



VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG

01. Dezember 2005

Novellierung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms Verbändeanhörung

Sehr geehrter Herr Staatsminister,

die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung - SRL -, Regionalgruppe Bayern dankt für die Aufforderung zur Stellungnahme zur vorgesehenen Novellierung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms. Wir nehmen für die bei uns vertretenen, in der räumlichen Planung auf allen Ebenen engagierten Berufsgruppen teil, die an einer überfachlichen, in sich stimmigen und nachhaltigen Gesamtentwicklung zum Wohl Bayerns interessiert sind, frei von Einzelinteressen und unparteiisch.

1. Übereilige Novellierung

Nur kurz nach dem Landesentwicklungsprogramm 2003 wird bereits eine Novellierung vorgelegt. An den materiellen Voraussetzungen für die Landesentwicklung hat sich seitdem aber wenig geändert bzw. sie waren absehbar und eingearbeitet. Als Grund für die Novellierung werden u.a. eine Straffung sowie Streichung von Redundanzen angeführt, was zur Vereinfachung führen soll.

Der Grund dieser überhasteten Vorgehensweise - bis 2003 erfolgte eine Neuaufstellung oder Novellierung im Durchschnitt alle 9 Jahre - scheint eher zu sein, dass die nach EU-Recht ab Mitte 2006 erforderlichen Verfahrensschritte ausgeblendet werden sollen. Die Übergangsregelungen gewähren sicher diese Möglichkeit. Dies entspricht jedoch nicht der in der bayerischen Landesentwicklung gepflegten Planungskultur. Der Staat macht sich so nicht zum Vorbild. Im Gegenteil werden Chancen, die die Anwendung des EU-Rechts bieten würde, nicht genutzt.

Demgegenüber scheinen die aus der prognostizierten demographischen Entwicklung erwachsenden neuen Anforderungen an eine zukunftsorientierte Landesentwicklung in den hierbei sehr unterschiedlichen betroffenen Teilräumen Bayerns noch wenig Einfluss in das LEP zu finden. Hier müssen nicht nur Raubeobachtungen erfolgen, sondern eine grundsätzliche Zielfindung für die verschiedenen Teilräume in Zusammenwirken mit den kommunalen Gebietskörperschaften und gesellschaftlichen Gruppen. Wir würden es daher begrüßen, wenn zu gegebener Zeit mit Öffentlichkeitsbeteiligung ein neues Landesentwicklungsprogramm aufgestellt wird, das dann auch inhaltlich neue Akzente setzt.

2. Verfahren

2.1 Strategische Umweltprüfung SUP

Es fehlt der für alle Planwerke erforderliche Umweltbericht zu den Umwelt-Auswirkungen der jeweiligen Planungen. Ein getrennter Umweltbericht macht den Umgang mit dem ohnehin schon komplexen Regelwerk des LEP nicht einfacher. Möglicherweise wäre es sinnvoll, zu den jeweiligen Kapiteln, Teilkapiteln oder Einzelpunkten den entsprechenden Umweltbericht einzufügen.



VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG

2.2 Abwägung

Das Abwägungsprinzip ist im Raumordnungsrecht nunmehr explizit gefordert. Aufbau, Inhalt und Diktion des LEP-Entwurfs lassen einen ausreichenden Abwägungsvorgang von Grundsätzen und Gegenständen der Raumordnung, sowie auch von "privaten Belangen", nicht erkennen. Der Rückstand gegenüber der im Feld des BauGB erreichten Abwägungskultur ist evident.

2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung

Das ROG regelt, dass "öffentliche Stellen" und die Öffentlichkeit in verfahrensrechtlich gleichwertiger Stellung "frühzeitig und effektiv" zu Stellungnahmen zum Entwurf des Raumordnungsplans Gelegenheit bekommen müssen. Der LEP Bayern als hierarchisch höchster Raumordnungsplan ist in der europakonformen Umstellung insofern bereits verzögert. Der Verzicht auf die bereits jetzt anwendbare Öffentlichkeitsbeteiligung verlängert die eingetretene Problematik. Fraglich ist, ob in Zukunft ein LEP lediglich ein Regierungskonzept bleiben kann.

2.4 Umsetzung des LEP auf regionaler Ebene

Für die nach Mitte 2006 auf der Basis des novellierten LEP zu erarbeitenden/ zu novellierenden Regionalpläne sind die Verfahrensschritte einzuhalten, die das EU-Recht vorsieht. Leider fehlt dann die entsprechende Vorarbeit im LEP (Umweltbericht, Abwägung, Öffentlichkeitsbeteiligung).

3. Methodik

3.1 Streichung von Redundanzen

Vermeintliche Redundanzen oder Doppelregelungen dienen in der schwierigen, mehrdimensionalen Struktur eines LEP der Absicherung von Zielen sowohl in querschnittsorientierten als auch in fachlichen Teilen. Ein Verzicht auf sie macht das LEP weniger handhabbar. Des weiteren beziehen sie sich im wesentlichen auf die sog. "Fachplanungen" (z.B. im Sinne von § 36 Abs.1 S. 2 bzw. § 37 BauGB). Wären diese Verfahren der Raumordnung vorgesetzt, erübrigte sich ein Raumordnungsverfahren, das dazu dient, konkurrierende Projekte und städtebaurechtliche Pläne zu kontrollieren.

3.2 Streichung von nicht landesweit relevanten Zielen

Der Verzicht auf "nicht raumbedeutsame Ziele" und auf "Ziele, die nicht landesweit relevant sind", wird im Sinne kommunaler Eigenverantwortlichkeit begrüßt.

3.3 Grundsätze und Ziele

Die Unterscheidung zwischen den Wirkungsweisen von "Zielen" bzw. "Grundsätzen" der Raumordnung ist zwar erst im LEP in Länder-Verantwortung rechtsdurchsetzungsfähig zu gestalten. Im BauGB wird auf Auffangparagraphen für abwägbar Grundsätze der Raumordnung bewusst verzichtet. Gemessen am dort maßgebenden §1 Abs.4 BauGB würde sich allein im Städtebau der verbindliche Regelungsgehalt des LEP auf schätzungsweise weniger als ein Drittel des Entwurfs reduzieren. Die nach § 6 ROG mögliche Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen verkompliziert daher die Textfassung und erschwert die Verständlichkeit. Es wäre sinnvoll, auf diese Unterscheidung zu verzichten.



3.4 Primat der Landesplanung gegenüber den Fachplanungen

Generell sollte Landesplanung überfachlich den Rahmen und die Ziele setzen, die entweder querschnittsorientiert auf unterer Ebene (Regionalplanung, Stadtplanung) und/ oder auf sektoraler, fachlicher Ebene weiter ausformuliert werden. Bereits im LEP selbst sollte eine querschnittsorientierte Sicht vorherrschen. Der vorliegende Entwurf scheint dieses Prinzip auf den Kopf zu stellen, wenn auf überfachliche Ziele verzichtet werden soll, "die ihr Äquivalent in den Fachzielen finden".

3.5 Private Planungsträger

Es geht hier nicht um die "Raumanforderungen des Einzelnen", sondern um das Ziel zur Abstimmung der privaten Planungsträger; siehe hierzu die Ausdehnung der Bindungswirkung der Raumordnung auf Personen des Privatrechts gem. § 4 ROG. Durch die sog. Deregulierung von bisher monopolisierten oder staatlichen Bereichen steigt die Zahl sog. privater Planungsträger - und diese kommen sich und anderen Raumanprüchen zunehmend in die Quere, bzw. haben aus wirtschaftlichen Gründen wenig Einfühlungsvermögen in die raum-ordnerischen Belange (z.B. Bahn, Telekommunikation, Energieversorgung). Diesen Unternehmen ist eine Abstimmung der Raumanforderungen untereinander und mit den staatlichen Stellen nicht nur zuzumuten, sondern sie liegt langfristig in deren eigenem Interesse. Deshalb sollte darauf nicht verzichtet werden.

4. Übergeordnete Ziele / Entwicklungsachsen

Bei den Entwicklungsachsen ist zu unterscheiden in solche, die mehr oder weniger nur technische/ Verkehrsinfrastruktur aufnehmen, und siedlungsstrukturelle Achsen in den Verdichtungsgebieten. "Entwicklungsachsen" außerhalb der Verdichtungsräume sind grundsätzlich unnötig, ja sogar der geordneten Entwicklung des Raums abträglich (Konzentration auf Zentren). Auch in Grenzübereichen sollte auf "Entwicklungsachsen" verzichtet werden; dort sind allenfalls in den fachlichen Zielen (Verkehr, technische Infrastruktur) Verbindungen in die Nachbarstaaten entsprechend festzulegen. In den Verdichtungsräumen dagegen sind Achsen mit dem Inhalt "Verdichtungsband" wesentlich für die Ordnung der Siedlungsstruktur und die Freihaltung der "Schwimmhäute". Der Begriff "Entwicklungsachsen" ist inhaltlich nicht mehr zeitgemäß.

5. Fachliche Ziele

5.1 Natürliche Lebensgrundlagen

Der in der Änderungsbegründung genannte "Verzicht auf einzelne Ziele Luftreinhaltung" kann angesichts der aktuellen Diskussion um die Feinstaubbelastung nicht hingenommen werden: Es ist deutlich geworden, dass hier die Kommunen alleine nicht handlungsfähig sind.

5.2 Wirtschaft

Die Teil B, Kap 1.2.1.1 genannten Grundsätze sind als Ziele zu benennen. Generell sollten im Kapitel Handel mit seiner enormen Bedeutung für nachhaltige Regional- und Stadtstrukturen die Ziele und Grundsätze bestimmter, härter formuliert werden.

Wir sehen bei den unter "Technologischer Fortschritt" bisher in B II 3 (LEP 2003) enthaltenen Zielen "regional ausgewogene Verteilung von Hochschul- und Forschungseinrichtungen" eine wesentliche Raumbedeutsamkeit.



VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG

5.5 Technische Infrastruktur

zu 1.1 Verkehr / Allgemeines : Wir schlagen vor, den im LEP 2003 in 1.1.1 enthaltenen Satz "*Entbehrlicher Verkehr soll durch Planungen und Maßnahmen, insbesondere der Landes- und Regionalplanung, der Bauleitplanung und den Einsatz von Telematik vermieden werden*" wieder aufzunehmen, da der jetzt in 1.1.1 genannte Grundsatz "*notwendige Mobilität ... umweltschonend gewährleisten*" im Gegensatz zur ursprünglichen Aussage mit den jetzt aufgeführten Einzelpunkten einer Verkehrsmehrung das Wort redet.

zu 1.3 Verkehr / Schienenverkehr : Wir sehen es als Ziel, auch den ländlichen Raum mit dem Streckennetz der Bahn zumindest bedarfsgerecht zu bedienen und zu erhalten. Entsprechend zielorientiert sind die Punkte 1.3.3 und 1.3.11 zu formulieren.

zu 1.5 Verkehr / Radverkehr : Wir bedauern sehr, dass das Thema Radverkehr gegenüber dem LEP 2003 dermaßen gestraft wurde, und würden es sehr begrüßen, wenn die allgemeinen Grundsätze wieder inhaltlich ausgestaltet werden.

zu 3 Energieversorgung : Wir schlagen vor, im Interesse einer konsensorientierten Politik mit den Bürgern in Punkt 3.2.2. das Ziel "Kernkraftwerke" zu streichen.

5.6 Siedlungsentwicklung

Das Kapitel B VI Nachhaltige Siedlungsentwicklung wurde wesentlich gestraft. Gerade hier wäre aber aufgrund der wissenschaftlichen und politischen Diskussion der letzten Jahre und des Bewußtseinsstands in der Bevölkerung eine Präzisierung und inhaltliche Erweiterung notwendig. So wird in der Änderungsbegründung ein "Verzicht auf quantitative Zielvorgaben für die Ausweisung von Bauflächen" angesprochen. Angesichts des seit Jahren diskutierten Ziels "Flächensparen" ist dies schlichtweg unverständlich. Zumindest könnte z.B. das sog. 30 ha-Ziel (Rat für Nachhaltige Entwicklung) hier auf die Landesebene heruntergebrochen werden. Dass "*auch die kommunale Eigenverantwortung für das Siedlungswesen gestärkt*" werde (Änderungsbegründung), kann angesichts der realen Fehlentwicklungen in den Gemeinden, die ja wesentlich zum Regelungsbedarf in diesem Bereich geführt haben, nicht nachvollzogen werden. Wenn hier "Bürgermeisterkonkurrenz" und kommunale Interessen noch gestärkt werden, wäre dies ein weitgehender Verzicht auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung.

Unseres Erachtens sollten bei diesem wesentlichen Kapitel V.6. keine Grundsätze und Ziele abgeschwächt werden. Zu vermeiden sind Vokabeln wie "möglichst", "in der Regel", "anzustreben". Der Aufweichung in der Praxis sollte nicht im LEP der Weg bereitet werden.

Wir bitten Sie, diese Anregungen bei der Novellierung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Johann Hartl
Sprecher SRL- Regionalgruppe Bayern