **positive Zukunftsprojekte für jede Region** gemeinsam erarbeitet und umgesetzt werden. Zusammen mit dem Wissen und der Expertise von Wissenschaft, Kommunen und Zivilgesellschaft, wie sie auch der **Landesplanungsbeirat** abbildet, sollte ein erster Entwurf des **LEP neuen Typs** in einem echten Dialogverfahren entstehen. Die Arbeitsweise und Wirksamkeit des Landesplanungsbeirats müsste dazu dringend weiterentwickelt und seine fachliche Unabhängigkeit gestärkt werden.

Die schon seit Jahrzehnten geforderte **Stärkung des Fach- und Governance-Potenzials** sowie der Umsetzungsfähigkeit der Planungsregionen durch ihre Ertüchtigung als **Agenturen für nachhaltige regionale Entwicklung** ist überfällig. Diese müssen in die Lage versetzt werden, ergänzend oder vorbereitend zu den formellen Regionalplänen integrierte und strategische teilräumliche Transformationskonzepte zu erarbeiten. Es reicht nicht aus, der Regionalplanung weitere Planungsaufgaben durch die Ausweisung von Vorbehalts- und Vorranggebieten oder Trassen aufzuerlegen, wenn gleichzeitig etwa die Sachgebiete der Regionalplanung schon seit Jahren völlig unterbesetzt sind. Damit Ziele und Grundsätze der Raumordnung wirksam werden können ist der Freistaat dazu verpflichtet, für eine qualitativ und quantitativ an die erheblich gestiegenen Anforderungen angepasste **Personal- und Sachmittel-Ausstattung der Regionalplanung bei den Regierungen sowie der Geschäftsstellen der Regionalen Planungsverbände** zu sorgen. Mittelfristig ist es zudem erforderlich, die demokratische Legitimation der regionalen Planungsverbände durch direkt gewählte „**Regionalparlamente**“ zu stärken, die sich z.B. in den Regionen Hannover und Stuttgart sowie im Ruhrgebiet zur Stärkung der regionalen Governance bewährt haben.

München, 06. Dezember 2022

Anlage:

Plädoyer für einen Neustart. Gemeinsame Stellungnahme der Initiativen „Wege zu einem besseren LEP“ und „Offener Appell für ein zukunftsfestes Bayern“ zur Teilfortschreibung des LEP 2022