

Positionspapier aus der ARL 117

# NEUORIENTIERUNG DER RAUMORDNUNG IN BAYERN



Positionspapier aus der ARL 117

# NEUORIENTIERUNG DER RAUMORNUNG IN BAYERN

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Geschäftsstelle der ARL:  
Prof. Dr. Andreas Klee, klee@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 117

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)  
Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access)  
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

Verlag der ARL – Hannover 2020  
Sprachliches Lektorat: C. Burkhart  
Formales Lektorat: C. Moghaddessi  
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose, H. Wegner

Zitierempfehlung:  
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2020):  
Neuorientierung der Raumordnung in Bayern.  
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 117.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01173>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft  
Vahrenwalder Str. 247  
30179 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0  
Fax +49 511 34842-41  
[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)  
[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

Dieses Positionspapier enthält zentrale Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL). Es wurde erarbeitet von:

*Prof. Dr. Manfred Miosga*, Universität Bayreuth  
(Leiter der Arbeitsgruppe)

**Sebastian Büchs**, Regierung von Unterfranken, Würzburg

*Dr. Simon Dudek*, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt  
(Geschäftsführer der Arbeitsgruppe)

*Prof. Dr. Andreas Klee*, Geschäftsstelle der ARL, Hannover

*Prof. Dr. Ralf Klein*, Julius-Maximilian-Universität Würzburg

**Christiane Odewald**, Regierung von Oberfranken, Bayreuth

*Dr. Reinhard Paesler*, Gröbenzell

*Dr. Theophil Weick*, Regensburg

*Prof. Dr. Hans-Martin Zademach*, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt



# NEUORIENTIERUNG DER RAUMORDNUNG IN BAYERN

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Analyse der Situation der bayerischen Landesplanung
- 3 Landesentwicklung vor großen Herausforderungen
- 4 Visionen für eine Renaissance raumbezogener Planung und Politik in Bayern
  - 4.1 Landesentwicklungspolitik ethisch und normativ neu fundieren
  - 4.2 Glaubwürdigkeit wiedergewinnen
  - 4.3 Moderationsaufgabe des Staates und Stärkung der Partizipation
  - 4.4 Raumbewachung ausbauen, wirksames Monitoring einführen
  - 4.5 Stärkung der regionalen Ebene
  - 4.6 Image und Kommunikation
  - 4.7 Instrumentarium ergänzen
  - 4.8 Raumordnung für Experimente und soziale Innovationen öffnen
  - 4.9 Bayerische Forschungsstelle „Räumliche Gerechtigkeit“ schaffen
- 5 Fazit: die Neuorientierung der Landesentwicklung als Herausforderung

## 1 Einleitung

Nach einer mehr als zwei Jahrzehnte andauernden Phase des Rückbaus der Landesplanung unter den Schlagworten der Deregulierung, Entbürokratisierung und Kommunalisierung, ist in Bayern die Landes- und Regionalplanung wieder in der Diskussion. Erstmals steht wieder explizit eine Schärfung des Instrumentariums zur Debatte: Vor dem Hintergrund einer anhaltend hohen Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche sollen zum einen die Wirkung der Aufweichung des Anbindegebots evaluiert und Ausnahmetatbestände gegebenenfalls wieder zurückgenommen werden. Zum anderen plant die Staatsregierung, das sogenannte 5ha-Ziel zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme als Grundsatz der Landesentwicklung im Landesplanungsgesetz zu verankern. Eine vom Bayerischen Ministerrat am 17. Dezember 2019 beschlossene Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) Bayern hat darüber hinaus die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die Herausforderungen durch den Klimawandel und das Thema nachhaltige Mobilität zum Inhalt.

Auch andere Maßnahmen der jüngsten Vergangenheit deuten auf eine verstärkte Thematisierung landesentwicklungspolitischer Fragestellungen innerhalb der Bayerischen Staatsregierung hin. So wurde kürzlich eine weitere Dezentralisierung von staatlichen Behörden beschlossen, um die Regionen zu stärken. Dies kann als Initiative gewertet werden, regionalen Disparitäten entgegenzuwirken.

Dieses Positionspapier möchte diese Wiederaufwertung der Landesentwicklungspolitik inhaltlich begleiten. Es thematisiert aktuelle Problemlagen und formuliert politische Handlungsoptionen für eine glaubwürdige und erfolgreiche Raumordnung in Bayern. Grundlage dieser Ausführungen sind die Überlegungen und Diskussionen der im Dezember 2017 initiierten Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL.

## 2 Analyse der Situation der bayerischen Landesplanung

Landesentwicklung in Bayern galt über Jahrzehnte als Erfolgsmodell und Vorbild für andere europäische Staaten und die Bundesländer Deutschlands. Die seit den 1970er-Jahren verfolgte Strategie der Dezentralisierung der Hochschulbildung hat zur Gründung und Stärkung von Universitäts- und Fachhochschulstandorten in ländlichen Räumen geführt. Damit sind wesentliche Standorte der Innovation und Wissensgesellschaft außerhalb der Metropolen entwickelt worden.

Die Orientierung der Siedlungsentwicklung an Zentralen Orten und Entwicklungsachsen sowie differenzierte Instrumente zur Freiflächensicherung haben über lange Zeit zum Erhalt einer qualitätsvollen, ökologisch wertvollen und insbesondere auch im touristischen Sinn attraktiven Kulturlandschaft in Bayern beigetragen.

Die Verbindung von räumlicher Planung und sektoraler Ressortfinanzierung – nach der einfachen Formel „Landesentwicklung = Planung plus Finanzierung“, verbunden mit dem Vorhalteprinzip – hat über einen langen Zeitraum zum Ausbau der Infrastruktur, insbesondere der Daseinsvorsorge, in ländlichen Regionen geführt. Dabei ist die koordinierende Fähigkeit der überörtlichen und überfachlichen Raumplanung von besonderer Bedeutung gewesen. In den letzten Jahren – insbesondere vor dem Erlass der 10-H-Regelung – hat sich die Regionalplanung dadurch bewähren können, die Standortsuche für Windenergieanlagen auf eine sachliche und ausgewogene Basis zu stellen. Damit konnten sorgsam abgewogene Flächenkulissen für die Windenergienutzung in einigen Planungsregionen bereitgestellt werden und ein kontroverser gesellschaftlicher Diskurs versachlicht werden.

In den letzten Jahrzehnten ist die Landes- und Regionalplanung in Bayern jedoch unter organisatorischen, inhaltlichen und personellen Gesichtspunkten kontinuierlich geschwächt worden. Eine Übersicht über die Reformen in der bayerischen Raumordnung seit 1997 gibt Abbildung 1. Vier Entwicklungslinien lassen sich dabei ausmachen:

- > Im politischen Diskurs wurde die Landes- und Regionalplanung immer wieder als Investitionshemmnis und Bremse für wirtschaftliche Entwicklungen diskreditiert und ihr gemeinwohlorientierter Auftrag abgewertet zugunsten einer wachstums- und wettbewerbsorientierten Standortpolitik.
- > Die zahlreichen Reformen des Landesplanungsgesetzes, die vielen Neufassungen des Landesentwicklungsprogramms, einzelne Ministerialerlasse etc. haben zu einem Bündel von Veränderungen geführt (z.B. inflationäre Ausweisung Zentraler Orte, umfangreiche Ausdehnung des Raumes mit besonderem Handlungsbedarf, Aufweichung des Anbindegebots, Rückbau der Regelungskompetenz, Reduzierung der inhaltlichen Bereiche des Landesentwicklungsprogramms, Doppelsicherungsverbot), die die Gestaltungsfähigkeit der Landes- und Regionalplanung reduzieren und ihre Glaubwürdigkeit gefährden.
- > Im Zuge des Verlusts der übergeordneten, koordinativen Funktion der Landesplanung kam es zu einer Fragmentierung der Zuständigkeiten auf verschiedene Ressorts und einer Unübersichtlichkeit planerischer Initiativen im Mehrebenensystem. Die Folgen sind erhöhte Transaktionskosten (insbesondere Informationsbeschaffungs- und Anbahnungskosten) auf den nachgelagerten Ebenen sowie ein zunehmender Wettbewerb zwischen den Ressorts mit jeweils eigenen Regionalisierungsstrategien (z.B. Bildungsregion, Gesundheitsregion, Regionalmanagement, Energieregionen LEADER-Förderung) mit jeweils wiederum eigenen Managementeinrichtungen.
- > Durch finanzielle Einsparungen und nicht zuletzt durch einen erheblichen Personalabbau wurden die fachlichen und organisatorischen Handlungskapazitäten der Regional- und Landesplanung deutlich reduziert.



Aufgrund der institutionellen Schwächung und der langjährigen Defensivposition hat es die Landes- und Regionalplanung aus eigener Kraft bisher nicht ausreichend geschafft, sich in ihrer Außen- darstellung und Kommunikationspolitik an die sich wandelnden Bedürfnisse einer zunehmend auf digitalen Medien basierenden Gesellschaft anzupassen. Planwerke sind in ihren textlichen und kar- tographischen Darstellungen nach wie vor schwer lesbar und nicht leicht verständlich. Es fehlen eingängige Imaginationen (Raumbilder) und Methoden zu deren Vermittlung und Verankerung in gesellschaftlichen Diskursen.

<p><b>LEP 1994:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffnung der Grenzen (Zusammenbruch von Wirtschaftssystemen des ehem. Ostblocks, Migration)</li> <li>• Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit nach außen</li> <li>• Gewährleistung der Funktionsfähigkeit nach innen</li> </ul>	<p><b>LEP 2003:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rio de Janeiro: Agenda 21</li> <li>• Nachhaltigkeit als „Wertmaßstab“ bei der Umsetzung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen</li> <li>• Klimawandel, Globalisierung, Ressourcenverbrauch</li> <li>• Regionale Kompetenzen stärken</li> </ul>	<p><b>LEP 2006:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Straffung der Inhalte gem. BayLplG 2004</li> <li>• Landesentwicklung als Aufgabe der regionalen und kommunalen Ebene</li> <li>• „Vorrangprinzip“ für strukturschwache ländliche Teilräume</li> <li>• Anbindegebot</li> <li>• <b>Anpassung Regionalpläne an LEP innerhalb von 3 Jahren</b></li> </ul> <p><b>Regionalmanagement</b> als neues Förderinstrument der Landesentwicklung</p>	<p><b>LEP 2013:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leitbild: „Bayern 2025 – Entwicklungschancen nutzen, Werte und Vielfalt bewahren, Lebensqualität sichern“</li> <li>• Herausforderungen: Demographischer Wandel, Globalisierung, Klimawandel, Energiewende</li> </ul> <p><b>Förderrichtlinien FÖRReg (2014) und FÖRLa (2017):</b> Demographischer Wandel, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Siedlungsentwicklung, Regionale Identität, Klimawandel, Energie</p> <p><b>Projekte Entwicklungsgutachten Grenzraum BY – CR</b></p>	<p><b>LEP 2020 (geplant):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichwertige Lebensverhältnisse und starke Kommunen</li> <li>• Klimawandel und gesunde Umwelt</li> <li>• Nachhaltige Mobilität</li> </ul> <p><b>Förderrichtlinien FÖRReg (2014) und FÖRLa (2017):</b> Demographischer Wandel, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Siedlungsentwicklung, Regionale Identität, Klimawandel, Energie</p> <p><b>Heimatprojekte des StMFH:</b> Regionale Identität, Heimat Digital, Demographie</p> <p><b>Projekte Entwicklungsgutachte BY-CR</b></p> <p><b>Prämierungen (Wettbewerb Gütesiegel Heimatdorf, Heimatpreis Bayern)</b></p>
---	--	---	---	---

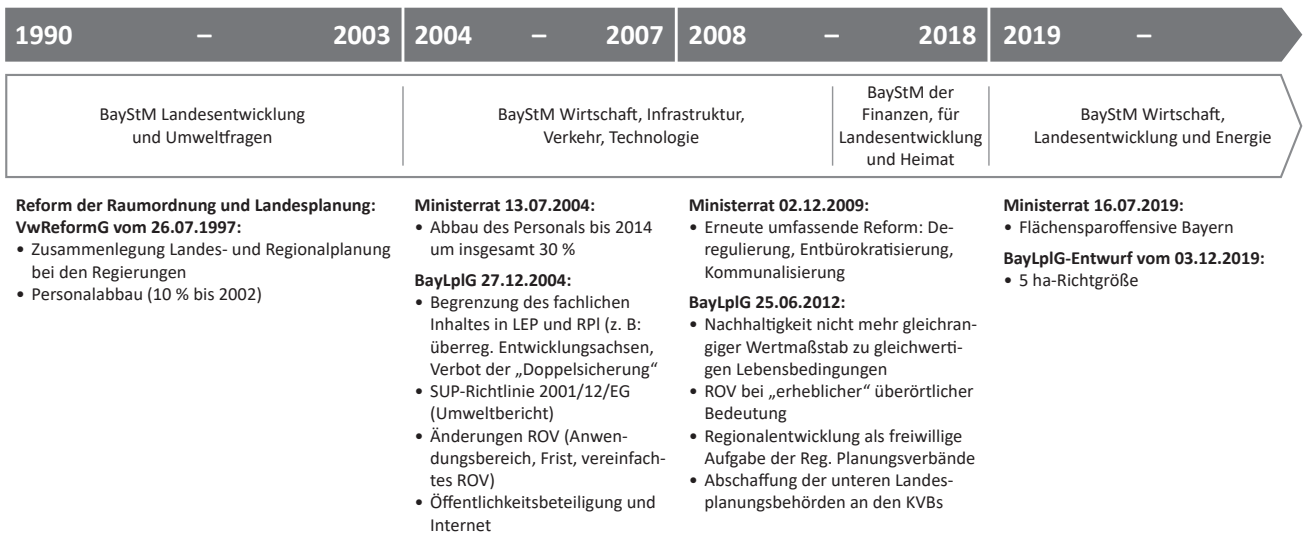


Abb. 1: Reformen in der bayerischen Landesentwicklung seit 1997

### 3 Landesentwicklung vor großen Herausforderungen

Die Handlungserfordernisse für die Landesplanung nahmen in den letzten Jahren jedoch deutlich zu:

- > Die demographische Entwicklung, insbesondere die anhaltend hohen Zuwanderungen in die Metropolen, lösen dort neue Ansprüche und Konflikte in Bezug auf die Raumnutzung aus. Die Überlastung von Infrastrukturen und überhitzte Immobilienmärkte sind die Folgen.
- > Die Dezentralisierung ökonomischer Aktivität führt zu neuen Flächennutzungsansprüchen auch außerhalb der Metropolen.

- > In den ländlichen Räumen bestehen Defizite in der Daseinsvorsorge (Alltagsversorgung, Gesundheitswesen, öffentliche Mobilitätsangebote) und in der Ausstattung mit wichtigen technischen Basisinfrastrukturen (Breitbandversorgung).
- > Den boomenden Metropolen stehen stagnierende und schrumpfende Regionen mit Leerstandsproblemen und ausgedünnten Ortskernen gegenüber. Im Wachstum herrscht ein Süd-Nord-Gefälle zulasten des nordbayerischen Raums.
- > Die kommunale Leistungsfähigkeit (Personal- und Finanzausstattung) ist ungleich verteilt und erschwert die Übernahme der Verantwortung für Teile der Raumentwicklung und für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge. Zudem verschärft der Rückzug der Planung den Wettbewerb unter den Kommunen.
- > Die Flächenneuanspruchnahme ist auf einem anhaltend hohen Niveau und verfehlt die Zielvorgaben des sparsamen Umgangs mit Fläche. Insbesondere in nicht zentralen Orten und in Gemeinden in schrumpfenden bzw. stagnierenden Regionen ist sie überdurchschnittlich groß und führt zu ineffizienten Mustern der Flächennutzung (disperse Siedlungsstrukturen, Donut-Effekt, dysfunktionale Immobilienmärkte).
- > Der Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der Windenergie an Land, ist in Bayern – auch aufgrund der 10-H-Regelung – ins Stocken geraten und gefährdet die Ziele des Klimaschutzes und der Energiewende.
- > Die drohende Klimakrise, die Notwendigkeit eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Transformationsprozesses und sich dadurch wandelnde Ansprüche an Raumnutzungen erfordern in den nächsten Jahren handlungsfähige Institutionen für den sorgsamen Umgang mit dem Raum.

Eine wachsende Unzufriedenheit mit den Verhältnissen hat zu unterschiedlichen Initiativen geführt, welche die Frage der räumlichen Disparitäten wieder stärker in den Mittelpunkt der Politik rückten. Dies mündete in der Aufnahme der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel in die Bayerische Verfassung.

An die Seite der skizzierten Herausforderungen treten neue Komplexitäten in der Gesellschaft. Die Digitalisierung hat das Potenzial, die Arbeitswelt neu zu organisieren und Stadt-Land-Gegensätze abzumildern. Flucht- und Migrationsbewegungen, die Menschen nach Bayern führen, haben Auswirkungen auf die demographische Entwicklung und die Arbeitsmarktstruktur im Freistaat. Darüber hinaus führt der ökologisch-nachhaltige Wertewandel in der Gesellschaft zu veränderten Mobilitätsbedürfnissen. Im Natur- und Umweltschutz zeigen die plebiszitären Initiativen der vergangenen Jahrzehnte auch eine höhere Partizipationsbereitschaft in der Bevölkerung an. Der anstehende notwendige Transformationsprozess hin zu einer nachhaltigen, klimaneutralen Lebens- und Wirtschaftsweise erhöht den Bedarf an politischer Gestaltung.

Diese Herausforderungen einerseits sowie soziale und räumliche Tendenzen der Desintegration unterstreichen die Notwendigkeit, auch in räumlicher Hinsicht einen wirksamen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt zu leisten. Dies erfordert jedoch ein verändertes Staatsverständnis. Deregulierung, Kommunalisierung und Entbürokratisierung haben in erster Linie den Konkurrenzkampf unter den Kommunen um die Ansiedlung von Unternehmen und Bevölkerung befeuert und nicht zu den erforderlichen Ergebnissen einer nachhaltigen Entwicklung geführt. Der Rückzug aus der Steuerungsverantwortung und die Delegation auf die Kommunen tragen zu einer Kommunalisierung von Konflikten um Flächennutzung bei. Ein vorausschauender Umgang mit knappen Ressourcen erfordert jedoch wiederum klare staatliche Rahmensetzungen. Notwendig ist die Herausbildung eines aktiven und gestaltenden Staates, der bewusst Zielvorgaben setzt und regulierend eingreift.

Angesichts dieser Herausforderungen hat schließlich auch die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, die zur Frage der Umsetzung dieses Staatsziels eingerichtet wurde, ein umfassendes Handlungsprogramm eingefordert, das mit einer substanziellen Aufwertung der raumbezogenen Planung und Entwicklung verbunden sein muss. Zudem fordert gegenwärtig ein breites Bündnis der Fachakademien, Fachverbände und Kammern eine umfassende Revision der Landesentwicklung in Bayern ein mit dem Ziel, „Wege zu einem besseren LEP“<sup>1</sup> zu beschreiten. Ein offener Appell des Bündnisses an den Ministerpräsidenten, seinen Stellvertreter und Landesplanungsminister sowie die Landtagspräsidentin fordert aktuell eine Initiative zu einer transformativen Entwicklung des Landes und bietet die Mitarbeit an einem Runden Tisch an.

Die Erfahrungen der aktuellen Corona-Krise haben die Bedeutung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge wieder stärker ins Bewusstsein gerufen. Ein leistungsfähiges Netz möglichst dezentraler Versorgungseinrichtungen insbesondere in den Feldern der medizinischen Versorgung, der Nahversorgung, der Mobilität, der Telekommunikation und der sozialen Dienstleistungen sind als „systemrelevant“ erfahrbar geworden. Eine einseitige Ausrichtung dieser fundamentalen Dienstleistungen an dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit mit der Folge unterschiedlicher Qualitäten im Raum, hat sich als riskant erwiesen und steigert die Verletzlichkeit der Gesellschaft. Eine Stärkung der Landes- und Regionalplanung als konzeptionelle Grundlegung und eine Ausweitung staatlicher Investitionen für die möglichst wohnortnahe Bereitstellung dieser fundamentalen Dienstleistungen ist somit ein wesentlicher Beitrag zur Verringerung der Krisenanfälligkeit des Landes.

Landes- und Regionalplanung findet in Bayern seit den 1970er-Jahren in der gleichen räumlichen Gebietskulisse statt. Raumstrukturelle Veränderungen haben jedoch zu neuen Verflechtungsbeziehungen und raumbezogenen Funktions- und Arbeitsteilungen geführt, die bisher nicht zu neuen administrativen Regionalisierungen geführt haben. Selten kam es zu Diskussionen über die veränderten Anforderungen einer modernen staatlichen Verwaltung an ihre raumbezogenen Institutionen. Die Diskussion, die jüngst um einen achten Regierungsbezirk für München angeregt worden ist, könnte ein Gelegenheitsfenster für eine umfassende Diskussion über den raumbezogenen Staatsaufbau und die jeweiligen Funktionszuweisungen eröffnen.

## **4 Visionen für eine Renaissance raumbezogener Planung und Politik in Bayern**

### **4.1 Landesentwicklungspolitik ethisch und normativ neu fundieren**

Die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse hat in ihrem Abschlussbericht mit dem Konzept der „Räumlichen Gerechtigkeit“ eine neue normativ-ethische Fundierung der Landesentwicklungspolitik skizziert und in ein umfassendes Politikprogramm operationalisiert. Das Konzept der Räumlichen Gerechtigkeit dient als moralischer Bezugspunkt und liefert eine starke philosophische Begründung einer Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Räumliche Gerechtigkeit beschreibt einen Anspruch an raumbezogene Politikgestaltung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, der sich an der Menschenwürde und an unveräußerlichen Grundrechten orientiert. Das Konzept fundiert etablierte Raumkonzepte (z.B. Zentrale-Orte-Konzept, Gebietskategorien) und rahmt die Nomenklaturen (Ziele, Grundsätze) der Raumordnung. Es bietet ein nachvollziehbares Zielsystem, das sich auch an individuellen Nutzenversprechen orientiert (soziale Gerechtigkeit in räumlicher Perspektive, gesellschaftliche Teilhabe, Entfaltungschancen der Persönlichkeit). Eine Neuorientierung der Raumordnung in Bayern sollte die Räumliche Gerechtigkeit zu ihrem übergeordneten Leitmotiv erheben, als ethischen Kompass für

<sup>1</sup> <https://www.besseres-lep-bayern.de/> (29.07.2020).

eine nachhaltige Raumentwicklung und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse anerkennen und für die Konkretisierung ihres Zielsystems nutzen. Räumliche Gerechtigkeit fußt auf vier Dimensionen:

- > Das Prinzip der *Verteilungsgerechtigkeit* sichert den gleichen Zugang zu den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in guter Qualität durch eine gute Erreichbarkeit.
- > *Chancengerechtigkeit* garantiert die Bereitstellung und einen möglichst leichten Zugang zu differenzierten Angeboten der Daseinsvorsorge. Sie schafft Rahmenbedingungen, die eine freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen und befördern (Entwicklungschancen, Aufstiegsmöglichkeiten).
- > *Verfahrensgerechtigkeit* sichert die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten der Menschen an den gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen (z.B. zu Mindestqualitäten, Substituten, akzeptablen Differenzen) und an Entwicklungsprozessen.
- > *Generationengerechtigkeit* rahmt räumliche Entwicklungsprozesse und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse normativ durch das Postulat der Nachhaltigkeit.

Räumliche Gerechtigkeit setzt am „Outcome“ raumbezogener Planung und Politik an und nimmt eine verallgemeinerbare Individualperspektive ein. Vulnerable Gruppen der Gesellschaft erfahren durch das Prinzip eine besondere Aufwertung. Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission und noch deutlicher das von ihr beauftragte begleitende Gutachten entwickeln einen umfassenden politischen Ansatz zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit als konsistentes Programm in der Mehrebenenverflechtung der Politik im Freistaat Bayern. Der Landes- und Regionalplanung kommt dabei die zentrale Aufgabe der inhaltlichen Abstimmung und fachlichen Koordination zwischen Staat und Kommunen und bei der Koordination der Fachplanungen zu. Räumliche Gerechtigkeit erfordert die Aufwertung und Stärkung der Landesentwicklung im Freistaat und eine Renaissance der Kopplung von räumlicher Planung und ressortbezogener Finanzierung.

## 4.2 Glaubwürdigkeit wiedergewinnen

Landesplanung trifft mit der Formulierung abschließend abgewogener Zielsetzungen verbindliche Regelungen und gibt Richtungen für Abwägungsprozesse vor. Daher muss sie in ihren Konzepten überzeugend und glaubwürdig sein und ihre Leitvorstellungen auch umsetzen können. Dazu muss sie konzeptionell, institutionell und inhaltlich reformiert werden.

*Konzeptionell* spielt nach wie vor das Konzept der Zentralen Orte eine wichtige Rolle bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Ausgestaltung räumlicher Gerechtigkeit. Über Zentrale Orte werden die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, hierarchisch abgestuft, räumlich so verteilt, dass sie in allen Landesteilen mit vergleichbarem Aufwand erreichbar und barrierefrei zugänglich sind. Die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte sorgt für kompakte Siedlungsstrukturen, positive ökonomische Externalitäten und tragfähige soziale Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen. Das Zentrale-Orte-Konzept ist grundsätzlich hervorragend dazu geeignet, die Leitidee der nachhaltigen Entwicklung zielführend zu operationalisieren und räumlich zu organisieren. Dazu muss es jedoch glaubwürdig umgesetzt werden. Um die Glaubwürdigkeit wiederherzustellen, ist es dringend erforderlich, die Aufweichung des Zentrale-Orte-Konzepts zu korrigieren. Insbesondere die inflationäre Aufstufung von Orten zu Mittel- und Oberzentren muss nach realistischen Kriterien neu justiert werden. Dazu gehört auch eine verlässliche Garantie der Ausstattung Zentraler Orte mit den jeweiligen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Der explizite Ausschluss eines Rechtsanspruches auf eine bestimmte Ausstattung der Zentralen Orte mit staatlichen Einrichtungen sollte überdacht und eine verbindliche Regelung zur Sicherstellung der Qualität und Funktionsfähigkeit Zentraler Orte getroffen werden.

Als Ergebnis von Analysen der Umsetzung des jeweiligen Konzepts in den Ländern fordert der Raumordnungsbericht des Bundes zu Recht eine strategische Weiterentwicklung der Zentralen-Orte-Konzepte. Danach ist im Zusammenhang mit der Prüfung von Mindeststandards und der Tragfähigkeit die Anzahl der Zentralen Orte zu reduzieren. Für das Landesentwicklungsprogramm Bayern kann daraus abgeleitet werden, dass für die Zentren wie auch die zentralörtlichen Bereiche durchgängig Tragfähigkeitsschwellen definiert werden sollten. Zudem werden Instrumente benötigt, um eine Konzentration der gewerblichen und der Wohnsiedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte wieder zu forcieren, um deren Tragfähigkeit und Funktionsweise sicherzustellen. In den letzten Jahren sind neue Flächen überdurchschnittlich in nicht zentralen Gemeinden in Anspruch genommen worden. Die aktuelle Praxis in der Umsetzung der landesplanerischen Vorgaben muss geschärft werden, um eine Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren und eine Ansiedlungskonkurrenz von nicht zentralen und Zentralen Orten zu unterbinden. Neben einer klaren Bezifferung von Zielwerten (z.B. 5 ha/Tag) und einer verbindlichen Festlegung von gemeinschaftlichen Richtwerten für den Flächenverbrauch im Landesentwicklungsprogramm und schärferen Verwaltungsvorschriften zum Bedarfsnachweis neu auszuweisender Baugebiete in Gemeinden sind dies Maßnahmen zur Stärkung der Kompetenzen der Kommunen in der Innenentwicklung, wie sie etwa der Bayerische Gemeindetag vorgeschlagen hat.<sup>2</sup> Wird die Ausweisung als Zentraler Ort als Mittel kommunalen Marketings verstanden, ist für die Produktplatzierung und den Markterfolg entscheidend, dass das Produktversprechen durch die vorgefundene Produktqualität, die durch das Prädikat zu erwarten ist, auch eingehalten wird. So sind zentralörtliche Einstufungen beispielsweise für unternehmerische Standortentscheidungen von Bedeutung, weil damit infrastrukturelle Ausstattung, Standort- und Fühlungsvorteile verbunden werden. Ist diese Qualität nicht vorhanden, verliert das Instrument Zentraler Ort an Wirkung. Eine Überprüfung zentralörtlicher Einstufungen ist daher auch aus Gründen der Qualitätssicherung des Wirtschaftsstandortes geboten.

Glaubwürdigkeit sollte auch für andere Elemente des Landesentwicklungsprogramms wie beispielsweise die Einteilung in Gebietskategorien gelten. Eine überdimensionierte Ausweisung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf ist einer Konzentration des Fördermitteleinsatzes auf bedürftige Regionen und eine Angleichung der Entwicklungsdynamik der Regionen nicht angemessen. Gegebenenfalls ist hier eine Abstufung der Förderintensität vorzunehmen und der Handlungsbedarf konkret und differenziert zu benennen.

Um Glaubwürdigkeit wiederherzustellen, muss die Landesentwicklung zudem *institutionell* wieder aufgewertet werden: Die Investitionsstrategien der einzelnen Ressorts müssen gewährleisten, dass die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit das gemeinsame übergeordnete Investitionsziel darstellt. Dazu ist eine koordinierende Funktion der Landesentwicklung herzustellen. Diese muss als positives gestalterisches Element eines lösungsorientierten staatlichen Handelns verstanden und anerkannt werden. Im Sinne eines erweiterten Koordinierungsauftrags der Raumordnung darf sich Planung dabei nicht alleine auf die Gestaltung des Raums beschränken, sondern soll auch auf Entwicklungsprozesse im Raum einwirken. Hierfür braucht es einen verlässlichen politischen Rahmen, geeignete tragfähige Leitbilder und verbindliche Ziele sowie eine gesetzliche Aufwertung bzw. Beachtung der Raumordnungsklauseln in den Rechtsvorschriften des Bundes und des Landes. Bei der Formulierung der Leitbilder sollte darauf geachtet werden, dass diese nach Möglichkeit partizipativ zu gestalten sind.

*Inhaltlich* bedeutet dies, dass alle Themenfelder, die der Herstellung räumlicher Gerechtigkeit dienlich sind, im Landesentwicklungsprogramm thematisch behandelt und strategisch zusammengeführt werden. Die Inhalte des Landesentwicklungsprogramms sind daher nach den Erfordernissen der räumlichen Gerechtigkeit auszugestalten. Ein schlankes Landesentwicklungsprogramm um seiner selbst willen ist nicht sinnvoll. Im Prozess der Erstellung oder Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms muss die koordinierende Funktion deutlich zum Tragen kommen. Der Pro-

---

2 <https://www.bay-gemeindetag.de/media/21578/positionspapier.pdf> (17.10.2020).

zess seiner Erstellung sollte daher der zentralen strategischen Ausrichtung der Ressortpolitiken dienen und dieser vorausgehen. Die Formel „Landesentwicklung = Planung + Finanzierung“ muss wieder Gültigkeit erhalten.

Zur Herstellung der Glaubwürdigkeit gehört auch, dass die erforderliche Koordinationsfunktion der räumlichen Planung wirksam ausgeübt werden kann. Innerhalb der Handlungsstrukturen der Staatsregierung muss die räumliche Planung den erforderlichen Stellenwert erhalten sowie personell und finanziell befähigt werden, die Koordinationsaufgabe erfüllen zu können. Im Ministerrat sollte daher stets geprüft werden, ob eine Kabinettsvorlage der Herstellung räumlicher Gerechtigkeit, gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie einer nachhaltigen Raumentwicklung dienlich ist.

### 4.3 Moderationsaufgabe des Staates und Stärkung der Partizipation

Der Staat hat die Steuerungs- und Lenkungsfunktion in der Raumordnung inne. Daraus resultieren unter anderem Aufgaben in der Regelung von Raumnutzungskonflikten, die Schutzfunktion bei Ökologie und Lebensgrundlagen sowie die flächenbezogene Rahmensetzung hinsichtlich Verkehr, Siedlung und Flächeneignung. Als Instrumente stehen ihm hierfür das Landesentwicklungsprogramm und die Regionalpläne zur Verfügung. Das Landesentwicklungsprogramm soll drei Kernaufgaben erfüllen:

- > einen gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich des Erfordernisses planerischen Eingreifens sowie dessen planungspolitischer Ausrichtung herbeiführen und ausgestalten,
- > unterschiedliche Handlungslogiken der zu koordinierenden Teilsysteme hinsichtlich ihrer Aussagen zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Raumordnung in Einklang bringen und darauf aufbauend wirksame Anreize oder finanzielle Fördermöglichkeiten in Raumordnungsklauseln vorsehen,
- > planerische Festlegungen mit Finanzierungsinstrumenten verknüpfen.

Daneben sollte die Steuerungs- und Lenkungsfunktion anhand sogenannter smarter Zielsetzungen (spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch, terminierbar) erfüllt werden. Dies ermöglicht ein prozessorientiertes Vorgehen in der Raumordnung, deren Umsetzung und Fortschritt jederzeit überprüfbar und korrigierbar ist.

Glaubwürdigkeit lässt sich in Planungsprozessen darüber hinaus durch eine Ausweitung der Beteiligungsformen erreichen. Durch eine Öffnung der Prozesse in der Raumordnung kann so auf lokale Wissensbestände in der Zivilgesellschaft zurückgegriffen werden. Ein möglicher Ansatzpunkt hierfür ist die von der bayerischen Ministerkonferenz beschlossene Leitbildentwicklung durch die Landes- und Regionalplanung. Hier kann durch Partizipationsmöglichkeiten die Akzeptanz raumwirksamer Entscheidungen gesteigert werden. Die Landesplanung nimmt dabei eine moderierende Rolle ein. Vorrangige Aufgabe ist die kluge Gestaltung des Beteiligungsprozesses, den sie mit Analysen und Bewertungen begleitet. Durch die Einrichtung von Bürgerbüros als Treffpunkte von Planungsträgern und Bevölkerung wird die Transparenz der Verfahren weiter gestärkt und die Partizipationsbereitschaft gefördert.

### 4.4 Raubeobachtung ausbauen, wirksames Monitoring einführen

Eine zielorientierte „smarte“ Landesentwicklung braucht eine wirksame Raubeobachtung und Erfolgskontrolle. Dafür kann das Rauminformationssystem des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ein Vorbild sein.



Das BBSR hat sein Online-Rauminformationssystem INKAR (Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung) jüngst um das Zentrale-Orte-Monitoring (ZOM) erweitert. Die räumliche Auflösung des Zentrale-Orte-Monitorings ist gemeindegerecht, sodass die Daten auch für die Landesplanung in Bayern zur Verfügung stehen. Bei der Fortschreibung des bayerischen Landesentwicklungsprogramms sollte die Ausweisung der Zentralen Orte einschließlich der Erreichbarkeit in ihren zentralörtlichen Bereichen auf der Grundlage des Monitorings evaluiert werden.

Für die Organisation der grundzentralen Daseinsvorsorge hat sich die Gemeindeebene als zu ungenau und damit unbrauchbar erwiesen. Die 2.056 Gemeinden Bayerns haben über 42.000 Gemeindeteile, somit durchschnittlich 20 Gemeindeteile pro Gemeinde. Für die Bestimmung von Erreichbarkeiten oder Pendeldistanzen werden bislang abstrakte räumliche Median- oder Mittelwerte der Gemeinden verwendet. Dem steht die Notwendigkeit gegenüber, z.B. Notfalleinrichtungen standortgenau planen zu müssen. Gleiches gilt auch für andere Einrichtungen der Daseinsvorsorge und deren Erreichbarkeit. Als Planungsgrundlage sollte deshalb das Angebot öffentlicher und privater Einrichtungen adressengau betrachtet werden, um Erreichbarkeiten exakt bestimmen zu können. Für die Nachfrageseite sollten Angaben zur Bevölkerungs- und Haushaltstruktur kleinräumig ausgewiesen werden. Um Standortnetze und Versorgungsangebote zielgenau planen zu können, ist eine Konkretisierung des Zentrale-Ort-Konzepts sinnvoll. So sollten gerade innerhalb der größeren Kommunen abgestufte zentralörtliche Standortnetze ausgewiesen werden, auf die zentralörtliche Einrichtungen zu konzentrieren sind.

Die Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen hat zur Operationalisierung der Dimensionen räumlicher Gerechtigkeit ein Konzept zur Messung und zum Monitoring entwickelt und einen Indikatorenkatalog vorgeschlagen. Neben der Erreichbarkeit öffentlicher Leistungen spielt dabei auch der soziale Zusammenhalt vor Ort eine wichtige Rolle. Durch eine aktive Zivilgesellschaft und eine starke Integration der Gemeindebewohner bilden sich resiliente Strukturen aus, die einen Ort zukunftsfähig machen. Hier gilt es zu prüfen, ob der soziale Zusammenhalt in den Kommunen anhand eines geeigneten Monitorings erfasst werden kann, um staatlicherseits auf Verschiebungen in der Gesellschaft reagieren zu können.

Von zentraler Bedeutung im Rahmen einer Neuausrichtung der Raumordnung ist und bleibt die institutionelle Verankerung eines Controlling-Systems als „Herzstück strategischer Planung“. Erst durch genaue Kenntnis vorhandener Relationen im institutionellen Gefüge sowie der Wirkung von Planfestlegungen und Abstimmungsergebnissen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen lassen sich Defizite im institutionellen Handlungskontext feststellen und analysieren. So lässt sich die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit des Planungssystems (als lernendes System) schlussendlich dauerhaft gewährleisten.

#### **4.5 Stärkung der regionalen Ebene**

Entscheidende Bedeutung bei der Ausgestaltung des institutionellen Handlungskontextes kommt der Aufgabenteilung zwischen Landes- und Regionalplanung zu. Dabei muss – unter Aufbrechen traditioneller Denkmuster – der Grundsatz gelten, dass das bisher eher hierarchisch geprägte Verhältnis zukünftig partnerschaftlich(er) ausgestaltet wird. Der Landesebene kommt die Aufgabe zu, Leitbilder und Handlungsstrategien zu formulieren, während die Region als Handlungsebene den konkretisierenden Regionalplan erarbeitet und bei teilräumlichen Entwicklungsansätzen des Landes verstärkt eingebunden wird.

Für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung bedarf es dabei geeigneter Strukturen. Die Verlagerung verschiedener Aufgaben auf die regionale Ebene und die Zersplitterung des Förderinstrumentariums der Regionalentwicklung auf unterschiedliche Ressorts und Fachplanungen, wie z.B. Landesentwicklung, Heimat, Städtebau, Ländliche Entwicklung, Energie und Umwelt, führt zu einem

ineffizienten Einsatz öffentlicher Finanzmittel und einer Abkopplung von fachübergreifenden gesamtträumlichen Zielsetzungen. Notwendig sind deshalb vor allem auf regionaler Ebene transparentere Strukturen und eine bessere Koordination der verschiedenen Förderprogramme mit den regionalplanerischen Entwicklungszielen. Die Schaffung geeigneter hauptamtlicher Strukturen bei den Regionalen Planungsverbänden ist notwendig, um diese zu einer handlungsfähigen und wirkungsvollen Organisation weiterzuentwickeln. In diesem Zuge sollten Entscheidungs- und Arbeitsebene der Planungsverbände in der Region zusammengeführt werden. Hierfür sind hauptamtliche Verbandsstrukturen mit ausreichend personeller Ausstattung in der Region unverzichtbar. Gerade im Sinne einer strategischen Regionalplanung mit einem hohen Stellenwert der Kommunikation und Zusammenarbeit der Akteure vor Ort ist es wichtig, die Planung selbst auch in der Region wahrzunehmen.

Über die Regionalplanung hinaus könnten diese gestärkten Verbände als Regionalagenturen ebenso Aufgaben des Regionalmanagements und weitere Aufgaben aus den Bereichen Nahverkehrsplanung, Wirtschaftsförderung, Zusammenführung von Förderprogrammen sowie die Verteilung der Fördermittel übernehmen und damit eine Klammer zwischen Regionalplanung und -entwicklung bilden. Eine solche Organisation und die einhergehende enge Verschränkung von Regionalplanung und Förderprogrammen würde zudem die Wirkung regionalplanerischer Festlegungen erhöhen.

Darüber hinaus sollten die beiden bevölkerungsstärksten Regionen München und Nürnberg in Regionalverbände mit Kompetenzen auf den Gebieten der Flächennutzungs- und Infrastrukturplanung und mit direkt gewählten Regionalversammlungen umgewandelt werden. Diese Regionen sollten alle Umlandkreise umfassen. Aufgabenbereich und exakte Abgrenzung dieser Regionen neuer Art wären unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Gutachten von der Politik festzulegen. Außerhalb dieser Metropolregionen eröffnet sich durch die Debatte um einen achten Regierungsbezirk und der dafür notwendigen Verfassungsänderung die Möglichkeit für einen großen Wurf: Die kommunalen Bezirke könnten mit der Regionalplanung zusammengeführt werden, Umsetzungsaufgaben übernehmen (Trägerschaften) und mit Teilaufgaben der staatlichen Bezirke (z.B. Wirtschaftsförderung, Planung des Schienennahverkehrs) angereichert werden. Der Vorteil in der Aufwertung der dritten kommunalen Ebene liegt in der demokratischen Legitimation durch Direktwahl und in der Loslösung planerischer Aufgabenstellungen von Gemeinden und Kreisen. Dies dient der Durchsetzung einer regionalen Perspektive.

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben bedarf es einer angemessenen Personalausstattung auf allen Ebenen. Dem seit Mitte der 1990er-Jahre erfolgten Personalabbau stehen deutliche Aufgabenerweiterungen vor allem auf der regionalen Planungsebene gegenüber. Komplexe Verfahrensabläufe, die Moderation gegensätzlicher Interessenlagen bei der Fortschreibung von Raumordnungsplänen, eine raumordnerische Zusammenarbeit und Regionalentwicklung sowie die Betreuung zahlreicher Regionalinitiativen können mit dem derzeitigen Personalumfang in der Landesentwicklung nicht mehr zufriedenstellend bewältigt werden.

## 4.6 Image und Kommunikation

Durch die Zersplitterung auf verschiedene Ressorts und das teilweise unkoordinierte Nebeneinander planerischer Initiativen auf verschiedenen administrativen Ebenen entstand in der öffentlichen Wahrnehmung das Bild von Raumordnung als Stückwerk ohne grundsätzliche Direktive. Neben den genannten institutionellen und organisatorischen Vorschlägen kann auch eine konzise Kommunikation der Absichten planerischen Handelns diesem öffentlichen Bild entgegenwirken. Ziel muss es sein, die entsprechenden Prozesse für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar zu gestalten und somit auf eine hohe Akzeptanz abzielen. Durch die Kommunikation planerischer Ziele mittels überzeugender Raumbilder, die schnell auf sozialräumliche Problemstellungen reagieren, kann die Raumplanung somit eine klare Bedarfsorientierung signalisieren.



## 4.7 Instrumentarium ergänzen

Das Instrumentarium der Raumordnungspolitik sollte an wichtigen Stellen ergänzt und auf neue raumstrukturelle Verhältnisse und Aufgabenstellungen hin weiterentwickelt werden. So stellt die Sicherung der Alltagsversorgung auf grundzentraler Ebene eine zunehmende Herausforderung dar. Grundzentrale Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die zur Befriedigung alltäglicher bzw. kurzfristiger Bedürfnisse beitragen (z.B. Lebensmitteleinzelhandel) orientieren sich immer weniger an Zentralen Orten. Vielmehr gewährleisten Standorte in einem netzförmigen Zusammenwirken die alltägliche Versorgung. Um ein Ausdünnen dieser Standorte zu vermeiden und zur Sicherung von Versorgungsqualität durch das Zusammenwirken von Standorten, sollten auf der Ebene der grundzentralen Versorgung interkommunale Versorgungsverbände verpflichtend eingeführt werden. Kooperationsaktivitäten zwischen Gemeinden sollten darüber hinaus durch entsprechende Ansätze im kommunalen Finanzausgleich gefördert werden. In ländlichen Räumen können die Versorgungsverbände zudem interkommunale gewerbliche Entwicklungskerne ausweisen, die sich an einer Erschließbarkeit mit schienengebundenen Verkehrsmitteln für den Güter- und Personenverkehr orientieren. Die interkommunalen Verbände dienen der flächensparenden Koordination der Siedlungsentwicklung unterhalb der Mittelzentren zur Erfüllung grundzentraler Versorgungsfunktionen.

Die Sicherung der Kulturlandschaft und landwirtschaftlichen Nutzung – auch zur Eindämmung der Flächenneuanspruchnahme – sollte durch die Einführung landschaftlicher Vorrang- und Vorbehaltsgebiete unterstützt werden. Zusätzlich zu einer konsequenten Ausweisung von Regionalen Grünzügen, die als Ziele der Raumordnung eine Besiedelung bzw. Zersiedelung wertvoller, großräumig zusammenhängender Freiräume verhindern, kann eine neue, multifunktionale Kategorie „Landschaftliches Vorranggebiet zum Grundwasser-, Boden- und Biotopschutz/-verbund“ helfen, den Landschaftsverbrauch zu reduzieren. Dieses Vorranggebiet soll sich insbesondere auf eine extensive Landbewirtschaftung zur Sicherung des Grundwasserkörpers, zum Erosionsschutz, zur Erholungsvorsorge, zur Klimaökologie, zum Biotop- und Artenschutz sowie nicht zuletzt zum Biotopverbund beziehen. Die explizite Festlegung sollte durch die Regionalplanung erfolgen, da dort eine solide Datenlage verfügbar ist, die für eine Letztabwägung als raumordnerisches Ziel erforderlich ist. Darüber hinaus sollte in den Regionalplänen ein Fachbeitrag enthalten sein, der dazu dient, Vorranggebiete für Landwirtschaft festzulegen. In ihnen sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten großflächige Kompensationsmaßnahmen auszuschließen. Somit können Flächenkonkurrenzen zwischen der Landwirtschaft und dem Naturschutz verringert werden und eine räumliche Steuerung großflächiger Kompensationsmaßnahmen in die „Landschaftlichen Vorranggebiete“ hinein würde unterstützt.

Eine Ausweisung von Orten durch die Regionalplanung, die vorrangig auf eine organische Eigenentwicklung beschränkt sind, trägt zu einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme, zur Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte und zur Sicherung ihrer Funktionalität bei. Über die Wiedereinführung der Festlegung von Minstdichten für Bebauungspläne, wie sie bis vor einigen Jahren noch durch die Regionalpläne vorgenommen werden konnten, kann zudem eine flächeneffiziente Siedlungsweise unterstützt werden.<sup>3</sup>

Zu prüfen wäre zudem, eine Freiraum sichernde Vorrang- oder Vorbehaltsausweisung in Regionalplänen zur Grundlage finanzieller Zuwendungen über den kommunalen Finanzausgleich heranzuziehen, quasi als Ausgleich für die durch die Ausweisung eingeschränkten Wachstumsmöglichkeiten im Hinblick auf Gewerbeflächenausweisung und Bevölkerungsansiedlungen. Durch diese finanzielle Inwertsetzung der Freiraumausweisungen erfahren die gemeinwohlorientierten Flä-

---

3 Hinsichtlich der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme z.B. durch die Zuweisung verbindlicher Flächenkontingente sei zudem auf das einschlägige „Positionspapier aus der ARL 111“ verwiesen;  
[https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper\\_111.pdf](https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_111.pdf) (17.10.2020).

chensicherungen eine höhere Akzeptanz durch die Gemeinden. Neben der Verbreiterung und Verstärkung der gemeindlichen Einnahmehasis wären so Anreize gegeben, nachhaltige Entwicklung zu betreiben (Flächenneuanspruchnahme, Schutz der Artenvielfalt, Klimaschutz).

#### **4.8 Raumordnung für Experimente und soziale Innovationen öffnen**

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von Zivilgesellschaft und Sozialinnovationen (das heißt neuen sozialen Praktiken wie beispielsweise Tauschkreisen) als gesellschaftlich und politisch relevante Konzepte gilt es, das Potenzial dieser neuen Kommunikations- und Kooperationsformen für lokale und regionale Entwicklungen auch in der Raumordnung noch stärker als bisher in Wert zu setzen. So ist beispielsweise das Instrumentarium (einschließlich Monitoring, z.B. Leerstandsmelder) der räumlichen Planung dahingehend zu nutzen, die infrastrukturellen Voraussetzungen für die sogenannte sanfte Mobilität (Carsharing, Fahrradverleihsysteme, Bürgerbusse), Giveboxes (z.B. Bücherschränke), aber auch Büroflächen (Coworking Spaces, Serviced Offices) sowie insbesondere Mehrgenerationenhäuser stetig weiter zu entwickeln. Die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) und der Ansatz der Reallabore nehmen in dem Kontext eine wichtige Funktion ein. Entsprechend ist darauf hinzuwirken, dass diese oder vergleichbare Modellvorhaben weiterhin auch in Bayern durchgeführt werden.

#### **4.9 Bayerische Forschungsstelle „Räumliche Gerechtigkeit“ schaffen**

Die Enquete-Kommission hat zur Aufwertung der raumbezogenen Wissensproduktion die Einrichtung einer Bayerischen Forschungsstelle angeregt, die die Umsetzung des Leitziels der Herstellung Räumlicher Gerechtigkeit begleiten soll. Ein *Bayerisches Landesinstitut für die raumbezogene Forschung* in den Bereichen Raumordnung, Landes-, Regional- und Stadtplanung, Städtebau und Ländliche Entwicklung soll Parlament und Regierung durch die anwendungsorientierte Erarbeitung von Konzepten und Handlungsvorschlägen dabei unterstützen, das Verfassungsziel der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verwirklichen.

Neben der wissenschaftlichen Beratung von Politik, Verwaltung und Gesellschaft sind als Kernaufgaben auch die Schaffung und Bereitstellung von raumrelevanten Informationsgrundlagen (Monitoring), die Bereitstellung von Berichten als Grundlage der Politikberatung und zur Information der Fachöffentlichkeit, Expertisen und Fachanalysen, Management und Begleitung von Forschungsprogrammen, Mitarbeit in Fachgremien und die Durchführung von Fachveranstaltungen zu sehen.

Das Institut könnte als Forschungsnetzwerk unter Beteiligung von Hochschulinstituten, Forschungseinrichtungen, Landesämtern und anderen Facheinrichtungen organisiert werden. Hier fungiert das Landesinstitut auch als vermittelnde Instanz zwischen den Analysen der Wissenschaft, normativen Aussagen der Politik und einer pragmatischen Verwaltungsarbeit. Begleitet werden sollte das Institut durch einen unabhängigen wissenschaftlich besetzten „Sachverständigenrat räumliche Gerechtigkeit“ zur Umsetzung des Verfassungsauftrages.

## 5 Fazit: die Neuorientierung der Landesentwicklung als Herausforderung

Ein verändertes Staatsverständnis, eine Reform des Staatsaufbaus, die Umsetzung des Leitbilds der Räumlichen Gerechtigkeit durch die Sicherung des sozialen Zusammenhaltes mittels verstärkter Investitionen in die fundamentalen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und die Gestaltung der Transformation zur Nachhaltigkeit erfordern mutige politische Entscheidungen nicht nur in der Landesentwicklung. In den letzten Monaten hat die Covid-19-Pandemie die Verletzlichkeit der Gesellschaft und die Notwendigkeit einer resilienten Entwicklung unerwartet heftig in den Fokus gerückt. Dadurch wird nicht nur der Aspekt der „systemrelevanten Infrastrukturen“, ihre räumliche Planung und ihre Zugänglichkeit neu zu bewerten sein. Vielmehr deutet die Corona-Krise auf die Herausforderungen der ökologischen, politischen und gesellschaftlichen Krise im Zusammenhang mit der menschengemachten globalen Erwärmung hin. Um existenziellen Schaden abzuwenden sind „nie dagewesene Handlungen“ gefordert. Die Corona-Pandemie zeigt, dass tiefgreifende und einschneidende Maßnahmen dann von einer breiten Mehrheit akzeptiert werden, wenn sie im Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik transparent kommuniziert und nachvollziehbar begründet werden. Dadurch werden neue Ansprüche an die Raumnutzung entstehen, Konflikte auftreten und intensive gesellschaftliche Aushandlungsprozesse ausgelöst.

Die Landesentwicklung hat das Potenzial, in diesem gesellschaftlichen Transformationsprozess eine wesentliche Rolle zu spielen. Sie kann die inhaltliche, instrumentelle und organisatorische Plattform für die Entwicklung eines „neuen Gesellschaftsvertrags“ für die transformative Entwicklung des Landes sein, wenn sie dafür in ausreichendem Maße ertüchtigt wird. Die aktuelle Krisenerfahrung unterstreicht die Notwendigkeit einer Stärkung der räumlichen Planung und Landesentwicklung – auch in Bayern.

## **Aktuelle Positionspapiere aus der ARL** shop.arl-net.de

Nr.

- 117 **Neuorientierung der Raumordnung in Bayern.**  
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Neue Perspektiven einer zukunftsfähigen Raumordnung in Bayern“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bayern der ARL Hannover, 2020.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01173>
- 116 **Zukunft der (Stadt-)Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft.**  
Positionspapier aus der gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2020.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01163>
- 115 **Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung – eine Positionsbestimmung.**  
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“ der ARL. Hannover, 2020.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01153>
- 114 **Small town research in Germany – status quo and recommendations.**  
Position Paper of the Ad-hoc Working Group “Kleinstadtforschung” (Small Town Research) of the ARL. Hanover, 2019.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01149>
- 113 **Kleinstadtforschung.**  
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Kleinstadtforschung“ der ARL. Hannover, 2019.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01134>
- 112 **Spatial and Transport Development in European Corridors – Example Corridor: Orient/East-Med. Connecting and Competing in Spaces of European Importance.**  
Position Paper of the International Working Group „Spatial and Transport Development in European Corridors – Example Corridor: Orient/East-Med“ of the ARL. Hanover, 2019.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01124>
- 111 **Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern.**  
Positionspapier aus der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. Hannover, 2018.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01116>
- 110 **Reurbanisierung in nordwestdeutschen Städten und Regionen. Befunde, Handlungsempfehlungen, Forschungsbedarf.**  
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Reurbanisierung – Mythos oder Wirklichkeit am Beispiel von Städten und Regionen in Nordwestdeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2018.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01100>
- 109 **Ältere Einfamilienhausgebiete im Umbruch. Eine unterschätzte planerische Herausforderung: Zur Situation in Nordrhein-Westfalen.**  
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Einfamilienhausgebiete der 50er und 60er Jahre“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2018.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01098>



