

**Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft,
Landesentwicklung, Energie, Medien und
Digitalisierung zum Thema**



„Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms“

Bayerischer Landtag, 08. Dezember 2022

Richard Mergner

Landesvorsitzender des BUND Naturschutz in Bayern e.V.

Vorbemerkung und Eingangsstatement

Das Landesentwicklungsprogramm (LEP) ist mit seinen grundsätzlichen Weichenstellungen wie auch seinen konkreten Vorgaben eines der wichtigsten Werkzeuge zur aktiven Gestaltung der Zukunft Bayerns, seiner Einwohner*innen und seiner Natur. Zugleich ist es ein entscheidender Hebel, um gesamtgesellschaftliche und für das Leben auf dem ganzen Planeten existenzielle Herausforderungen wie die Klimakatastrophe oder die damit untrennbar verbundene Krise der Artenvielfalt ganz konkret und vor Ort anzugehen. Zeigt dies schon an sich die Relevanz des LEP, gewinnt es ganz besonderes Gewicht angesichts der wissenschaftlich praktisch unbestrittenen Tatsache, dass die nächsten zehn Jahre (und damit der von der vorliegenden Teilfortschreibung abgedeckte Zeitraum) die entscheidende Phase ist, um irreversible Schäden für Mensch und Natur wenn nicht abzuwenden, so doch zumindest abzumildern. Deshalb misst der BUND Naturschutz in Bayern e.V. dem LEP und der vorliegenden Teilfortschreibung große Bedeutung zu. Die umfangreichen Änderungsvorschläge des BN in seiner Stellungnahme vom 31. März 2022 tragen dem Rechnung.

Grundsätzlich erkennen wir im vorliegenden Entwurf einen **wiederbelebten Anspruch** der Staatsregierung, die Entwicklung des Freistaats aktiv zu steuern. Das war in früheren Fassungen des LEP leider nicht der Fall. Insbesondere die an vielen Stellen bemerkbare Überwindung des Dogmas von Liberalisierung und Deregulierung, das die letzten Fassungen des LEP durchzogen und damit entwertet hat, ist erfreulich. **Diese neuen Ansätze in der Landesentwicklung müssen noch mehr Gewicht bekommen als in der vorliegenden Fortschreibung.** Denn diese enthält zwar durchaus viele Verbesserungen (oder eher: Rücknahmen von Verschlechterungen, wie etwa beim Anbindegebot), aber es sind meist **nur kleine Änderungen**. Dazu kommen viele positive, aber unverbindliche Grundsätze, und leider nur sehr wenige konkrete Zielvorgaben. Die Weichenstellung, deren Aufgabe das LEP ist und die auch in Bayern unaufschiebbar ist, können wir nicht erkennen, obwohl die nötige Erkenntnis und Fachkompetenz in den beteiligten Ministerien und Behörden durchaus vorhanden ist. Leider spiegelt sich diese **Kompetenz aber fast durchgängig nur in den Begründungen wider** und findet sich kaum in den **politisch bestimmten Zielvorgaben**. Das Fernziel der Klimaneutralität beispielsweise steht im Entwurf als Grundsatz, aber nicht als Zielaussage, und eine konkrete und verbindliche Ausgestaltung in den Fachkapiteln fehlt völlig.

Dieser **politische Unwille**, die nötigen Schlüsse aus dem vorhandenen Wissen zu ziehen, spiegelt sich auch im Hauptfehler des LEP wider: Trotz zugespitzter Rahmenbedingungen wurde das LEP wiederum nicht von Grund auf neu aufgesetzt und ausgerichtet, sondern lediglich das bestehende und in seiner Grundausrichtung unzureichende ergänzt. Das Ergebnis ist nicht nur **Stückwerk**, es führt zwangsläufig zu **zahlreichen Zielkonflikten** – etwa wenn neben das bestehende Ziel des weiteren Wachstums gleichberechtigt verstärkter Klimaschutz gesetzt wird, oder wenn der Bau von noch mehr Straßen Ziel bleibt und daneben Flächensparen aufgenommen wird. **Alles zusammen ist nicht vereinbar**. Bayern steht hier vor Entweder-Oder-Fragen. Die existenziellen Herausforderungen werden im Leitbild zwar anerkannt, aber **klare Antworten umschiffte die Staatsregierung**, ersetzt sie durch unverbindliche „Soll“- oder „Kann“-Bestimmungen oder reicht die Zielkonflikte einfach an die Regionalplanung weiter.

Es ist zentrale Aufgabe einer Landespolitik mit Gestaltungsanspruch, Entscheidungen und auch nötige Vorgaben nicht wieder und wieder zu verschieben, sondern fachlich abzuwägen und dann verbindlich zu fassen. Das gilt ganz besonders für ein Landesentwicklungsprogramm, das diesen Namen auch verdient. **Mit der vorliegenden Fassung wird die Staatsregierung dieser Aufgabe nicht gerecht.**

Daher erneuern auch wir die Forderung nach einem gänzlich neu ausgerichteten und aufgesetzten LEP, das in einem wirklich partizipativen und ergebnisoffenen Prozess mit der Zivilgesellschaft entwickelt wird.

Beantwortung des Fragenkatalogs

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

Der BUND Naturschutz in Bayern e.V. stellt anerkennend fest, dass die vorliegende Teilfortschreibung des LEP Immerhin keine Fortsetzung der völlig kontraproduktiven Deregulierungs- und Verschlangungsdiktion der letzten Fortschreibungen darstellt. Insofern lässt sich eine grundsätzliche, wenn auch leider meist nur ansatzweise Rückkehr zum Gestaltungsanspruch der Landesplanung feststellen.

Die Aktualisierung enthält durchaus zahlreiche wichtige, grundsätzlich positive Ergänzungen, z.B.

- Leitbild/Vision: Die Herausforderungen u.a. durch Klimakatastrophe und Biodiversitätskrise sowie weitere zentrale gesamtgesellschaftliche Zukunftsfragen werden grundsätzlich deutlicher als bisher angesprochen,
- Fernziel der Klimaneutralität (jedoch nur als Grundsatz, nicht Zielaussage, und ohne konkrete und verbindliche Ausgestaltung in den Fachkapiteln),
- neue Vorranggebiete Klimaschutz und Klimawandelanpassung, Stärkung des Schutzes und der Renaturierung von natürlichen C-Senken wie Humus, Mooren, Auen und Wäldern,

- Stärkung der Leistungsfähigkeit des ländlichen Raumes (jedoch fehlen entscheidende Aspekte),
- Siedlungsentwicklung (jedoch fehlen klare verbindliche Ziele),
- neue Mobilitätsformen (jedoch zu allgemein, unverbindlich und bei wesentlichen Punkten lückenhaft, insgesamt konterkariert durch weiteres Festhalten am ungebremsten Straßenbau),
- neue Vorranggebiete für die Landwirtschaft (jedoch fehlen inhaltliche Konkretisierungen und klare Ziele und Vorgaben eine zukunftsfähige Landwirtschaft),
- Dezentralität in allen Teilräumen beim Ziel der Erneuerbaren Energien, Repowering bei der Windkraft, Vorzug für Freiflächen-Photovoltaik auf vorbelasteten Flächen (jedoch fehlen konkrete Ausbau- und Flächenziele, das Ziel der Klimaneutralität und insgesamt viele andere nötige verbindliche Vorgaben),
- Stärkung des Wasserschutzes, der Widerstandsfähigkeit der Gewässer und des Landschaftswasserhaushaltes durch Gewässer-, Moor- und Auenrenaturierung, abflussbremsende boden- und Landschaftsstrukturen und dem Wasserrückhalt angepasste Bodennutzung, Stärkung der Berücksichtigung von Starkregenereignissen, des Hochwasserschutzes z.B. durch neue Vorrang- und Vorbehaltsgebiete (jedoch wurden letztere nur auf technische Hochwasserschutzmaßnahmen beschränkt).

Diese Ergänzungen können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit dem Entwurf keine transformative aktive Gestaltung der für Klima- und Biodiversitätsschutz zentralen kommenden Jahre bis 2035 eingeleitet wird. Bisherige nicht klima- und naturverträgliche bzw. flächen- und ressourcenschonende Ziele werden beibehalten. Den positiven Ergänzungen fehlen vielfach Verbindlichkeit und Konkretheit. Klimaneutralität ist beispielsweise nur an einer einzigen Stelle und nur als Grundsatz und nur bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ergänzt. Obwohl sie Vorranggebiete für alle möglichen Nutzungen, sogar eine dritte Startbahn am Flughafen München vorsieht, enthält die Teilfortschreibung wieder keine Vorranggebiete für den Naturschutz. Ansatzweise positive Ergänzungen für die Mobilität der Zukunft stehen gleichwertig neben einem Festhalten am Straßen- und Flughafenausbau. Beim Flächenschutz oder bei den Erneuerbaren Energien fehlen konkrete verbindliche Ziele. Die Ergänzungen zur Schonung von Ressourcen bleiben allgemein bzw. selektiv, während der Bodenschätze-Abbau unverändert weitergehen soll und Kreislaufwirtschaft als Ziel gar nicht erst erwähnt wird. Das Kapitel Klimawandel (1.3.) ist deutlicher als bisher, enthält aber weitgehend nur „Soll“- oder „Kann“-Bestimmungen und wird vor allem durch zahlreiche unveränderte Ziele und Grundsätze in den Kapiteln Siedlung, Raumstruktur (Zentrale Orte), Verkehr oder Wirtschaft völlig konterkariert. Die Beispiele ließen sich fortsetzen. Einige zentrale Kapitel werden sogar nahezu oder vollständig unverändert übernommen (z.B. Kap. 5 Wirtschaft und insb. 5.2 Bodenschätze, 4.5. Ziviler Luftverkehr, 2.1. Zentrale Orte, 2.3. Alpenraum, 7.1. Natur und Landschaft), Änderungen in Kapiteln wie Wettbewerbsfähigkeit (1.4.) oder Landwirtschaft (5.4.) beschränken sich auf einzelne, dabei nicht einmal immer zentrale Aspekte. Völlig unverständlich ist die Übernahme des Kapitels Natur und Landschaft (7.1.) mit nur marginalen Änderungen und erneut ohne Vorranggebiete für den Naturschutz. Dies wird der Herausforderung der Biodiversitätskrise und auch der 2008 beschlossenen Bayerischen Biodiversitätsstrategie bzw. dem Biodiversitätsprogramm 2030 nicht ansatzweise gerecht. Zentrale landesplanerisch bedeutsame Ziele wie Klimaneutralität, Obergrenzen des Flächenverbrauches (Fünf-Hektar-Ziel, Netto-Nullverbrauch), Gemeinwohl-Orientierung, Kreislaufwirtschaft, Ökolandbau u.a. sind nicht oder nicht konkret genug und verbindlich

verankert. **Insgesamt entsteht ein Nebeneinander verschiedener, teils sogar widersprüchlicher Inhalte ohne wirkliche Gewichtung, ohne klare Zielsetzungen und schon gar nicht mit konsequentem Vorrang für eine dringend notwendige transformative Politik.**

Auch die Verbesserungen im **Leitbild** und der **Vision 2035** sprechen zwar grundsätzlich die Herausforderungen und nötigen Maßnahmen besser an als bisher, bleiben aber insgesamt im Rahmen der bisherigen Vision 2025 und der bisherigen grundsätzlichen Ausrichtung. Die Ergänzungen werden dem Umfang der nötigen Änderungen im historischen Zeitraum bis 2035, in dem sich entscheiden wird, ob wir die Klima- und Biodiversitätskrise in den Griff bekommen, nicht ansatzweise gerecht. War schon die Vision 2025 keine wirklich transformative Vision, ist es die Vision 2035 noch viel weniger. Wie den Interessen künftiger Generationen damit Rechnung getragen werden soll, ist nicht erkennbar.

Im Einzelnen verweise ich auf unsere ausführliche Stellungnahme mit dem Schwerpunkt auf Umwelt-, Natur- und Klimaschutz. Zusätzlich hat sich der BN auch an der thematisch stärker übergreifenden Stellungnahme der Initiativen „Wege zu einem besseren LEP“ und „Offener Appell für ein zukunftsfestes Bayern“ beteiligt und unterstützt die darin enthaltenen Aussagen und Forderungen grundsätzlich. Weiter unterstützt der BN ausdrücklich die Forderung nach einem LEP neuen Typs, dessen Entwicklung gemeinsam mit der Zivilgesellschaft nach der Verabschiedung der vorliegenden Teilfortschreibung unverzüglich anzugehen ist, um die anstehenden, unausweichlichen und weitreichenden Transformationsprozesse aktiv zu steuern. Insofern ist die Stellungnahme der genannten Initiativen in ihren Grundsätzen ebenso als Bestandteil bzw. Ergänzung der BN-Stellungnahme zu betrachten wie der „Sechs-Punkte-Plan für ein zukunftsfestes Bayern“ (https://www.besseres-lep-bayern.de/_files/ugd/4dcf4d_514d5f1964b04e458f1579262b744251.pdf).

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

Eine stärkere Steuerungswirkung und Regelungstiefe des Landesentwicklungsprogramms ist unbedingt notwendig. Nicht nur hat der vorgelegte Entwurf eine **viel zu geringe Lenkungswirkung, um die im Leitbild benannten Ziele zu erreichen**, sondern bisherige **Versäumnisse in der Landesplanung werden ausgeblendet oder sogar explizit schöngeredet**. Zum Beispiel wird der Satz „Die Flächeninanspruchnahme in Bayern schreitet weiter voran.“ einfach gestrichen – obwohl er nach wie vor der Realität entspricht. Dafür wird an anderer Stelle selbstbewusst eingefügt: „Die Staatsregierung hat ihre Aktivitäten zur Erreichung einer effizienteren Flächennutzung daher weiter intensiviert. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird in Zukunft sichtbar werden.“ – worauf diese beruhigende Erfolgsannahme fußt, ist nicht nachvollziehbar.

Das Thema **Flächenschutz ist ein gutes Beispiel** für die fehlende Regelungstiefe des LEP: Sowohl im Kapitel Raumstruktur als auch im Kapitel Siedlungsstruktur gibt es größere Ergänzungen, die zwar weitgehend positiv, aber eben bei weitem nicht ausreichend sind. Es ist grundsätzlich positiv, dass der Vorrang der Innenentwicklung und auch die Bedeutung von Grünflächen in Siedlungen etwas gestärkt werden und dass die stark umstrittenen Lockerungen des Anbindegebots zumindest teilweise wieder aufgehoben wurden. **Aber verbindliche Ziele und vor allem wirksame Umsetzungsinstrumente für eine**

flächensparende, verkehrsvermeidende und klimaschonende Siedlungsentwicklung fehlen ganz einfach.

Und auch sonst findet sich in der LEP-Fortschreibung kein verbindliches Ziel und keines der nötigen Instrumente für die Reduzierung des Flächenverbrauchs. Wie soll das von der Staatsregierung benannte Fünf-Hektar-Ziel erreicht werden? Dazu steht im LEP nichts, obwohl es ausgearbeitete Schlüssel für die verbindliche Umsetzung bis hinunter zu den Kommunen längst gibt. Mit dieser Oberflächlichkeit kann die dringend nötige rasche Trendwende beim Flächenschutz nicht erreicht werden, und ähnlich verhält es sich an vielen anderen Punkten der Teilfortschreibung. **Eine aktive Landesentwicklung ist mit vagen Grundsätzen allein nicht zu erreichen.**

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?

Wie bereits ausgeführt, ist der Entwurf geprägt durch **zahlreiche Zielkonflikte**. Dabei ist es sehr wohl möglich, die jetzt dringend notwendigen Maßnahmen anzustoßen und umzusetzen, um Bayern zukunftsfest zu machen. Wie an einigen Stellen des Entwurfs erkennbar wird, haben Mitarbeiter*innen in den Ministerien und Behörden, die daran mitgewirkt haben, durchaus ein Bewusstsein für die bereits jetzt spürbaren Herausforderungen entwickelt und auch die fachliche Kompetenz, um ihnen zu begegnen. In die konkreten Zielsetzungen werden diese positiven Ansätze aber fast nie übernommen. Dabei ist es doch klar: Wenn überhaupt ein Land in der Lage ist, den nötigen Kurswechsel vorzunehmen, dann doch ein finanziell, wissenschaftlich und wirtschaftlich so gut aufgestelltes wie Bayern.

Doch der **Entwurf, den die Landesregierung vorgelegt hat, wird weder den Erkenntnissen der letzten Jahre noch den Herausforderungen der Zukunft gerecht**. Er ist weder im Inhalt noch im Entstehungs- und Beteiligungsprozess die notwendige Zielvorgabe, die wir angesichts der multiplen Krisen für die notwendige Transformation Bayerns brauchen. Der Titel sagt es schon: Es handelt sich lediglich um eine Teilfortschreibung – eine Fortsetzung eines vor zehn Jahren unter anderen Bedingungen eingeschlagenen Weges, Korrekturen gibt es nur in kleinen Teilen. **Die Zeit für kleine Korrekturen ist aber abgelaufen.**

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?

Das Fehlen von Priorisierungen an sich wurde bereits im Zusammenhang mit den widersprüchlichen Grundsätzen oder Zielvorgaben angesprochen. **Durch die einfache Addition unterschiedlichster funktionaler Raumansprüche kann natürlich keine dem Gemeinwohl dienende, integrierte Raumentwicklung erreicht werden.** Nur ein neuer Ansatz könnte Einheitlichkeit und Stimmigkeit bringen und damit eine wirksame Planung ermöglichen.

Besonders tragisch ist die mangelnde Gewichtung des Klimaschutzes über ein paar wohlklingende Grundsätze hinaus. Im Kapitel „Energieversorgung“ finden sich zwar etliche

Ergänzungen, darunter viele Verbesserungen, allerdings **nimmt der Klimaschutz nach wie vor nicht die notwendige zentrale Rolle ein**. Klimaneutralität wird in dem Kapitel noch nicht einmal erwähnt – lediglich das nichtssagende Wort „klimaschonend“ findet sich.

Ebenso dramatisch ist, dass das Kapitel „Natur und Landschaft“ nur marginal aktualisiert wurde. Dies ist weder der Herausforderung der Biodiversitätskrise noch den Verpflichtungen aus den Artenschutzvolksbegehren, aus der 2008 beschlossenen bayerischen Biodiversitätsstrategie, aus den Natura 2000-Richtlinien und der EU-Biodiversitätsstrategie angemessen.

Zur Prioritätensetzung innerhalb von Kapiteln bzw. Themenbereichen:

Besonders **eklatant** ist die aus unserer Sicht **falsche Gewichtung im Kapitel „Mobilität“, wo mit der größte Handlungsbedarf für Veränderungen** und ihre entsprechende landesplanerische Lenkung besteht. Immer noch ist der Ausbau von Straßen im LEP verankert, in den grundsätzlichen Vorgaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse fehlen grundsätzliche Ziele wie die Aufnahme des ÖPNV als Daseinsvorsorge oder eine bayernweite Mobilitätsgarantie mit verbindlichen Zielen für nötige zu schaffende Angebote und flächendeckende Verkehrsverbünde. Das gleiche gilt für die Schieneninfrastruktur oder den Radverkehr, auch hier bleiben die Inhalte als Grundsätze unverbindlich, werden nur Kleinigkeiten nachgebessert. Es fehlen Ziele, um bestehende Verkehre im nötigen Maße zu verlegen und überzeugende und ausreichende Angebote für neue Verkehre zu schaffen.

Eine fehlerhafte Prioritätensetzung ergibt sich auch im zentralen Kapitel „Wirtschaft“, und zwar schon daraus, dass keinerlei übergeordnete Grundsätze vorangestellt werden, die eine gemeinwohlorientierte, klima- und naturverträgliche, auf Ressourcenschonung und Kreislaufwirtschaft ausgerichtete Wirtschaft zum Ziel haben. In der Folge bleiben die vorgenommenen Ergänzungen geringfügig und beschäftigen sich nur mit Tourismus und flächendeckender Abfallentsorgung, während das für die Kreislaufwirtschaft zentrale Kapitel „Bodenschätze“ völlig unverändert auf weiteren und weitgehend ungehemmten Ressourcenabbau und Landschaftsverbrauch ausgerichtet übernommen wird. Auch das umfangreiche Einzelkapitel zu Einzelhandelsgroßprojekten bleibt völlig unverändert und damit weiter ausgerichtet auf die Zerstörung insbesondere des Einzelhandels in Innenstädten und Ortskernen und die Verlagerung von Innenstadtfunktionen auf die „Grüne Wiese“. Folge dieser **fehlenden Priorisierung** sind weiterer Flächenverbrauch und Verkehrswachstum bei gleichzeitiger Benachteiligung mobilitätseingeschränkter Personen und damit auch eine **Verschlechterung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum**.

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

Wie dargestellt, gibt der vorgelegte Entwurf keine ausreichenden Antworten auf die drängenden Herausforderungen etwa der Klimakrise und der Biodiversitätskrise und stellt insbesondere **keinen Rahmen für die dringend notwendige sozial-ökologische Transformation** dar. Nicht zuletzt deshalb haben sich im Rahmen eines umfangreichen Beteiligungsverfahrens hunderte zivilgesellschaftliche Akteur*innen intensiv mit dem Entwurf auseinandergesetzt und dutzende fundierte, teilweise sehr ausführliche Stellungnahmen abgegeben. Allerdings wurden daraus insgesamt nur weniger als 60, überwiegend nur graduelle und teils lediglich konkretisierende oder sprachlich korrigierende

Änderungsvorschläge übernommen. So wurden auch von den zahlreichen begründeten Vorschlägen des BUND Naturschutz lediglich zwei sinngemäß angenommen. Mehrere weitere, sprachliche Änderungen in der nun vorgelegten überarbeiteten Version sind durchaus im Sinne des BN. **Insgesamt bleibt die Beteiligung der Zivilgesellschaft in ihrer jetzigen Form aber ganz offensichtlich ohne relevante Berücksichtigung und verfehlt damit ihren vorgeblichen Zweck.**

Wir teilen ausdrücklich die Kritik der anderen mit Raumplanung und -gestaltung befassten Fachverbände und Akademien am durchgeführten Verfahren zur Entwicklung des LEP. Beteiligung der Öffentlichkeit, internationale Erfahrungen und wissenschaftlicher Forschungsstand sind wenig bis überhaupt nicht eingeflossen. So hätte z.B. das „Raumkonzept Schweiz“ wertvolle Anregungen geben können. Für uns sind all das Potenziale, die nicht genutzt wurden.

Dieses Ergebnis des Beteiligungsverfahrens verstärkt nochmals unsere Überzeugung, dass **das LEP sowohl inhaltlich komplett neu ausgerichtet als auch der Entstehungsprozess vollständig neu aufgesetzt werden** muss. Diese Forderung wurde auch unter anderem von den Initiativen „Wege zu einem besseren LEP“ und „Offener Appell für ein zukunftsfestes Bayern“ wiederholt geäußert und mit konkreten Vorschlägen versehen.

Die Herausforderungen, vor denen Bayern steht, treffen und betreffen alle Menschen, die hier leben. Deshalb brauchen wir statt klassischer Expert*innenplanung einen wirklich partizipativen und ergebnisoffenen, „lernenden“ Planungsprozess, der neuestes Wissen aktiviert und innovative, gestaltende Ideen aller Akteur*innen bündelt – letztlich also ein **Landesentwicklungsprogramm völlig neuen Typs.**