

Manfred Miosga

Bayerische Landesplanung im Umbruch



ein Diskussionspapier

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

BAYERNFORUM

Manfred Miosga

Bayerische Landesplanung im Umbruch

ein Diskussionspapier

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

BAYERN  FORUM

Vorbemerkung Horst Schmidt , BayernForum	3
Vorwort Annette Karl : Landesentwicklung ist Gesellschaftspolitik	4
Vorwort in eigener Sache	5
1. Landesentwicklungspolitik unter Reformdruck	6
1.1 Die Reformbeschlüsse der Staatsregierung zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes und Landesentwicklungsprogramms	6
1.1.1 Reform der Landesplanung in Bayern – eine unendliche Geschichte?	7
1.1.2 Auftrag und Ziele des Kabinettsbeschlusses	9
1.2 Die Kabinettsbeschlüsse vor dem Hintergrund der Diskurse um die Bedeutung der regionalen Ebene und die Zukunft der Raumplanung	11
2 Herausforderungen für die bayerische Landesentwicklung	14
2.1 Regionale Entwicklung in Bayern	14
2.1.1 Wachsende Spreizung in den Bezirken	16
2.1.2 Regionen driften auseinander	22
2.2 Der Handlungsbedarf auf regionaler Ebene steigt	30
3 Modernisierungsstrategien der Staatsregierung	32
3.1 Ökonomische Modernisierungspolitik statt ausgewogener Landesentwicklung?	32
3.2 Der Bericht des Zukunftsrates – neoliberales Unternehmensprogramm für die „Bayern AG“	34
4 Der Entwurf zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes – ein Gesetz zur Abschaffung der räumlichen Planung?	39
4.1 Die wesentlichen Inhalte des Entwurfs	39
4.2 Nur noch ein Torso – Raumplanung in Bayern auf dem Weg ins Schattendasein	41
4.2.1 Die Fachwelt empfiehlt eine Aufwertung der Planung und Koordination auf regionaler Ebene	41
4.2.2 Der Gesetzentwurf in der Kritik: forscher Schritt zur Aushöhlung der Handlungsfähigkeit der Landesplanung	42
4.3 Der schleichende Tod der Landesplanung?	45
5 Ansätze für Alternativen	46
5.1 Stärkung der Steuerungsfähigkeit und klare inhaltliche Ausrichtung der Landesentwicklung	46
5.1.1 Aktuelle Herausforderungen erfordern eine handlungsfähige regionale Ebene	46
5.1.2 Angepasste Antworten auf differenzierte Problemmuster	47
5.1.3 Periphere Regionen benötigen Sonderprogramme und starke regionale Organisationen	47
5.1.4 Aufschwung durch Energiewende – Wertschöpfung für Regionalentwicklung nutzen	48
5.2 Alternativen zu einer Institutionalisierung der regionalen Ebene	49
5.2.1 Kommunale Verfassung als stark verteidigtes Prinzip ohne Alternative?	49
5.2.2 Stärkung der Region als Planungs- und Handlungsebene	50
6 Fazit: verpasste Chance statt großer Wurf	53
Anhang	55
Literaturverzeichnis	56
Die Autoren	58

Vorbemerkung

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss das Ziel politischen Handelns bleiben.

Der ländliche Raum in Bayern umfasst 85 Prozent der Landesfläche und bietet etwa 60 Prozent der bayerischen Bevölkerung Heimat. In der Sprachdiktation der bayerischen Staatsregierung bietet er viele Vorteile und ist attraktiv für alle Generationen. Was Lebensqualität, Ausbau der Infrastruktur, Beschäftigung oder reale Kaufkraft betrifft, ist die Entwicklung der ländlichen Regionen in Bayern ‚eine einzigartige Erfolgsgeschichte.‘

Im SPD-Zukunftsplan Ländlicher Raum fordert die SPD-Landtagsfraktion eine „konzentrierte und energische Kraftanstrengung“ für den ländlichen Raum in Bayern. Denn vor allem die Regionen Nordostbayerns leiden unter Abwanderung, dem damit einhergehenden demographischen Wandel, mangelhafter Infrastruktur und Finanznot. „Die Schere zwischen den ländlichen Räumen und den Boomregionen geht immer weiter auseinander“, stellte die Sprecherin der SPD-Landtagsfraktion für den Ländlichen Raum und stellvertretende Vorsitzende der BayernSPD, Annette Karl, fest. Der Großraum München hat in den vergangenen zehn Jahren ein Wirtschaftswachstum von 25 Prozent erreicht, Nordostbayern aber nur von 4 Prozent.

Der ländliche Raum steht zunehmend im Blickpunkt von Politik und Öffentlichkeit. Die Lebensqualität ist dort noch oft hoch, und auch gegenüber den städtischen Ballungsgebieten bietet er große Potenziale, aber nur wenn die notwendige Infrastruktur vorhanden ist.

Anhand des Zukunftsatlas stellen Mitarbeiter der Prognos AG aber nüchtern fest: „Bayern ist demnach das Bundesland mit den größten Disparitäten zwischen den einzelnen Regionen. In keinem anderen Bundesland ist der Unterschied zwischen starken und schwachen Regionen so groß“ (Franke, 2011, S. 6).

Insbesondere im ländlichen Raum sinken die Einwohnerzahlen teilweise rapide. Angebote wie Einzelhandel, Sparkassen und Postfilialen, aber auch Infrastruktur- und Freizeiteinrichtungen sind unterhalb bestimmter Einwohnerzahlen gefährdet.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss das Ziel politischen Handelns bleiben.

Aber leistet das neue Konzept der Landesentwicklungsplanung einen Beitrag für die Zukunftsfähigkeit Bayerns? Gibt das vorgelegte Landesplanungsgesetz Antworten auf aktuelle Anforderungen und wichtige Fragen? Wie können die vorhandenen Potenziale besser genutzt werden? Welche Lösungen werden angeboten? Welche Rolle können die Landkreise und Kommunen übernehmen? Wie entwickelt sich das Verhältnis zwischen Metropolregionen und ländlichem Raum? Wie sehen die landespolitischen und regionalpolitischen Planungsinstrumente aus?

Noch 2009 war die Staatsregierung mit dem Ziel gestartet, die Landesplanungspolitik radikal umzugestalten. Manfred Miosga, Professor für Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Bayreuth und langjähriger Kommunalberater, hält den vorliegenden Gesetzentwurf eher für eine verpasste Chance als den großen Wurf und wirft die Frage auf, ob mit dieser Reform nicht der schleichende Tod der Landesentwicklungsplanung in Bayern eingeläutet wird.

Das vorliegende Diskussionspapier geht der Frage nach, ob die Landesplanung durch die Neuerungen gestärkt oder geschwächt wird, ob die Regionalen Planungsverbände in Bayern ihre Aufgaben noch oder auch zusätzliche wahrnehmen können. Die Analysen und Materialien verstehen sich als Beitrag zur Auseinandersetzung mit der nun vorliegenden Neufassung des Landesplanungsgesetzes, eine Auseinandersetzung, die nicht nur in den Fachzirkeln oder im Landesparlament geführt werden soll, sondern in der breiten Öffentlichkeit. Diesen öffentlichen Diskurs will das BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung anstoßen und mit öffentlichen Veranstaltungen begleiten.

*Horst Schmidt M.A.
Leiter des BayernForums
der Friedrich-Ebert-Stiftung*

Landesentwicklung ist Gesellschaftspolitik

Bereits 1973 hat Dr. Hans-Jochen Vogel in einem Aufsatz für die Tutzingener Studien zur Landesentwicklung in Bayern folgenden Satz geschrieben: „Landesentwicklung ist nicht eine Funktion des ökonomischen Prinzips, sondern ein wesentlicher Bestandteil der Gesellschaftspolitik. Und Ziel der Gesellschaftspolitik ist für uns nicht allein die Steigerung des Bruttosozialprodukts, sondern die Bewahrung und Steigerung der Lebensqualität.“ (Tutzingener Studien, 2/1973, Seite 37)

Diese Sätze sind heute so richtig und wichtig wie damals. Entwicklung und Fortschritt sind nicht nur quantitative, sondern vor allem qualitative Größen.

Ziel der Landesentwicklung ist seit jeher die Umsetzung des Grundgesetzauftrages nach Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten, dass jeder die gleichen Chancen hat auf gute Bildung, einen Arbeitsplatz, Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben und soziale Absicherung im Bedarfsfall, egal in welchem Landesteil er wohnt.

Gleichzeitig gilt, dass nahezu jede menschliche Aktivität mit Ansprüchen an Raum verbunden ist, nichts findet im sprichwörtlichen Nirwana statt. Um zur Schule zu gehen, braucht es Schulstandorte, um einzukaufen Lebensmittelläden, um Energie zu erzeugen Standorte für Kraftwerke, Windräder und Biogasanlagen.

Aufgabe der Landesentwicklung ist es deshalb, zum einen diese vielfältigen Nutzungsansprüche an den Raum zu koordinieren, Konflikte – z. B. zwischen Rohstoffabbau und Naturschutz – nachhaltig zu lösen. Hierbei bedeutet Nachhaltigkeit, ökonomische, ökologische und soziale Aspekte und Bedürfnisse in Einklang zu bringen.

Zum anderen müssen alle Teilräume Bayerns so entwickelt werden, dass gleichwertige Lebensverhältnisse möglich sind und zwar in einer gemeinsamen Verantwortungspartnerschaft von Stadt und Land.

Die Herausforderungen sind groß: Die Energiewende wird unsere Landschaft verändern, die Disparitäten in der wirtschaftlichen Entwicklung vergrößern sich, die sinkenden Einwohnerzahlen in den peripheren Regionen Bayerns, die kor-

relieren mit dem beschleunigten Wachstum der Metropolen, stellen ganz neue Anforderungen an Kommunen und ihre Bürgerschaft.

Abwanderung lässt sich nur stoppen mit einer Entwicklung der ländlichen Regionen, die den miteinander verwobenen Herausforderungen und Problemfeldern gerecht wird und neue Wege zur Nutzung der potenziellen Chancen eröffnet.

Die Lebensfähigkeit einer Region hängt eng mit ihrer wirtschaftlichen Potenz zusammen, deshalb müssen unter anderem Betriebe mit Blick auf regionale Potenziale und Wertschöpfungskette gezielt gefördert werden.

Die Lebensfähigkeit einer Region hängt aber genauso existenziell von ihrer sozialen Infrastruktur ab. Wo es keine wohnortnahen Schulen mehr gibt und der letzte Hausarzt seine Praxis geschlossen hat, ziehen die Menschen fort, weil sie keine Zukunft in ihrer Heimat sehen.

Landesplanung muss hier ansetzen: diese Bevölkerungsverschiebungen – euphemistisch oft als „demographischer Wandel“ bezeichnet – sind kein Schicksal, das wir über uns ergehen lassen müssen, sondern klare politische Herausforderung.

Die ländlichen Räume brauchen genügend Ressourcen, aber auch die nötigen Freiräume, damit sich Subsidiarität entfalten kann. Die Menschen vor Ort wissen am besten, wo Ansätze sind für eine positive Entwicklung ihres Ortes, ihrer Region. Ein Mittel kann dabei die Schaffung von Regionalbudgets in der regionalen Fördersystematik sein.

Ansetzen muss jede Entwicklungsanstrengung bei den Bürgerinnen und Bürgern, bei ihren intellektuellen, sozialen und emotionalen Fähigkeiten, bei ihrer Bereitschaft, sich zu engagieren und Verantwortung für das soziale Umfeld, für die Heimat zu übernehmen. Partizipation darf deshalb nicht nur geduldet, sondern muss institutionalisiert werden.

Landesentwicklung und damit das zur Neufassung anstehende Landesentwicklungsprogramm haben dabei klare Vorgaben zu schaffen, der Staat darf sich nicht aus seiner Verantwortung entziehen.

Ein Nachtwächterstaat, der alles dem so genannten „Markt“ überlässt, der keine Vorgaben mehr für Bildung, Soziales und Kultur machen will,

konterkariert seine eigenen Sonntagsreden über die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die Bevölkerung erwartet vom Staat zu Recht ehrliche, realistische, tragfähige und längerfristig verlässliche Perspektiven. Diese bilden die Basis und den Rahmen für die Formulierung von Visionen und für das Umsetzen konkreter Projekte zur dauerhaften Verbesserung der materiellen und immateriellen Lebensumstände der Menschen. Also genau das, was Hans-Jochen Vogel bereits vor 38 Jahren gefordert hat.

Leider ist die Bayerische Staatsregierung in diesen 38 Jahren nur einen kleinen Toppelschritt weiter gekommen.

Mit der Vorlage des Entwurfes für ein neues Landesplanungsgesetz macht die Staatsregierung deutlich, dass sie auf Deregulierung und Liberalisierung um jeden Preis setzt.

Sozialdemokratische Landesplanung setzt dagegen auf einen starken Staat, eine starke Landes-

und Regionalplanung als Grundlage der Hilfe zur Selbsthilfe für die Menschen in den peripheren Regionen. Die Bürgerinnen und Bürger sind bereit und entschlossen, die sich bietenden Chancen in ihrer Heimat zu ergreifen, dazu brauchen sie keine müßigen Ratschläge so genannter Zukunftsräte, sondern konkrete Unterstützung und mehr eigene Verantwortung.

Professor Manfred Miosga, ein ausgewiesener Experte für Regionalentwicklung, hat ein klares Konzept für die Zukunft der Regional- und Landesplanung entwickelt, das die Möglichkeiten dieses Instrumentariums zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen Bayerns deutlich macht.

Die Mittel und Instrumente für eine gute Zukunft Bayerns sind vorhanden; es wird Zeit sie endlich zu nutzen.

*Annette Karl, MdL,
Sprecherin der SPD-Landtagsfraktion für den
Ländlichen Raum*

Vorwort in eigener Sache

Die Bayerische Staatsregierung hat zum wiederholten Male in wenigen Jahren die Landesentwicklungspolitik auf den Kopf gestellt und tiefgreifende Reformen angekündigt. Auch wenn Raumordnungsgesetzgebung, Landesentwicklungsprogramm und Regionalplanung eher sperrige Themen sind bei denen sich Politikerinnen und Politiker nicht mit raschen Erfolgen in der kurzlebigen Medienwelt profilieren können, wird ihre Bedeutung für die gedeihliche Entwicklung und für die Lebensqualität unseres Landes unterschätzt. Daher ist die aktuelle Diskussion zur Neuorientierung der rechtlichen und inhaltlichen Grundlagen der Landesentwicklung von erheblicher Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit Bayerns. Deshalb muss sie intensiver und in einer breiteren Öffentlichkeit als nur in Fachzirkeln geführt werden. Mit dieser Broschüre soll daher ein Beitrag zu dieser Diskussion geleistet werden. Die hier vorgetragene Auseinandersetzung und entwickelten Vorschläge konzentrieren sich auf den Entwurf für das Landesplanungsgesetz. Ein

neugefasstes Landesentwicklungsprogramm liegt zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht vor. Ziel der Broschüre ist es, dem Diskussionsprozess einen Anstoß zu geben und das laufende Verfahren der Gesetzgebung damit möglicherweise noch etwas mehr zu beleben.

An der Entstehung dieses Diskussionsbeitrags waren meine Mitarbeiter Dipl. Geogr. Sebastian Kohl und Dipl. Geogr. Ingrid Wildemann intensiv beteiligt. Ohne ihre Geduld und ihren Einsatz bei der Recherche und Auswertung von statistischem Datenmaterial hätten große Teile der Analysen der räumlichen Entwicklung nicht erstellt werden können. Dafür gilt ihnen mein besonderer Dank! Bedanken möchte ich mich auch bei Frau Rechtsanwältin Nina Hehn, die mich in den Fragen des Raumordnungsrechts immer kompetent beraten hat. Ohne diese Unterstützung wäre diese Broschüre nicht zustande gekommen.

Manfred Miosga

1. Landesentwicklungspolitik unter Reformdruck

Kapitel 1

Kapitel 1.1

1.1 Die Reformbeschlüsse der Staatsregierung zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes und Landesentwicklungsprogramms

Die Landesentwicklungspolitik in Bayern steht vor einem entscheidenden Umbruch. Vor dem Hintergrund tiefer regionaler und dauerhaft anhaltender Entwicklungsunterschiede plant die Bayerische Staatsregierung eine grundlegende Neuorientierung der rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen der Landesentwicklung. Mit ihrem Ministerratsbeschluss vom 2. Dezember 2009 hat sie die Weichen für eine grundlegende Neufassung sowohl des Landesentwicklungsprogramms LEP als auch des Landesplanungsgesetzes beschlossen.

Die Staatsregierung reagiert mit der Neufassung des Landesplanungsgesetzes auf die Spielräume, die die Föderalismusreform I eröffnet. In deren Folge haben sich seit September 2006 im Bereich der Raumordnung wesentliche Änderungen ergeben: Das Raumordnungsrecht ist von der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) überführt worden. Die Länder haben danach die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG). Hat der Bund – wie im vorliegenden Fall – von seiner Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich Raumordnung Gebrauch gemacht, tritt bereits bestehendes Landesrecht außer Kraft (Art. 31 GG). Das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) gilt seither nur mehr in bestimmten Teilen fort, soweit dies in § 28 Abs. 3 ROG vorgesehen ist. Danach bleibt das am 30. Juni 2009 geltende Landesrecht unberührt, das die

- Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG
- die Zielabweichung oder
- die Vorschriften zu Organisation und Verfahren

ergänzt. Die Länder können aber nach in Kraft treten des neuen Bundesgesetzes durch Landesgesetz hiervon abweichende Regelungen treffen (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG, wonach unab-

hängig ob Bundes- oder Landesgesetz das jeweils spätere Gesetz dem früheren vorgeht). Diese Situation ist ausschlaggebend für die geplante Novellierung des BayLplG ¹.

Aufgaben der Landesentwicklung

In Bayern ist Landesplanung nach dem Landesplanungsgesetzes (BayLplG) Aufgabe des Staates. Die Raumordnung und Landesplanung in Bayern hat den Auftrag, das Land und seine Teilräume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. (...)

Auf der Grundlage raumbezogener Fachplanungen legt die Landes- und Regionalplanung unter Einbeziehung eines breiten Beteiligtenkreises Grundsätze und Ziele zur räumlichen Ordnung und Entwicklung fest. Die in den Raumordnungsplänen verankerten Ziele sind von allen öffentlichen Stellen und von bestimmten Personen des Privatrechts bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Die Kommunen müssen ihre Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anpassen. Gegenüber sonstigen Personen des Privatrechts entfalten die Raumordnungspläne keine unmittelbare Rechtswirkung, stellen aber eine wertvolle Orientierungshilfe für ihre Planungsentscheidungen dar. Darüber hinaus sind die Ziele und Grundsätze Bewertungsmaßstab für die Beurteilung raumbedeutsamer Einzelvorhaben in Raumordnungsverfahren.

<http://www.landesentwicklung.bayern.de/aufgaben-der-landesentwicklung.html>

Im Rahmen der letzten Novellierung des Bundes-ROG (Raumordnungsgesetz) wurde versucht, weiterhin eine möglichst große bundesweite Rechtseinheit im Raumordnungsrecht zu erhalten. Daher sollte das neue Raumordnungsgesetz den Ländern möglichst wenig Anlass zur Abweichungsgesetzgebung geben. Die bewährten, von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Regelungen wurden deshalb unter intensi-

¹ Quelle: <http://www.landesentwicklung.bayern.de/rechtsgrundlagen/rechtsgrundlagen-bayern.html>

ver Mitwirkung insbesondere der Bayerischen Staatsregierung weitgehend in das neue Gesetz überführt. Im Übrigen behielten die Länder weiterhin Spielraum für ergänzendes Landesrecht². Ein eigenes Vollgesetz, wie es die Staatsregierung nun plant, macht nur dann Sinn, wenn weit reichende Abweichungen gewünscht werden. Von einer solchen Regelung wird eine erhebliche Signalwirkung an andere Bundesländer ausgehen, sodass die gewünschte – und damals von Bayern mit gestaltete (!) – bundesweite Rechtseinheit von einer Vielfalt abweichender landesrechtlicher Regelungen bedroht ist. Da im Rahmen der Föderalismusreform die Regelungsmöglichkeiten der Länder gestiegen sind, werden die bayerischen Bestrebungen, ein eigenes Vollgesetz zu schaffen, insbesondere aus planungskritischen Bundesländern intensiv beobachtet.

Die Staatsregierung begründet den Reformschritt zudem mit der Notwendigkeit, auf veränderte Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung in Bayern zu reagieren, wie etwa dem demographischen Wandel, dem Klimawandel und der notwendigen Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Bayerns. Dabei soll der Reformprozess bewusst gänzlich offen gestaltet werden. Im Rahmen eines so genannten „zero-base“-Ansatzes sollen alle Regelungen und Institutionen auf den Prüfstand gestellt werden. Für das LEP gilt das Prinzip des „weißen Blatt Papiers“: nur die Regelungen und Regelungsbereiche sollen aufgenommen werden, die unbedingt notwendig sind und die nicht von anderen Plänen oder Programmen bereits geregelt werden. Der neue Entwurf soll sich daher nicht am bestehenden orientieren, sondern gänzlich neu geschrieben werden.

1.1.1 Reform der Landesplanung in Bayern – eine unendliche Geschichte?

Dieser Beschluss kam für viele überraschend, wurde doch das Landesplanungsgesetz erst 2004 novelliert. Zudem ließ der deutliche bayerische Stempel auf dem ROG des Bundes nicht erwarten, dass nun ein bayerisches Vollgesetz erforderlich sein müsste. Auch trat die letzte umfassende Fortschreibung des LEP erst am 1. September 2006 in Kraft. Raumbezogene Planwerke haben die Funktion mittel- bis längerfristig die Leitplanken für die raumstrukturelle Entwicklung eines Gebietes zu formulieren und damit stabile und verlässliche Rahmenbedingungen für private Investitionen und öffentliches Handeln zu definieren.

Schon 2006 stellte sich die Frage: Warum schon wieder eine Gesamtfortschreibung? War doch die letzte grundlegende Überarbeitung des LEP von 1994 erst 2003 vollzogen worden, um – so die Begründung damals – „die grundlegenden Weichen für eine zukunftsfähige Entwicklung im Zeichen der EU-Osterweiterung, der Globalisierung und des demografischen Wandels in Deutschland und Bayern umfassend neu (zu stellen)“ (Bayerische Staatsregierung 2006, S. 3). Die sehr kurzfristige Neufassung des LEP im Jahr 2006 sollte dann dazu beitragen, „auf den sich weiter verschärfenden Wettbewerb und den immer schnelleren Wandel von Wissenschaft, Technik und Gesellschaft einerseits mit einer flexibleren Handhabung der räumlichen Vorgaben zu antworten, andererseits aber bewährte Eckpunkte der räumlichen Entwicklung zu bewahren.“ (a.a.O., S. 3). Damit schien ein notwendiger Anpassungsprozess an sich wandelnde Rahmenbedingungen der Raumentwicklung eigentlich erst einmal abgeschlossen und die planerische Grundlagen für die Landesentwicklung in der kommenden Dekade geschaffen.

Auch hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen der Landesplanung erschließt sich die Notwendigkeit einer Neufassung nicht auf den ersten Blick. So wurde das Landesplanungsgesetz erst Anfang des Jahrzehnts umfassend diskutiert und mit Wirkung zum 27.12.2004 novelliert (vgl. Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 23/2004). Dieser Neufassung ging eine intensive Diskussion um eine tiefgreifende Verwaltungsreform im Freistaat unter dem Stichwort „Verwaltung 21“ voraus (vgl. Bayerische Staatskanzlei 2005), die seitens der Staatsregierung auch mit einer Verschlankung, Entbürokratisierung und Deregulierung der Landesplanung verknüpft worden war. Ausgangspunkt war 2003/4 eine entsprechende Initiative des damaligen für die Verwaltungsreform zuständigen Staatskanzleichefs Erwin Huber (CSU), die Regionalen Planungsverbände und die Regionalplanung abzuschaffen sowie Verfahren zu beschleunigen und Regulierungen zurückzufahren. Dies führte zu einer intensiven Diskussion in der Fachwelt. Im Rahmen einer Anhörung des Bayerischen Landtags wurde damals von den anwesenden Experten bereits sehr einmütig darauf hingewiesen, dass das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden dürfe und eine handlungsfähige Organisation, die die Kommunen intensiv mit einbindet, auf regionaler Ebene unbedingt erforderlich sei (vgl. Bayerischer Landtag 2004). Im Ergebnis wurde jedoch mit der Verwaltungsreform und der Reform des BayLplG vom Dezember 2004 die Regionalplanung organisatorisch, personell und finanziell geschwächt. So wurde die Zuständigkeit der Verbandsversammlung reduziert und im Gegenzug der Planungsausschuss, dem nur ein kleinerer

Kapitel 1.1.1

² Quelle: <http://www.bmvbs.de/artikel-;302.1029638/>
Novellierung-des-Raumordnungsgg.htm

Ausschnitt der Kommunen angehört, aufgewertet; der Planungsbeirat als beratendes Gremium der regionalen Akteure und Verbände wurde abgeschafft. Die Pläne wurden „verschlankt“ und der Geltungsbereich eingeschränkt. Seit Jahren wird zudem das Fachpersonal bei den Regionalplanungsstellen der Regierungen abgebaut und zentralisiert.

Die Gründe für diese zunehmende Kurzatmigkeit in den Reformschritten sind nur zu vermuten und sicherlich vielfältig. Zum einen, wurde die Fortschreibung 2006 sehr schnell durchgezogen, um dem Inkrafttreten der Europäischen Richtlinie zur UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung) von Planungen zuvor zu kommen und sich dieses aufwändige Verfahren der Prüfung der Umweltaus-

wirkungen des LEP zu sparen. Folglich wurden wichtige und umstrittene Knackpunkte des LEP gleich in eine angekündigte Fortschreibung verschoben. Die Staatsregierung setzte sich mit der LEP-Verabschiedung gegenüber dem Landtag sofort in die Pflicht, das Zentrale-Orte-System, die raumstrukturelle Gliederung sowie die Festlegungen zu Einzelhandelsgroßprojekten zu überprüfen und neu zu regeln.

Zudem ist auch mit der Neufassung des Landesplanungsgesetzes im Jahr 2005 der Diskussionsprozess um die raumbezogene Planungspolitik innerhalb der CSU nicht abgeschlossen gewesen. Dies gilt insbesondere für Bestrebungen, die Regionalplanung zu straffen und die Regionalen Planungsverbände abzuschaffen. Dies war jedoch rechtlich nicht möglich, da das ROG als Rahmengesetzgebung des Bundes, ausdrücklich die Einrichtung einer Regionalen Planungsebene vorsieht. Auch haben die Ergebnisse der Landtagswahlen 2008, die dazu geführt haben, dass die planungskritische wirtschaftsliberale FDP in eine Koalitionsregierung mit der CSU eintrat, Deregulierungs- und Liberalisierungsansätzen neuen Schub verliehen.

Entsprechend nachvollziehbar sind die Vorgaben des Ministerrats für die Überarbeitung des LEP. Es gilt das Motto „Weniger ist Mehr“. Das bedeutet, dass vermeintlich überflüssige Regelungen aufgegeben und die Verbindlichkeit der verbleibenden Regelungen gestärkt werden sollen. Dabei stellt sich natürlich die Frage, was es zwischen 2006 und 2010 so grundlegend Neues gibt, weshalb nun Regelungen auf einmal überflüssig sind, die es 2006 noch nicht waren. Immerhin stand schon das LEP 2006 unter dem Motto der „Verschlankung“ und der Reduzierung der Regelungsdichte. Wahrscheinlicher ist, dass ein erneuter Anlass gesucht wurde, eine neue Offensive der Deregulierung und Liberalisierung zu starten. Damit wird der Druck auf die Planungspolitik wieder erhöht, und die Serie der Deregulierungs- und Staatsvereinfachungsbemühungen, die unter der Stoiber-Regierung begonnen haben, weiter fortgesetzt.

Diese Neuorientierung steht folglich im Kontext einer anhaltenden Kontroverse um die Planungspolitik, die einerseits von Kritikern als angebliche „Bevormundung“ und zu detailliertes und starres Korsett für die Entfaltung der Marktkräfte diskreditiert wird oder andererseits von Befürwortern und Unterstützern als zu schwach institutionalisiert und zu wenig steuerungsmächtig empfunden wird, um die gesetzten Ziele und Grundsätze tatsächlich erreichen zu können. Zudem wird ihr ein ausgeprägtes Defizit hinsichtlich der Umsetzung der formulierten Leitbilder attestiert. Vor dem

Aufgaben des Landesentwicklungsprogramms LEP

„Seit über 30 Jahren ist das LEP Grundlage und Richtschnur für die räumliche Entwicklung des Freistaats. Es stellt ein wesentliches Instrument zur Verwirklichung des Leitziels bayerischer Landesentwicklungspolitik dar: Die Erhaltung und Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen.

Das LEP hat zur Aufgabe:

- die Grundzüge der räumlichen Entwicklung und Ordnung fest zulegen,
- zum Abbau vorhandener Disparitäten im Land beizutragen und die Entstehung neuer zu vermeiden,
- alle raumbedeutsamen Fachplanungen zu koordinieren,
- Vorgaben zur räumlichen Entwicklung für die Regionalplanung zu geben.

Es ist bindend für alle öffentlichen Stellen und bietet eine Orientierungshilfe für private Planungsträger. Das LEP ist außerdem Beurteilungsmaßstab für Raumordnungsverfahren und landesplanerische Stellungnahmen.

Die Festlegungen des LEP sind unterschieden in Ziele und Grundsätze:

- Ziele sind von allen öffentlichen Stellen zu beachten und begründen für die Bauleitplanung eine Anpassungspflicht.
- Grundsätze sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.“

Die Festlegungen gelten unmittelbar im ganzen Land oder werden durch konkrete Gebietsfestlegungen in den Regionalplänen konkretisiert.

<http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/landesentwicklungs-programm.html>

Hintergrund dieser Konstellation steht zu befürchten, dass auch wichtige Errungenschaften der Planungspolitik über Bord geworfen werden.

1.1.2 Auftrag und Ziele des Kabinettsbeschlusses

Der Ministerrat verfolgte mit diesem Projekt ursprünglich einen ehrgeizigen Zeitplan. Noch im Herbst 2010 sollten die neuen Entwürfe vorliegen, die im Frühjahr 2011 in das Anhörungsverfahren gehen sollten. Allerdings muss zum Stand Ende Dezember 2011 festgehalten werden, dass bisher kein Entwurf zum LEP vorliegt und der Entwurf zum Landesplanungsgesetz nach der Anhörung der Verbände noch nicht dem Landtag vorgelegt worden ist.

Bei der Neufassung des LEP geht die Staatsregierung weit über den Auftrag des Landtags hinaus, der im Rahmen der Diskussionen um das LEP im Jahr 2006 gefordert hatte, das Thema Einzelhandel und Zentrale Orte als Teilfortschreibung zügig zu überarbeiten. Diese ohnehin erforderliche und angekündigte Überarbeitung ist nur ein Argument, um auch die übrigen Festlegungen des LEP im Hinblick auf Notwendigkeit, Steuerungswirkung und Umfang zu hinterfragen. Gleichzeitig soll auch die Möglichkeit eröffnet werden, auf angeblich sich in der Zwischenzeit erneut so dramatisch veränderte Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung in Bayern wie etwa den demographischen Wandel, den Klimawandel und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Bayerns noch besser als bisher eingehen zu können. Bayern soll also auch insoweit erneut „fit für die Zukunft“ gemacht werden.

Als Maßstab für die Reform sind die Kriterien Entbürokratisierung, Deregulierung gesetzt worden³. Dabei sind auch Erforderlichkeit und Effektivität der Regionalen Planungsverbände und alternative Möglichkeiten zur derzeitigen Regelung zu prüfen. Das LEP ist auf notwendige und begründete Festlegungen zu beschränken. Im Rahmen des postulierten „zero-base“ Ansatzes soll jeweils geprüft werden, welche Regelungen künftig unverzichtbar sind. Dabei ist die Notwendigkeit einer Regelung jeweils zu begründen. Demzufolge sollen nun nach den Grundsätzen der Deregulierung und Liberalisierung sowie der Kommunalisierung nur noch die Tatbestände geregelt werden, die als unbedingt erforderlich angesehen werden. Dabei äußert sich der Kabi-

nettsbeschluss jedoch nicht dazu, welche Tatbestände dies denn nun sein sollten.

Von den Themen, die im BayLplG angesprochen sind, ist insbesondere die Regionalplanung der Staatsregierung offensichtlich immer noch ein Dorn im Auge. Dabei wird die Frage aufgeworfen, ob die Regionalen Planungsverbände (RPV) sinnvolle und notwendige Aufgaben erfüllen, ob ihre Trägerschaft den aktuellen Anforderungen entspricht und ob ihre Organisation zeitgemäß und effizient ist. Die 18 bayerischen Regionen wurden 1973 aufgrund von funktionsräumlichen Verflechtungen abgegrenzt und kommunal „verfasst“, in dem die Landkreise und Kommunen per Gesetz zu Mitgliedern der RPV gemacht wurden. Nun steht zur Disposition, ob sowohl der räumliche Zuschnitt der RPV als auch ihre Organisationsform noch zeitgemäß sind. Im Kern geht es folglich um die Frage, in welchem Umfang der Staat bei der räumlichen Ordnung und Entwicklung im Interesse des Gemeinwohls selbst Verantwortung übernimmt oder diese auf die Kommunen übertragen kann (vgl. Schreiber 2010).

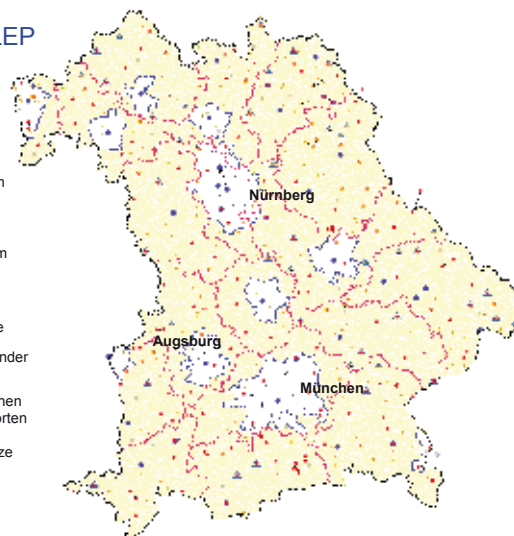
Zur Diskussion stehen also neben der Intention, das LEP vom Umfang und der Regelungsbereiche her deutlich zu stutzen, insbesondere folgende Themenfelder:

1. Die Leitvorstellung der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen

Dabei bekennt sich die Staatsregierung zunächst „ohne Wenn und Aber“ zu den gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen und zur Stärkung der ländlichen Räume (Vorrangprinzip bei staatlichen Förderungen und Vorhalteprinzip

Zentrale Orte im LEP

-  Oberzentrum
-  Mögliches Oberzentrum
-  Mittelzentrum
-  Mögliches Mittelzentrum
-  Unterzentrum
-  Siedlungsschwerpunkte
-  Bevorzugt zu entwickelnder zentraler Ort
-  Verbindungslinie zwischen Doppel- und Mehrfachorten
-  Verdichtungsraumgrenze
-  Regionsgrenze



http://www.landesentwicklung.bayern.de/fileadmin/Dokumente/PDF/Instrumente/Zentrale_Orte_LEP.pdf

³ Die folgenden Ausführungen beruhen auf einem Vortrag, den MDirig. Dr. Robert Schreiber, Leiter der Abteilung IK Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie am 29. April 2010 auf der Mitgliederversammlung der LAG Bayern der ARL in Oberstaufen gehalten hat (im Folgenden zitiert als Schreiber 2010).

hinsichtlich Infrastruktureinrichtungen). Allerdings nicht ohne zu betonen, dass gleichwertig nicht gleich bedeutet. Vielmehr ginge es um regionale Vielfalt und eine Chancengerechtigkeit, was etwa den Zugang zu Bildungseinrichtungen oder zu sonstigen Infrastruktureinrichtungen betrifft.

2. Das Zentrale-Orte-System

Der Freistaat steht vor dem Problem, dass in der Fachwelt das Zentrale-Orte-System in den letzten Jahren insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der notwendigen Steuerung von Schrumpfungsprozessen an Anerkennung und Bedeutung gewonnen hat. Andererseits war der Freistaat bisher sehr verschwenderisch bei der Zuweisung des zentralörtlichen Status an Kommunen. Von 2056 Kommunen sind 920 „Zentraler Ort“ wobei sechs Hierarchiestufen und eine Sonderkategorie (Siedlungsschwerpunkte als Selbstversorgerorte) eingeführt worden sind. Hier ist eine effektive Steuerungswirkung nur sehr schwer durchzuführen. Eine Reform ist jedoch schwierig, da es politisch nicht opportun sein dürfte, einer stattlichen Zahl von Kommunen den Status abzuerkennen bzw. sie gegebenenfalls herabzustufen.

3. Die raumstrukturelle Gliederung

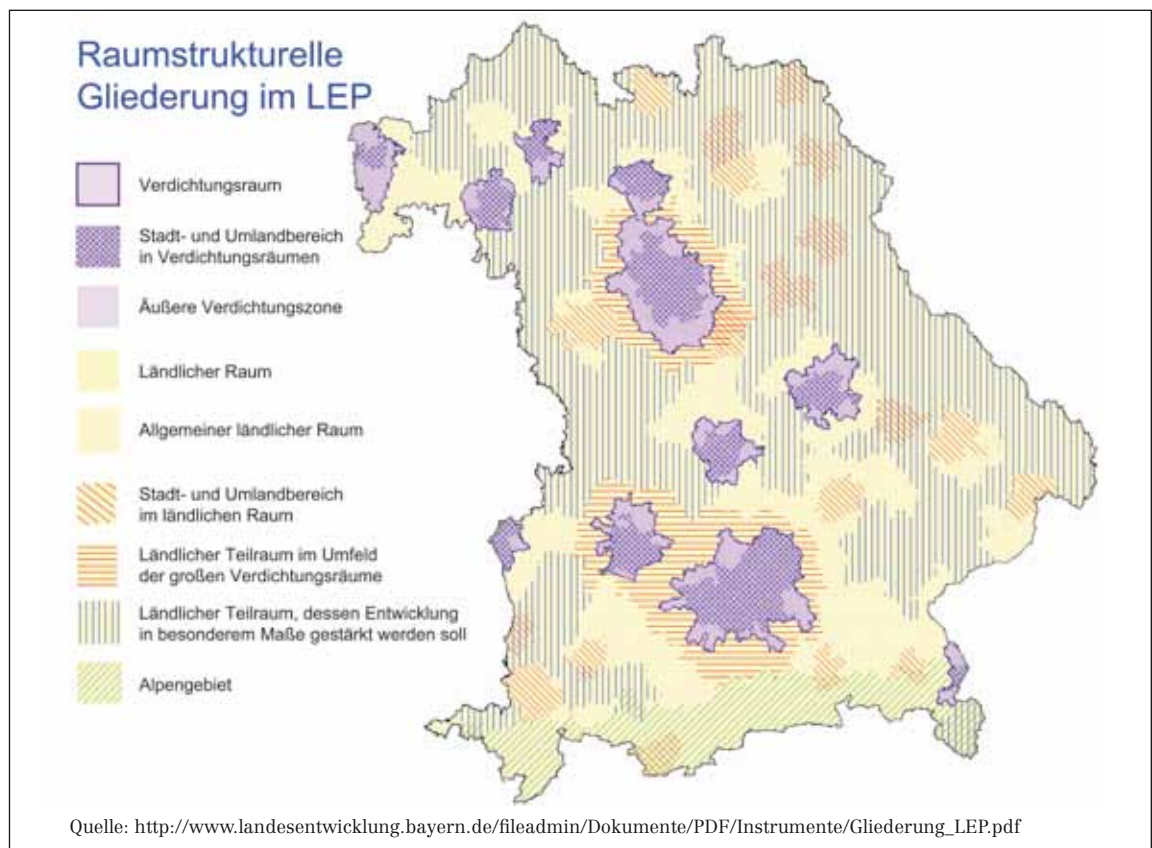
Für die jeweiligen Teilräume werden entsprechend ihrer Zuordnung zu einer strukturellen Raumka-

tegorie Festlegungen der Raumordnung geknüpft z. B. an den so genannten strukturschwachen Raum. Hier gibt es ebenfalls ein differenziertes System: Verdichtungsraum und Ländlicher Raum sind in zwei bzw. fünf Kategorien unterteilt. Auch hier soll das System vereinfacht, aktualisiert und in seiner Wirksamkeit erhöht werden.

4. Das Ziel zum großflächigen Einzelhandel

Die Kritik am Einzelhandelsziel wird häufig auf das LEP und die Landesplanung insgesamt übertragen. Die Staatsregierung arbeitet daher seit längerem an einem neuen Einzelhandelsziel. Die Inhalte eines neuen Ziels sollen einfacher und kommunalfreundlicher werden.

Ein Hauptkritikpunkt an den geltenden Regelungen war, dass das LEP keine zeitgemäße Versorgung der Bevölkerung mit den Gütern des täglichen Bedarfs (Lebensmittel, Drogeriewaren) insbesondere in ländlichen Kommunen mehr zuließe. Die großen Ketten und Investoren beanspruchen für ihre Betriebsformate mittlerweile Verkaufsflächen von mehr als 1.000 qm, was zur Einstufung als großflächiger Einzelhandelsbetrieb führt und eine Zulässigkeit auf Zentrale Orte und dort auf städtebaulich integrierte Lagen beschränkt. In der Arbeitsgruppe des zuständigen Wirtschaftsministeriums bestand weitgehend Einigkeit, dass künftig die Nahversorgung in allen Gemeinden bis zu einer noch festzulegen-



den, zeitgemäßen Verkaufsfläche zulässig sein soll. Damit will man vor allem einem Betriebsformenwandel im Lebensmitteleinzelhandel entgegenkommen hin zu flächenextensiveren Verkaufsformen (oberhalb der aktuellen Grenze zur Großflächigkeit), die ihre Standorte nicht in gewachsenen Ortskernen finden können. In der Folge sollen also solche Betriebsformen nun überall möglich sein.

Im Bereich Einzelhandelsentwicklung hat die Staatsregierung jedoch bereits Entscheidungen getroffen, ohne die Gesamtfortschreibung abzuwarten. Mittlerweile ist diese Frage zumindest teilweise durch einen Kabinettsbeschluss geklärt worden. In einer Verlautbarung des Wirtschaftsministeriums vom 27.12.2010 (<http://www.stmwivt.bayern.de/presseinfo/pressearchiv/2010/12/pm666.html>) heißt es: „Ab sofort ändert sich die Verwaltungspraxis bei der Zulassung von Nahversorgungsunternehmen. Damit wird in jeder Gemeinde Bayerns ein Lebensmittelvollsortimenter mit bis zu 1.200 m² Verkaufsfläche ermöglicht.“ Bisher galten Verkaufsflächenbeschränkungen von 800 m². Mit der Öffnung auf 1.200 m² sollen nun in allen Gemeinden Bayerns Standorte für einen Lebensmittelvollsortimenter zulässig sein, unabhängig von der zentralörtlichen Einstufung. Laut Wirtschaftsministerium erhalten die Gemeinden Bayerns vor Ort größere Gestaltungsspielräume und damit mehr Verantwortung bei Entscheidungen über mögliche Ansiedlungen oder Erweiterungen von Supermärkten für Güter des täglichen Bedarfs – also Lebensmittel, Getränke und Drogeriewaren.

Konkret ermöglicht die neue Regelung ab sofort in den ländlichen Räumen einen Supermarkt bis 1.200 m² Verkaufsfläche in jeder Gemeinde. In den Verdichtungsräumen kann im Einzelfall im Wege von landesplanerischen Zielabweichungsverfahren entsprechend verfahren werden. Discounter bleiben aufgrund der zwingenden Vorgaben des geltenden Einzelhandelsziels bis zum In-Kraft-Treten eines neuen Ziels auf die aktuelle Mindestbetriebsgröße von 800 m² beschränkt. Im Rahmen der laufenden Gesamtreform der Landesplanung in Bayern werden ungeachtet dieses Schrittes die Überlegungen zur Fortschreibung des Einzelhandelsziels fortgeführt.

Dies hat klare Folgen auf die inhabergeführten kleinen Lebensmittelgeschäfte, die heute noch in den Ortskernen aufrechterhalten werden und die künftig noch stärker einem Verdrängungswettbewerb mit den großen Ketten und Konzernen ausgesetzt sein werden. Dies wird sich auch weiterhin auf die Veränderung der Siedlungsstrukturen

auswirken und PKW-affine Versorgungsstandorten an Ortsrändern und Ortseingängen begünstigen. Die „veränderte Verwaltungspraxis“ birgt damit die Gefahr, die gewachsenen Ortskerne weiter zu schwächen und könnte in der Summe eher nicht zu einer Verbesserung der Versorgungsstrukturen führen, sondern zu einer weiteren Konzentration außerhalb der Ortskerne und gewachsenen Zentren. Damit würde sie anderen Zielsetzungen der Landesentwicklungspolitik widersprechen. Daher muss bezweifelt werden, ob es sich bei der neuen Regelung tatsächlich nur um ein Ausschöpfen der Auslegungsspielräume innerhalb der bestehenden Verordnungen des LEP handelt, oder ob sie nicht doch eine qualitativ einschneidende Änderung der Zielsetzungen des LEP beinhaltet, die dann eigentlich ein ordentliches Änderungsverfahren mit entsprechenden Anhörungsmöglichkeiten der Fachverbände und der Träger öffentlicher Belange sowie eine Zustimmung des Landtags erforderlich machen würde. Mit dem Argument, es handele sich nur um eine Änderung der Verwaltungspraxis unter Ausnutzung der Spielräume des LEP, wird dies jedoch gezielt umgangen.

1.2 Die Kabinettsbeschlüsse vor dem Hintergrund der Diskurse um die Bedeutung der regionalen Ebene und die Zukunft der Raumplanung

Kapitel 1.2

Die bayerische Staatsregierung stößt die Reform der Landes- und Regionalplanung in einer Zeit an, die insbesondere in der Fachwelt von einer intensiven Diskussion um die Zukunft der regionalen Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik geprägt ist. Während aus den Beschlüssen der Staatsregierung eine klare Strategie der Fortsetzung des „Rückzug des Staates“ und Ausweitung des Gestaltungsverzichts zugunsten der Deregulierung und des Bürokratieabbaus oder zugunsten einer Dezentralisierung durch Kommunalisierung und Verlagerung der Aufgaben auf die lokale Ebene abzulesen ist, beschäftigt sich die Fachwelt längst differenziert mit der Frage angepasster Umformungen der Raumordnungspolitik. Dabei steht insbesondere auch die Frage der institutionellen Ausgestaltung der regionalen Ebene im Focus.

Schon in den 1990er Jahren wurde die Aufwertung der Region als Handlungs- und Steuerungsebene thematisiert und in der Regionalisierung politischer Kooperations- und Koordinationsformen ein bedeutender gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Reformansatz gesehen (vgl. Kruse

1990). Eines der wesentlichen Argumente für den Bedeutungsgewinn der Region liegt im ökonomischen Strukturwandel und in veränderten Managementkonzepten sowie in der zunehmenden Liberalisierung und Globalisierung der Handelsbeziehungen begründet. Die Tendenz zum Abbau der Fertigungstiefen der Produktionsunternehmen, zur Auslagerungen von Teilen der Wertschöpfungskette und zur Flexibilisierung führt zu einer Neuorganisation zwischenbetrieblicher Beziehungen und zur räumlichen Restrukturierung der Produktion in flexiblen und vielfältigen Unternehmensnetzwerken. Neben der Möglichkeit zum globalen Sourcing, also zur Nutzung komparativer Kostenvorteile im internationalen Maßstab, begünstigen diese Tendenzen eine Regionalisierung von Unternehmensbeziehungen insbesondere in den Teilen der Wertschöpfungskette, die häufige direkte Kommunikation und den Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen den beteiligten Unternehmen erfordern. Damit werden bedeutende unternehmerische Tätigkeiten in regionale Netzwerkbeziehungen verlagert. Diese neuen Organisationsformen werfen neue Standortanforderungen auf, die auf einer Maßstabsebene gestaltet werden müssten, die im politischen-administrativen System jedoch häufig keine Entsprechung finden.

Darüber hinaus führt der Abbau von Handelshemmnissen und die zunehmende Internationalisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu einer Reduzierung nationalstaatlicher Gestaltungsmöglichkeiten. In der Folge treten immer stärker die Wirtschaftsräume in Form regionaler Standortkonfigurationen selbst in den Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen und Investitionen. Die Wettbewerbsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften entscheidet sich mittlerweile durch die Wettbewerbsfähigkeit der Standortqualitäten auf regionaler Ebene. Dies umso mehr, da die Nationalstaaten sich zunehmend aus der Regulierung zurückziehen zugunsten einer supranationalen Integration und einer allgemeinen Deregulierung und Liberalisierung, wodurch die Wettbewerbsbedingungen noch direkter auf die regionalen Standorträume durchschlagen. Der Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) formuliert daher in seiner programmatischen Schrift mit dem zugespitzten Titel „Wir leben regional“: „Die „Region“ ist *der* wirtschaftsräumliche „Player“ im globalen Wettbewerb“ (Hervorhebung d. d. Verf.). Die unternehmerischen Wahrnehmungs- und Entscheidungsmuster haben längst alle örtlichen Grenzen überschritten, während die institutionelle Ausstattung der Regionen dazu im krassen Widerspruch steht, denn „Regionen haben keine ‚Bürgermeister‘“

(ARL 2007, S. 1) und verfügen in der Regel auch nicht über leistungsfähige Verwaltungen und demokratisch legitimierte Handlungs- und Entscheidungsstrukturen.

Da auch die Menschen ihre Lebensräume immer stärker regional definieren und sich in ihren Lebensäußerungen immer stärker von engen räumlichen Eingrenzungen lösen („Die Region ist die Stadt“ titelte ebenfalls die ARL bereits 1999) gewinnt die Region als Gestaltungsebene an Bedeutung. Dies steht jedoch im Widerspruch dazu, dass „Politische Steuerungsstrukturen ... unter dem Deckmantel grundgesetzlich geschützter kommunaler Selbstverwaltungsgarantie in örtlichen Verantwortungsgebieten“ (ARL 2007, S. 1) verharren und ebenso die staatliche Bereitschaft zur Dezentralisierung und Regionalisierung von Kompetenzen nur gering ausgeprägt ist. Entsprechende politische Reformanstrengungen sind zwar weit verbreitet, nicht immer effektiv und erst recht nicht ausreichend. Die Herausforderungen an eine effiziente und nachhaltige regionale Entwicklung sind jedoch insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der Notwendigkeit zur Steigerung der Ressourceneffizienz und des Klimaschutzes sowie zur Sicherung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit im Steigen begriffen. Der Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL schlussfolgert daher zugespitzt: „Nur mit mehr Mut für einen fundamental neuen Ansatz regionaler Steuerung wird die schon aus Gründen der Generationengerechtigkeit berechnete Forderung nach effektiver und effizienter „nachhaltiger Raumentwicklung“ erfüllt werden können“ (ARL 2007, S. 1).

Nötig sei eine starke regionale Entwicklungspolitik, die regionalspezifische Aufgaben mit modernen Instrumentarien in regional verantwortlichen und legitimierten Institutionen bündelt. Beratungen zu einer neuen Raumordnungsgesetzgebung wie die aktuellen Bestrebungen der Neuordnung des Landesplanungsrechts in Bayern bieten somit eine gute Gelegenheit die Grundlagen zu schaffen für eine Neugestaltung einer angemessenen und nachhaltigen „Regionalen Entwicklungspolitik“.

Die Regionalplanung sollte dabei eine Schlüsselrolle übernehmen, indem sie einerseits die planerisch-konzeptionellen Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung bereitstellt. Über das in der Raumordnung verankerte Gegenstromprinzip können die Interessen der Kommunen mit den Anforderungen und staatliche Vorgaben zu einem abgestimmten und schlüssigen Konzept für eine nachhaltige Entwicklung zusammengeführt werden. Darüber hinaus kann die Regionalplanung

die Plattform für eine Koordination staatlicher, zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aktivitäten für eine nachhaltige Entwicklung sein. Sie könnte „als politisches Steuerrad für eine koordinierte und optimierte „Regionale Entwicklungspolitik“ interdisziplinär, langfristorientiert, prozessual angelegt unter Kooperation des öffentlichen mit dem privaten Bereich“ (ARL 2007, S. 1) fungieren.

Dazu müssen jedoch zukünftig die Potenziale der Regionalplanung besser ausgeschöpft werden, insbesondere um

- Verluste an Koordinationsmöglichkeiten zu vermeiden, die mit ausschließlich betriebswirtschaftlichen Überlegungen verbundenen Rationalisierungskonzepten in Verwaltungen einhergehen. Dieser Verlust an Koordination birgt für den einzelnen Akteur (Fachvertreter) mehr Kosten als Vorteile erzeugt werden,
- die strategische Ebene „Region“, die im verschärften interregionalen Standortwettbewerb an Bedeutung gewinnt, erfolgreicher zu positionieren,
- wichtige neue Themen (z. B. Folgen des demographischen Wandels, die Gestaltung der Energiewende und Anpassung an den Klimawandel) frühzeitig aufnehmen und auf regionaler Ebene nachhaltig steuern zu können.

Daraus ergibt sich eine neue Zielsetzung für die Regionalplanung: Regionalplanung lässt sich zukünftig nicht mehr nur auf die planerische Ordnung des Raumes beschränken, sondern muss in erster Linie gestaltend in räumliche Entwicklungsprozessen eingreifen. Die Dominanz der staatlichen Ressortpolitiken oder kommunaler Einzelinteressen erzeugt Zusatzkosten und verbaut ausgewogene Zukunftswege. Ohne eine querschnittsorientierte, langfristig und prozessual ausgerichtete „Regionale Entwicklungspolitik“ – quasi aus einer Hand – werden regionale Zukunftschancen dauerhaft vernichtet. Dabei ist es sowohl aufgrund der institutionellen und territorialen Spezialisierung im öffentlichen Sektor als auch aufgrund zunehmend heterogener räumlicher Entwicklungspfade mehr und mehr auszuschließen, dass eine einzige Institution alle Instrumente einer wirksamen Steuerung von Entwicklungsprozessen im Raum in einer Hand vereinigen kann. „Vielmehr kommt es auf die strategische Koordination der Akteure unter gemeinsamen konzeptionellen Zielvorstellungen (strategische Planung) an. Koordination ist Schlüssel und Basis für gemeinsames und durchsetzungsfähiges Handeln im Interesse aller. Das kann Regionalplanung ansatzweise heute schon

leisten, sie könnte es aber wirksamer tun, wenn sie dazu institutionell und instrumentell besser befähigt würde.“ (a.a.O., S. 2).

Diese neuen Aufgaben einer strategischen Koordination von Akteuren und Institutionen, deren Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen für die regionale Entwicklung von Bedeutung sind, sowie die Vermittlung zwischen kommunalen und staatlichen Interessen und die Aufstellung von schlüssigen regionalen Plänen und Entwicklungskonzepten stellen die Regionen hinsichtlich ihrer institutionellen Handlungsfähigkeit vor neue Herausforderungen. Die Ansprüche an die regionale Ebene und ihrer organisatorischen Kapazitäten sowie an die fachlichen Qualitäten der Planung steigen und erfordern eine entsprechende institutionelle Ausstattung. Zudem werfen diese Tendenzen, die in einem enormen gesellschaftlichen und politischen Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene münden, Fragen nach der demokratischen Legitimation der dort zu treffenden Entscheidungen auf.

Anlässlich der Diskussionen um die innerstaatlichen Verwaltungsstrukturen in zahlreichen Bundesländern hat die ARL 2006 ein Positionspapier zu diesem Thema formuliert. Im Gegensatz zu den Erfordernissen der Zukunft leidet demnach die regionale Ebene der öffentlichen Verwaltung in ihrer gegenwärtigen Organisationsstruktur unter ihrer extremen institutionellen Zersplitterung (vgl. ARL 2006, S. 3). Für Bayern ließe sich in diesem Kontext anführen, dass neben den regionalen Planungsverbänden, die ihrerseits unterschiedlich leistungsfähig sind, oberhalb der Kreise und unterhalb der staatlichen Ebene staatliche und kommunale Bezirke, vielfältige Regionalmanagement- und Regionalmarketinginstitutionen, Planungsverbände, zahlreiche Zweckverbände und staatliche Fachbehörden mit unterschiedlichem räumlichen Bezug und abweichender politischer Verantwortung bestehen. Diese Vielfalt und Kompetenzzersplitterung mindert eine regionale Handlungsfähigkeit und wird der Notwendigkeit, vermehrt Querschnittsaufgaben auf regionaler Ebene zu bearbeiten, nicht ausreichend gerecht. Zudem wird der Koordinationsaufwand erhöht oder nicht wahrgenommen. Folglich wird politische Verantwortung immer weniger mit den Lebens- und Aktionsräumen der Menschen zur Deckung gebracht.

Eine Neu-Regelung der Ausgestaltung der regionalen Ebene, wie sie durch die Neufassung des Landesplanungsgesetzes nun ansteht, muss sich daran messen lassen, inwieweit schlüssige Antworten auf diese Anforderungen formuliert werden. Letztlich geht es darum, die regionale Ebene zukunftsfähig zu machen.

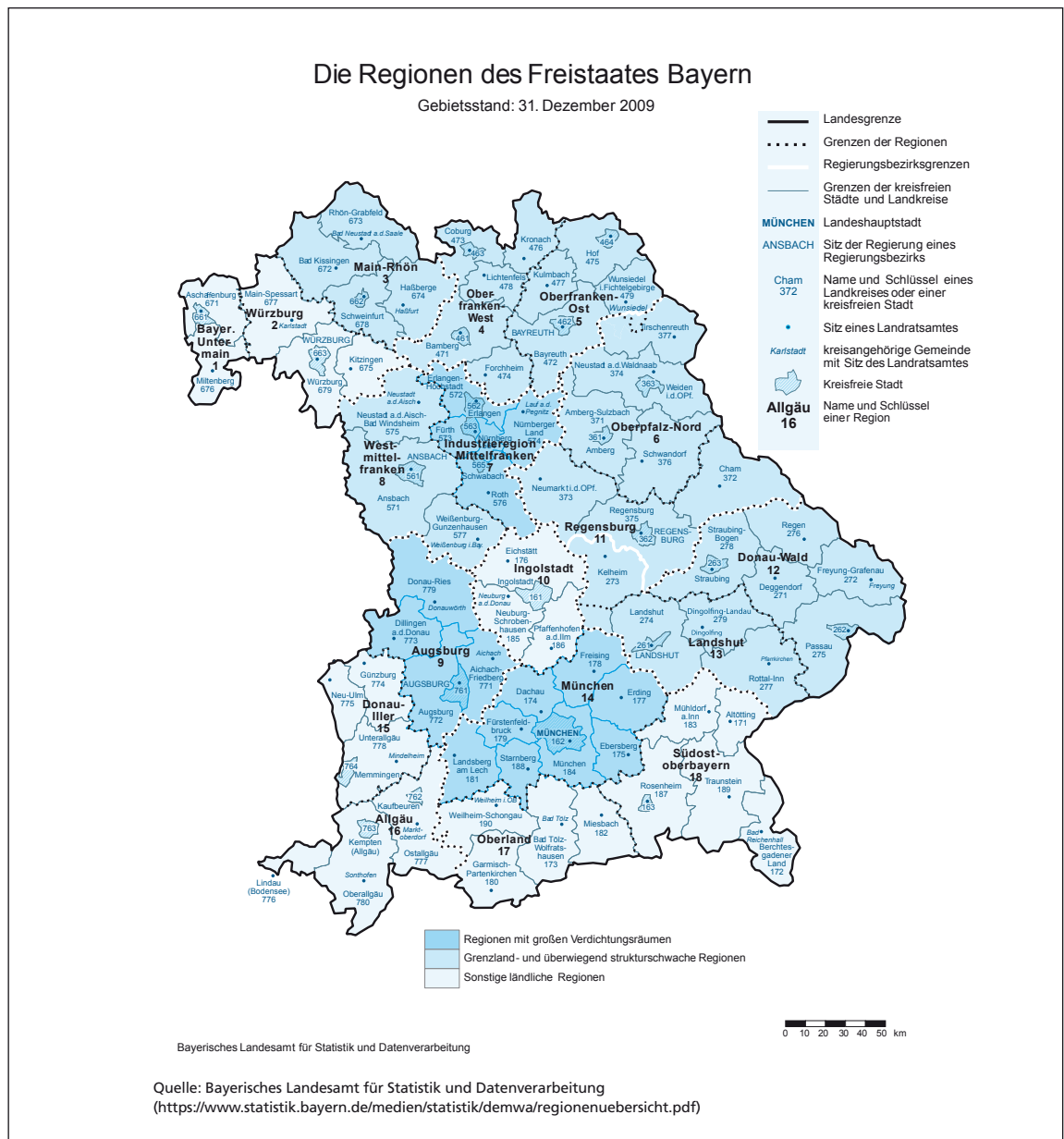
2. Herausforderungen für die Bayerische Landesentwicklung

2.1 Regionale Entwicklung in Bayern

Neben den institutionellen und organisatorischen Herausforderungen an die Ausgestaltung der regionalen Ebene, die mit der Neufassung des Landesplanungsgesetzes und des LEP verknüpft sind, stellen sich natürlich auch Aufgabenstellungen, die aus der Situation der tatsächlichen Entwicklung in den regionalen Teilräumen und ihrer Perspektiven ableitbar sind. Dazu soll im Folgenden ein Blick auf die Entwicklung der regionalen

Disparitäten geworfen werden vor dem Hintergrund des Anspruches, für die Erhaltung und Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen zu sorgen.

Zur Beobachtung der regionalen Entwicklung in Bayern veröffentlicht die Staatsregierung alle fünf Jahre den Bayerischen Raumordnungsbericht (vgl. Art. 25 Bayerisches Landesplanungsgesetz). Dabei wird insbesondere auf der Ebene der Regierungsbezirke, der Planungsregionen und der landesplanerischen Gebietskategorien dargestellt, wie sich die Entwicklung entlang verschiede-



dener Indikatoren vollzogen hat. Die räumlichen Bezugseinheiten sind die 18 Regionen sowie die Zusammenfassung der neun Gebietstypen des LEP, denen dort besondere Zielsetzungen und Prioritäten zugewiesen werden, zu drei Regionsgruppen: „Regionen mit großen Verdichtungsräumen“, „Grenzland- und überwiegend strukturschwache Regionen“, sowie „Sonstige ländliche Regionen“. Der 16. Raumordnungsbericht umfasst die Jahre 2003 bis 2007 (vgl. StMWIVT 2009, S. 9). In seinen Grundaussagen versucht dieser Bericht der Staatsregierung die raumstrukturelle Lage und Entwicklungstrends zu analysieren und nach Möglichkeit auch die Wirkung der eigenen Politik zu belegen und möglichst Erfolge in den Vordergrund zu rücken. So kommt der Bericht gleich auf den ersten Seiten zu der positiven Einschätzung, dass für den Berichtszeitraum 2003-2007 festzustellen sei, dass die Landesentwicklung und die Fachpolitiken mit ihren Maßnahmen positiv dazu beigetragen hätten, dem Leitziel des LEP, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen Bayerns herzustellen, zu entsprechen (a.a.O., S. 9). Dies wird im Folgenden u. a. daran festgemacht, dass bspw. der Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) mit 0,2 % im Vergleich zum Bundesgebiet geringer ausgefallen sei und die Arbeitslosigkeit mit 4,8 % (Stand 30.09.2007) gemeinsam mit Baden-Württemberg die niedrigste in der Bundesrepublik (8,4 %) sei (vgl. S. 17). Auch in der Bevölkerungsentwicklung sei auf gesamtbayerischer Ebene Positives zu vermelden. So ist im Zeitraum von Ende 2002 bis Ende 2007 die Bevölkerungszahl in Bayern um rund 133.000 Personen auf 12,5 Mio. Einwohner gewachsen, was einem Anstieg von 1,1 % entspricht. Bayern lag damit bundesweit an zweiter Stelle hinter Hamburg (+2,4 %) und noch vor Baden-Württemberg (+0,8 %) und konnte damit seinen Bevölkerungsanteil im Bund von 2002 bis 2007 von 15,0 auf 15,2 % steigern. Der Anteil der Beschäftigung erhöhte sich sogar um 0,4 % von 16,0 auf 16,4 % der gesamtdeutschen Beschäftigung. Das bayerische Bruttoinlandsprodukt (in Marktpreisen) erhöhte sich zwar im gleichen Zeitraum mit einem Wachstum um 14,5 % etwas schneller als der Anstieg auf Bundesebene, der mit +13,1 % etwas geringer ausfiel. Der Anteil Bayerns am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt stieg jedoch ebenfalls nur um 0,2 % von 17,7 % auf 17,9 %. Hinsichtlich der Zuwachsraten des BIP nimmt Bayern mit 12,9 % gegenüber bundesdurchschnittlich 13,4 % nur den 10. Platz ein (vgl. a.a.O., S. 17).

Die Vergleiche mit dem Bundesgebiet und anderen Bundesländern auf der Basis gesamt-bayerischer Durchschnittswerte, werden von der Bayerischen Staatsregierung immer gerne

herangezogen, um die führende Rolle Bayerns zu belegen. Unzweifelhaft profitiert der Freistaat in den letzten Jahren von einer intensiven Zuwanderung insbesondere hochqualifizierter Fachkräfte, die dazu beitragen, dass sich wissensintensive Branchen mit hoher Wertschöpfung im Freistaat gut entfalten können. Allerdings ist im betrachteten Zeitraum der Abstand des bayerischen BIP-Niveaus vom bundesdeutschen Durchschnittswert von +18,0%-Punkten auf +17,6%-Punkten zurückgegangen. Dies weist auf aufholende Entwicklungsprozesse insbesondere der neuen Bundesländer hin, die allesamt höhere Wachstumsraten als Bayern – wenngleich auf niedrigerer Basis – erzielen konnten (vgl. a.a.O., S. 19).

Aus den Analysen auf der Ebene der Planungsregionen und der drei betrachteten Gebietskategorien zeigt sich jedoch bereits im Bayerischen Raumordnungsbericht, dass der Freistaat im Inneren von erheblichen regionalen Disparitäten geprägt ist. So haben insbesondere die Regionen Nordbayerns im Betrachtungszeitraum mit rückläufigen Bevölkerungszahlen zu kämpfen, während sich in den südbayerischen Regionen und insbesondere in den Regionen München und Ingolstadt, die Bevölkerungszahlen erheblich positiv entwickelt haben (vgl. a.a.O., S. 25ff). Die Entwicklung weiterer Indikatoren wie Beschäftigung und Wertschöpfung ergeben ein heterogenes Bild (vgl. a.a.O., S. 34ff).

Dabei nivelliert der Blick auf die Planungsregionen in der Regel jedoch das Ausmaß der Disparitäten: die Planungsregionen sind in den siebziger Jahren so konstruiert worden, dass sie mit mindestens einem leistungsfähigen Oberzentrum ausgestattet sind und Verflechtungsregionen abbilden als Arbeitsmarkregionen, die über Pendlereinzugsgebiete abgegrenzt werden. Folglich sind die Landkreise häufig um kreisfreie Städte gruppiert, die leistungsfähige Arbeitsmärkte, regional bedeutsame Versorgungszentren und wirtschaftliche Schwerpunkte darstellen sollen. So werden allerdings bei regionalen Durchschnittsbetrachtungen die Schwächen von Teilgebieten durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mancher Oberzentren überlagert. Dies lässt sich bspw. an der Region 11 Regensburg eindrucksvoll aufzeigen. Das Oberzentrum Regensburg trägt mit einem BIP/Kopf von 70.189 € im Betrachtungsjahr 2007 massiv zur Anhebung des regionalen Durchschnitt auf 32.839 € bei. Auf der Ebene der regionsangehörigen Landkreise lässt sich im Landkreis Regensburg ein regionaler Minimalwert von 19.016 € BIP/Kopf und im Landkreis Cham ein Maximalwert von 27.923 € BIP/Kopf feststellen. Der Durchschnittswert von knapp 33.000 auf Ebene

der Planungsregion besitzt im Vergleich zu den anderen Planungsregionen hingegen eine gute Position, obwohl eigentlich nur das Oberzentrum für diesen positiven Durchschnittswert verantwortlich ist, während alle anderen Kreise in der Region sogar unter dem landesweiten Durchschnitt bleiben.

Dies ist im Sinne einer intraregionalen Funktions- und Arbeitsteilung durchaus erwünscht, allerdings haben sich die Verflechtungsbeziehungen in den letzten bald vierzig Jahren verändert und die Betrachtung der regionalen Durchschnitte versperrt möglicherweise den Blick auf Prozesse der Konvergenz oder Divergenz in der Entwicklung der einzelnen Gebietskörperschaften. Vor dem Hintergrund des vom Kabinett formulierten Auftrags, die Gebietskategorien und die Abgrenzung der Planungsregionen zu überprüfen, ist es jedoch ohnehin erforderlich, einen neuen und differenzierteren Blick auf die Raumstrukturen zu werfen. Daher soll im Folgenden untersucht werden, wie sich auf einer kleineren räumlichen Ebene, nämlich auf der Ebene der kreisfreien Städte und der Landkreise, die Ausprägung einzelner Indikatoren und Unterschiede in der Entwicklung darstellen. Dies geschieht aus pragmatischen Gründen der Datenverfügbarkeit und der Aufbereitung auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte und nicht auf der Ebene der Kommunen.

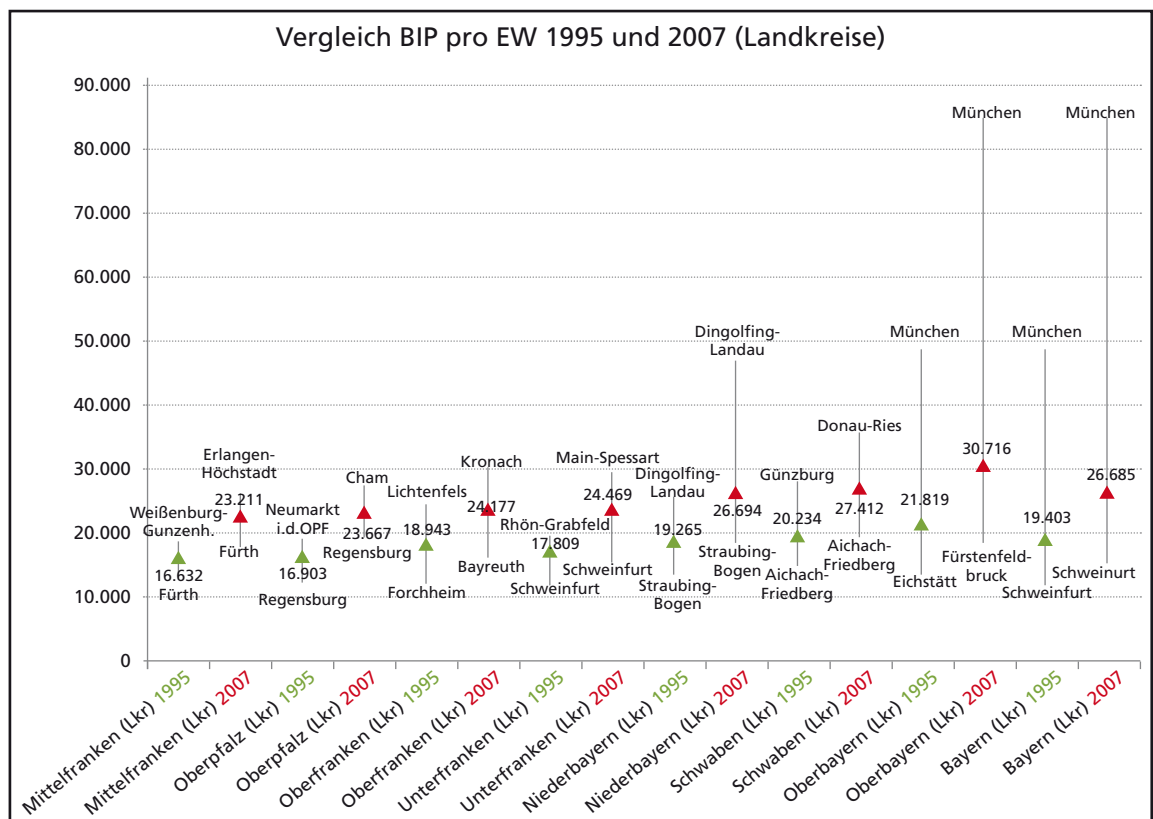
2.1.1 Wachsende Spreizung in den Bezirken

Zunächst werden nun jeweils die Kreise und kreisfreien Städte innerhalb der jeweiligen Regierungsbezirke und auf gesamtbayrischer Ebene betrachtet. Dabei wird eine Min-Max-Darstellung gewählt, wie sie auch in den Berichten der Europäischen Union zur Regionalentwicklung Anwendung findet. Durch diese Darstellung kann das Spektrum der Ausprägungen einzelner Indikatoren und insbesondere die Spreizung zwischen kleinstem und größtem Wert innerhalb eines Bezirks dargestellt werden.

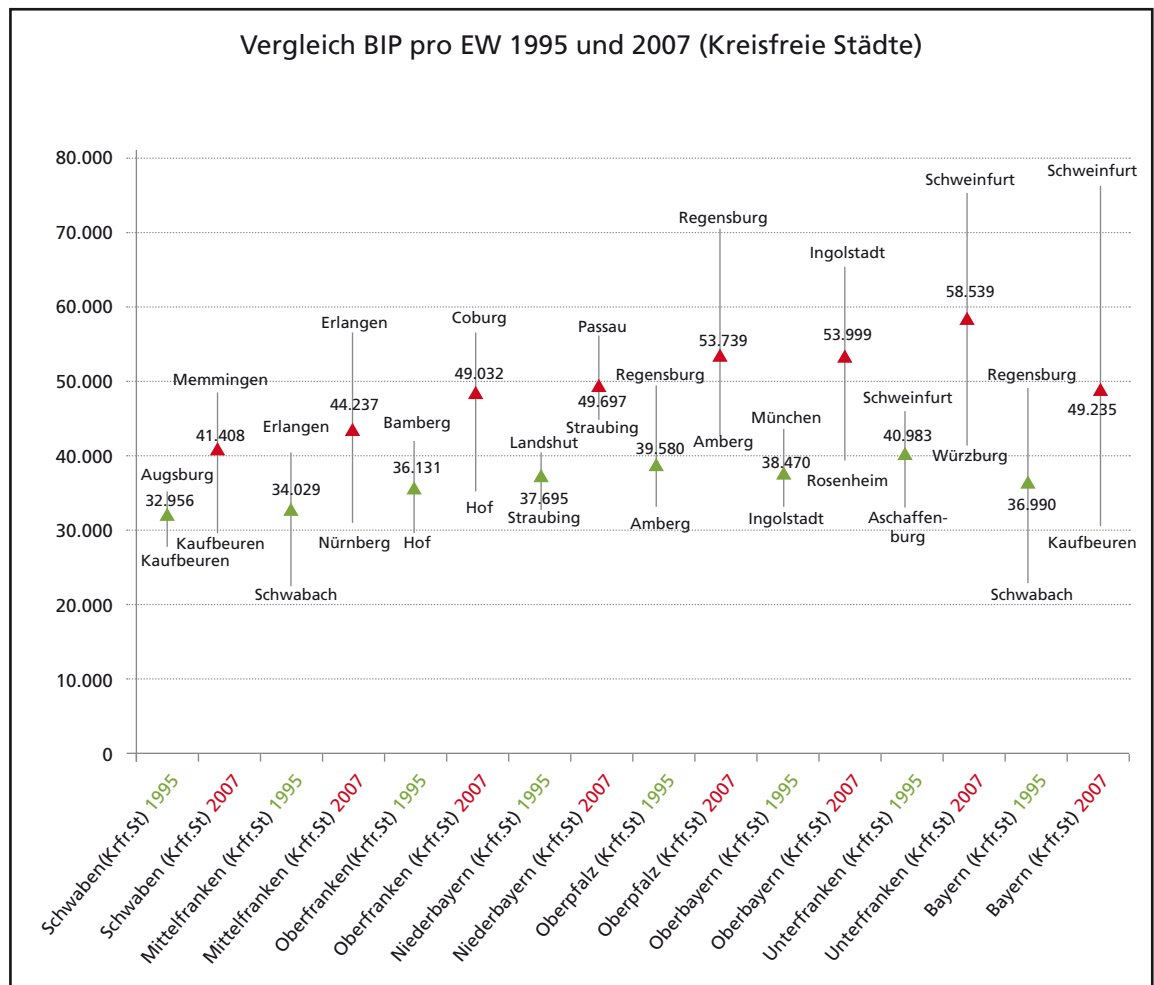
Wirtschaftliche Leistungskraft im Vergleich

Betrachtet man das BIP pro Einwohner als Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte in Bayern zu zwei Zeitpunkten im Vergleich, so fällt auf, dass in allen Regierungsbezirken das Niveau in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist. Allerdings hat auch in allen Regierungsbezirken die Spreizung zwischen den stärkeren und den schwächeren Kreisen und kreisfreien Städten deutlich zugenommen.

Wiesen bspw. die Landkreise im Regierungsbezirk Oberpfalz im Jahr 1995 noch eine Spanne von 13.600 €/EW zu 19.600 €/EW auf, so stieg



BIP je Einwohner in € (Landkreise) Vergleich 1995 und 2007					
Regierungs- bezirk	Tiefster Wert (Landkreis)	Höchster Wert (Landkreis)	Durchschnitt (Bezirk)	Spreizung (Differenz Maximalwert – Minimalwert)	Zunahme der Spreizung von 1995 auf 2007
Mittelfranken 1995	13.551 (Fürth)	18.538 (Weißenburg- Gunzenhau- sen)	16.632	4.987	+2.614
Mittelfranken 2007	18.741 (Fürth)	26.342 (Erlangen- Höchstadt)	23.211	7.601	
Oberpfalz 1995	13.626 (Regensburg)	19.666 (Neumarkt)	16.903	6.040	+2.867
Oberpfalz 2007	19.016 (Regensburg)	27.923 (Cham)	23.667	8.907	
Oberfranken 1995	13.250 (Forchheim)	23.087 (Lichtenfels)	18.943	9.837	+1.870
Oberfranken 2007	18.206 (Bayreuth)	29.913 (Kronach)	24.177	11.707	
Unterfranken 1995	12.308 (Schweinfurt)	20.249 (Rhön- Grabfeld)	17.809	7.941	+4.881
Unterfranken 2007	16.410 (Schweinfurt)	29.232 (Main- Spessart)	24.469	12.822	
Niederbayern 1995	14.995 (Straubing- Bogen)	26.208 (Dingolfing- Landau)	19.265	11.213	+14.367
Niederbayern 2007	20.627 (Straubing- Bogen)	46.207 (Dingolfing- Landau)	26.694	25.580	
Schwaben 1995	16.233 (Aichach- Friedberg)	24.891 (Günzburg)	20.234	8.658	+4.382
Schwaben 2007	22.430 (Aichach- Friedberg)	35.470 (Donau-Ries)	27.412	13.040	
Oberbayern 1995	14.272 (Eichstätt)	48.376 (München)	21.819	34.104	30.200
Oberbayern 2007	19.207 (Fürstenfeld- bruck)	83.511 (München)	30.716	64.304	
Bayern 1995	12.308 (Schweinfurt)	48.376 (München)	19.403	36.068	+31.033
Bayern 2007	16.410 (Schweinfurt)	83.511 (München)	26.685	67.101	



die Differenz von 6.000 €/EW auf fast 9.000 €/EW im Jahr 2007, wobei das durchschnittliche Niveau sich nur um 6.700 €/EW anheb. Besonders spektakulär stellt sich das Bild bei den oberbayerischen Landkreisen dar: so wiesen diese im Jahr 1995 noch eine Spanne von 14.000 zu 48.000 €/EW, also eine Differenz von 34.000 € auf. Diese Differenz wuchs im Jahr 2007 auf ca. 64.000 € während sich der Durchschnitt lediglich um etwa 9.000 € steigerte. In Gesamt-Bayern erhöhte sich die Spreizung als Differenz zwischen besonders prosperierendem und entwicklungsschwachem Landkreis von 36.000 €/EW 1995 auf 67.000 €/EW während der Durchschnitt lediglich um etwas mehr als 7.000 €/EW anstieg.

Bei den kreisfreien Städten ergibt sich ein ähnliches Bild: Die Spreizung als Differenzbetrag zwischen stark und schwach erhöhte sich in Bayern von rund 26.000 €/EW im Jahr 1995 auf rund 45.000 €/EW im Jahr 2007. Im Durchschnitt legten die kreisfreien Städte um 12.000 €/EW an wirtschaftlicher Leistungskraft zu.

Die Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der bayerischen Kreise und

kreisfreien Städte in absoluten Zahlen zeigt, dass sich die Spreizung zwischen leistungsfähigen und weniger leistungsfähigen Kreisen und kreisfreien Städten in allen Regierungsbezirken vergrößert. Besonders stark entwickeln sich die Abstände innerhalb Niederbayerns und Oberbayerns. Insbesondere bei den Kreisen ist die deutlich zunehmende Auseinanderentwicklung des wirtschaftlichen Leistungsniveaus augenfällig. Der Kreis mit dem geringsten BIP-Wert (Schweinfurt) erreicht 1995 noch das Niveau von etwa 25 % des reichsten Kreises; im Jahr 2007 fällt er zurück auf ein Niveau von 19 %. Die Zuwächse der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verteilen sich innerhalb Bayerns höchst unterschiedlich. Der leistungsstärkste Kreis weist somit fünffach höhere Werte auf als der schwächste.

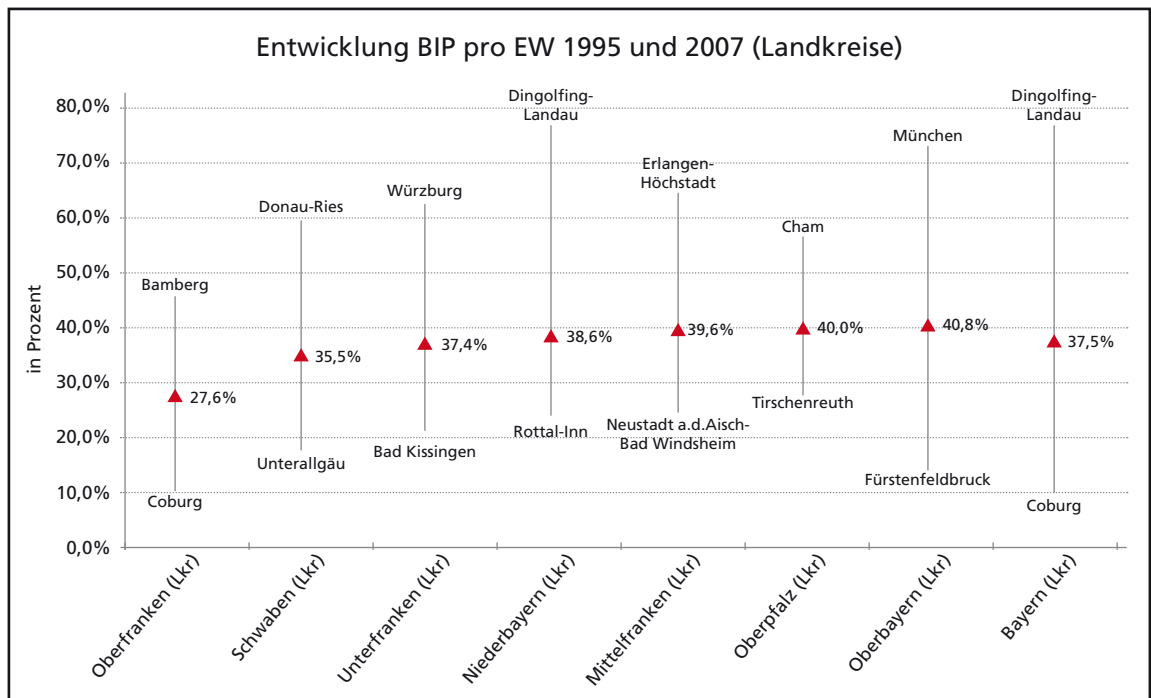
Hinter diesen Momentaufnahmen aus den Jahren 1995 und 2007 steckt natürlich eine unterschiedliche Dynamik in der Entwicklung der einzelnen Gebietskörperschaften. Betrachtet man nun die Wachstumsraten des BIP pro Einwohner, so findet der Sachverhalt einer sich öffnenden Schere zwischen wachstumsstarken und schwächeren

BIP je Einwohner in € (kreisfreie Städte) Vergleich 1995 und 2007					
Regierungs- bezirk	Tiefster Wert (Kreisfreie Stadt)	Höchster Wert (Kreisfreie Stadt)	Durchschnitt (Bezirk)	Spreizung (Differenz Maximalwert – Minimalwert)	Zunahme der Spreizung von 1995 auf 2007
Schwaben 1995	27.849 (Kaufbeuren)	35.645 (Augsburg)	32.956	7.796	+10.439
Schwaben 2007	30.446 (Kaufbeuren)	48.681 (Memmin- gen)	41.408	18.235	
Mittelfranken 1995	22.991 (Schwabach)	40.638 (Erlangen)	34.029	17.648	+7.212
Mittelfranken 2007	31.763 (Nürnberg)	56.623 (Erlangen)	44.237	24.860	
Oberfranken 1995	30.313 (Hof)	42.078 (Bamberg)	36.131	11.765	+9.052
Oberfranken 2007	35.944 (Hof)	56.760 (Coburg)	49.032	20.816	
Nieder- bayern 1995	33.196 (Straubing)	40.947 (Landshut)	37.695	7.751	+3.257
Nieder- bayern 2007	45.003 (Straubing)	56.012 (Passau)	49.697	11.008	
Oberpfalz 1995	33.602 (Amberg)	49.407 (Regensburg)	39.580	15.805	+11.422
Oberpfalz 2007	42.963 (Amberg)	70.189 (Regensburg)	53.739	27.226	
Oberbayern 1995	33.644 (Ingolstadt)	43.794 (München)	38.470	10.150	+15.670
Oberbayern 2007	40.134 (Rosenheim)	65.954 (Ingolstadt)	53.999	25.820	
Unterfranken 1995	37.729 (Aschaffen- burg)	47.189 (Schweinfurt)	40.983	9.460	+24.278
Unterfranken 2007	41.562 (Würzburg)	75.300 (Schweinfurt)	58.539	33.738	
Bayern 1995	22.991 (Schwabach)	49.407 (Regensburg)	36.990	26.416	+18.438
Bayern 2007	30.446 (Kaufbeuren)	75.300 (Schweinfurt)	49.235	44.854	

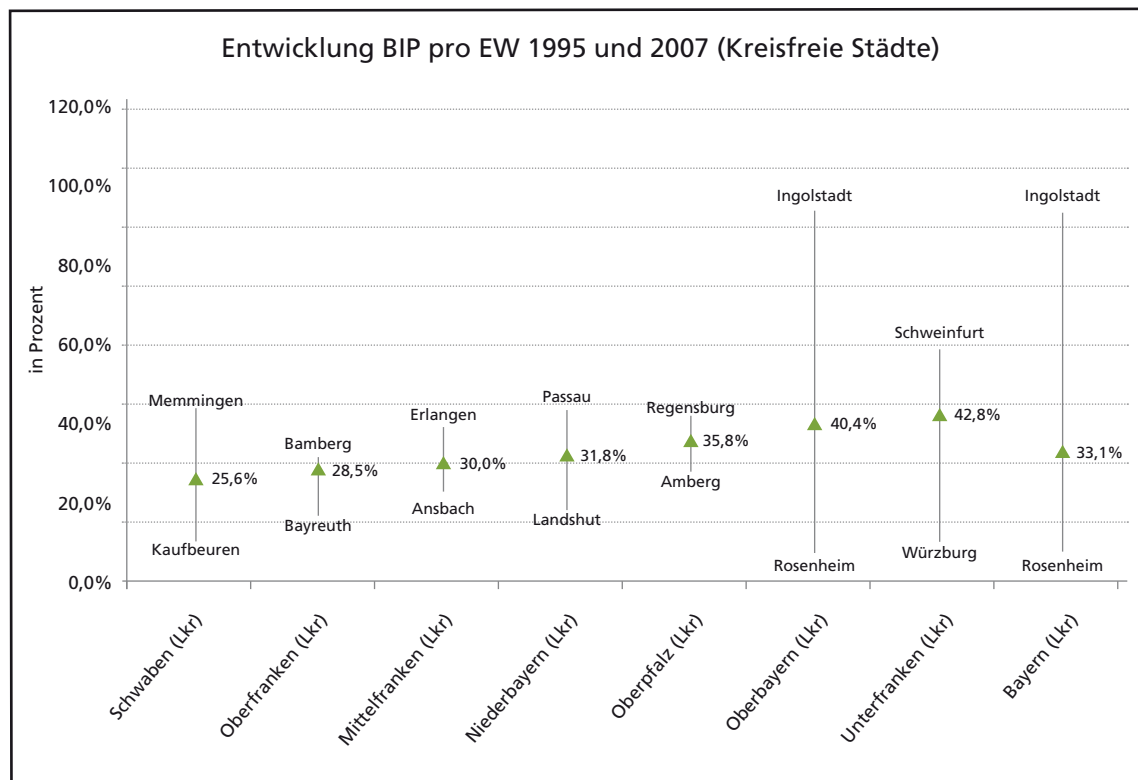
Kreisen und kreisfreien Städten seine Entsprechung. Während der schwächste Kreis (Coburg in Oberfranken) zwischen 1995 und 2007 eine Wachstumsrate von 11 % erzielte, hat der stärkste Kreis (Dingolfing-Landau in Niederbayern) ein Zuwachs von mehr als 76 % erfahren. Innerhalb

der Regierungsbezirke differieren die Unterschiede der Kreise zwischen stark und schwach bzw. zwischen schnell und langsam zwischen 59,0 Prozentpunkten (Oberbayern) und 28,9 Prozentpunkten (Oberpfalz) und damit in erheblichem Ausmaß.

Wirtschaftliche Wachstumsraten in Bayerns Kreisen und kreisfreien Städten 1995 - 2007.



Entwicklung BIP pro EW 1995-2007 (Landkreise)				
Landkreiswerte im Regierungsbezirk	Durchschnitt	Höchster Wert (Abweichung vom Durchschnitt)	Tiefster Wert (Abweichung vom Durchschnitt)	Differenz/Spanne zwischen Minimal und Maximalwert
Oberfranken (Lkr)	+27,6%	45,9% Bamberg (+18,3)	11,1% Coburg (-16,5)	34,8%
Schwaben (Lkr)	+35,5%	59,4% Donau-Ries (+23,9)	18,6% Unterallgäu (-16,9)	40,8%
Unterfranken (Lkr)	+37,4%	62,4% Würzburg (+25,0)	21,5% Bad Kissingen (-15,9)	40,9%
Niederbayern (Lkr)	+38,6%	76,3% Dingolfing-Landau (+37,7)	24,5% Rottal-Inn (-14,2)	51,8%
Mittelfranken (Lkr)	+39,6%	64,5% Erlangen-Höchststadt (+24,9)	25,1% Neustadt-Bad Windsheim (-14,5)	39,4%
Oberpfalz (Lkr)	+40,0%	56,9% Cham (+16,9)	28,0% Tirschenreuth (-12,0)	28,9%
Oberbayern (Lkr)	+40,8%	72,6% München (+31,8)	13,6% Fürstenfeldbruck (-27,2)	59,0%
Bayern (Lkr Ø)	+37,5%	76,3% Dingolfing-Landau (+38,8)	11,1% Coburg (-26,4)	65,2%



Entwicklung BIP pro EW 1995-2007 (Kreisfreie Städte)				
Werte der kreisfreien Städte im Regierungsbezirk	Durchschnitt	Höchster Wert (Abweichung vom Durchschnitt)	Tiefster Wert (Abweichung vom Durchschnitt)	Differenz/Spanne zwischen Minimal und Maximalwert
Schwaben (Krfr.St)	25,6%	44,4% Memmingen (+18,8)	9,3% Kaufbeuren (-16,3)	35,1%
Oberfranken (Krfr.St)	28,5%	30,3% Bamberg (+1,8)	16,3% Bayreuth (-12,2)	14,0%
Mittelfranken (Krfr.St)	30,0%	39,3% Erlangen (+9,3)	22,4% Ansbach (-7,6)	16,9%
Niederbayern (Krfr.St)	31,8%	43,8% Passau (+12,0)	17,4% Landshut (-14,4)	26,4%
Oberpfalz (Krfr.St)	35,8%	42,1% Regensburg (+6,3)	27,9% Amberg (-7,9)	14,2%
Oberbayern (Krfr.St)	40,4%	96,0% Ingolstadt (+55,6)	5,7% Rosenheim (-34,7)	90,3%
Unterfranken (Krfr.St)	42,8%	59,6% Schweinfurt (+16,8)	9,3% Würzburg (-33,5)	50,3%
Bayern (Krfr.St Ø)	3,1%	96,0% Ingolstadt (+62,9)	5,7% Rosenheim (-27,4)	90,3%

2.1.2 Regionen driften auseinander

Kapitel 2.1.2

Um die räumlichen Disparitäten in Bayern besser erfassen zu können, wurde im Folgenden versucht, Typen von Gebietskörperschaften zu bilden, die über ähnliche Rahmenbedingungen verfügen. Dabei wurden bewusst die Gebietskategorien des LEP außer Acht gelassen, da diese ohnehin zur Disposition stehen. Die folgenden Betrachtungen haben noch sehr stark experimentellen Charakter und zielen zunächst nicht auf eine mögliche Bildung neuer Gebietskategorien. Sie sind vielmehr als Heuristik zu verstehen,

um Erkenntnisse über die raumstrukturelle Entwicklung in Bayern zu erzielen.

Dabei wurde davon ausgegangen, dass insbesondere die ländlichen Räume differenzierter betrachtet werden müssten. Untersuchungsleitend waren folgende Annahmen:

- die Landkreise entlang des Alpenraums haben ähnliche Entwicklungsbedingungen und können zusammengefasst betrachtet werden (**südlicher Alpenrand**).

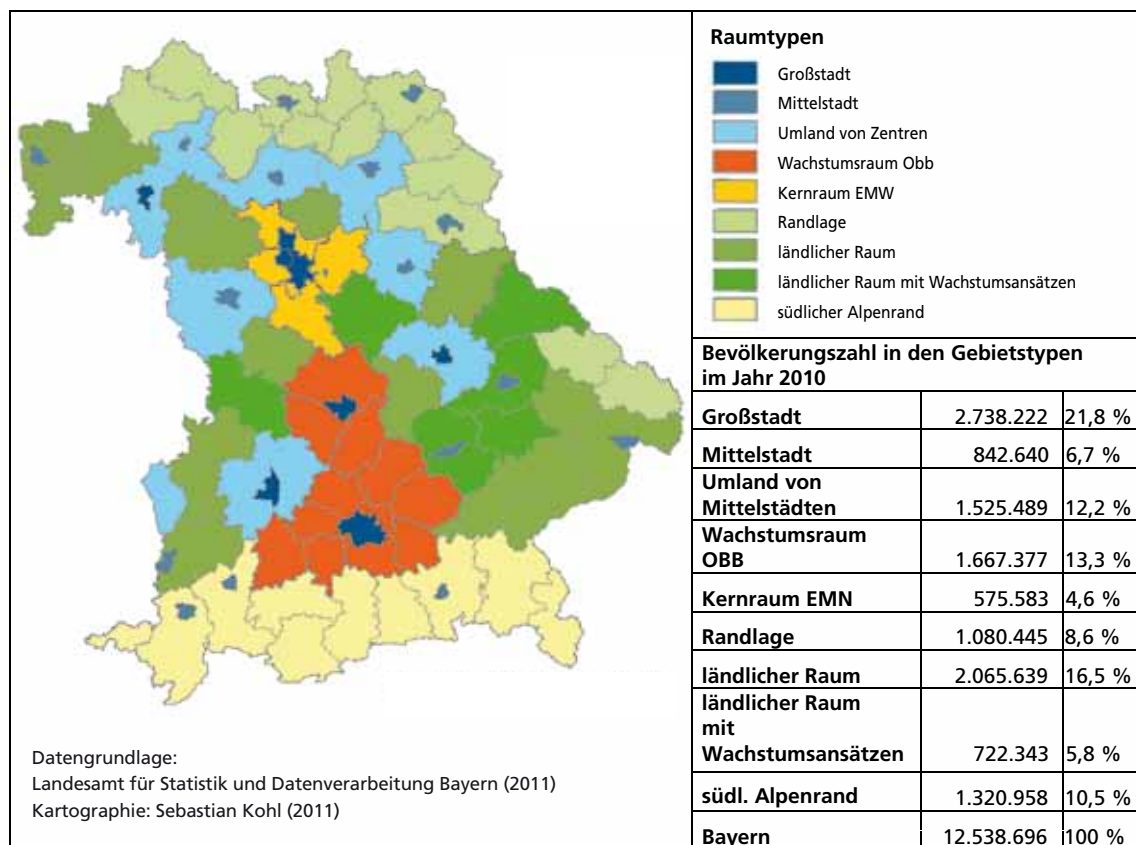
Gebietstyp	Kreise / kreisfreie Städte
Großstadt	Ingolstadt (Krfr.St), München (Krfr.St), Regensburg (Krfr.St), Erlangen (Krfr.St), Fürth (Krfr.St), Nürnberg (Krfr.St), Würzburg (Krfr.St), Augsburg (Krfr.St)
Mittelstadt	Rosenheim (Krfr.St), Landshut (Krfr.St), Passau (Krfr.St), Straubing (Krfr.St), Amberg (Krfr.St), Weiden i.d.OPf. (Krfr.St), Bamberg (Krfr.St), Bayreuth (Krfr.St), Coburg (Krfr.St), Hof (Krfr.St), Ansbach (Krfr.St), Aschaffenburg (Krfr.St), Schweinfurt (Krfr.St), Kaufbeuren (Krfr.St), Kempten (Allgäu) (Krfr.St), Memmingen (Krfr.St)
Kernraum EMN	Schwabach (Krfr.St), Erlangen-Höchstädt (Lkr), Fürth (Lkr), Nürnberger Land (Lkr), Roth (Lkr)
Umland von Zentren	Amberg-Sulzbach (Lkr), Regensburg (Lkr), Bamberg (Lkr), Bayreuth (Lkr), Ansbach (Lkr), Schweinfurt (Lkr), Würzburg (Lkr), Aichach-Friedberg (Lkr), Augsburg (Lkr), Neu-Ulm (Lkr)
Wachstumsraum OBB	Dachau (Lkr), Ebersberg (Lkr), Eichstätt (Lkr), Erding (Lkr), Freising (Lkr), Fürstenfeldbruck (Lkr), Landsberg am Lech (Lkr), München (Lkr), Neuburg-Schrobenhausen (Lkr), Pfaffenhofen a.d.Ilm (Lkr), Starnberg (Lkr)
ländlicher Raum	Altötting (Lkr), Mühldorf a. Inn (Lkr), Deggendorf (Lkr), Kelheim (Lkr), Passau (Lkr), Rottal-Inn (Lkr), Schwandorf (Lkr), Forchheim (Lkr), Neustadt a.d.Aisch-Bad Windsheim (Lkr), Weißenburg-Gunzenhausen (Lkr), Aschaffenburg (Lkr), Kitzingen (Lkr), Miltenberg (Lkr), Main-Spessart (Lkr), Dillingen a.d.Donau (Lkr), Günzburg (Lkr), Unterallgäu (Lkr)
ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen	Landshut (Lkr), Straubing-Bogen (Lkr), Dingolfing-Landau (Lkr), Cham (Lkr), Neumarkt i.d.OPf. (Lkr), Donau-Ries (Lkr)
Randlage	Freyung-Grafenau (Lkr), Regen (Lkr), Neustadt a.d.Waldnaab (Lkr), Tirschenreuth (Lkr), Coburg (Lkr), Hof (Lkr), Kronach (Lkr), Kulmbach (Lkr), Lichtenfels (Lkr), Wunsiedel i.Fichtelgebirge (Lkr), Bad Kissingen (Lkr), Rhön-Grabfeld (Lkr), Haßberge (Lkr)
südl. Alpenrand	Berchtesgadener Land (Lkr), Bad Tölz-Wolfratshausen (Lkr), Garmisch-Partenkirchen (Lkr), Miesbach (Lkr), Rosenheim (Lkr), Traunstein (Lkr), Weilheim-Schongau (Lkr), Lindau (Bodensee) (Lkr), Ostallgäu (Lkr), Oberallgäu (Lkr)

- die Landkreise entlang der Grenze zu den neuen Bundesländern und zur Tschechischen Republik haben aufgrund der ehemaligen Trennwirkung des „eisernen Vorhangs“ und dem nun bestehenden Fördergefälle zu den angrenzenden Ländern ähnlich schwierige Entwicklungsbedingungen bzw. -probleme. Sie sind zudem vom industriellen Strukturwandel besonders betroffen. Diese werden als Gebiete in **Randlage** gemeinsam betrachtet, mit der Ausnahme des Landkreises Cham.
- die Landkreise, die im Einflussbereich der Metropolregionen München und Nürnberg stehen (Landkreise Landshut und Neumarkt i.d.OPf.) oder zudem besonders positive Entwicklungsansätze besitzen (Landkreise Cham, Straubing-Bogen, Donau-Ries und Dingolfing-Landau), werden als **Landkreise im ländlichen Raum mit Wachstumsansätzen** zusammengefasst.
- Landkreise, die das Umland von Mittelstädten abbilden, werden als **Umland von Mittelstädten** zusammengefasst betrachtet; hier wird ein kleinräumiger Suburbanisierungseffekt vermutet.
- die **Großstädte** in Bayern mit mehr als 100.000 Einwohnern haben eine besondere

Entwicklungsfunktion und bilden die bedeutenden Zentren für die wirtschaftliche Entwicklung und als Schwerpunkte für breit gefächerte Arbeitsmärkte (München, Nürnberg, Augsburg, Ingolstadt, Würzburg).

- die **Mittelstädte** (Oberzentren < 100.000 Einwohner) stellen ein wichtiges Rückgrat für die Entwicklung außerhalb der Kerne der Metropolregionen dar. Insbesondere in ländlichen Räumen sind sie wichtige Bezugspunkte für Versorgungseinrichtungen und Bildungsinfrastruktur.
- die Landkreise um den Metropolenkern Landeshauptstadt München und um die prosperierende Stadt Ingolstadt herum werden als **oberbayerischer Wachstumsraum** zusammengefasst.
- die um den Metropolenkern Nürnberg herumliegenden Landkreise werden als **Kernraum der EMN** (Europäische Metropolregion Nürnberg) zusammengefasst.
- die übrigen Landkreise werden als **ländlicher Raum** bezeichnet.

Die Tabelle auf der vorigen Seite listet die Zuordnung der jeweiligen kreisfreien Städte und Landkreise zu den Gebietstypen auf.

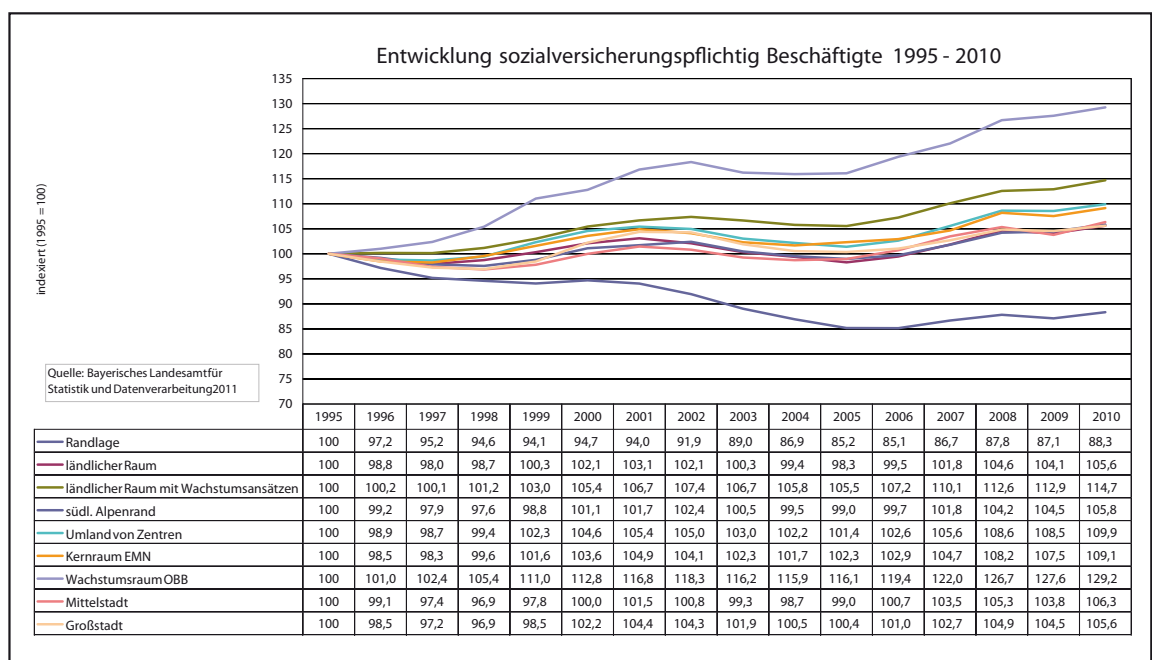


Im Folgenden soll nun anhand von einigen ökonomischen und demographischen Indikatoren die regionale Entwicklung auf der Basis der Gebietstypen genauer betrachtet werden. Dabei wird die Ausgangssituation für den Zeitraum 1995 harmonisiert und als Startpunkt für eine indexierte Darstellung als 100 gesetzt.

Die dargestellten Verlaufskurven zeigen dann die Veränderungen ab diesem Zeitpunkt auf der Basis der zusammengefassten Kreise und kreisfreien Städte.

Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

Auf den ersten Blick fällt auf, dass sich ein Trichter kontinuierlich öffnet. Die Regionen in Randlage verlieren bis etwa 2005 kontinuierlich an Beschäftigung und können sich seither in etwa konstant halten. Der eigentliche Jobmotor des Freistaats sitzt in den Kreisen des Wachstumsraums Oberbayern. Dort hat die Beschäftigung seit 1995 um fast 30 % zugenommen. In den ländlichen Kreisen mit ausgeprägten Wachs-



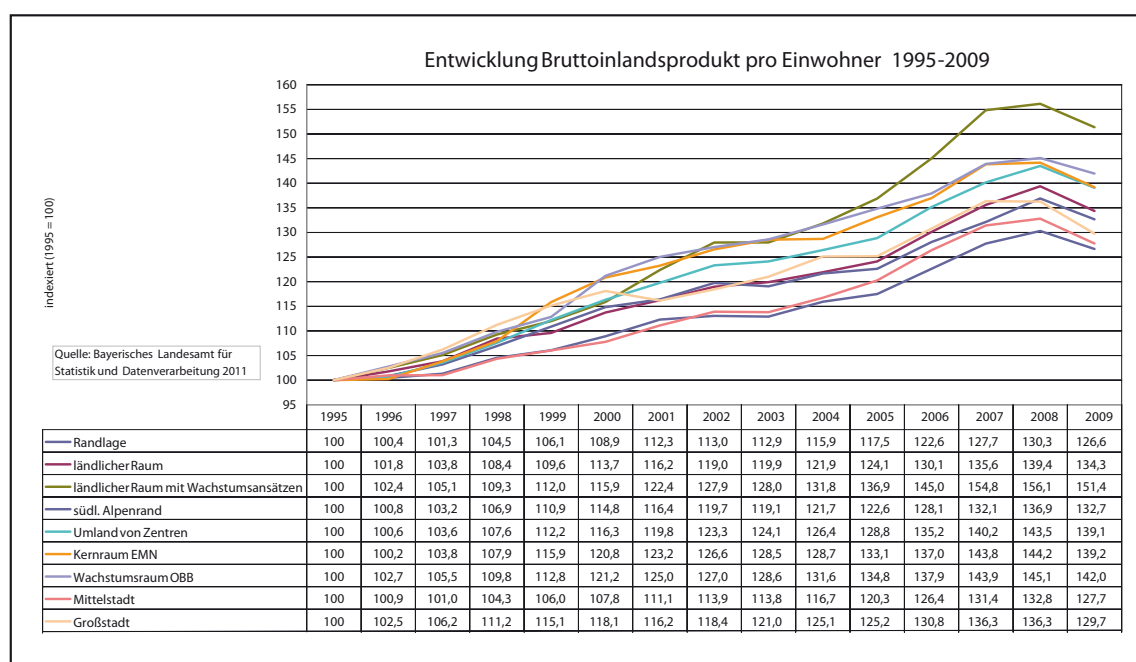
Gebietstyp	SVB 1995	SVB 2010	Entwicklung der SVB 1995 – 2010	Entwicklung der SVB 1995 – 2010 in %	Abweichung von der gesamt-bayerischen Entwicklung (+7,4%)
Randlage	371.484	328.170	-43.314	-11,7	-19,1
ländlicher Raum	580.732	613.311	32.579	5,6	-1,8
ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen	204.095	234.054	29.959	14,7	7,3
südl. Alpenrand	360.958	382.069	21.111	5,8	-1,6
Umland von Mittelstädten	323.990	356.041	32.051	9,9	2,5
Kernraum EMN	136.862	149.372	12.510	9,1	1,7
Wachstumsraum OBB	417.688	539.841	122.153	29,2	21,8
Mittelstadt	472.921	502.908	29.987	6,3	-1,1
Großstadt	1.384.551	1.462.221	77.670	5,6	-1,8

tumsansätzen steigt die Beschäftigung ebenfalls erheblich. Die restlichen Regionen verhalten sich annähernd gleichförmig. Dies verdeutlicht auch der Blick auf die Abweichungen vom bayerischen Durchschnitt. Schneller als der Durchschnitt gewinnen noch der Kernraum der EMN und das Umland der Mittelstädte an Beschäftigung. Die Mittelstädte und die Großstädte selbst bleiben etwas hinter dem Durchschnitt zurück ebenso wie der südliche Rand Bayerns entlang der Alpen. Fazit: Der Jobmotor brummt in Oberbayern, einige ländliche Kreise holen gut auf, die

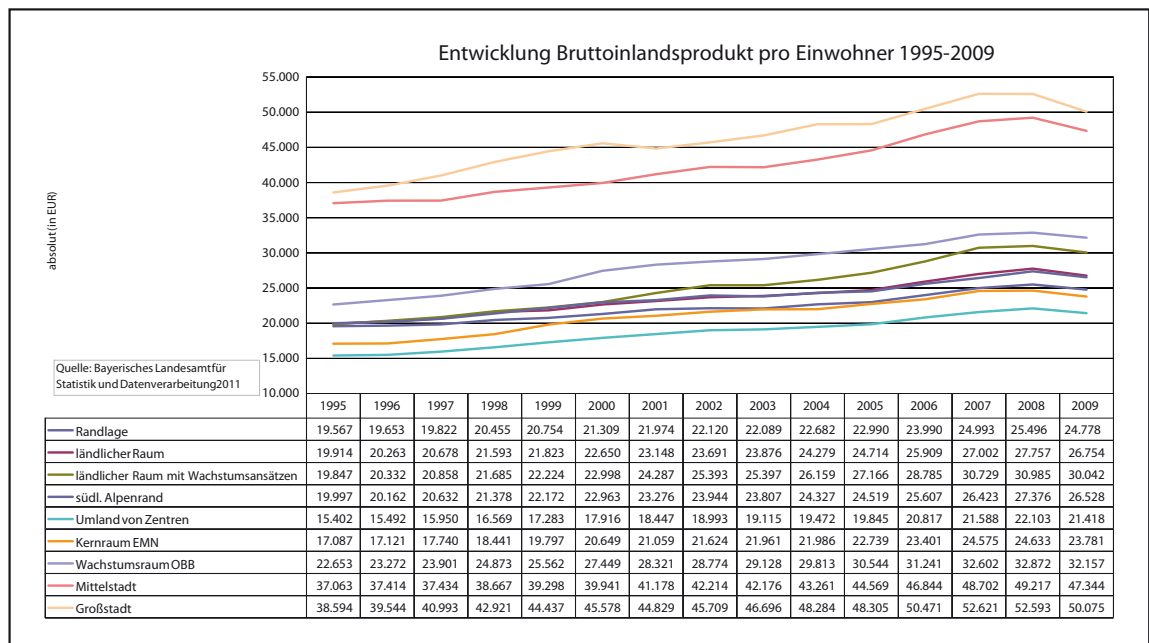
Kommunen in Randlage verlieren dramatisch an Boden und die restlichen Kreise und kreisfreien Städte entwickeln sich mehr oder weniger durchschnittlich.

Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner

Wie sieht es nun mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus? Das Bruttoinlandsprodukt gilt hier als maßgeblicher Indikator und beschreibt die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsleistung.



Gebietstyp	BIP pro Einwohner 1995	BIP pro Einwohner 2009	Entwicklung BIP pro Einwohner 1995-2009 in %	Abweichung vom bayerischen Durchschnitt 1995 in %	Abweichung vom bayerischen Durchschnitt 2009 in %
Randlage	19.567	24.778	26,6%	-23%	-27%
ländlicher Raum	19.914	26.754	34,3%	-22%	-21%
ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen	19.847	30.042	51,4%	-22%	-11%
südl. Alpenraum	19.997	26.528	32,7%	-21%	-22%
Umland von Mittelstädten	15.402	21.418	39,1%	-39%	-37%
Kernraum EMN	17.087	23.781	39,2%	-33%	-30%
Wachstumsraum OBB	22.653	32.157	42,0%	-11%	-5%
Mittelstadt	37.063	47.344	27,7%	46%	40%
Großstadt	38.594	50.075	29,7%	52%	48%



Die Veränderungsrate dient als Messgröße des Wirtschaftswachstums. Bezogen auf die Einwohnerzahl kann somit eine Aussage über die Leistungsfähigkeit auf der Ebene der Gebietstypen getroffen werden.

Die indexierte Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner in Bayern zwischen 1995 und 2009 zeigt ein sehr interessantes Bild auf. Generell haben sich alle Kreise und kreisfreien Städte Bayerns seit 1995 positiv entwickelt, wenngleich mit unterschiedlicher Stärke und auf der Basis eines deutlich unterschiedlichen Ausgangsniveaus. Die städtischen Gebietstypen „Mittelstadt“ und „Großstadt“ besitzen aufgrund ihrer Arbeitsplatzdichte und der dort angesiedelten Betrieben mit hoher Wertschöpfung (z. B. in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen) traditionell ein höheres BIP/EW-Niveau, als Landkreise bzw. die Gebietstypen, die im Wesentlichen aus Landkreisen bestehen. Der Wachstumsraum OBB steht an der Spitze der Landkreis-Gebietstypen mit einem Niveau von über 32.000 € (Stand 2009). Innerhalb des Wachstumsraums OBB muss jedoch zwischen dem Landkreis München, der den absoluten Spitzenwert von 83.000 € BIP/EW aufweist, und den restlichen Landkreisen unterschieden werden, die ersterer mit nach oben zieht.

Betrachtet man nun lediglich die prozentualen Zuwächse des BIP/EW seit 1995, so zeigt sich zunächst sehr positives Bild. Die prozentualen Zuwächse in den Gebietstypen Randlage (26,6 %), Großstadt (29,7 %) und Mittelstadt (27,7 %) waren klar positiv und sogar mit vergleichbaren Werten. Bezieht man nun die Ausgangsbasis in die Betrachtungen mit ein, so wird deutlich, dass die Großstädte ihre Leitungskraft um 11.500 € je

EW und die Mittelstädte um 10.200 € je EW steigern konnten, die Gebietskörperschaft in Randlage jedoch nur um 5.200 € je EW. Im Vergleich mit dem bayerischen Durchschnitt zeigt sich, dass die Regionen in Randlage sogar an Boden verlieren und ihr Abstand zur durchschnittlichen Leistungsfähigkeit noch zunimmt. Alle anderen Regionen haben ihre Abweichung vom Durchschnitt hingegen verringert.

Der Wachstumsraum OBB startete dabei bereits mit hohem Niveau und entwickelte sich weiter sehr positiv um +42 %. Sehr positiv zeigt sich die Entwicklung des Gebietstyps ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen. Hier kann eine Steigerung um über 51 % verzeichnet werden. Der Niveauunterschied dieser beiden Typen liegt aber dennoch bei über 2.000 € Produktionsleistung pro Einwohner im Jahr 2009. Somit kann für die Landkreise des Typs ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen auch bei der Betrachtung dieses Indikators ein klarer Aufholprozess verzeichnet werden, zumal der bayerische Durchschnitt eine weitaus niedrigere Entwicklung aufweist (33 %). Dieses dynamische Wachstum des ländlichen Raumes mit Wachstumsansätzen ist u. a. durch die Ansiedlung produktionsintensiver Betriebe zu erklären.

Entwicklung des Bruttowertschöpfung pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Im Folgenden soll nun noch die Produktivität der Wirtschaft in den Gebietstypen verglichen werden. Dazu wird der Indikator der Bruttowertschöpfung je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten herangezogen. Die Bruttowertschöpfung misst dabei den Anteil der Wirtschaftsleistung, der vor Ort geschaffen wurde, Vorleistungen sind also ab-

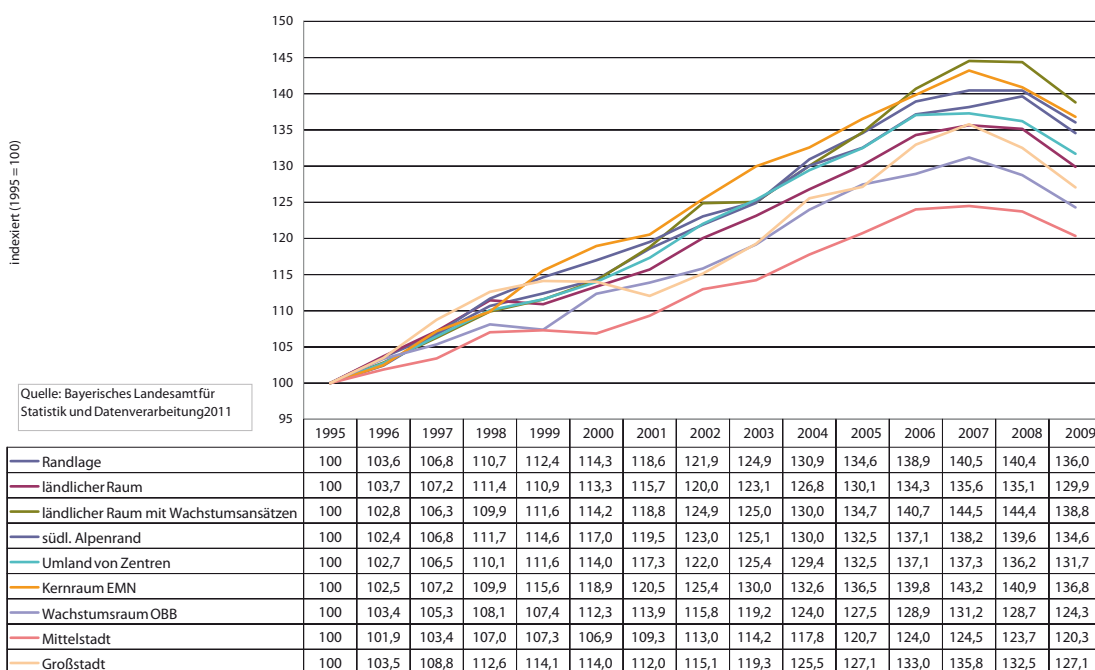
gezogen. Ins Verhältnis gesetzt zu den Beschäftigten in der Region können Veränderungen der Produktivität gezeigt werden.

Die Entwicklung der Bruttowertschöpfung pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verhält sich gegenüber der Entwicklung des BIP je EW ähnlich, und zeigt den Aufholprozess

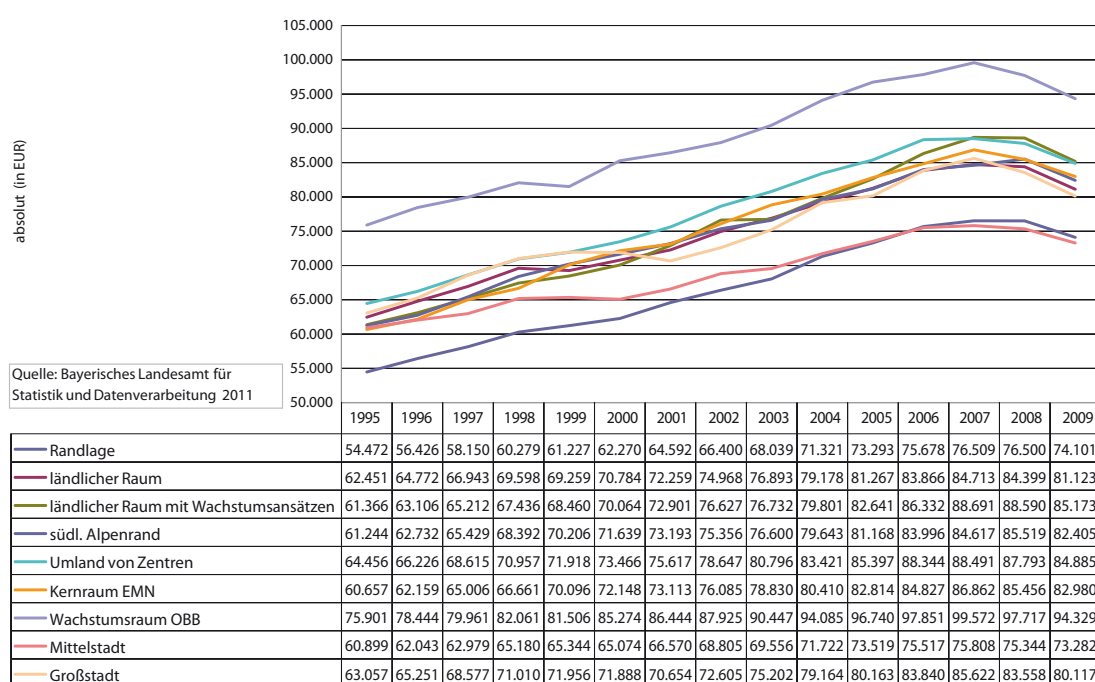
der ländlichen Räume mit Wachstumsansätzen. Dieser Gebietstyp erreicht eine Steigerung von 38,8 % und liegt mit einem Niveau von 85.173 € im Jahr 2009 über dem bayerischen Durchschnitt.

Auffällig entwickelte sich der Wachstumsraum OBB mit der zweitniedrigsten Wachstumsrate

Entwicklung Bruttowertschöpfung pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1995-2009



Entwicklung Bruttowertschöpfung pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1995-2009

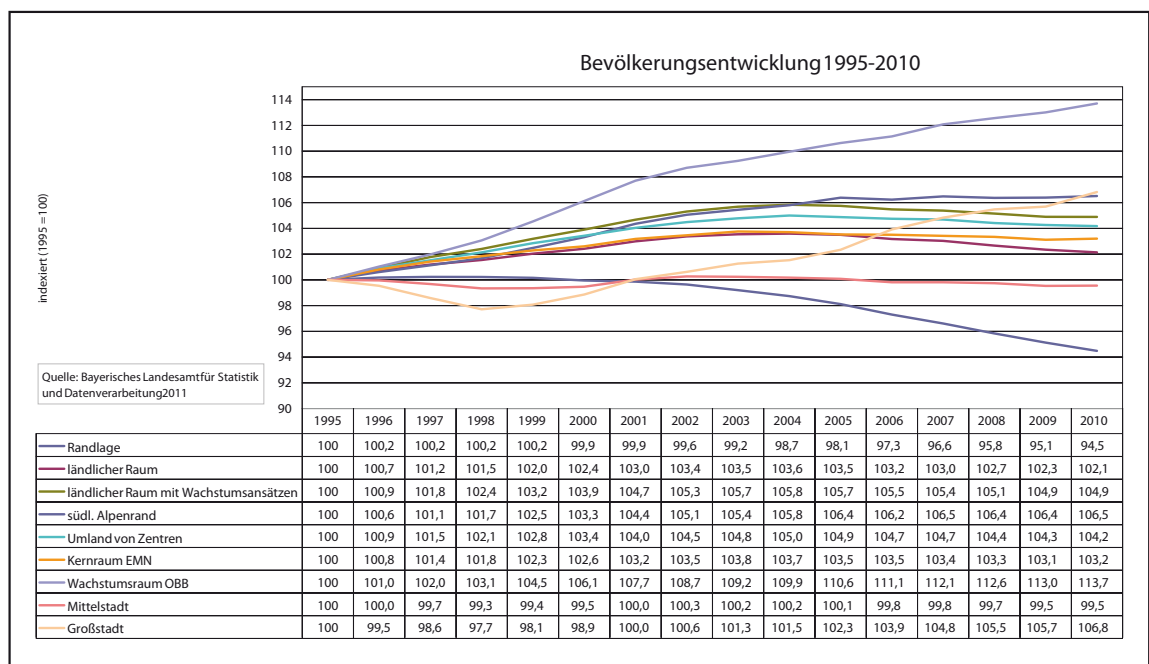


von 24,3 % allerdings auf einem sehr hohen Ausgangsniveau. Im Vergleich zum bayerischen Durchschnitt verringert sich der Abstand von 17,0 auf 12,3 %. Interessant ist, dass die Produktivität im Gebietstyp Randlage gegenüber dem bayerischen Durchschnitt aufholen konnte. Der ländliche Raum mit Wachstumsansätzen konnte seine Position ebenfalls markant verbessern und entwickelt sich 2009 sogar mit einer positiven Abweichung vom Durchschnitt. Aufgeholt haben ebenfalls die Regionen südlicher Alpenrand, und der Kernraum der EMN. Auffällig ist jedoch, dass die Mittelstädte offensichtlich abfallen. Der Gebietstyp Mittelstadt verlor gegenüber dem Ausgangswert von 1995 sehr deutlich an Dynamik und liegt mit einem Niveau von 73.282 € fast 13 % unter dem bayerischen Durchschnitt.

Bevölkerungsentwicklung und -prognose

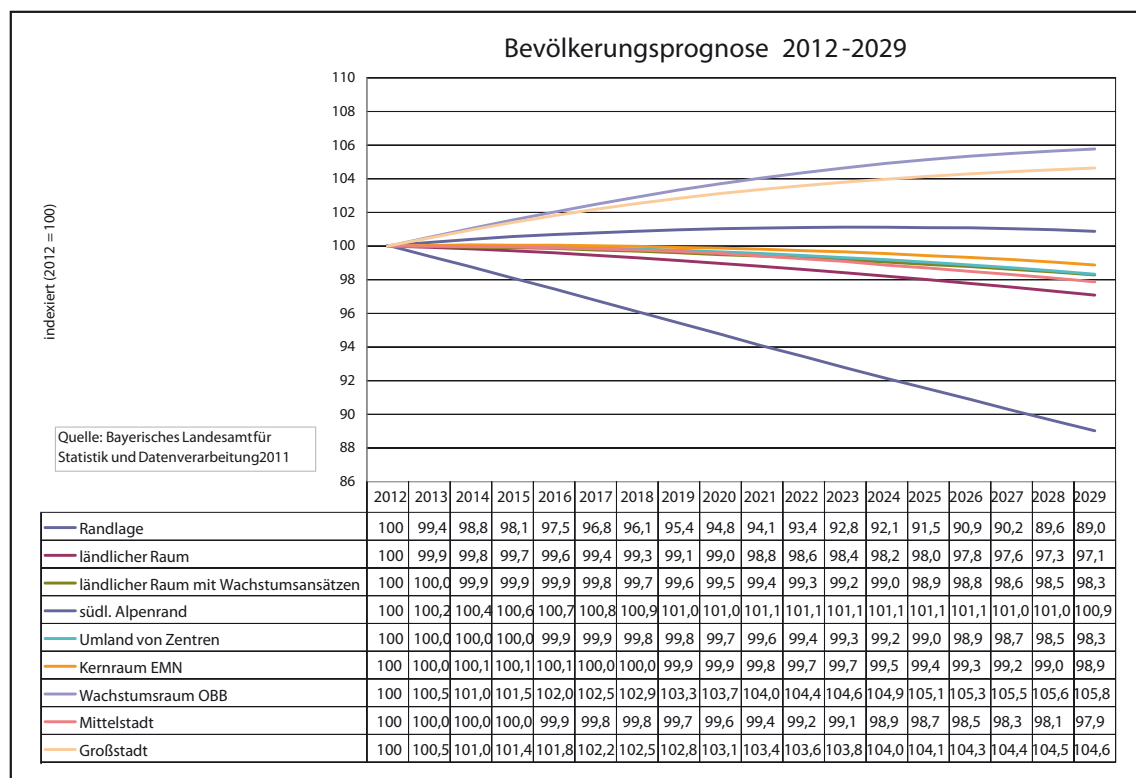
Die Entwicklung der Bevölkerung kann als Indikator gesehen werden, wie die Menschen auf eine räumlich ungleiche Verteilung von Lebenschancen reagieren. Um die eigenen Lebensumstände zu verbessern, werden Wanderungen vorgenommen. Außerdem deutet die Bevölkerungsentwicklung auf die räumlich ungleiche Verteilung der Folgen des demographischen Wandels hin. Abwanderung ist in der Regel ein selektiver Prozess. Die Wanderungsneigung hochqualifizierter jüngerer Bevölkerungsgruppen ist in der Regel höher als bspw. bei älteren Menschen. In der Summe kann es in Abwanderungs- und Schrumpfungsgebieten somit zu einer schwierigen sich selbst verstärkenden Negativentwicklung kommen.

Gebietstyp	BWS pro SVB 1995	BWS pro SVB 2009	Entwicklung BWS pro SVB 1995-2009 in %	Abweichung vom bayerischen Durchschnitt 1995 in %	Abweichung vom bayerischen Durchschnitt 2009 in %
Randlage	54.472	74.101	36,0	-16,0	-11,8
ländlicher Raum	62.451	81.123	29,9	-3,7	-3,4
ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen	61.366	85.173	38,8	-5,4	1,4
südl. Alpenraum	61.244	82.405	34,6	-5,6	-1,9
Umland von Zentren	64.456	84.885	31,7	-0,6	1,0
Kernraum EMN	60.657	82.980	36,8	-6,5	-1,2
Wachstumsraum OBB	75.901	94.329	24,3	17,0	12,3
Mittelstadt	60.899	73.282	20,3	-6,1	-12,8
Großstadt	63.057	80.117	27,1	-2,8	-4,6



Betrachtet man nun die Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit und verbindet diese mit der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung, so zeigt sich auf der Ebene der Gebietstypen wiederum ein sich öffnender Trichter. Sowohl die Bevölkerungsentwicklung zwischen 1995 und 2010, als auch die Bevölkerungsprognose bis 2029 zeigen sehr deutlich eine scherenhafte Entwicklung auf. Die durchschnittliche Bevölkerungsentwicklung lag in Bayern in den letzten 15 Jahren (1995-2010) bei +4,5 %, also einem leichten Bevölkerungszuwachs. Differenziert nach

den Gebietstypen ist jedoch von einer dramatischen Polarisierung zu sprechen. Während sich die meisten Landkreise und kreisfreien Städte durchschnittlich oder leicht unterdurchschnittlich entwickelten, verloren die Landkreise der Randlage massiv an Bevölkerung (-63.153 Personen entspricht -5,5 %) und der Wachstumsraum OBB wuchs um fast 14 % (200.917 Personen). Auch die Großstädte konnten nach abklingender leichter Schrumpfung seit den Jahren 1999/2000 wieder deutlich an Bevölkerung gewinnen (174.794 Personen entspricht 6,8 %).



Gebietstyp	Veränderung der Einwohner zwischen 1995-2010	Veränderung der Einwohner zwischen 2012-2029	Veränderung der Einwohner zwischen 1995-2029	Veränderung der Einwohner zwischen 1995-2029 in %
Randlage	-63.153	-117.700	-193.498	-16,9
ländlicher Raum	43.096	-60.200	-17.943	-0,9
ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen	33.680	-12.400	21.237	3,1
südl. Alpenraum	80.770	11.200	98.412	7,9
Umland von Mittelstädten	61.099	-26.000	37.010	2,5
Kernraum EMN	17.848	-6.500	11.465	2,1
Wachstumsraum OBB	200.917	97.500	315.940	21,5
Mittelstadt	-3.839	-17.900	-22.279	-2,6
Großstadt	174.794	127.300	308.672	12,0

Nach den Berechnungen des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung wird sich dieser polarisierte Trend in Zukunft noch verstärken. Bis in das Jahr 2029 werden Landkreise der Randlage weitere 11 % ihrer Bevölkerung (-117.700 Personen) gegenüber dem prognostizierten Wert für 2012 verlieren. Mit Ausnahme der Gebietstypen Wachstumsraum OBB und Großstadt werden alle anderen Räume an Bevölkerung verlieren (der südliche Alpenrand wird tendenziell stagnieren).

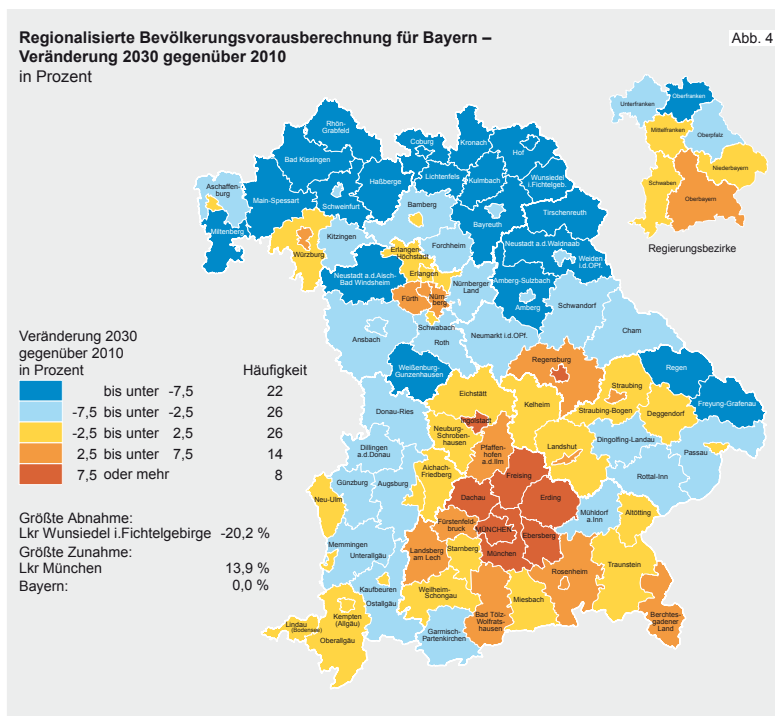
Betrachtet man den Zeitraum zwischen 1995 und 2029 heißt das zum Beispiel für die Landkreise Wunsiedel und Hof ein Bevölkerungsrückgang von jeweils rund 27.000 Personen. Für die selbsterklärte Region Hochfranken bedeutet dies, dass Einwohner in der Größenordnung bspw. etwa der Städte Hof und Wunsiedel (Stand 2011) verschwunden sein werden. Die Randlage Bayerns wird zwischen 1995 und 2029 rund 200.000 (-16,9 %) Einwohner verloren haben. Gleichzeitig wächst die Bevölkerung im Wachstumsraum OBB (etwa 130.000 Personen) und in den Großstädten (etwa 310.000 Personen) kontinuierlich an (5,8 % bzw. 4,6 % zwischen 2012 und 2029). Ebenfalls betrachtet für den Zeitraum 1995 bis 2029 heißt dies zum Beispiel für die Landkreise Erding, Freising und München einen Bevölkerungszuwachs von 38.000 bzw. 40.000 bzw. 75.000 Personen. Der bayerische Durchschnitt liegt im gleichen Zeitraum bei einer Zunahme von rund 4,7 %.

Neben dem demographischen Wandel und dem daraus resultierenden Bevölkerungsrückgang findet also zudem ein massiver Umverteilungsprozess der Bevölkerung zugunsten der südbayerischen Wachstums(teil-)räume statt.

2.2 Der Handlungsbedarf auf regionaler Ebene steigt

Welche Schlussfolgerungen können nun aus diesen Darstellungen gezogen werden? Zunächst muss festgehalten werden, dass sich die Kreise und kreisfreien Städte in Bayern hinsichtlich bedeutender Indikatoren wie Beschäftigung, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Produktivität sowie Bevölkerungszahl stark auseinander entwickeln. Dabei entsteht eine deutliche Polarisierung zwischen den in ihrer Bevölkerungszahl stark wachsenden und wirtschaftlich prosperierenden kreisfreien Städten und Landkreisen in Südbayern und den Kreisen und kreisfreien Städten im ehemaligen Zonenrandgebiet und an den westlichen Rändern des Freistaats. Bayern ist damit das Bundesland mit den größten regionalen Disparitäten (vgl. Bornemann und Freitag 2011, S. 31). Die Schere, die sich hier öffnet, steht dem landesplanerischen Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse und der ausgeglichenen Entwicklung der Teilräume deutlich entgegen. Des Weiteren lässt sich zeigen, dass der Suburbanisierungsprozess anhält. Die Landkreise, die im direkten Einflussbereich der Groß- und Mittelstädte stehen, haben günstigere Entwicklungsbedingungen als ländliche Kreise, die sich in größerer Distanz befinden. Zudem gibt es ländliche Kreise, die besonders von der aktuellen Dynamik der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung Bayerns profitieren. Sie verfügen einerseits über neue moderne industrielle Wachstumskerne, die meist von größeren Unternehmen oder deren Produktionsstätten gebildet werden (z. B. BMW in Niederbayern, Eurocopter in Donau-Ries, Audi Ingolstadt, etc.) und die eine Clusterbildung fördern, und andererseits über eine wettbewerbsfähige mittelständische Wirtschaftsstruktur. Diese holen deutlich auf und beginnen Anschluss an die dynamischen Kreise zu finden. Betrachtet man die bayerischen Großstädte differenziert, so fallen auch Unterschiede in Niveau und Entwicklungsdynamik zwischen Nord (N, FÜ, ERL, Würzburg) und Süd (München, Ingolstadt, Regensburg) auf.

Für eine Neuausrichtung der Landesentwicklungspolitik lassen sich vor dem Hintergrund des Leitmotivs der Herstellung gleichwertiger Arbeits- und Lebensverhältnisse folgende Konsequenzen festhalten:



- die Kreise und kreisfreien Städte in den Randlagen dürfen nicht weiter abfallen. Hier sind besondere Maßnahmen zur Gestaltung des wirtschaftlichen Strukturwandels und zum Bremsen der Bevölkerungsverluste (insbesondere durch eine selektive Abwanderung junger und qualifizierter Bevölkerungsschichten) erforderlich. Zudem müssen für den nicht zu vermeidenden Bevölkerungsrückgang spezifische Konzepte einer verträglichen Schrumpfung erarbeitet werden.
- für die wachsenden Regionen im Süden Bayerns, die beträchtliche Wanderungsgewinne zu verzeichnen haben, sind Konzepte einer verträglichen räumlichen Steuerung des Wachstums erforderlich. Ziel ist es, eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme in möglichst engen Grenzen zu halten und die Sicherung der Freiräume und der naturräumlichen Qualitäten zu gewährleisten. Eine Konzentration auf die Innenentwicklung und eine verdichtete Siedlungsweise insbesondere in den dafür vorgesehenen zentralen Orten muss stärker Vorrang vor einer weiteren Zersiedelung und einem weiteren Wachstum der nichtzentralen Orte ohne Anschluss an den ÖPNV haben. Zudem sind für diese Regionen spezifische Programme und Strategien erforderlich, um den wachsenden Engpass auf den Immobilienmärkten zu bremsen. Die aktuelle Entwicklung des Mietpreisniveaus stellt insbesondere für Menschen mit mittleren und niedrigeren Einkommen eine wachsende Härte dar.
- für die ländlichen Kreise mit positiven Wachstumsansätzen müssen ebenfalls Konzepte zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und zur Begrenzung des Flächenverbrauchs entwickelt werden. Hier gilt es Modelle zu entwickeln, die zu Siedlungsstrukturen führen, die durch öffentliche Verkehrsmittel wirtschaftlich bedient werden können und die aus energetischer und gesamtökologischer Sicht optimiert werden.
- auch auf der Ebene der Großstädte zeigt sich die Notwendigkeit von Entwicklungsstrategien, die auf die jeweilige Situation zugeschnitten sind. Diese sind für München andere als für Nürnberg, und für Regensburg andere als für Ingolstadt oder Würzburg, da sich die jeweilige strukturelle Situation und die Ausprägung der Problemkonstellationen sehr unterschiedlich darstellen. Insbesondere die Zusammenarbeit mit den Umlandkommunen und -kreisen muss intensiviert werden, um gesamtregionale Herausforderungen besser lösen zu können.

- die bayerischen Mittelstädte haben in den letzten Jahren teilweise eine schwächere Entwicklung erfahren müssen. Sie sind in ihrer Rolle als Versorgungszentren, Bildungsstätte, Arbeitsmarktschwerpunkte und Dienstleistungs- und Verwaltungszentren insbesondere für die ländlichen und peripheren Regionen von besonderer Bedeutung. Ihre Rolle gilt es nachhaltig zu sichern und zu stärken. Sie spielen für das Erreichen des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse und einer ausgeglichenen Entwicklung in allen Teilräumen eine besondere Rolle. Auch hier ist die Kooperation mit den umliegenden Kreisen und Kommunen von besonderer Bedeutung, wenn diese Aufgabe und Funktion auf Basis schrumpfender Bevölkerungszahlen auch weiterhin erfüllt werden sollen.

Diese exemplarische Zusammenstellung verfolgt nicht den Anspruch vollständig zu sein. Vielmehr soll deutlich werden, dass sich der Freistaat Bayern hinsichtlich der Entwicklung seiner Teilräume in einer Situation befindet, die immer stärker geprägt ist von zunehmend spezifischen, differenzierten und komplexen Mustern. Zudem muss festgehalten werden, dass insgesamt das Auseinanderdriften von Gewinnern und Verlierern des wirtschaftlichen Modernisierungsprozesses und des gesellschaftlichen Strukturwandels mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung nicht vereinbar ist. Dies wirft die Frage nach den geeigneten strukturpolitischen, landesentwicklungs- und regionalplanerischen Reaktionsmöglichkeiten auf. Die Anforderungen an eine Begleitung und Gestaltung dieses Wandels wachsen, und hierbei ist insbesondere die regionale Ebene gefordert. In dem Maße wie sich die Problemlagen ausdifferenzieren, sind zunehmend ausdifferenzierte und spezifisch auf die Region zugeschnittene Lösungen erforderlich. Aufgrund des Problems der Beschaffung und Verarbeitung der erforderlichen Informationen wird es dabei für zentrale Instanzen zunehmend schwerer, die geeigneten Lösungen zu entwickeln. Somit steigt die Bedeutung regionaler Instanzen die entsprechend handlungsfähig sein müssen, um Lösungen entwickeln zu können. Die Steigerung der Komplexität und Ausdifferenzierungen der Problemkonstellationen stellen auch die sektoralen staatlichen Ressortpolitiken vor neue Herausforderungen. Komplexe Probleme entstehen durch das spezifische systemische Zusammenwirken der einzelnen Faktoren wie Bildungsangebote, Infrastrukturqualität in den Bereichen Verkehr, Kommunikation und Gesundheit, Erwerbschancen, Versorgungsmöglichkeiten und Dienstleistungen, Wohnungsmarkt, Freizeitangebote, Kultur usw.. Der regionale Systemcharakter der spezifischen Konstellationen erfordert ein ganzheitliches Herangehen und eine

Koordination der einzelnen Fachpolitiken. Dazu bedarf es auf regionaler Ebene Institutionen, die dies abbilden und mit dem Wissen der Akteure und Entscheidungsträger aus der Region abgleichen können. Auch diese Erkenntnis führt zu

entsprechenden Anforderungen an die Ausgestaltung regionaler Institutionen. Diese Frage muss im Zuge der Neufassung der Landesentwicklungspolitik beantwortet werden.

Kapitel 3

3. Modernisierungsstrategien der Staatsregierung

Kapitel 3.1

3.1 Ökonomische Modernisierungspolitik statt ausgewogener Landesentwicklung?

In der Bayerischen Staatsregierung hatte die Landesentwicklungspolitik noch bis in die 1990er Jahre eine starke Stellung. Sie war Namensgeber eines eigenen Ministeriums: des Ministeriums für Landesentwicklung und Umwelt. Mit dem Regierungswechsel zu Edmund Stoiber änderten sich die Gewichtungen in der Politik der Staatsregierung. Insbesondere gegen Ende der neunziger Jahre wurde ein breites Modernisierungsprogramm begonnen. Zum einen betraf dies das Thema Verwaltungsreform im Sinne eines Abbaus von Bürokratie und einer Verschlinkung der Verwaltung unter dem Stichwort „Verwaltung 21“ (vgl. Bayerische Staatskanzlei 2005.). Im Zuge dessen verschwand im Jahr 2003 die Landesentwicklung aus dem Titel eines Ministeriums und wurde in das Wirtschaftsministerium als eine Abteilung neben anderen eingeordnet.

Zum anderen betraf das Modernisierungsprogramm die Schwerpunktsetzungen in der Wirtschafts- und Technologiepolitik. Die konzeptionelle Basis für eine radikale Neuorientierung der Entwicklungsstrategie gab eine Ende der neunziger Jahre bei dem Unternehmensberatungskonzern Arthur D. Little in Auftrag gegebene Studie. Ziel der Studie war die Identifikation von Megatrends der globalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sowie die Identifikation von Chancenfeldern für die Entwicklung des Freistaats. Die Handlungsempfehlungen schlugen als Leitbild vor, weiterhin eine führende Positionierung in der weltweiten Spitzengruppe von Regionen und Staaten in der Erforschung, Entwicklung und Vermarktung neuer Technologien anzustreben (vgl. Arthur D. Little 2000, S. 61). Zu einem solchen Profil gehören innovations- und investitionsfördernde staatliche Rahmenbedingungen, ein leistungsorientiertes Bildungssystem, eine Infrastruktur, die modernsten Anforderungen genügt, eine unternehmerische Kreditwirtschaft, ein

ausdifferenzierter Dienstleistungssektor und vor allem Unternehmer, die in ihrem Engagement in Bayern eine lohnende und zukunftssichere Investition sehen (a.a.O.). Insbesondere die Deregulierung und Kostenentlastung der Unternehmen sowie der Abbau von Investitionsbarrieren wurden als wesentliche Handlungsfelder vorgeschlagen.

Auf dieser Basis wurden in der Folge weite Teile der Forschungs- und Technologiepolitik, der Wissenschafts- und Hochschulpolitik und der Wirtschaftsförderung neu formuliert. Als Ziel gab Ministerpräsident Stoiber die Devise aus, auf den wichtigsten technologischen Entwicklungsfeldern, weltweit eine Führungsposition einzunehmen und damit im Wettbewerb auf zunehmend integrierten Weltmärkten eine Spitze zu bilden. Damit verbunden war auch der Anspruch, eine geistige politische Führerschaft in der notwendigen begleitenden Wertedebatte einzunehmen (vgl. Arthur D. Little 2000, S. 63).

Die finanzielle Handlungsfähigkeit für eine solche radikale Modernisierungspolitik und Ausrichtung an der globalen Wettbewerbsfähigkeit war durch den umfassenden Verkauf von Staatsbeteiligungen gegeben. Über mehrere Jahre standen die so genannten Privatisierungserlöse aus staatlichen Beteiligungen an Industrie- und Energieunternehmen in Milliardenhöhe zur Verfügung. Mit dieser Investitionskraft wurden zahlreiche Forschungs- und Technologieprojekte umgesetzt und neue Beratungseinrichtungen für Unternehmen geschaffen, die ihre Internationalisierungsbemühungen ausbauen wollten sowie um ausländische Direktinvestitionen in den Freistaat zu locken. Bei den Investitionen kamen insbesondere Universitäten, Forschungseinrichtungen und Partnerschaften mit größeren Unternehmen zu Zuge.

In der Landes- und Regionalplanung wurden hingegen insbesondere aufgrund vermeintlich langer Zeiträume für die Aufstellung von Plänen oder die Durchführung von Raumordnungsverfahren zur Beurteilung von Einzelpro-

jekten eher Investitionshemmnisse gesehen. Folglich geriet die Regionalplanung unter Druck. Der für Verwaltungsreform und Bürokratieabbau zuständige Minister Huber unternahm daher den Versuch, die Planung zu verschlanken und die Regionalplanung sogar abzuschaffen. Unterstützt wurde er dabei von Landräten, die ebenfalls die Regelungsichte und den Regelungsumfang von Regionalplänen beklagten und als Eingriff in die Entwicklungsmöglichkeiten der Kreise und Kommunen betrachteten. Aufgrund des deutlichen Widerstandes aus der Fachwelt und vor allem aufgrund der Geltungskraft des Raumordnungsgesetzes, das als Rahmengesetz vor der Föderalismusreform die Regionalplanung verbindlich vorschrieb, scheiterte das Vorhaben der kompletten Abschaffung der Regionalplanung. Umgesetzt wurden eine Verschlinkung der Regionalpläne in ihrem Umfang, ihrer Regelungsichte und ihrer Gremien sowie eine Umorganisation in der Verwaltung und ein Abbau des Personals, das sich mit Regionalplanung befasst.

Zudem wurde die Rolle der Landesentwicklung zurückgedrängt. Noch in den 1990er Jahren hatte die Landesplanung auf veränderte Anforderungen durch eine Flexibilisierung und Ergänzung ihrer Instrumente reagiert. Mit Teilraumgutachten und raumordnerischen Entwicklungskonzepten konnten planerische und entwicklungsstrategische Fragen bearbeitet werden, die in ihren räumlichen Umgriffen, in den zeitlichen und inhaltlichen Dringlichkeiten von den klassischen Instrumenten der Planungspolitik nicht befriedigend bearbeitet werden konnten. Aus diesen Impulsen der so genannten „weichen“ Instrumente der Landesplanung heraus entstanden zahlreiche Initiativen der Förderung der regionalen Entwicklung unter Einbeziehung regionaler Akteure wie Regionalmanagement und Regionalmarketingorganisationen. In der ersten Dekade des neuen Millenniums wurden diese Ansätze schrittweise zurückgefahren. Heute werden solche Gutachten und Konzepte kaum noch durchgeführt. Das Regionalmanagement wurde als zweite Säule der Allianz Bayern Innovativ dem Clustermanagement an die Seite gestellt. Der räumliche Umgriff bezieht sich dabei nun in der Regel auf Landkreise bzw. auf kreisfreie Städte und ihre Umlandkreise. Thematisch steht die Standortentwicklung im Vordergrund.

Insgesamt hat sich in den letzten Jahren in der strukturwirksamen Politik des Freistaats eine Schwerpunktverschiebung hin zu sektoralen Ansätzen mit einem Schwerpunkt auf der Technologie-, Innovations- und Wirtschaftsförderung ergeben. Ganzheitliche landesentwicklungspolitische und regionale Ansätze haben demgegenüber an Bedeutung verloren, sieht man von einigen

Landkreisgrenzen übergreifenden Regionalmanagementinitiativen ab. Durch die Konzentration auf die Forschungs-, Hochtechnologie- und Innovationsförderung wurden jedoch jene Regionen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit besonders unterstützt, die diese Einrichtungen beherbergen. Der Gedanke einer ausgewogenen Entwicklung aller Teilräume ist demgegenüber in den Hintergrund geraten. Dies kann als eine „öffentlichkeitswirksame Entwertung des Gleichwertigkeitspostulats“ (Schneider 20011, S. 26) bezeichnet werden. Schneider sieht dies als Paradigmenwechsel: „In offiziellen politischen Texten wird zwar immer noch von Gleichwertigkeit gesprochen. Das mit diesem Postulat verbundene „Ethos“ prägt aber nicht mehr die Raumentwicklung“ (a.a.O., S. 26). Durch die Konzentration auf eine Förderung von wirtschaftlichen Wachstumszentren würden Peripherisierungs-Prozesse nicht nur billigend in Kauf genommen werden, sondern wären auch politisch gewollt. Eine Förderung der peripheren Regionen wird als Gießkannenprinzip diskreditiert.

Der Trend geht eindeutig zur Förderung von Metropolregionen, die zu Leuchttürmen der wirtschaftlichen Entwicklung werden sollen, während andere Regionen, die eine Unterstützung dringender benötigen, leer ausgehen. Die strukturschwachen Regionen werden mit der Hoffnung vertröstet, dass sich von den Leuchttürmen und Metropolen Wachstumsimpulse auch auf das Umland ausbreiten und dort ebenfalls Wachstum erzeugen werden. Dieser Ansatz bedeutet jedoch eine Abkehr vom Leitbild „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Schneider 2011, S. 26). Strukturschwachen Regionen bleibt folglich nichts anderes übrig, als auf Ausstrahlungseffekte von Metropol- bzw. Clusterregionen zu hoffen. Ob und wie Raumordnungspolitik eine Verantwortung für eine Umverteilung von Wohlstand hat, gerät dabei immer mehr aus dem Blick (a.a.O., S. 26).

Diese Erkenntnis und die Tatsache, dass die anfängliche Beschränkung auf wenige Technologie- und Innovationsfelder die Verdichtungsräume besonders bevorzugt hatten, haben nicht zuletzt dazu geführt, dass die Staatsregierung aus den ländlichen und peripheren Regionen heraus unter Druck geraten ist. So wurde das Thema ländlicher Räume Mitte des vergangenen Jahrzehnts wieder effektiv auf die Tagesordnung gesetzt und eigene Veranstaltungsreihen in den ländlichen Räumen durchgeführt sowie ein Staatssekretärsausschuss für den ländlichen Raum gebildet. An der Dominanz der sektoralen Politik der Förderung von Wachstumskernen und der intensiven technologischen Modernisierungsstrategie hat dies aber bisher wenig geändert.

3.2 Der Bericht des Zukunftsrates – neoliberales Unternehmensprogramm für die „Bayern AG“

In die Diskussion um die Zukunft der Landesentwicklung platzt im Dezember 2010 der Bericht des so genannten „Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung“, der für erheblichen Wirbel und für eine intensive Diskussion zur räumlichen Entwicklung Bayerns gesorgt hat. „Ohne Vorwarnung und auch ohne groß herumzufragen hat eine kleine Gruppe von hochnoblen Personen einen kleinen Tsunami verursacht, der nur mit Mühe zu glätten war“ (Magel 2011, S. 7). Da diese Diskussion für die Zukunft der Landesentwicklungspolitik von großer Bedeutung ist und vielfach der mangelnde Tiefgang und wochenlange höchst einseitige Diskussionen beklagt (Magel 2011, S. 7) oder die geringe intellektuelle Redlichkeit der Resonanz kritisiert wurde (Glück 2001, S.10), soll der Bericht des Zukunftsrates nun etwas ausführlicher beleuchtet werden.

Der Titel des Berichts „Zukunftsfähige Gesellschaft. Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung“ weist bereits darauf hin, dass die Sicherung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit des Freistaats in einer globalisierten Welt das übergreifende Thema der Empfehlungen ist. Der Auftrag des Zukunftsrates, der von MP Seehofer am 23.3.2010 mit intensiver Medienbegleitung eingerichtet wurde, lautet, Vorschläge zu unterbreiten, damit Bayern als „Premium-Land“ (MP Seehofer) positioniert werden kann. Der Zukunftsrat greift seine Diskussionsthemen selbst auf und fokussiert sich auf die nach Ansicht der Mitglieder wichtigen Handlungsfelder und soll als Instrument einer mittel- bis längerfristigen Zukunftsberatung dienen (vgl. Zukunftsrat, S. 7). Die Empfehlungen werden der Bayerischen Staatsregierung vorgelegt und sie entscheidet auf Grund ihrer politischen Verantwortung, ob und in welcher Weise sie die Empfehlungen des Zukunftsrates aufgreifen will.

Der Zukunftsrat hat sich 2010 mit zwei zentralen Themenblöcken befasst, die Teil eines ganzheitlichen Zukunftskonzeptes für Bayern sein könnten:

- 1. *Zukunftsfähige Gesellschaft. Was muss getan werden, um den sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt wieder zu stärken?*
- 2. *Entwicklung Bayerns bei weiter fortschreitender Internationalisierung und Globalisierung. Wie können regionale Identitäten in einem internationalen Rahmen bestärkt werden?*

Die vielfältigen Empfehlungen befassen sich u. a. mit notwendigen gesellschaftlichen Strukturformen, mit der weiteren Internationalisierung von Wissenschaft und Hochschulen und der Elitenfunktion von Leistungsträgern der Gesellschaft. Es werden zahlreiche interessante Vorschläge unterbreitet, die auch für eine zukünftige Landesentwicklungspolitik relevant sind. So wird bspw. eine ökosoziale Transformation gefordert, die soziale Innovationen insbesondere in den Bereichen Partizipation und Selbstorganisation erfordern. Einem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor wird der Vorzug vor einem Ausbau von Transferleistungen gegeben. Die Armutsbekämpfung soll u. a. auch durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf / Pflege und Beruf erfolgen. Erforderlich seien zudem eine intensivere Vernetzung verschiedener Milieus und Altersgruppen sowie ein Aufbau der Bürgergesellschaft durch Stärkung der aktiven Selbsthilfe und Selbsthilfeorganisationen. Den Genossenschaften und Kooperativen wird eine besondere Rolle als zukunftsfähige Unternehmensform in der Bürgergesellschaft eingeräumt. Die Geschäftsfelder solcher neuen Unternehmen werden insbesondere in den Feldern Pflege, Nahversorgung, personenbezogene haushaltsnahe Dienstleistungen, Beratungsdienstleistungen, Senioren, in der Energieversorgung und in der Wohnungswirtschaft (Wohnungsgenossenschaften) sowie in Stadtteil- und Regionalgenossenschaften als auch in Konsumenten-Produzenten-Kooperativen in der Direktvermarktung gesehen.

Die größte mediale Aufmerksamkeit hat allerdings das **Kapitel „Metropolregionen und ländlicher Raum“** erzeugt. In diesem Kapitel setzt sich eine Arbeitsgruppe des ZR mit den Raumstrukturen Bayerns und deren Zukunftsfähigkeit auseinander. Dabei werden vier Megatrends als Herausforderung für die regionale Entwicklung identifiziert. *Zum Ersten* der demografische Wandel, der im Wesentlichen als „Überalterung“ und Bevölkerungsrückgang beschrieben und bewertet wird, wobei der Rückgang der Erwerbstätigen als besonderes Problem gesehen wird. *Zum Zweiten* werden der Klimawandel, die Notwendigkeit zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen und insbesondere der Ausbau Erneuerbarer Energien genannt. *Drittens* wird die fortschreitende Globalisierung als Rahmenbedingung thematisiert, deren wachsende Märkte insbesondere für Bayern eine Chance beinhaltet und insbesondere für den Mittelstand eine besondere Herausforderung darstelle. *Viertens* wird eine Herausforderung in der weltweiten Urbanisierung und der Herausbildung von Megacities gesehen. Dabei wird behauptet, dass Metropolregionen eine angeblich um 20 Prozent höhere Produktivität als der Rest ihrer jeweiligen Nationen erwirtschaften würden. Für

Bayern würde München in diesem Kontext bereits heute eine Leuchtturmfunktion einnehmen.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen werden nun holzschnittartig regionale Trends in Bayern entwickelt, wobei zunächst unter der Überschrift „Bayern wird München“ dargestellt wird, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung derzeit zunehmend einseitig auf die Region um München konzentrieren würde und in ländlichen Räumen eine Negativspirale aus Wanderungsverlusten („Bevölkerung folgt den Arbeitsplätzen“), Alterung und problematischen wirtschaftlichen Perspektiven mit selbstverstärkenden Effekten in Gang gesetzt worden wäre. Im folgenden Methodenkapitel wird postuliert, dass „Ansätze einer modernen Unternehmensführung auf den Freistaat Bayern angewandt“ werden sollen und „auf Basis einer Situationsanalyse des Freistaats und unter Einbeziehung der nationalen und internationalen Wettbewerbssituation ... eine Perspektive für eine regionale Entwicklungsstrategie Bayerns abgeleitet“ würde. Dabei solle dem Aspekt der Nachhaltigkeit Rechnung getragen werden und „bei der Erarbeitung der Strategie neben ökonomischen auch soziale und ökologische Aspekte berücksichtigt werden“. Wortreich werden dann vermeintlich weiter entwickelte Indikatorensets angeführt, die einen „neuen Zukunftsindikator“ für Bayern bilden sollen, anhand dessen die Region „skaliert“ und mit Referenzwerten auf „regionaler, nationaler und internationaler Ebene“ verglichen werden könnten. Dabei werden bewusst keine Mindest- und Sollwerte des kombinierten Zukunftsindikators und seiner Subindikatoren festgelegt, weil diese Wertung schließlich eine originär politische Entscheidung sei.

Allerdings könnten „anhand der Skalierung ... dann entsprechende Strategien mit dem Ziel abgeleitet werden, bestehende Defizite im Gesamtindikator zu verringern“, wobei es nicht das Ziel sei, „für jede einzelne Messgröße eine Angleichung zu erzielen (z. B. nicht in jeder Stadt eine Oper errichten), sondern durch die Ausrichtung auf den kombinierten Zukunftsindikator für die Bevölkerung optimale Lebens- und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten“. Dabei müsse „jede in Erwägung gezogene Strategie ... als Nebenbedingung zur Stärkung des Zukunftsindikators für Bayern beitragen“ und „zudem die internationale Wettbewerbsfähigkeit Bayerns stärken, d. h. eine Verbesserung gegenüber den national oder international Besten zu erreichen.“ (S. 46). Anhand von anschaulichen Abbildungen (s. S. 46 und 47) wird dieses vermeintlich wissenschaftliche Vorgehen illustriert und „nachhaltige Entwicklung“ als quasi-mathematische Funktion der Produkte der Indikatorenbündel operationalisiert, die angeblich Wettbewerbsfähigkeit, Lebensqualität

und ökologische Nachhaltigkeit messen würden. Dieses Produkt im Zähler wird dann noch in Relation zur „öffentlichen Ausgabenfähigkeit“ im Nenner unter dem Bruchstrich gesetzt.

Nach den Verfassern des Berichts bedeute eine nachhaltige Entwicklung zu erzielen nun, dass ein Gleichgewicht zwischen den Spannungspunkten Wettbewerbsfähigkeit, Lebensqualität und ökologische Nachhaltigkeit anzustreben sei. Dazu müssten die Regionen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit entwickelt werden. Für die Typisierung dieser Regionen halten die Autoren dann die drei Standorttypen „urbanes wirtschaftliches Zentrum“, „ländliche Region“ oder „geschützter Naturbereich“ parat. Nur durch die Vernetzung dieser Standorttypen lasse sich schließlich eine ausgewogene Entwicklung gewährleisten (S. 47).

Auffällig ist dabei, dass sich die Autoren damit offensichtlich bewusst von der bisherigen Nomenklatur der Landesentwicklungspolitik verabschieden, die differenziertere Raumkategorien zu bieten hat, die ja im Rahmen der LEP-Fortschreibung auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden sollen. Sollte der Bericht des Zukunftsrates hier als ein Beitrag zu dieser Diskussion verstanden werden, so ließe dies aufhorchen. Eine solche Dreiteilung ist bemerkenswert, da der Begriff des „geschützten Naturbereichs“ ebenso ungewöhnlich ist, wie die undifferenzierte Kategorie „ländliche Region“. Um Regionen nach ihrer Leistungsfähigkeit einzuteilen, wie es im Abschnitt zuvor gefordert ist, ist dieses Angebot an Typen jedoch alles andere als ausreichend und bleibt zu undefiniert. Wobei insbesondere spannend zu klären wäre, was denn „geschützte Naturbereiche“ sind und wie sich diese entwickeln sollen.

Darüber hinaus finden sich im Bericht jedoch keine weiteren Informationen zu den Ergebnissen der „Nachhaltigkeitsformel“ zur Skalierung der regionalen Entwicklung. Weder werden Daten genannt noch Quellen angeführt, wo denn ein entsprechendes Ranking oder eine Bewertung der Regionen zu finden sein könnte. Offensichtlich soll hier der Eindruck erzeugt werden, es würde auf der Basis einer wissenschaftlichen Analyse von statistischen Daten argumentiert, um die Glaubwürdigkeit der Argumentation zu steigern. Allerdings wird dies an keiner Stelle durch entsprechende Verweise und Quellenangaben nachvollziehbar gemacht, wie es in der guten wissenschaftlichen Praxis üblich ist.

Im Folgenden werden schließlich drei Szenarien präsentiert, die angeblich der Identifizierung einer nachhaltigen Strategie für die regionale Entwicklung Bayerns dienen sollen. Der Grundgedanke bei der Festlegung der Entwicklungsstrategie

sollte dabei sein, dass unter der Annahme begrenzter Ressourcen ein Optimum an Ergebnis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Bayerns erzielt werden soll und zugleich „annähernd gleichwertige“ Lebens- und Arbeitsbedingungen. Diese so genannten „Basisszenarien“ sind

- „Fokus rein auf eine Megacity (Bayern wird München). Sämtliche Investitionen werden auf München und Umgebung konzentriert, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Skaleneffekte innerhalb Münchens bei Investitionen können voll genutzt werden.
- Vernetzung existierender Zentren (Verflechtung und Ausbau). Neben München werden gezielt Städte mit Wachstumspotenzial durch Vernetzung und Anbindung an München zu so genannte Leistungszentren entwickelt. Der ländliche Raum wird mit diesen Leistungszentren vernetzt.
- Fokus rein auf den ländlichen Raum: Investitionen fließen nur in die Entwicklung des ländlichen Raums, die Städte werden regulatorisch am weiteren Wachsen gehindert. (S. 48)“

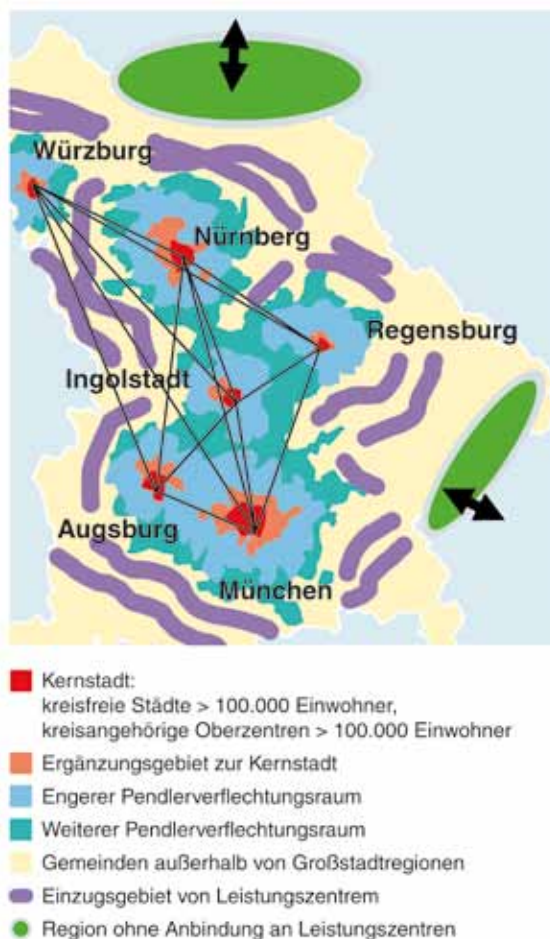
Tabellarisch werden nun die angeblichen Ergebnisse der Berechnungen des „Zukunftsindikators“ verbalisiert im Sinne von Stärken und Schwächen dargestellt und das mittlere Szenario als optimale Variante in Abgrenzung zu den beiden anderen vorgestellt. Ohne nun auf diese sehr oberflächlichen Begründungen detailliert eingehen zu wollen, bleibt anzumerken, dass der/m LeserIn wiederum nicht die Quellen und Berechnungen der Indikatoren zugänglich gemacht werden. Etwas verdutzt fragt man sich also, wie die Bewertung zustande kommt und warum nun gerade diese drei Szenarien zur Auswahl standen, wo doch schon aus der knappen Präsentation der Szenarien deutlich wird, dass der Realitätsgehalt des ersten und des dritten Szenarios eher gering ist. Schließlich hat Deutschland keine Megacity und ist durch ein polyzentrisches Städtesystem gekennzeichnet, dass durch Spezialisierung und Arbeitsteilung geprägt ist. Auch eine Konzentration von Investitionen auf die Landeshauptstadt könnte diese Effekte nicht erzielen. Diese Variante erscheint also von vornherein als abseitig. Zudem ist eine „regulative Behinderung“ des Städtewachstums aufgrund der Planungshoheit der Kommunen und dem Selbstverwaltungsrecht weder rechtlich in dem implizierten Umfang möglich noch ist es politisch durchsetzbar oder gar sinnvoll. Es drängt sich also der Verdacht auf, dass hier ein didaktischer Kniff gewählt wurde, um das Wunschscenario, das wohl von vornhe-

rein feststand im richtigen Licht erschienen zu lassen und mit einer (Pseudo-)Legitimation zu versehen.

Im Folgenden werden nun munter die vermeintlichen Vorteile des „Sieger“-Szenarios beschrieben, Handlungsempfehlungen formuliert und normative (Um-)Deutungen wichtiger Begriffe der Raumordnung und Landesentwicklung präsentiert. So sind nun Städte zu identifizieren, die zu Leistungszentren im Sinne der erarbeiteten Vision entwickelt werden können mit dem Ziel, diese in Leistung und Volumen nach dem Vorbild Münchens zu entwickeln. In Frage kämen dafür neben München die Städte Augsburg, Ingolstadt, Nürnberg/Erlangen/Fürth, Regensburg, Würzburg. Infrastrukturinvestitionen sollen nun in diese Leistungszentren und in deren Vernetzung konzentriert werden. Die Gleichwertigkeit der Lebens- und Arbeitsbedingungen wird nun – vor dem Hintergrund des Primats einer optimalen Wettbewerbsfähigkeit Bayerns – dann erreicht, „wenn jeder Bürger maximal 60 Minuten Fahrt-dauer von einem Leistungszentrum entfernt lebt und damit am Wohlstand dieses Zentrums partizipieren kann.“ Um dies zu verwirklichen ist die Verkehrsinfrastruktur entsprechend zu ertüchtigen. Die Regionen ohne starke Anbindung an Leistungszentren können dann ihre Abkoppelung und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit durch ein Mehr an Lebensqualität und ökologischer Nachhaltigkeit kompensieren.

In Ignoranz gegenüber den gültigen Zielen der Landesentwicklung fordert der Bericht dann eine beschleunigte und weiter ausgreifende Suburbanisierung und Verstärkung der flächenbeanspruchenden Siedlungsentwicklung durch eine Förderung der Konzentration von Bevölkerung im 60 min Radius um die neuen Leistungszentren. Diejenigen Landesteile, die außerhalb der Reichweite der bayerischen Leistungszentren liegen, können für ihre regionale Entwicklung dann den Blick über die Landesgrenzen richten und nach Möglichkeit sich landesübergreifend an andere anhängen „(z. B. Oberfranken und Sachsen, Passau und Österreich, Würzburg und Frankfurt)“.

Während weite Teile der Empfehlungen sich als die Durchsetzung betriebswirtschaftlicher Prinzipien in der Landesentwicklung lesen, die der „BayernAG“ nahe legt, sich auf die (räumlichen) Kernkompetenzen zu konzentrieren und alle anderen Bereiche abzustoßen (landesübergreifende Betrachtung prüfen) bzw. stillzulegen und der Erholung und Förderung der Biodiversität und der Erholung der gestressten Malocher der Leistungszentren zu überlassen, muten andere Stellen an, als wären wirtschaftliche Akteure



Quelle: Bericht des Zukunftsrates Zukunftsfaehige Gesellschaft.pdf, Seite 52

Spielfiguren, die wie auf einem Schachbrett nach den dirigistischen Vorstellungen der Spieler verschiebbar sind. So wird bemängelt, dass in vielen Ballungsgebieten gleiche Industrien existieren. Diese fragmentierten Cluster müssten folglich stärker verbunden und zu größeren Cluster-Einheiten entwickelt werden, auch durch Vernetzung auf internationaler Ebene. Zudem sollten Clustern zu den einzelnen Leistungszentren eindeutig zugeordnet werden. Auch sollten (ausländische) Zuwanderer in die ländlichen Regionen zu den dort befindlichen Betrieben gelenkt werden, um deren Facharbeitermangel zu verringern. Dann müsse man aber den ländlichen Regionen bei der Integrationsproblematik noch behilflich sein (Quelle: Zukunftsrat 2010, S. 52).

Der Zukunftsrat erkennt zwar, dass es sich dabei um tiefgreifende Veränderungen in den Raumstrukturen handelt, die auch neue Steuerungsformen und neues Verwaltungshandeln erforderlich machen. An diesem Punkt hält er sich dann aber fein zurück und schiebt den Ball der Politik zu. Denn, ob diese Umstrukturierung im Rahmen einer Gebietsreform und damit Zusammenfassung bisheriger Gebietskörperschaften oder durch Aufsetzen einer gebietsübergreifenden Struktur erfolgt, muss schließlich politisch entschieden werden.

Diese „Vision“ der Zukunft der bayerischen Regionalentwicklung hat für einen Sturm der Empörung gesorgt. Das bayerische Kabinett, das den Bericht des Zukunftsrates in Auftrag gegeben hat, werfe – wenn sie den Empfehlungen folge – das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse über Bord, vertiefe bestehende Entwicklungsunterschiede und riskiere eine Spaltung des Freistaats, warnt die SPD Landtagsfraktion. In den Zeitungen Nord- und Ostbayerns fanden sich rasch seitenweise empörter Leserbrief von wutentbrannten und vor allem maßlos enttäuschten Bürgerinnen und Bürgern. „Die Menschen“ so der erste Bürgermeister der Stadt Wunsiedel, Karl-Willi Beck in einer Stellungnahme (Beck 2011), „fühlen sich verständlicherweise nicht nur nicht ernst genommen, sondern brutal im Stich gelassen. Sie empfinden in ihrer großen Mehrheit diese Teile des Gutachtens respektlos und sie fühlen sich ausgegrenzt.“ Der Stadtrat im oberfränkischen Marktredwitz moniert, dass diese Vorschläge den verfassungsrechtlichen Grundlagen und den gültigen Zielen der Landesplanung widersprechen (Stadt Marktredwitz 2011). Um den Sturm der Entrüstung in Grenzen zu halten, hat die Staatsregierung erklärt, dass sie am Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Bayern in jedem Falle festhalten will. Im Rahmen des neuen Landesplanungsgesetzes und der Neufassung des Landesentwicklungsprogramms solle dies deutlich werden. In seiner Rede zum politischen Aschermittwoch 2011 hat sich Seehofer sogar so weit aus dem Fenster gelehnt, dieses Prinzip notfalls in der Bayerischen Verfassung festzuschreiben. Bei aller Kritik findet der Wunsiedler Bürgermeister Karl-Willi Beck, auch etwas Gutes an diesem „vermaledeiten Gutachten“: „es ist wohl noch nie so viel und so positiv über den ländlichen Raum gesprochen und geschrieben worden, als in diesen Tagen.“

Aus fachlicher Sicht kommt man nach der Lektüre des Berichts des Zukunftsrates zu einem kritischen Fazit. Die vorgestellten Szenarien sind in ihrer Auswahl und in ihrer Bewertung schwer nachvollziehbar. Begründungen und Belege der Ergebnisse werden nicht geliefert. Durchgängig ist eine Orientierung an den Prinzipien des konzentrierten Ressourceneinsatzes, um Leistungszentren zu stärken, und an dem Primat der Wettbewerbsfähigkeit. Die Empfehlungen lesen sich wie betriebswirtschaftliche Rationalisierungsratschläge an Unternehmen mit dem Ziel einer Konzentration auf die vermeintlich rentablen Kernkompetenzen und Reduzierung vermeintlich unrentabler Investitionen in periphere Gebiete. Dabei bewegen sich die Aussagen auf der Ebene von Behauptungen, die nicht belegt werden und somit nicht überprüft werden

können. Aufgrund der oberflächlichen und eindimensionalen Wachstumsphilosophie des Gutachtens fehlt eine differenzierte Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Perspektiven und Qualitäten der ländlichen Räume in Bayern. Statt angepasster regionaler Lösungen bleiben die Empfehlungen oberflächlich und pauschal.

Ordnungspolitisch sind sie zudem widersprüchlich. Einerseits wird den Marktprozessen und der Wettbewerbsfähigkeit das Wort geredet, andererseits zwingt sich das Bild einer dirigistischen Politik der mechanistischen Zuordnung von Funktionen und Aktivitäten auf. Zudem ist völlig unklar, warum nicht bspw. ein Szenario der Stärkung der Mittelstädte als funktionales Rückgrat einer ausgeglichenen Landesentwicklung entwickelt und überprüft wurde. Oder andere denkbare Szenarien, die das Thema wirtschaftliches Wachstum eher qualitativ auffassen und binnenwirtschaftliche Aspekte neben der Exportwirtschaft stärker betonen. So bleibt der Verdacht, dass hier weniger die Wissenschaftlichkeit und Seriosität im Vordergrund stand als bestimmte Interessen von Akteuren, die ihr Handlungsumfeld in den so genannten Leistungszentren haben und auf eine Stärkung der für sie positiven Rahmenbedingungen zielen.

Den Menschen außerhalb der Leistungszentren bleibt dann die freie Entscheidung zur Mobilität – entweder durch Umzug oder durch langwieriges und teures Pendeln. Schneider (2011, S. 28) weist darauf hin, dass durch Mobilität Ungleichheit nicht abgebaut, sondern verschärft wird. Zudem differieren Mobilitätsraten je nach sozialer Gruppe. Junge und qualifizierte Menschen, die in strukturschwachen, peripheren Regionen keine Perspektive für die Zukunft sehen, verlassen das als sinkend wahrgenommene Boot. Für Familien und Alleinerziehende, ist dabei die räumliche Mobilität mit größeren Schwierigkeiten behaftet als für Alleinstehende. „Zusätzlich ist selektive Wanderung natürlich dafür verantwortlich, dass sich das Humankapital der Abstromregion weiter verschlechtert. Überalterung, ein hoher Anteil von Transferempfängern, Arbeitslosigkeit und schließlich eine schrumpfende Bevölkerung sind langfristige Folgen selektiver Wanderungsprozesse. Dies verstärkt die Kultur der Perspektivlosigkeit, die wiederum ... ein zentraler Indikator dafür ist, dass eine Region ‚abgehängt‘ ist“ (Schneider 2011, S. 28). Menschen aus strukturschwachen Regionen sollen jedoch nicht abgehängt werden. „Sie sollen nicht das Gefühl haben, vor der Tür einer Metropolregion zu sitzen und auf Brosamen hoffen zu müssen. Menschen aus strukturschwachen Regionen haben die Erwartung, fair behandelt zu werden.“ (a.a.O., S. 28).

4. Der Entwurf zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes – ein Gesetz zur Abschaffung der räumlichen Planung?

Im Juli 2011 legte das zuständige Wirtschaftsministerium nach erheblicher Verzögerung schließlich den Entwurf für die Neufassung des Landesplanungsgesetzes vor, der vom Ministerrat am 02.08.2011 beschlossen und kurz darauf in die Verbändeanhörung gegeben wurde. Im Januar 2012 wird der Entwurf in den Landtag eingebracht.

4.1 Die wesentlichen Inhalte des Entwurfs

Der Entwurf sieht schließlich folgende Elemente vor (vgl. Vorblatt zur Verbändeanhörung):

- Ablösung des ROG (Raumordnungsgesetz) durch ein bayerisches Vollgesetz

Die Novellierung sollte von der Abweichungsbefugnis vom Bundesrecht unter der Berücksichtigung der raumordnerischen Bedürfnisse und Besonderheiten Bayerns Gebrauch machen. Durch den Entwurf soll nun eine Vollregelung im Landesrecht erreicht werden.

- Raumordnung als Staatsaufgabe und Hervorhebung der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen als Leitziel – nachhaltige Raumentwicklung als Leitmaßstab

Im Artikel 1 des Entwurfs wird das grundlegende Verständnis festgehalten, dass Landesplanung als Aufgabe des Staates gesehen wird und Regionalplanung als Teil der Landesplanung und somit ebenfalls als staatliche Aufgabe aufgefasst wird.

Mit Artikel 5 des Entwurfs soll die Leitvorstellung der Raumordnung des ROG, die nachhaltige Raumentwicklung, konkretisiert werden. Die „Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Bayerns“ wird damit an prominenter Stelle angeführt und als „ausdrückliches Bekenntnis“ formuliert mit dem zum Ausdruck gebracht werden soll, dass keine Region „hängen gelassen“ werden soll. Darunter versteht die Staatsregierung „ein Bekenntnis zur Unterstützung insbesondere des ländlichen Raumes“ (Vorblatt zur Verbändeanhörung, S. 3) auch wenn ein Primat des ländlichen Raumes

(Vorrangprinzip, Vorhalteprinzip) nicht explizit ausgeführt wird.

- bayernspezifische Formulierung der Grundsätze der Raumordnung

Der vorgelegte Grundsätze-katalog orientiert sich einerseits inhaltlich am ROG und soll andererseits aber auf die bayerischen Erfordernisse zugeschnitten sein. Ziel ist es mit diesem Katalog das bisherige Nebeneinander von Grundsätzen in ROG und BayLplG aufzulösen. Dabei wurde die Zahl der Grundsätze verringert. Der Grundsätze-katalog darf im LEP oder in den Regionalplänen nur konkretisiert werden, wenn dies zwingend erforderlich ist. Zudem werden die Grundsätze regelhaft als „soll“-Formulierungen ausgeführt.

- Inhaltsbeschränkungen beim Landesentwicklungsprogramm und bei den Regionalplänen

Die vermeintliche Entbürokratisierung durch die Verringerung der Zahl der Grundsätze zieht sich auch im Weiteren durch den Entwurf. So wird geregelt, dass das LEP auf wenige abschließend festgelegte Kerninhalte zu beschränken ist. Diese fachlichen „Kerninhalte“ werden auch für die Regionalpläne gelten und auf die Fachbereiche Siedlungsstruktur, Verkehr, Wirtschaft (mit Land- und Forstwirtschaft), Energieversorgung und Freiraumsicherung begrenzt. Damit werden Regelungsmöglichkeiten in den Fachbereichen wie Soziales, Bildung und Kultur gestrichen, zudem wird die Festlegung von Entwicklungsachsen im LEP ausgeschlossen, da diese aufgrund des fortgeschrittenen Infrastrukturausbaus nicht mehr erforderlich seien.

- Beibehaltung wesentlicher Änderungen des BayLplG von 2004

Die Beschränkung der Regelungs- und Steuerungsmöglichkeiten für die Regionalpläne, die durch die Reform von 2004 eingeführt wurde, wird aufrechterhalten (z. B. beschränkte Zulässigkeit von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in Regionalplänen, Doppelsicherungsverbot). Hin- gegen wurde den Regionalen Planungsverbänden wieder die Möglichkeit eingeräumt, einen Regionalen Planungsbeirat einzuberufen, der sich aus Vertretern gesellschaftlicher Organisationen und der Wissenschaft zusammensetzt und beratend tätig ist.

■ Ausgestaltung der Regionalen Planungsverbände; Regionalentwicklung als freiwillige Aufgabe der Regionalen Planungsverbände

Ein Kernthema für die Begründung des neuen Gesetzes war die Diskussion über die Ausgestaltung der Regionalplanung, die zwischen „Verstaatlichung“ und „Kommunalisierung“ pendelte und nach neuen Lösungen rief. Nun ist im vorliegenden Entwurf mehr oder weniger alles beim Alten geblieben. Die Regionalen Planungsverbände bleiben in ihrer Organisation im Wesentlichen erhalten. Planungsbeiräte dürfen wieder einberufen werden (s. o.). Die Verbandsversammlung, in der alle Kommunen und Kreise vertreten sind, wird wieder gestärkt und erhält die Zuständigkeit für alle Haushalts- und Finanzangelegenheiten sowie die Möglichkeit der Beschlussfassung über Teilfortschreibungen von Regionalplänen.

Den Regionalen Planungsverbänden – als Träger der staatlichen Aufgabe Regionalplanung im übertragenen Wirkungskreis – wird nun zusätzlich die Möglichkeit eröffnet, auf freiwilliger Basis im eigenen Wirkungskreis und selbst finanziert Aufgaben der Regionalentwicklung zu übernehmen. Dazu gehören bspw. Regionalmanagement, regionale Entwicklungskonzepte, Mitwirkung bei der Nahverkehrsplanung.

■ Alternativvorschlag zur Ausgestaltung der Regionalplanung

Das Anschreiben zum Anhörungsverfahren enthält zudem einen Alternativvorschlag zur Ausgestaltung der Regionalplanung, der „zur Diskussion gestellt“ werden soll (vgl. Anhörungsschreiben S. 6). Dies ist zumindest ungewöhnlich und es bleibt unklar, wie damit im weiteren Gesetzgebungsverfahren umgegangen werden soll. Der Vorschlag sieht vor, die Regionalplanung als kommunale Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis auszugestalten. Die Rechtsaufsicht bliebe bei den Regierungen und die Gremien der RPV werden wie bisher im Landesplanungsgesetz geregelt. Zusätzlich zu den dort zu formulierenden Pflichtaufgaben soll es im Rahmen der Kommunalen Selbstverwaltung dann einen eigenen Gestaltungsspielraum geben. Zudem sollen die RPV neu zugeschnitten und organisiert werden: „Der Zugschnitt erfolgt freiwillig und flächendeckend mit einer Mindestgröße von 300.000 Einwohnern je Planungsregion“ (Anhörungsschreiben S. 7). Die abschließende Entscheidung über die Planungsregionen bleibt jedoch weiterhin dem Staat überlassen.

Im Text des Gesetzentwurfs wird diese Alternative nicht weiter entwickelt. Es bleibt also unklar, wie dieser Alternativvorschlag einzuordnen ist.

■ „Vereinfachung“ des Anwendungsbereichs des Raumordnungsverfahrens

Das Raumordnungsverfahren ist eines der wesentlichen Instrumente zur Sicherung der Landesplanung. Allerdings wird der Anwendungsbereich der ROV durch den Entwurf erheblich eingeschränkt. An die Stelle der bisherigen Kataloglösung der Raumordnungsverordnung des Bundes, die Fallgruppen von Planungsvorhaben enthält, bei denen ROV durchzuführen sind, wird nun eine beschränkte Generalklausel eingeführt. Demnach sind ROV nur noch durchzuführen, wenn eine erhebliche überörtliche Raumbedeutsamkeit vorliegt. Bisher genügte die überörtliche Raumbedeutsamkeit der Planungen als Anlass, die Vereinbarkeit mit den Zielen der Landesplanung zu überprüfen und UVP durchzuführen. Überprüfbar sind wie bisher nun konkrete Vorhaben und nicht bereits Planungen und Maßnahmen wie es das ROG formuliert. Hier sind nur landesplanerische Stellungnahmen vorgesehen.

Zudem wird mit Verweis auf die Vorgabe der Deregulierung die förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung im ROV ausgeschlossen und auf die nachfolgenden Genehmigungsverfahren geschoben. Dadurch soll eine Verfahrensverkürzung erreicht und Effizienzgewinne erschlossen werden.

■ Akzentuierung der raumordnerischen Zusammenarbeit

In Art. 29 greift der Entwurf die raumordnerische Zusammenarbeit als Instrument der Raumordnung auf mit dem Ziel, die bundesgesetzliche Regelung zu vereinfachen und zu flexibilisieren. Die freiwillige Zusammenarbeit der gesellschaftlichen Kräfte eines Raumes soll dabei die Potentiale im Sinne einer Weiterentwicklung des Raumes bündeln helfen und einen Beitrag leisten, die Stärken eines Raums zu optimieren und mögliche Schwächen zu beheben. Als Beispiele hierfür werden das Regionalmanagement oder Stadt-Land-Partnerschaften wie „Europäische Metropolregionen“ angeführt. Dazu sind verbindliche vertragliche Vereinbarungen möglich.

■ zwei- statt dreistufiger Behördenaufbau

Als weiteren Beitrag zum Bürokratieabbau sieht der Entwurf einen zweistufigen Aufbau durch die Abschaffung der unteren Landesplanungsbehörde bei den Landratsämtern vor. Dadurch wird allerdings eher die Realität der Praxis nachvollzogen, als ein wirklicher Beitrag geleistet. Die unteren Landesplanungsbehörden waren in den letzten Jahren ohnehin nur von sehr stark untergeordneter Bedeutung.

4.2 Nur noch ein Torso – Raumplanung in Bayern auf dem Weg ins Schattendasein

4.2.1 Die Fachwelt empfiehlt eine Aufwertung der Planung und Koordination auf regionaler Ebene

Wie kann nun dieser Entwurf bewertet werden? Als Grundlage der Einschätzung soll nochmals betont werden, dass insbesondere aus der Zunahme der Spreizung in der Entwicklung der einzelnen Teilräume vor dem Hintergrund des Ziels der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen, aber auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Steuerungsbedarfe in den wachsenden Regionen, eine Stärkung der Planung für erforderlich gesehen wird. Die Phänomene der Schrumpfung als auch des Wachstums sind ganzheitliche Phänomene, die durch das Zusammenwirken zahlreicher Faktoren bewirkt werden. Daher ist auch die Stärkung ganzheitlicher Planungsinstrumente erforderlich. Die Stärkung der planerischen Instrumente insbesondere auf regionaler Ebene wird auch in der Fachliteratur immer wieder hervorgehoben (s. Kap. 1.2). Mit dem Entwurf zur Reform der rechtlichen Grundlagen der Landesplanung wird aber nun das Gegenteil erreicht.

Zunächst wurde der ehrgeizige Zeitplan für das Projekt „neue Raumordnungspolitik“ in Bayern mehrfach verzögert. Ein erster Entwurf des FDP-geführten Wirtschaftsministeriums für das Landesplanungsgesetz wurde bereits mit erheblicher Verspätung im August 2010 im Kabinett vorgelegt. Äußerst ungewöhnlich war dabei, dass das Kabinett den Entwurf des Ministers prompt in Gänze zur Nachbearbeitung zurückverwies und mit dem Auftrag einer weiteren Überarbeitung versehen hat. Jenseits vom koalitionsinternen Profilierungsgeplänkel zeigt dies, dass offensichtlich höhere Erwartungen an die Reform gestellt wurden. Vom „maximalen Ärger um den Minimalkonsens“ wurde dieser Vorgang kommentiert (SZ vom 4.8.2011, S. R 14) und dem Minister vorgeworfen, er hätte die großen Linien aus dem Auge verloren. Auch bei Verbänden, Kommunen und in der Politik hatte der Entwurf zu „vernichtenden Reaktionen“ (SZ vom 3.8.2010, S. R 15) geführt. Insbesondere vor dem Hintergrund der Ankündigung des bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer, „alles auf Null“ zu setzen, wurde das Ergebnis, dass dann doch bei den Regionalen Planungsverbänden mehr oder weniger alles beim Alten belassen bleibt, von den Befürwortern einer tiefgreifenden Deregulierung auf regionaler Ebene heftig kritisiert. Zudem standen die Ände-

rungen bei der Behandlung von großflächigen Einzelhandelsprojekten im Lebensmittelbereich im Zentrum der Kritik.

In der Folge hat es eines weiteren Jahres bedurft, um den Entwurf zum Gesetz vorzulegen, während die Neufassung des LEP nun mehr als zwei Jahre nach dem Kabinettsbeschluss immer noch nicht vorliegt (Stand Dez 2011). Im Laufe des Verfahrens hat nun insbesondere die mögliche Abschaffung der Regionalen Planungsverbände für den breitesten Protest gesorgt. Ebenso wie zahlreiche Planungsverbände in ihren Verbandsversammlungen ablehnende Stellungnahmen verfasst und für die Beibehaltung plädiert haben, gab es vielmehrige Stellungnahmen aus Verbänden und der Wissenschaft, die sich für eine Stärkung der regionalen Ebene und die Beibehaltung kommunal getragener Regionalverbände ausgesprochen haben (z. B.: RVDI 2010, RPV München 2010, Gemeinsame Stellungnahme der Akademien und Fachverbände 2010 u. a. m.).

So erfüllte bspw. die Fachverbände und Akademien, die sich fachlich mit Raumordnung, Landesplanung, Städtebau und dem ländlichen Raum beschäftigen, die „undifferenzierte Debatte um eine Deregulierung der Landesentwicklung und das Infragestellen der Regionalen Planungsverbände ... mit großer Sorge“. Sie wiesen darauf hin, dass ein „Kahlschlag der bayerischen Planungskultur ... nicht nur heute und morgen die Standort- und Lebensqualität in unserem Land verschlechtern, sondern wegen der langfristigen Wirkung von Standortentscheidungen auch nachfolgende Generationen noch schwer belasten (würde).“ Dabei dürfe „Regionalplanung ... nicht als starres Ordnungsinstrument missverstanden werden.“ Denn der wichtigste Schlüssel für eine erfolgreiche regionale Entwicklungsförderung liege im vertrauensvollen und berechenbaren Zusammenwirken aller Akteure: Politik, Wirtschaft, Fachplaner, Bürgerinnen und Bürger. Da informelle Zusammenschlüsse kommunaler, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure wie z. B. kommunale Allianzen, Regionalmanagement- und Cluster-Initiativen, Metropolregionen, grenzüberschreitende Euregionen usw. zunehmend an Bedeutung gewinnen, ist eine Koordination und ein solider planerischer Rahmen dringend erforderlich. Die Regionalen Planungsverbände könnten dieses Zusammenwirken organisieren und dadurch die Regionalentwicklung voranbringen. Dazu benötigten die Regionalen Planungsverbände für ihre koordinierende und aktive Rolle in der Regionalentwicklung nicht nur die Unterstützung durch die Landesplanungsbehörden, sondern auch eine angemessene finanzielle Förderung (vgl. Gemeinsame Stellungnahme der Akademien und Fachverbände 2010).

4.2.2 Der Gesetzentwurf in der Kritik: forscher Schritt zur Aushöhlung der Handlungsfähigkeit der Landesplanung

Kapitel 4.2.3

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf scheitert nun auf den ersten Blick ein weiteres Mal der Frontalangriff auf die Regionalplanung und ihrer Organisationsform. So wurden bemerkenswerter Weise Teile der 2004er Reform wieder gestrichen: Planungsbeiräte sind nun wieder möglich, die Verbandsversammlung ist wieder aufgewertet. Letzteres steht allerdings in unmittelbarem Zusammenhang mit der neu vorgesehenen Option, dass die RPV im Bereich der Regionalentwicklung zusätzliche Aufgaben übernehmen können (s. u.).

Dennoch führt der Entwurf zu einer weiteren deutlichen Schwächung der übergeordneten übergreifenden räumlichen Planung und Entwicklung in Bayern. So weist die Arbeitsgruppe der ARL LAG Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung darauf hin, dass „der Gesetzentwurf ... eine Reihe erheblicher Einschränkungen der Gestaltungsfreiheit und Leistungsfähigkeit der Träger der Landes- und Regionalplanung ... (vorsieht), die nach den bereits erfolgten Beschränkungen durch die zurückliegenden Gesetzesnovellen nunmehr die Steuerungsfähigkeit der Landes- und Regionalplanung gerade auch gegenüber den Fachplanungen substanziell in Frage stellen“ (LAG Bayern 2011, S. 2). Insbesondere die Reduktion der thematischen Bereiche, zu denen die Raumordnung in Bayern noch Festlegungen treffen kann (abschließend geregelte Regelungsbereiche), führt dazu, dass das LEP und die Regionalpläne, ihre zentrale Aufgabe nicht erfüllen könnten, für die „Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen“ (Art. 5 Abs. 1) zu sorgen und zur Unterstützung ländlicher, strukturschwacher Räume beizutragen oder an der Verwirklichung des „Leitmaßstabs“ einer „nachhaltigen Raumentwicklung, die die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belange des Raums in Einklang bringt“ (Art. 5 Abs. 2) mitzuwirken. Dadurch erhält der Entwurf eher den Charakter eines Gesetzes zur Aushöhlung der Handlungsfähigkeit der Landesplanung⁴.

⁴ So hieß es in dem ersten Entwurf der Stellungnahme noch treffend: „Insgesamt betrachtet sieht der Gesetzentwurf jedoch so erhebliche Einschränkungen der Gestaltungsfreiheit der Träger der Landes- und Regionalplanung vor, dass statt von einem Landesplanungsgesetz eher von einem „Landesplanungs-Beschränkungsgesetz“ gesprochen werden könnte.“

So führt das in der Gesetzesbegründung so genannte Doppelsicherungsverbot, wonach landes- bzw. regionsweit raumbedeutsame Festlegungen fachlicher Art in Raumordnungsplänen nur erfolgen können, „sofern nicht die jeweiligen Belange fachrechtlich hinreichend gesichert sind“ (Art. 19 Abs. 2 Nr. 4 und Art. 21 Abs. 2 Nr. 3) ebenso wie Beschränkung der landesweiten oder regionalen Raumordnungspläne auf bestimmte abschließend („ausschließlich“) vorgegebene Inhalte (Art. 19 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2), dazu, dass die übergeordnete Stellung der Raumordnung und Landesplanung im deutschen Planungssystem ad absurdum geführt wird: Derartige Einschränkungen wirkten wie ein partielles „Planungsverbot“ und stünden deutlich in Widerspruch zu wichtigen Prinzipien und inhaltlichen Zielen der Landesplanung (LAG Bayern 2011, S. 3.). Die planerische Gestaltungsfreiheit der Träger der Landes- und Regionalplanung ist durch diese Beschränkungen ebenso wenig gegeben, wie die Möglichkeit, an der Verwirklichung des Leitziels der Schaffung und des Erhalts gleichwertiger Lebensbedingungen mitzuwirken, da entscheidende Teile wie das Bildungs- und Gesundheitswesen explizit ausgeschlossen sind. „Durch gesetzlich angeordnete „raumordnungsfreie“ Bereiche (z. B. das gegenüber dem aktuellen BayLplG gestrichene Kapitel „Soziales, Bildung und Kultur“) würde die übergeordnete Funktion der Raumordnung und Landesplanung im Verhältnis zur Fachplanung gleichsam auf den Kopf gestellt.“ (a.a.O., S. 3).

Ebenso kritisch formuliert der Bund Naturschutz in der Stellungnahme zur Verbändeanhörung, dass „die in Bayern ohnehin geschwächte Landes- und Regionalplanung unter der Zielsetzung „Deregulierung und Entbürokratisierung“ weiter abgebaut und ihrer steuernden Funktion gerade gegenüber konkurrierenden Fachplanungen weitgehend entledigt“ (BN 2011, S.1) wird. Das Festhalten an der Regionalplanung und den RPV könne nur unter dem Gesichtspunkt weiterreichender Abbauvorschläge begrüßt werden (a.a.O., S. 1).

In die Kritik der Fachwelt gerät zudem die Begründung einer eigenen landesgesetzlichen Regelung. Diese äußert sich insbesondere darin, dass inhaltliche Leitlinien der Landesentwicklung in einem umfassenden Grundsätze-katalog in das Gesetz aufgenommen werden müssen. Die Grundsätze orientieren sich an den Vorgaben des ROG und versuchen diesen durch Ergänzungen, Weglassen und zusätzliche Betonung einen eigenständigen bayerischen Charakter zu geben. Dies kann aus mindestens zweierlei Warte heraus kritisiert werden: einer systematischen und einer inhaltlichen.

Aus *systematischer Perspektive* erscheint dieser Weg als ungewöhnlich, eigentlich überflüssig und ausschließlich dem Ziel geschuldet, eine eigene Vollgesetzgebung zu rechtfertigen. Im Gesetzestext stellen diese Grundsätze der Raumordnung, die relativ detaillierte planerische Vorgaben enthalten, einen Fremdkörper dar. Es trägt zu einer höheren Unsicherheit und Unübersichtlichkeit bei, wenn die wesentlichen Grundsätze der Raumordnung zum einen Teil im Landesplanungsgesetz und zum anderen Teil im Landesentwicklungsprogramm festgelegt werden. Der inhaltliche Zusammenhang mit den Zielen der Raumordnung, durch die diese Grundsätze in den Plänen konkretisiert werden (s. Art. 6 Abs. 1), geht durch die Verteilung auf zwei verschiedene Normenwerke (BayLplG und LEP) verloren (vgl. LAG Bayern 2011, S. 4). Die meisten Bundesländer kommen daher ohne Probleme ohne einen solchen Grundsätze-katalog aus. Teilweise wird dies durch ein eigenes Landesentwicklungsgrundsätze-gesetz geregelt oder die Landesentwicklungsprogramme werden per Gesetz beschlossen. Die Adhoc Arbeitsgruppe der ARL LAG Bayern schlägt daher folgerichtig vor, landesweit geltende Grundsätze der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm durch Gesetz zu regeln und die sonstigen Grundsätze der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Landtags oder in den Regionalplänen als Rechtsverordnung festzulegen (a.a.O., S. 4).

Aus *inhaltlicher Perspektive* ist indes grundsätzlich zu bemängeln, dass die Grundsätze gegenüber dem ROG in einigen Bereichen eingeschränkt und reduziert wurden. Zudem sind sie teilweise widersprüchlich bzw. in ihrer Gewichtung nicht ausreichend geklärt und deshalb wenig steuerungswirksam. Dies wird den Anforderungen für eine zukunftsfähige, nachhaltige, Umwelt- und Ressourcen schonende Entwicklung Bayerns nicht gerecht. Das Festhalten an Grundsätzen wie „nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation“ – wobei in der politischen Praxis nachhaltig an dieser Stelle in der Regel als dauerhaft anhaltendes Wachstum verstanden wird und Aspekte der Zukunftsfähigkeit, der Sozial- und Umweltverträglichkeit weniger im Vordergrund stehen z. B. im Widerspruch stehen zu den formulierten Grundsätzen zur Erhaltung der „Biodiversität“, der Reduktion des Flächenverbrauchs, der Zerschneidung der Landschaft, der für Klimaschutz und Gesundheit nicht vertretbaren Belastungen bspw. aufgrund von Emissionen aus dem Verkehrsbereich sowie der Energieversorgung. Um Steuerungswirksamkeit zu entfalten sind die Grundsätze zu unbestimmt und widersprüchlich formuliert (vgl. a. BN 2011, S. 1f).

Auch ist nicht ersichtlich, warum dieser Grundsätze-katalog nun so intensiv von den Grundsätzen des ROG abweicht, um eine eigene Gesetzgebung zurechtfertigen. Die Notwendigkeit einer besonderen Betrachtung der ländlichen Räume, lässt sich m. E. auch aus den Zielen des ROG ableiten. Eine verstärkte Schwerpunktsetzung auf die Entwicklung der ländlichen Räume hätte zudem in den ausführenden Programmen und Plänen vollzogen werden können und hätte wohl nicht eines eigenen Vollgesetzes bedurft.

Insgesamt ist hingegen auffällig, dass der bayerische Gesetzentwurf systematisch auf „soll“-Formulierungen zurückgreift, während das ROG des Bundes mit „ist zu“ Formulierungen eine stärkerer Verpflichtung ausdrückt. Neben der Begrenzung der Planwerke auf wenige Teilbereiche und dem Verlust der überfachlichen koordinierenden Wirkung der Planung, ist dies ein weiteres Indiz für die bewusste Reduzierung des Stellenwertes der Landesplanung. Im Rechtswesen wird zwischen Muss-, Soll- und Kann-Vorschriften unterschieden. Der Entwurf macht aus einer Muss-Vorschrift zwar keine Kann-Vorschrift, dennoch bedeutet die gewählte Soll-Formulierung, dass die Behörde grundsätzlich gemäß der aufgezählten Grundsätze zu entscheiden hat, in besonderen Ausnahmefällen aber eben auch anders entscheiden kann. Allein die Tatsache, dass im Entwurf nun bewusst vom Bundesrecht und der alten Formulierung im BayLplG abgewichen wird, deutet darauf hin, dass der Landesgesetzgeber eine gewisse Aufweichung der Regelung beabsichtigt. In Hinblick auf die Bedeutung der im Gesetz aufgezählten Grundsätze der Landesentwicklung für die behördliche Abwägung in der Praxis lässt die bewusst gewählte Abschwächung dieser Grundsätze erahnen, dass hier absichtlich Spielräume für abweichende Entscheidungen eröffnet werden sollen.

Zudem werden bestimmte Regelungstatbestände im Gesetz nun explizit nicht geklärt. So muss die Frage der Stufigkeit des zentralörtlichen Systems auf der Ebene des Landesentwicklungsprogramms und der Regionalpläne geklärt werden. Gleiches gilt für die Frage des räumlichen Umgriffs der Regionalen Planungsverbände. Mit dem Kabinettsbeschluss zur Revision von Landesplanungsgesetz und LEP wurden diese Aspekte als zu klärende Fragen aufgeworfen. Der Entwurf verschiebt dies nun in das LEP und in die Regionalpläne.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt ist in der Neugestaltung des Raumordnungsverfahrens als einem der bedeutenden Instrumente zur Sicherung der Planung zu sehen. Die Loslösung von der Raumordnungsverordnung des Bundes und die Beschränkung auf Vorhaben von erheblicher

überörtlicher Raumbedeutsamkeit, die auch für das vereinfachte Raumordnungsverfahren gelten würde, stellen einen erheblichen Eingriff in die Steuerungswirkung der Raumplanung dar.

Das Raumordnungsverfahren ist neben der Aufstellung und Fortschreibung von Raumordnungsplänen das wesentliche Instrument, um raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit ihren unterschiedlichen Anforderungen an den Raum unter raumordnerischen Gesichtspunkten abzustimmen und dabei auftretende Konflikte auszugleichen.

Landesplanerische Stellungnahmen, die von der höheren Landesplanungsbehörde in Bauleitplan- oder Zulassungsverfahren abgegeben werden (Art. 27), können Raumordnungsverfahren grundsätzlich nicht ersetzen, da sie – schon mangels Beteiligung anderer Stellen – kein Abstimmungsinstrument darstellen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Beschränkung des Anwendungsbereiches des Raumordnungsverfahrens würde die Position der Landesplanung schwächen und die Möglichkeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Planungskommunikation einschränken.

Angesichts der Diskussion um die künftige Ausgestaltung des Planungsrechts, die vor allem durch Projekte wie „Stuttgart 21“ ausgelöst wurde, ist statt einer solchen Einschränkung des Anwendungsbereichs vielmehr eine Aufwertung des Raumordnungsverfahrens erforderlich. Gerade weil das Raumordnungsverfahren im Vorfeld der fachlichen Zulassungsverfahren Raum zur offenen Diskussion und Variation eines Projekts eröffnet, kommt es den Anforderungen unserer Zeit nach mehr Transparenz und frühzeitiger Beteiligung in optimaler Weise entgegen. Es bietet die Möglichkeit, in einem frühen Planungsstadium zwischen verschiedenen in Betracht kommenden Standort- oder Trassenalternativen abwägen zu können, während die einem Zulassungsverfahren (z. B. Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren) zugrundeliegende Detailplanung regelmäßig zu einer Verfestigung des jeweiligen Projekts geführt hat, die eine solche Alternativendiskussion zumindest faktisch erheblich erschwert oder gar ausschließt. Das Raumordnungsverfahren beurteilt zudem die Auswirkungen überörtlich raumbedeutsamer Vorhaben auf der Grundlage eines Anhörungsverfahrens, in das alle im Raum Betroffenen, angefangen von den Gemeinden über die Fachstellen bis hin zur Öffentlichkeit, einbezogen sind und das wesentlich stärker auf Konsensfindung, Akzeptanz und Aushandlung angelegt werden könnte. Das Raumordnungsverfahren könnte damit die Funktion eines Modera-

tionsverfahrens übernehmen und kann darüber hinaus bei konfliktbeladenen Vorhaben die erste Stufe eines Mediationsverfahrens integrieren. Zudem schließt das Raumordnungsverfahren mit einer landesplanerischen Beurteilung ab, der wegen ihres gutachtlichen Charakters keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen zukommt, deren faktische Wirkung jedoch auf der Objektivität und Überzeugungskraft der in ihrer Moderator-Funktion gegenüber fachlichen Belangen neutralen Landesplanungsbehörde beruht (vgl. LAG Bayern 2011, S. 7ff). Dies hat die Bundesregierung entsprechend in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage im Bundestag zur Novellierung des Planungsrechts bei Verkehrsinfrastrukturprojekten festgestellt:

„Zudem stellt das „Raumordnungsverfahren“ ein anerkanntes, der Projektgenehmigung vorgelagertes Instrument dar, das eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung – auch im Hinblick auf Alternativenprüfungen – beinhaltet. Es kann somit eine Art vorgelagerte „neutrale Mediation“ ermöglichen und helfen, die Transparenz und Akzeptanz von raumbedeutsamen Vorhaben zu stärken.“ (BT-Drs. 17/5580 vom 18. April 2011 zu Frage 21) (zit. nach LAG Bayern 2011, S. 7).

Kritisiert werden muss zudem die vorgesehene Regel-Befristung von drei Monaten für den Abschluss eines Raumordnungsverfahrens. Dies reicht nach den bisherigen Erfahrungen in den meisten Fällen nicht aus. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Möglichkeit, zusätzlich mündliche Erörterungen durchzuführen. Gerade bei Vorhaben von erheblicher überörtlicher Raumbedeutsamkeit ist eine dreimonatige Verfahrensdauer häufig nicht zu realisieren, insbesondere weil nach drei Monaten in aller Regel erst die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange vorliegen. Eine solch enge zeitliche Begrenzung der Verfahrensdauer ist in Anbetracht der weiter zunehmenden Bedeutung der möglichen Moderations- und Mediationsfunktion des ROV absolut kontraproduktiv. Ein aufgewertetes ROV unter Einbezug einer UVP könnte hingegen den weiteren Verlauf von Genehmigungsverfahren beschleunigen. Andernfalls ist zu erwarten, dass sich im späteren Verfahren Verzögerungen ergeben, da Alternativen kaum noch geprüft werden und sich Einsprüche dann stark auf eine Oppositionshaltung zur aktuellen Variante der Planung konzentrieren könnten.

4.3 Der schleichende Tod der Landesplanung?

Auf den ersten Blick erscheint es also, als bleibe alles beim Alten und dennoch haben alle gewonnen: die RPV bleiben erhalten, dereguliert wird dennoch und auch Bürokratie abgebaut. An manchen Stellen kommen sogar neue Optionen dazu, die als Kommunalisierung und Dezentralisierung gewertet werden. Unliebsame Entscheidungen werden auf die regionale Ebene verlagert oder in das LEP geschoben.

Bei genauerem Hinsehen wird jedoch der Paradigmenwechsel weg von der übergreifenden überfachlichen Planung hin zu einer Form von Raumplanung deutlich, die ihre eigentliche Aufgabe, Richtschnur der Landesentwicklung und Garant für eine ausgewogene, wirtschaftlich tragfähige, sozial gerechte und ressourcenschonende Entwicklung aller Teilräume zu sein, nicht mehr erfüllen kann.

Offensichtlich wurden die Chancen, die in dem angekündigten „zero-base“-Ansatz des weißen Blattes Papiers und damit der Möglichkeit zur „Neu-Erfindung“ der Landesentwicklung und Regionalplanung, in inhaltlicher und institutionell-organisatorischer Sicht nicht genutzt. Wieder einmal hat sich gezeigt, dass es innerhalb der Staatsregierung und der sie tragenden Parteien keinen Konsens zur künftigen Ausgestaltung der Landesentwicklungs- und Regionalpolitik gibt und der dazu notwendigen und sinnvollen Organisationen. Dies liegt darin, dass die Lager innerhalb der Parteien zu unterschiedlich und die Positionen auch zwischen den Regierungsparteien zu disparat sind. Kommunalpolitiker und Landespolitiker, Wirtschaftsliberale und Sozialpolitiker, Vertreter der Städte und der ländlichen Regionen, des Südens und des Nordens haben unterschiedliche Positionen zur Frage der Landesentwicklung und Regionalpolitik. In beiden Gruppen gibt es starke Kräfte, die einer weiteren Deregulierung und Liberalisierung das Wort reden, aber auch Strömungen, die an der bayerischen Tradition einer starken Landesplanung festhalten. Im Ergebnis kommt ein Kompromiss heraus, der einerseits an den bestehenden Strukturen festhält und sogar manche Reformelemente von 2004 wieder zurücknimmt, andererseits aber doch an der Linie der letzten Jahre festhält, die Planung in ihrer Handlungs- und Steuerungsfähigkeit weiter zu beschneiden. Durch die Aushöhlung der Handlungsfähigkeit der Landesentwicklung und der Regionalplanung wird insbesondere ein sich immer stärker herausbildendes „Vakuum der dritten Ebene“ zwischen Landkreisen und Staatsregierung verstärkt.

Auch die neu eröffneten Möglichkeiten zur selbstfinanzierten Übernahme von Aufgaben der Regionalentwicklung im eigenen Wirkungskreis auf freiwilliger Basis wie Regionalmanagement, regionale Entwicklungskonzepte etc. erweisen sich als trügerisch. Impulse auf der Ebene der Regionalentwicklung sind insbesondere in den Regionen erforderlich, die vom wirtschaftlichen Strukturwandel und vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffen sind. Hier ist der Handlungsbedarf am größten, nach neuen wirtschaftlichen Wachstumsfeldern zu suchen und neue Erwerbsmöglichkeiten zu erschließen bzw. die Infrastrukturversorgung auf hohem Niveau zu halten, um Abwanderung zu vermeiden. Allerdings haben die Kommunen genau in diesen Regionen mehr als andere mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen. Häufig können auch bei Förderquoten von 90 % die Kofinanzierungsmittel für Projekte nicht beigebracht werden, nicht selten stehen die Kommunen unter Haushaltssicherung und können keine neuen Ausgaben mehr verkräften. Also wird es kaum wahrscheinlich sein, dass dieser neue Passus dort, wo er am besten wirken könnte, überhaupt genutzt werden kann. Zudem ist es interessant zu sehen, dass sich der Freistaat hier wiederum aus der Verantwortung zurückzieht und sogar die Regionalentwicklung den Kommunen überlässt, die eigentlich in der Verantwortung des Freistaats liegen müsste, nicht zuletzt dann, wenn er die Ziele des Landesplanungsgesetzes ernst nimmt, für gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu sorgen. Dieses Argument wird auch von den Kommunen ins Feld geführt werden, sodass nicht zu erwarten ist, dass dieser Passus große Wirksamkeit erzeugen wird. Allerdings dürfte dies von interessierter Seite dann auch als Argument gegen die Kommunen und gegen die Landesplanung als Institution verwendet werden.

Somit dürfte die Weisheit gelten: nach der Reform ist vor der Reform. Denn die Beschneidung der Landesentwicklung in diesem Umfang wird dazu führen, dass mangels Gestaltungs- und Steuerungserfolge die Frage nach dem Sinn und Unsinn der Planung wieder neu aufgeworfen wird. Der neoliberale Deregulierungsprozess verläuft hingegen seit Jahren nach dem gleichen Muster: die Landes- und Regionalplanung wird in ihrer Wirkungskraft und Leistungsfähigkeit kontinuierlich geschwächt – durch Abwertung innerhalb der Regierungsorganisation, weniger Personaleinsatz, schwache Verbände ohne eigene Verwaltung, weniger Beteiligung gesellschaftlicher Organisationen bspw. durch die Abschaffung der Regionalen Planungsbeiräte, weniger Steuerungsmöglichkeit durch immer mehr Ausnahmen (Zielabweichungsverfahren und Ministererlasse) und Zurückdrängen des Einflusses gegenüber der

Kommune (z. B. bei Genehmigungsverfahren von Bauleitplänen) usw.. Dann wird festgestellt, dass die Regionalplanung und die RPV ja nichts bewirken und eine vorausschauende Planung auch lästig sein kann und man schafft sie einfach ab. Es ist als würden einem guten Rennpferd im Stall die

Beine angebunden, um dann argumentieren zu können, dass es ja keine Rennen mehr gewinnt, mit dem Ziel es schließlich gänzlich ausmustern zu können. Es steht also zu befürchten, dass mit dieser Reform der schleichende Tod der Landesentwicklung in Bayern eingeläutet wird.

5. Ansätze für Alternativen

Kapitel 5.1

5.1 Stärkung der Steuerungsfähigkeit und klare inhaltliche Ausrichtung der Landesentwicklung

Kapitel 5.1.1

5.1.1 Aktuelle Herausforderungen erfordern eine handlungsfähige regionale Ebene

Die Tendenzen zu einer Zunahme der regionalen Disparitäten in Bayern und zu einer wachsenden Spreizung zwischen strukturschwächeren und leistungsstarken Regionen erfordern ein verstärktes steuerndes Eingreifen der öffentlichen Hand, wenn am Prinzip gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen festgehalten werden soll. Eine im bayerischen Durchschnitt annehmbare Entwicklung kann nicht darüber hinweg täuschen, dass immer stärker die „Gnade eines räumlich richtigen Geburtsorts“ darüber entscheidet, welche Lebenschancen bestehen oder ob ein Wechsel des räumlichen Lebensumfelds erforderlich zu sein scheint, um die eigenen Chancen zu wahren.

Die Instrumente für eine ausgewogene und nachhaltige räumliche Entwicklung sollten dabei in ihrer Wirksamkeit nicht weiter beschnitten werden. Vielmehr müssen sie verbessert werden und wieder ernsthafter eingesetzt werden, denn eine am Gemeinwohl orientierte Landesentwicklungspolitik braucht eine qualitätvolle Planung. Wenn die Landesplanung auf den Prüfstand gestellt wird, dann sollte als Ergebnis eine Verbesserung ihrer Wirksamkeit erreicht werden und nicht eine Schwächung. Deregulierung und Liberalisierung dürfen kein Selbstzweck sein; insbesondere in schwierigen Zeiten ist das vorausschauende Handeln eines handlungsfähigen Staates erforderlich und wird von den Menschen erwartet. Das Interesse an einer gedeihlichen und nachhaltigen Gesamtentwicklung des Gemeinwesens und das

Gemeinwohl müssen auch weiterhin über den individuellen Partikularinteressen einzelner Investoren oder Lobbyverbänden stehen. In diesem Sinne muss Landesentwicklungspolitik und Raumordnung einen wirksamen Beitrag leisten. Eine pauschale Schwächung und Desavouierung der Landesentwicklung und Regionalplanung ist daher nicht dienlich sondern kontraproduktiv.

Für eine nachhaltige und ausgewogene Entwicklung in Bayern ist eine ganzheitliche räumliche Planung und Entwicklungspolitik notwendig, die seitens ihrer institutionellen Ausgestaltung die Flexibilität beinhaltet, um auf die differenzierten Entwicklungsmuster mit passgenauen Antworten zu reagieren. Wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftlicher Wohlstand hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die sich im Raum konkretisieren. Unternehmen und Menschen orientieren ihre Entscheidungen in der Wahl der Unternehmens- oder Wohnstandorte an den vielfältigen Qualitäten der Teilräume Bayerns. Daher müssen diese Qualitäten in einer zusammenschauenden und raumbezogenen Politik gestaltet werden. Eine räumlich integrierte Planung bleibt unbedingt notwendig, insbesondere um die Interessen aus Wirtschaft und Bevölkerung mit der dauerhaften Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Übereinstimmung zu bringen.

Der Freistaat Bayern weist in den unterschiedlichen Teilräumen Bayerns höchst unterschiedliche Handlungserfordernisse auf. Die unterschiedlichen Problemlagen erfordern differenzierte Antworten. Dies setzt voraus, dass gemeinsam mit den Kommunen und den Akteuren vor Ort, integrierte Entwicklungsstrategien ausgearbeitet und mit einer vorausschauenden strategischen Planung in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Dazu bedarf es aber einer handlungsfähigen regionalen Planungsebene, um diesen Abstimmungsprozess zu organisieren und zu koordinieren. Die Instrumente für eine ausgewogene

und nachhaltige räumliche Entwicklung müssen vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen verbessert und ernsthaft eingesetzt und nicht zurück geschnitten werden.

5.1.2 Angepasste Antworten auf differenzierte Problemmuster

Das Festhalten am Prinzip der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsverhältnisse ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Ebenfalls ist die Betonung der eigenständigen Entwicklung ländlicher Räume erfreulich. In den letzten Jahrzehnten hat sich das Vorhalteprinzip im Sinne eines Ausbaus von leistungsfähiger Infrastruktur in den ländlichen Räumen bewährt und könnte künftig wieder stärker ausgefüllt werden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels spielen dabei insbesondere die Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens eine bedeutende Rolle. Den differenzierten regionalen Entwicklungsmustern muss jedoch mit regional spezifischen Strategien begegnet werden, die von den Fachpolitiken mitgetragen und umgesetzt werden (z. B. in der Bildungspolitik: wohnortnahe Schulangebote, Regionalschulen, jahrgangstufen- und schultypübergreifende Unterrichtsformen; in der Gesundheitspolitik: Sicherstellung der ärztlichen Versorgung in ländlichen Gebieten, differenzierte Entwicklungsstrategien der regionalen Wirtschaftsräume, Bereitstellung beruflicher Bildungseinrichtungen, Hochschulausbau etc).

Das Zentrale-Orte-Konzept ist und bleibt dafür die richtige raumstrukturelle Konzeption, das auch in der Lage ist, Investitionsentscheidungen räumlich zu strukturieren. Daher sollte daran festgehalten werden. Durch klare planerische Vorgaben sollte es wieder besser in die Lage versetzt werden, eine Steuerungswirkung zu entfalten und zu nachhaltigen Raumstrukturen beizutragen. In Wachstumsräumen kann es gewährleisten, dass Entwicklungen räumlich konzentriert und Freiräume gesichert werden können, in den schrumpfenden Regionen kann es dazu beitragen eine tragfähige Struktur zur Gewährleistung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zu erhalten. Dabei sollte es auf ein drei- bzw. unter Einbeziehung der Europäischen Metropolregion vierstufiges System zurückgeführt werden (EMR – Oberzentrum – Mittelzentrum – Grundzentrum) (vgl. dazu auch ARL 2002). Zwischenstufen verwässern die Steuerungsfähigkeit und sollten daher zugunsten einer realistischen Einschätzung der zentralörtlichen Leistungsperspektive abgebaut werden. Insbesondere in ländlichen Gebieten mit strukturellen Problemen und einem hohen Bevölkerungsrückgang ist ein Auffangnetz

auf der Ebene der Mittelzentren festzulegen und umzusetzen, das gute Versorgungsmöglichkeiten und stabile wirtschaftliche Entwicklungskerne bietet.

In diesem Zusammenhang muss betont werden, dass eine wirkungsvolle Steuerung der Entwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe von großer Bedeutung ist. Der Trend zur Schwächung der gewachsenen Zentren und Ortskerne führt schon heute dazu, dass viele Städte und Gemeinden räumliche Versorgungsstrukturen entwickeln, die insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu großen Problemen führen. Die beschlossene Liberalisierung und Zulassung großflächiger Lebensmittelsupermärkte in allen Gemeinden, auch in denen ohne zentralörtliche Funktionszuweisung, wird in der Summe dazu führen, dass in noch größerem Ausmaße Ortskerne und Stadtteilzentren Nahversorgungseinrichtungen im Wettbewerb gegenüber weniger neuer Betriebe an den Ortsrändern verlieren und die Funktions- und Attraktivitätsverluste insbesondere in den ländlichen Orten weiter zunehmen werden. Zudem ist diese Regelung kontraproduktiv im Verhältnis zu der Notwendigkeit, die Flächeninanspruchnahme drastisch zu reduzieren.

5.1.3 Periphere Regionen benötigen Sonderprogramme und starke regionale Organisationen

Insbesondere in den strukturschwachen und vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen ist es erforderlich, über die Regionalplanung hinaus, strukturgestaltende Sonderprogramme aufzulegen. Ohne diese werden die Herausforderungen nicht zu lösen sein. Dafür müssen Anstrengungen der sektoralen Politik in der Region zu einem stimmigen Gesamtkonzept gebündelt werden. Ziel muss es sein, die ökonomische Basis auszubauen, um Abwanderung zu bremsen und für attraktive Erwerbschancen zu sorgen. Dazu gehört bspw.

- der Infrastrukturausbau insbesondere in der Breitbandversorgung, bei der Bahn und im ÖPNV sowie in der Bildung
- gezielte Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote für die Arbeitskräfte
- der Ausbau weiterführender Bildungsmöglichkeiten
- die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Unternehmen

Kapitel 5.1.2

Kapitel 5.1.3

- die Förderung und Begleitung von Existenzgründungen aus der Region für die Region
- die Förderung von Unternehmensansiedlungen durch attraktive Rahmenbedingungen für Betriebe und Beschäftigte
- die Unterstützung kreativ- und kulturwirtschaftlicher Aktivitäten in der Region
- Unterstützung der Landwirtschaft; Förderung der Erzeugung, der regionalen Weiterverarbeitung und Vermarktung gesunder umweltschonend erzeugter Nahrungsmittel und Stabilisierung landwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten
- systematische und nachhaltige Erschließung Erneuerbarer Energien und Regionalisierung der Wertschöpfung durch die Förderung von Energiegenossenschaften, kommunaler EVU und Bürgerbeteiligungsmodellen

Außerdem muss der besonderen Situation dadurch Rechnung getragen werden, dass angepasste Sonderlösungen möglich werden, bspw. um wohnortnahe Schulangebote aufrecht zu halten, die Kinderbetreuung attraktiv zu gestalten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Hier kann die Regionalplanung einen Beitrag leisten und eine fachlich fundierte Konzeption in Kooperation mit den Kommunen erarbeiten.

Diese Sonderprogramme sollten eine mittelfristige Laufzeit von 6-8 Jahre haben und mit einer Sockelfinanzierung ausgestattet werden, deren Verwendung von den Regionen mit gestaltet werden kann. Zudem sollen europäische Strukturformittel in diesen Räume konzentriert werden.

Kapitel 5.1.4

5.1.4 Aufschwung durch Energiewende – Wertschöpfung für Regionalentwicklung nutzen

Ein weiteres Handlungsfeld für eine intensiviertere regionale Planungs- und Entwicklungspolitik ist der Ausbau erneuerbarer Energien im Rahmen der Energiewende. Damit ist die einmalige Chance für die ländlichen Regionen verbunden, neue zusätzliche Felder der wirtschaftlichen Wertschöpfung zu erschließen. Wenn es gelingt durch eine Reduktion der Energiebedarfe und eine Steigerung der Energieeffizienz in den ländlichen Räumen so früh wie möglich in eine Situation zu gelangen, dass Erneuerbare Energien über den Eigenbedarf hinaus produziert werden, kann eine neue Exportbasis im Bereich Energie

aufgebaut werden. Neben der Umlenkung von Finanzströmen in den regionalen Kreislauf, die bisher für die Deckung des Bedarfs für fossile und atomare Energieträgern unweigerlich die Region verlassen, können dann zusätzliche Erlöse in die Region gebracht werden. Dabei handelt es sich um erhebliche Größenordnungen, die jedes Konjunkturprogramm und jede Strukturförderung in den Schatten stellen. So können allein im Falle der Selbstversorgung je Haushalt und Jahr ca. 850 - 1.000 € in der Region gehalten werden (vgl. EWENOB 2011).

Um die Energiewende als Programm für die Strukturentwicklung in den ländlichen Räumen nutzen zu können, sind aber erhebliche Koordinationsleistungen in den Regionen zu erbringen und weit reichende Entscheidungen zu fällen. So müssen die Strukturen geschaffen werden, dass die Kommunen und interkommunale Verbünde in den Regionen wieder selbst zu Akteuren der Energiewirtschaft werden. Denn nur wenn möglichst große Teile der Wertschöpfungskette der Nutzung der Erneuerbaren Energiequellen in der Region gehalten werden, können die Effekte maximiert werden (vgl. IÖW 2010). Insbesondere wenn die Errichtung, die Wartung, die Steuerung, der Betrieb und die Finanzierung durch Betriebe und Unternehmen, die in der Region ansässig sind, erfolgen, können die ökonomischen Multiplikatoreffekte der Investitionen in den Umbau der Energieversorgung zu zusätzlichen Einnahmen in der Region führen.

Dazu müssen aber insbesondere auf kommunaler Ebene die Voraussetzungen geschaffen werden: Aufbau eigener Werke (im interkommunalen regionalen Verbund), Re-Kommunalisierung der Energieversorgung, Aufbau neuer Energiespeichersysteme, Einrichtung intelligenter Netzsteuerungssysteme (smart grids) etc.. Die Energiewende kann unter diesen Bedingungen dann zu einem umfassenden und wirksamen Innovations- und Strukturprogramm für ländliche Räume in Bayern genutzt werden. Das erfordert jedoch eine neue Form des Zusammenwirkens sektoraler Politik, interkommunaler Kooperation, fachlicher Beratung und fächerübergreifender Planung auf regionaler Ebene.

Damit sind nur ausschnittartig Steuerungsfelder und -bedarfe angesprochen. Jedoch zeigt dieser Ausschnitt bereits, dass in der Konsequenz eine Ausweitung der Steuerungsfähigkeit ganzheitlicher übergeordneter und überfachlicher regionaler Planung und Entwicklung erforderlich ist. Der vorliegende Gesetzesentwurf führt jedoch zu einer Zurückdrängung der Planung in diesen Schlüsselaufgaben, da er die normativen Grundlagen in ihrer Wirkungsschärfe durch Soll-

Formulierungen schwächt und die Möglichkeit einer zusammenführenden überfachlichen Planung durch die Beschränkung auf einen abschließend festgelegten Kerninhaltskatalog weitgehend zunichte macht.

Zur Bewältigung der Aufgaben ist eine koordinierende Instanz auf regionaler Ebene erforderlich, die in der Lage ist, die konzeptionellen Grundlagen herzustellen, die Aushandlungsprozesse der regional bedeutsamen Akteure zu organisieren und legitimierte Entscheidungen herbeizuführen sowie deren Umsetzung zu koordinieren und zu begleiten.

Die Regionalen Planungsverbände sind heute jedoch organisatorisch schwache Gebilde ohne eigene Verwaltung. Die laufenden Geschäfte werden in der Regel von einer kommunalen Gebietskörperschaft nebenbei mit erledigt (Organisation der Sitzungen), die eigentlichen Planungstätigkeiten finden bei den Regionalplanungsstellen der staatlichen Mittelbehörde (höheren Landesplanungsbehörde bei den Bezirksregierung) statt. Aus eigener Kraft können bayerische Planungsverbände somit so gut wie keine Leistungen erbringen, obwohl die Anforderungen an eine überkommunal koordinierte Entwicklungspolitik steigen. An diesem Prinzip hält auch der neue Gesetzentwurf fest.

5.2 Alternativen zu einer Institutionalisierung der regionalen Ebene

5.2.1 Kommunale Verfassung als stark verteidigtes Prinzip ohne Alternative?

Die Kommunale Verfassung der Regionalen Planungsverbände in Bayern stellt ein immer wieder hart verteidigtes Prinzip dar. Es führt dazu, dass alle Kommunen der Planungsregion dem Verband angehören und über die Verbandsversammlung auf die inhaltliche Ausgestaltung der Regionalplanung Einfluss nehmen können und damit das so genannte „Gegenstromprinzip“ institutionell sehr stark dezentralisiert abgesichert ist. Dieses besagt, dass die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen sollen und diese im Gegenzug die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen sollen (vgl. ROG § 1 (3)). Durch die Vertretung jeder Kommune können die Interessen unmittelbar vertreten werden.

Für eine gewollte Aufwertung der Regionalen Planungsverbände als Organe, die zusätzliche Entscheidungsspielräume und Koordinationsaufgaben in der regionalen Entwicklung erhalten sollen, gewährleistet die Vertretung jeder Kommune durch den gewählten Bürgermeister einerseits ein gewisses Niveau der Legitimierung. Allerdings zeigt die derzeitige Praxis, dass *zum einen* der als gesetzliche Zwangsmitgliedschaft empfundene Status der Kommunen und *zum anderen* teilweise detaillierte Vorgaben der Landesentwicklung und somit geringe Spielräume für regionalen Gestaltungsmöglichkeiten sowie *zum dritten* die schwache institutionelle und organisatorische Ausgestaltung der Regionalen Planungsverbände und damit die geringen Möglichkeiten zur Eigeninitiative, eher dazu führen, dass vielfach die Regionalplanung als ein wenig attraktives Betätigungsfeld für die Kommunalpolitik gesehen wird. Andererseits zeigen Untersuchungen, dass die Ebene der Region seitens der Kommunen als eine erkannt wird, deren Bedeutung in Zukunft zunehmen wird (vgl. Brandner 2011).

Die direkte Repräsentanz der Kommunen über die Bürgermeister in den Gremien der Regionalen Planungsverbände, die als gewählte Bürgermeister zuvorderst den Bürgerinnen und Bürgern der eigenen Kommune verpflichtet sind und diesen Rechenschaft schulden, begünstigt allerdings Verhaltensweisen, den individuellen kommunalen Nutzen über die regionale Gesamtperspektive zu heben. Im Ergebnis führt eine solche Konstellation zwar zu einer direkten Einbindung der Kommunen, sie befördert jedoch nicht unbedingt die Herausbildung einer regionalen Sichtweise, die für die Entwicklung des Gesamttraums in vielen Fällen andere Ergebnisse präferieren könnte und auch zu anderen Dynamiken führen könnte. Aus diesem Grunde muss bei einer Neufassung der institutionellen Grundlagen der Landesentwicklungspolitik auch ein offener Diskurs über mögliche Alternativen erlaubt sein. Dieser ist jedoch bei der derzeitigen Reform nicht erfolgt, da der Status Quo insbesondere von den Kommunen und ihrer Verbände verständlicherweise sehr intensiv verteidigt wurde, nicht zuletzt um Schlimmeres zu vermeiden. Der Raum für die Entwicklung von Alternativen, die einerseits die Repräsentanz der Kommunen und die Gewährleistung des Gegenstromprinzips von unten her sichern und andererseits aber die demokratische Legitimierung der Entscheidungen erhöhen und von der individualistischen kommunalen Perspektive lösen, war bisher zu wenig vorhanden. Damit bewegt sich die Diskussion bisher nur innerhalb der bestehenden Grundstrukturen. Von einem „zero-base“-Ansatz und einem „weißen Blatt Papier“ ist dies jedoch weit entfernt. Diese

Kapitel 5.2

Kapitel 5.2.1

Konstellation ist ähnlich wie bei der letzten Reform im Jahr 2004 interpretierbar als minimaler Konsens der Bestandserhaltung mit dem Ziel schlimmere Veränderungen zu verhindern.

Wenn man davon ausgeht, dass die regionale Handlungsebene eine Aufwertung erfahren soll und dass dort immer stärker strukturwirksame Entscheidungen zu treffen sind und bedeutende Aushandlungsprozesse über den Einsatz von Ressourcen getroffen werden, dann ist eine Diskussion über die demokratische Legitimierung erforderlich. Diese ist jedoch dann am stärksten, wenn sie durch unmittelbare und direkte Wahlen erfolgt.

Kapitel 5.2.2

5.2.2 Stärkung der Region als Planungs- und Handlungsebene

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen sollte daher durchaus über eine Aufwertung der Regionalen Planungsverbände in mehrerer Hinsicht nachgedacht werden. Eine vorausschauende und leistungsfähige Planung ist für die nachhaltige Entwicklung des Freistaats Bayern unabdingbar. Ohne die Landes- und Regionalplanung wäre der Freistaat Bayern nicht das, was er heute ist: ein in weiten Teilen attraktives Land mit einer in vielen Bereichen intakten Kulturlandschaft und hohen naturräumlichen Qualitäten. Eine weitere Schwächung der vorausschauenden Planung, wie er von der Staatsregierung propagiert wird, ist keine „Verschlankung“ und kein „Bürokratieabbau“ – im Gegenteil, der Verzicht auf klare Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung und auf Koordination der unterschiedlichen Ansprüche an den Raum führt zu ineffizienten Strukturen, mehr Konflikten auf der Ebene der einzelnen Vorhaben und Maßnahmen sowie zu einer wachsenden Inanspruchnahme der Umwelt und zu höheren Kosten für die Allgemeinheit.

Nimmt man den Auftrag ernst, für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen zu sorgen, dann gehört dazu eine starke regionale Ebene, um einerseits die Koordination zwischen den Fachpolitiken im Raum zu gewährleisten und eine effektive regionale Strukturentwicklungspolitik zu ermöglichen. Andererseits sind starke Regionen erforderlich, um ein Bindeglied zwischen den selbstbewussten und gestaltungstarken Kommunen und dem Land herzustellen. Viele Aspekte wie Natur- und Landschaftsschutz, Gewässerschutz, Freiraumsicherung, aber auch die Wirtschaftsentwicklung (z. B. Einzelhandel und Versorgung) brauchen eine regionale Koordination und Optimierung oberhalb der Ebene der Landkreise und Kommunen.

Die Notwendigkeit, die Handlungsfähigkeit auf regionaler Ebene sicherzustellen, ergibt sich zudem aus den großen Herausforderungen der nächsten Jahre, die regional differenzierte spezifische Antworten erfordern: der tief greifende demographische Wandel, das Stoppen der Abwanderung aus den peripheren Räumen, die Stärkung der ländlichen Räume in einer eigenständigen Entwicklung, die Sicherung der bäuerlichen Landwirtschaft, die nachhaltige Erschließung der Erneuerbaren Energien, die Sicherung attraktiver Erwerbsmöglichkeiten und der wohnortnahen Daseinsvorsorge, die Gewährleistung der Erreichbarkeit aller Teilräume mit öffentlichen Verkehrsmitteln, die nachhaltige Sicherung der natürlichen Ressourcen und Rohstoffvorkommen, die Steuerung der Siedlungsentwicklung in den Wachstumsräumen, die Schaffung neuer Wohnflächen und nachhaltige Sicherung von Freiräumen u. a. m..

Wenn die Regionalen Planungsverbände in ihrer Funktion als Koordinationsinstanz von staatlicher und kommunaler Politik auf regionaler Ebene gestärkt werden sollen und zusätzlicher Aufgaben in der Regionalentwicklung wahrnehmen sollen, dann müssen sie einerseits dazu in die Lage versetzt, organisatorisch gestärkt und institutionell aufgewertet werden. Andererseits ist die Frage der Legitimierung der Entscheidungen zu regeln. Die regionale Planungsebene muss dabei befähigt werden, Kommunen bei wichtigen Fragen zu beraten und kommunale Aktivitäten auf regionaler Ebene zu koordinieren (bspw. bei der Energiewende, der Erzeugung Erneuerbarer Energien und der Rekommunalisierung bzw. Re-Regionalisierung der Energieversorgung; Spezialfragen der Bauleitplanung, Koordination der ÖPNV-Planung über Landkreisgrenzen hinweg, Gesundheitsvorsorge etc.). Das Raumordnungsgesetz des Bundes eröffnet hierfür bewusst Spielräume, in dem es ausdrücklich vorsieht, dass den Trägern der Regionalplanung weitere Aufgaben übertragen werden können, um die Handlungsfähigkeit regionalplanerischen Ebenen aufzuwerten.

Der Blick in andere Bundesländer zeigt, dass es eine Vielzahl verschiedener Modelle der Ausgestaltung der regionalen Planungsebene gibt und andererseits, dass es je nach den spezifischen Handlungserfordernisse auch verschiedene Formen innerhalb eines Bundeslandes geben kann. Das Beispiel Baden-Württemberg zeigt, dass es Praxisbeispiele gibt, die in die richtige Richtung weisen. So gibt es in Baden-Württemberg gesetzliche Regionalverbände, die über eine eigene schlanke Verwaltung verfügen und die die Kompetenz haben, weitere Aufgaben in Trägerschaft zu erfüllen und Dienstleistungen gegenüber den

Kommunen zu erbringen. Die Regionalverbände treten daher häufig als Träger regional bedeutsamer Projekte auf (z. B. im Bereich Verkehr und Regionalmarketing) und bieten den Kommunen Beratungsdienstleistungen (z. B. im Bereich Geografische Informationssysteme oder EU-Strukturförderung) an. Durch die Möglichkeit, eine eigene Kompetenz und Handlungsfähigkeit in der Verwaltung aufzubauen, können die Regionalverbände in Baden-Württemberg wirkungsvoll eine koordinierende und moderierende Rolle zwischen Land und Kommunen einnehmen.

Die Versammlungen setzen sich dort aus Mitgliedern zusammen, die in den Kreistagen gewählt werden. Dies hat Vor- und Nachteile gegenüber dem bayerischen Modell. Der Charakter der Wahl auf Landkreisebene für ein regionales Gremium verpflichtet die Mitglieder der Verbandsversammlung stärker auf die regionale Ebene. Allerdings ist nicht mehr jede Kommune vertreten, wodurch die Anbindung an die kommunale Ebene an Unmittelbarkeit einbüßt und stark auf die Beteiligungsverfahren zur Planaufstellung und -fortschreibung beschränkt bleibt. So wäre grundsätzlich zu diskutieren, ob die direkt demokratische Wahl der Verbandsversammlung nicht eine mögliche Alternative ist, um eine starke Legitimation zu sichern. In Baden-Württemberg gibt es darüber hinaus solche Sonderformen der Organisation der Regionalplanung. Hier ist insbesondere der Verband Region Stuttgart hervorzuheben, der eine eigene landesgesetzliche Grundlage hat und als Mehrzweckverband auch umfangreiche Kompetenzen in den Bereichen Regionalplanung, SPNV-Bestellung, Verkehrsplanung, Messeentwicklung, Abfallwirtschaft, Wirtschaftsförderung, Repräsentanz auf EU-Ebene u. a. m. hat. Mit einem direkt gewählten Parlament und eigener Finanzhoheit ist der Verband Region Stuttgart ein politisch starkes und besonders handlungsfähiges Organ.

Den Gedanken eines Mehrzweckverbands mit eigener Trägerschaft findet man auch noch in der Region Frankfurt-Rhein-Main, im Ruhrgebiet und in Niedersachsen (Großraum Braunschweig und Region Hannover). Dabei sticht die Hannover-Region besonders heraus, da es dort – wiederum auf der Basis einer eigenen landesgesetzlichen Regelung – gelungen ist, die Bildung einer handlungsfähigen regionalen Organisation mit einer Staatsvereinfachung zu verknüpfen. In der Region Hannover sind sowohl die Ebene des Kreises als auch Teile der staatlichen Mittelbehörde in einer neuen Gebietskörperschaft gebündelt worden, die ebenfalls mit einem eigenen direkt gewählten Parlament ausgestattet ist.

Für den bayerischen Kontext sollte dieser kurze Exkurs Hinweise aufzeigen, dass an anderen Stellen der Bundesrepublik in den letzten Jahren eine deutliche und erfolgreiche Aufwertung der regionalen Planungsebene stattgefunden hat, die auch zeigen, dass es nicht ein allgemein gültiges Modell für eine geeignete Organisationsstruktur und Zuständigkeit geben muss.

Für Bayern könnte dies bedeuten, gemeinsam mit den Kommunen und den regionalen Akteuren eine Diskussion zu beginnen, welche die geeignete Form der Institutionalisierung und der Zuweisung von Kompetenzen ist, die für die jeweilige Situation passend ist. Ausgehend von der Überlegung, dass es kein allgemein gültiges Modell für eine geeignete Organisationsstruktur und Zuständigkeit geben muss, soll den Regionen selbst die Möglichkeit eingeräumt werden, mitzubestimmen, welche die geeignete Form der Institutionalisierung und der Zuweisung von Kompetenzen ist. Allerdings sollten dabei einige Mindestanforderungen an eine Aufwertung erfüllt werden und als Rahmen vorgegeben werden:

- Stärkung der legitimatorischen Basis der Region durch die Sicherstellung der Repräsentanz von gewählten Räten in den Entscheidungsgremien. Dies kann durch eine Direktwahl (Regionalparlament) oder durch eine Wahl in den Kreistagen geschehen (wie in den Regionalverbänden Baden-Württembergs).
- Verbindung der Zuständigkeit für die Regionalplanung mit der Möglichkeit der Gestaltung der Umsetzung in bedeutenden Politikfeldern (z. B. in den Handlungsfeldern Regionalmarketing, Verkehr (SPNV), Tourismusentwicklung, Wirtschaftsförderung, bei Aspekten des Gesundheitswesens, der Abfallwirtschaft, des Bildungswesens usw.). Dabei sollen die Kommunen an der Entscheidung intensiv beteiligt werden, welche Teilbereiche auf regionaler Ebene angesiedelt sein sollen. Der Freistaat muss im Gegenzug ebenfalls bereit sein, Teile seiner Kompetenzen auf die regionale Ebene zu verlagern bzw. die gewählten Kompetenzen entsprechend anreichern (z. B. auch durch Verlagerung von Teilen der Fachverwaltung aus der Bezirksregierung auf die Ebene der Region).
- Die Region muss institutionell in der Lage sein, Dienstleistungen für die Kommunen zu erbringen (Daten- und Informationsbereitstellung, Beratung bei überörtlichen Planungsfragen) und eigene Projekte durchzuführen (z. B. auf der Basis der EU-Strukturförderung).

- Sicherstellung einer finanziellen Mindestausstattung der Region. Dazu ist eine institutionelle Grundförderung durch den Freistaat sicherzustellen und eine Umlagefinanzierung bei den Mitgliedern vorzusehen.
- Gewährleistung von finanziellen und organisatorischen Kapazitäten zur Erarbeitung einer regional spezifischen strukturpolitischen Entwicklungsstrategie als Grundlage für die Regionalplanung und den Einsatz strukturwirksamer staatlicher Investition- und Fördermittel.
- Über die institutionelle Grundförderung hinaus soll damit die Handlungsfähigkeit der Regionen durch einen regionalen Verfügungsfonds gestärkt werden, der vom Freistaat je nach der spezifischen Problemkonstellation der Regionen bestückt wird. Grundlage für die Höhe des Regionalfonds sind die strukturpolitischen Aufgaben, die zu bewältigen sind. Dadurch sollen insbesondere strukturschwache Regionen gestärkt werden.
- Aufbau von Kompetenzen und Kapazitäten zur Koordination interkommunaler Projekte von regionaler Bedeutung.

Dabei ist darauf zu achten, dass es im Ergebnis zu einer Verwaltungsvereinfachung und Bündelung und Zusammenführung bestehender Organisationen und Verwaltungsbereiche kommt und nicht zu einer neuen Verwaltungsebene. Das notwendige Fachpersonal ist in Bayern bereits bei den Regierungen und z. T. in Landesämtern und Ministerien vorhanden und es müsste geprüft werden, ob ausreichend Potenziale für eine Umsetzung auf regionale Organisationen vorhanden sind. Der Freistaat hat dabei eine entsprechende Mindestausstattung der regionalen Verbände durch eine institutionelle Grundförderung sicherzustellen. Mit einer eigenen handlungsfähigen Organisation sind die Regionen in der Lage, ihre Planungsaufgaben unmittelbar und kompetent zu erfüllen. Zudem können sie je nach Bedarf weitere Dienstleistungen für die Kommunen erfüllen (GIS-Daten, Beratung bei Regionalmanagement, Koordination des Regionalmarketing, überörtliche Verkehrsentwicklung etc.).

Zudem könnten auch Spielräume für die Wahl der geeigneten räumlichen Abgrenzung geöffnet werden. Viele der Planungsregionen genügen heute nicht mehr den Ansprüchen, Verflechtungsräume abzubilden, da die Verflechtungsbeziehungen heute wesentlich weiter ausgreifend sind als in den siebziger Jahren. Daher könnte es den Kommunen ermöglicht werden mit wissenschaftlicher Begleitung einen neuen räumlichen Zuschnitt der Planungsverbände zu finden.

Aufgrund der unterschiedlichen Problemlagen könnte in den bayerischen Regionen ein Dialog über dieses ‚Modell der starken Regionen‘ angestoßen werden. Gemeinsam mit den Kommunen, den Wirtschaftsverbänden, den Vereinen und Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern könnte dadurch die spezifisch erforderliche Ausgestaltung ihrer Region diskutiert werden. Dabei könnte der Gesetzgeber bewusst landesrechtlich Spielräume eröffnen, damit im Falle eines regionalen Konsenses auch weiter reichende Lösungen für die Stärkung der regionalen Ebene gefunden werden können. In Deutschland gibt es in unterschiedlichen Regionen positive Erfahrungen mit starken regionalen Organisationen, die bspw. die staatlichen Mittelbehörden und die kommunale Ebene zusammenführen oder eigene Kompetenzen in der Aufgabenträgerschaft übernehmen (Region Hannover). Es sollte kein Modell von Oben übergestülpt werden, aber dort wo Regionen aus ihrer Problemlage heraus, mehr Zuständigkeiten und Kompetenzen fordern, soll der Freistaat einen Prozess moderieren, der zu einem entsprechenden Ergebnis führt und in dessen Rahmen auch eine Dezentralisierung staatlicher Kompetenzen verhandelbar ist.

Wenn die skizzierten Mindestanforderungen nach einem Abstimmungsprozess in der Region zwischen den Kommunen erfüllt sind und ein Konsens über eine Aufgabenbeschreibung und Kompetenzzuweisung für die Region erzielt ist, könnte der Freistaat die erforderlichen rechtlichen und vertraglichen Grundlagen für die Region schaffen. Für den Prozess der Regionsbildung sollte ein klar definierter Zeitraum von bspw. zwei bis drei Jahren vorgesehen werden.

6. Fazit: verpasste Chance statt großer Wurf

Die Staatsregierung war 2009 gestartet mit dem Ziel, die Landesplanungspolitik radikal umzukrempeln. Insbesondere Ministerpräsident Seehofer hatte hohe Erwartungen geweckt, wollte er doch mit dem öffentlichkeitswirksam verkündeten „zero-base“-Ansatz das ursprüngliche Gesetz auf Null setzen und nur das Nötigste wieder aufnehmen (vgl. Bayerische Staatszeitung vom 6. August 2010). In der Diskussion zum ersten Entwurf des Landesplanungsgesetzes zeigte sich, dass dieser auch in der Koalition sehr unterschiedlich eingeschätzt wurde. Ex-Wirtschaftsminister Huber wird zitiert, in dem Entwurf „keine nennenswerten Reformansätze“ zu sehen, weil es bspw. bei den Regionalen Planungsverbänden nicht zu wesentlichen Änderungen kommt, während Minister Zeil davon überzeugt ist, dass der ganze Ansatz radikal sei (a.a.O.), wobei sich seine Aussage insbesondere auf die Einschränkungen des Regelungsbereiches der Landesplanung bezieht.

Als Resümee kann zunächst festgehalten werden, dass in der Tat in Bezug auf die Regionalen Planungsverbände von den Ankündigungen radikaler Neuerungen wenig zu spüren ist. Insgesamt wird die Landesplanung aber stark geschwächt. Die abschließende Beschränkung der Landesplanung auf wenige Regelungsbereiche bedeutet, dass der Ansatz der übergeordneten ganzheitlichen räumlichen Planung ad absurdum geführt wird. Vor dem Hintergrund der tiefgreifenden Herausforderungen des demographischen Wandels, der Energiewende und des Klimaschutzes, aber auch der Notwendigkeit, für Gerechtigkeit in der räumlichen Entwicklung zu sorgen, wird deutlich, dass hier die Chance verpasst wurde, adäquate Antworten zu finden: die raumbezogene Planung ist in ihrer Funktionsfähigkeit geschwächt, die Regionalen Planungsverbände sind institutionell nicht in der Lage, die notwendige Koordination der Fachpolitiken und der Aktivitäten der Kommunen auf regionaler Ebene zu leisten, um zu differenzierten, regional angepassten und ganzheitlichen Lösungsansätzen zu kommen. Was bleibt ist ein institutionelles und instrumentelles Vakuum in den Regionen.

Dabei hätte die entschlossene Ankündigung, alles auf Null stellen zu wollen, der Anlass sein können, ein „window of opportunity“ zu öffnen, um die Herausforderungen offen zu diskutieren und nach geeigneten Antworten zu suchen. Eine solche Diskussion ist nur an manchen Stellen vorsichtig angeklungen, aber zu Gunsten der Sicherung des Bestandes nicht vertieft worden

– gerade auch von denjenigen Akteuren, die als Befürworter einer starken Planung gelten können und sicher auch aufgrund von schlimmeren Befürchtungen. So haben sich auch die Fachverbände und Akademien sehr schnell auf eine Verteidigung der Regionalen Planungsverbände verlegt und damit schließlich ja auch im wesentlichen Erfolg gehabt. Vor dem Hintergrund der Alternativen einer Übertragung auf die Kommunen auf der einen oder einer „Verstaatlichung“ und Verlagerung auf die Regierungsbezirke auf der anderen Seite, mag dies auch eine notwendige Strategie gewesen sein.

Ein umfassender und ergebnisoffener Diskurs um die bestmögliche Variante der institutionellen Ausgestaltung der regionalen Ebene konnte aber wieder nicht geführt werden. Der Erfolg der Sicherung des Fortbestands der Regionalen Planungsverbände könnte sich auch als Pyrrhussieg herausstellen. Wie sollen denn die institutionell schwach ausgestatteten Regionalen Planungsverbände die notwendige Aufgabe der Aufwertung der Region als Koordinations- und Gestaltungsebene erfüllen, wenn gleichzeitig ihr rechtlicher Rahmen – die Landesplanung – dramatisch geschwächt wird und damit deutlich gemacht wird, dass dieses Politikfeld bei der jetzigen Regierungskoalition keine hohe Priorität genießt? Die neu geschaffene Möglichkeit, im übertragenen Wirkungskreis Aufgaben der Regionalentwicklung auf eigene Kosten der Mitgliedskommunen zu übernehmen, kann hier ebenso wenig ernsthaft ins Felde geführt werden, wie die etwas seltsam anmutende Alternativklausel, neue Regionen gründen zu können, sofern diese mehr als 300.000 Einwohner haben und aus einem regionalen Konsens heraus gewachsen sind.

Gerade im Zusammenhang mit den Zielen der Entbürokratisierung, der Dezentralisierung bzw. Kommunalisierung und der Verwaltungsreform wäre es wünschenswert gewesen, jenseits der Bemühungen um die Bestandssicherung, die Diskussion für tatsächlich radikale und tiefgreifende Alternativen zu öffnen und zu nutzen (vgl. a. ARL 2006). Dabei könnten Diskursstränge verknüpft werden, die es in den letzten Jahren um die Zukunft der Bayerischen Bezirke und um die Zukunft der Regionalen Planungsverbände bereits gegeben hat und die jeweils zu eigenen Anhörungen im Bayerischen Landtag geführt haben. Die Bayerischen Bezirke sind kommunale Gebietskörperschaften, mit demselben räumlichen Zuschnitt wie die staatlichen Mittelbehörden. Sie

verfügen über das Recht, überörtliche Angelegenheiten, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden hinausgehen und deren Bedeutung über das Gebiet des Bezirks nicht hinausreicht, im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten (Art. 1 der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern). Sie nehmen auf dieser Basis heute Aufgaben wahr, die im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe, der Gesundheitsversorgung, der Heimat- und Kulturpflege sowie der Bildung, Fachberatung und im Landschaftsschutz liegen. Sie verfügen über ein direkt gewähltes Parlament und eine eigene Verwaltung.

Im Sinne einer Kommunalisierung könnte diskutiert werden, die Kompetenz der Regionalplanung und der Regionalentwicklung sowie des Regionalmanagements auf die Ebene der Bezirke zu verlagern. Das Fachpersonal, das bisher bei den Regierungsbezirken angesiedelt ist, könnte zu den Bezirken wechseln und diese fachlich inhaltlich stärken. Entscheidungen und Planungen zur Regionalentwicklung, die Landkreiszugrenzen übergreifender Natur sind, könnten in den direkt gewählten Bezirkstagen diskutiert und demokratisch legitimiert werden und würden diese zudem inhaltlich aufwerten. Im Sinne einer Zusammenführung von Planungskompetenz und Trägerschaft (vgl. dazu auch ARL 2006) könnten zudem Themen der Wirtschaftsförderung oder der Verkehrsplanung (z. B. Planung und Bestellung des schienengebundenen Personennahverkehrs) auf Bezirksebene angesiedelt werden. Analog zum Modell der Region Hannover könnten darüber hinaus weitere Aufgaben der staatlichen Mittelbehörden auf die Bezirke übertragen werden. Möglicherweise könnte dadurch sogar die Perspektive einer weiterführenden Staatsvereinfachung verbunden werden.

Solche Modelle sind rechtlich alles andere als trivial und erfordern grundlegende Veränderungen. Möglicherweise schrecken aus diesem Grunde viele davor zurück, diese zu vertiefen. Zudem wäre zu klären, wie es dann mit den Regionalen Planungsverbänden weiter ginge. In einem ersten Schritt spräche nichts dagegen, sie als Beratungsgremien und dezentrale Plattform der konkretisierenden Planung und der Abstimmung mit den Kommunen beizubehalten. In dem ursprünglichen Kabinettsbeschluss war schließlich auch die Rede davon, den räumlichen Zuschnitt der Planungsregionen zu überprüfen. Dazu gibt es jedoch bisher keine differenzierte Aussagen. In der Tat, haben sich viele Verflechtungsbeziehungen, die seinerzeit die Basis für die Regionsabgrenzung waren, räumlich weiter ausgedehnt und erweitert. Eine interessante weiterführende Idee der Staatsvereinfachung und Verwaltungsre-

form könnte dabei auf die rein mathematisch unzulässige Formel: $7 + 18 = 11$ gebracht werden: Der Zuschnitt der Planungsregionen wird auf der Basis von Verflechtungsbeziehungen und sinnvollen regionalen Handlungsräumen neu gefasst und mit der Ebene der Bezirke verschmolzen. Statt 18 Planungsregionen und 7 Bezirken gäbe es dann 10 oder 11 Bezirksregionen, die Regionalplanung, kommunale Bezirksaufgaben, neue Aufgaben der Regionalentwicklung und Strukturpolitik sowie Aufgaben der staatlichen Mittelbehörden übernehmen würden.

Sicherlich wirft ein solches Modell zunächst viele Fragen auf und erfordert eine tiefere Begründung und Auseinandersetzung. Es ist auch sicher nicht der Weisheit letzter Schluss und noch weitab einer Umsetzbarkeit. Allerdings soll dieses Gedankenspiel Linien aufzeigen, entlang derer sich die notwendige Aufwertung der regionalen Handlungsebene und die damit verbundenen gestiegenen Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung und die demokratische Legitimierung entwickeln könnten.

Und es soll zum Ausdruck bringen, dass die Diskussion um die Zukunft der Landesentwicklungspolitik in Bayern mit dieser nun vorgelegten Neufassung des Landesplanungsgesetzes nicht beendet sein sollte. Es wäre wünschenswert, wenn auch weiterhin nach Alternativen gesucht würde und berechtigte Fragen nach der geeigneten Ausgestaltung der regionalen Politikebene im Freistaat weiter diskutiert werden könnten.

Zukunft der Staatsfinanzen : Perspektiven für einen demokratischen Sozialstaat

Arbeitspapier
aus der Zukunftswerkstatt
„Öffentliche Finanzen“

Friedrich-Ebert-Stiftung,
Landesbüro
Niedersachsen.
[Red. Bearb.:
Ulrich Matthias].
- Hannover,
2011.



Interkommunale Zusammenarbeit : Handreichung für die Kommunalpolitik

Hans-Jörg Frick
und Michael
Hokkeler.

Friedrich-Ebert-
Stiftung, Kom-
munalAkademie,
- Bonn 2008.



Künftige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen : Defizite und Handlungsbedarf - Kriterien und Szenarien

ein
Arbeitspapier

Friedrich-Ebert-Stiftung,
Landesbüro
Niedersachsen.
[Red.:
Petra Wilke ...]
- Hannover,
2010.



Regionalbewusstsein und Regional- entwicklung : Handlungsperspektiven für Regionen in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen

Friedrich-Ebert-
Stiftung,
Arbeitsgruppe
Kommunal-
politik.
[Red.:
Jessica Huter].
- Bonn, 2006.



Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft Energiewende Nordostbayern (EWENOBY) (Hrsg.): Aufschwung durch Energiewende. Bayreuth 2012 (im Erscheinen)

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. (=Positionspapier aus der ARL Nr. 63). Hannover

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2007): Wir leben regional. Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. (=Positionspapier aus der ARL Nr. 74). Hannover

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. (=Positionspapier aus der ARL Nr. 77). Hannover

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Die Region ist die Stadt, Gemeinsame Jahrestagung ARL und DASL, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 206, Hannover

ALR – Bayerische Akademie Ländlicher Raum; ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, LAG Bayern; DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, LG Bayern; Bayerischer Landesverein für Heimatpflege; SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung, RG Bayern; VBI – Verband Beratender Ingenieure – LV Bayern (Hrsg.) (2010): Landesplanung und Landesentwicklung auf dem Prüfstand Thesen und Vorschläge. München im Dezember 2010 (zit. als Gemeinsame Stellungnahme der Akademien und Fachverbände 2010)

Arthur D. Little 2000: Chancen für Bayern – Bayern 2020. Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie. München

Bayerische Staatskanzlei (Hrsg.) (2005): Regierungserklärung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform Erwin Huber vom 4. März 2005. München. <http://www.bayern.de/Anlage10330137/Verwaltung21.pdf>

Bayerische Staatsregierung (Hrsg.) (o. Jg): Verwaltung 21. Reform für ein modernes Bayern. Informationen zur Verwaltungsreform (Paket 2)

Bayerischer Landtag (Hrsg.) (2001): Anhörung zum Thema „Reform der Bezirke“. Gemeinschaftliche informatorische Sitzung des Ausschusses für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit und des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen. 7. und 8. Februar 2001. Wortprotokoll. Vom Redner nicht autorisiert. München

Bayerischer Landtag (Hrsg.) (2004): Niederschrift der Anhörung des Wirtschafts-, Kommunal- und Umweltausschusses zum Thema „Reform der Regionalen Planungsverbände“ vom Donnerstag, 29. April 2004

Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 23/2004

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2011): Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes; Anschreiben zur Verbändeanhörung, München (4. August 2011) (zit. als „Anhörungsschreiben“)

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2011): Gesetzentwurf der Staatsregierung. Bayerisches Landesplanungsgesetz. Vorblatt zur Verbändeanhörung, München, August 2011 (zit. als „Vorblatt zur Verbändeanhörung“)

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2011): Gesetzentwurf der Staatsregierung. Entwurf für ein Bayerisches Landesplanungsgesetz. München, August 2011.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (StMWIVT) (Hrsg.) (2009): 16. Raumordnungsbericht. Bericht über die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über räumliche Entwicklungstendenzen in Bayern 2003-2007. Beschluss der Bayerischen Staatsregierung vom 07. Juli 2009. München

Bayerische Staatszeitung: „Der ganze Ansatz ist radikal“ Interview mit Wirtschaftsminister Zeil (FDP) über die Kritik am neuen Landesentwicklungsprogramm, geführt von Waltraud Taschner. (= Bayerische Staatszeitung, Nr. 31 vom 6. August 2010), S. 4

Beck, Karl-Willi (2011): Ein Einwurf zum aktuellen Gutachten des Zukunftsrates Bayern – Abschreibung des ländlichen Raumes oder die manifestierte Bestätigung unserer Chancen? „Der Wunsiedler Weg zur Überwindung der demographischen Apokalypse“ Positionspapier vom 3. Februar 2011

Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung – BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998

Bornemann, Holger; Freitag, Kathleen: Die Zukunftsfähigkeit der Bayerischen Regionen im Prognos Zukunftsatlas. IN: Franke (2011), S. 31-38

Brandner, Josef (2011): Perspektiven der Regionalplanung in Bayern – Diskussion am Beispiel der regionalen Planungsverbände. Diplomarbeit entstanden an der Universität Bayreuth Fakultät für Biologie, Chemie und Geowissenschaften, Fachgruppe Geowissenschaften, Abteilung Stadt- und Regionalentwicklung. Bayreuth

Bund Naturschutz in Bayern e.V. (Hrsg.) (2011): Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes. Stellungnahme des Bundes Naturschutz in Bayern e.V. (BN). Nürnberg (zit. als BN 2011)

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2011). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hans-Joachim Hacker, Sören Bartol,

Uwe Beckmeyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/5109 BTDr. 17/5580 vom 18. April 2011). Berlin

Franke, Silke; Glück, Alois; Magel, Holger (Hrsg.) (2011): Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern. Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land (= Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung HSS, Heft 78). München (zit. als Franke 2011)

Glück, Alois: Gerechtigkeit als dynamische Herausforderung. IN: Franke (2011), S. 7-12

Hirschl, Bernd; Aretz, Astrid; Böther, Timo (2010): Kommunale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien – Update für 2010 und 2011. Kurzstudie des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien (AEE). Berlin im Oktober 2010 (zit. als IÖW 2010)

Kruse, Heinz (1990): Reform durch Regionalisierung – Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt aM/New York

Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Bayern der ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Ad-hoc-Arbeitsgruppe LpLG / LEP Bayern: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein neues Bayerisches Landesplanungsgesetz (Stand 2. August 2011). September 2011, München (zit. als LAG Bayern 2011)

Magel, Holger: Gerechtigkeit für alle Teilräume – illusionär oder realistisch? IN: Franke (2011), S. 7-8

Regionalverband Donau-Ilser RVDI (2010): Aktuelle Diskussionen über die zukünftige Ausgestaltung der Landesplanung im Freistaat Bayern und über die Zukunft der Regionalen Planungsverbände, Beschluss der Verbandsversammlung am 16. März 2010 in Ulm.

RPV Regionaler Planungsverband München (Hrsg.) (2010): Regionalplanung muss in den Händen der Regionalen Planungsverbände bleiben. Pressemitteilung vom 11. Mai 2011. München

Schneider, Martin: Gesellschaftliche Raumproduktionen. Was ist gerecht? IN: Franke (2011), S. 23-30

Schreiber, Robert (2010): Vortrag von MDirig. Dr. Robert Schreiber, Leiter der Abteilung IK Landesentwicklung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie am 29. April 2010 Mitgliederversammlung der LAG Bayern der ARL in Oberstaufen (zit. als Schreiber 2010)

Stadt Marktreidwitz (Hrsg.) (2011): Resolution des Stadtrats der Stadt Marktreidwitz vom 21. Februar 2011

SZ vom 3. August 2010: Die verschenkte Chance. Wirtschaftsminister Zeil legt Eckpunkte für eine neue Landesplanung vor – die Reaktionen sind vernichtend. Bericht von Christian Sebold. IN: Süddeutsche Zeitung Nr. 176, Seite R 15. München

SZ vom 4. August 2010: Maximaler Ärger um den Minimalkonsens. Bei seinen Eckpunkten zum Landesentwicklungsprogramm hat Minister Zeil die großen Linien aus den Augen verloren. Bericht von Christian Sebold. IN: Süddeutsche Zeitung Nr. 177, Seite R 14. München

Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung (Hrsg.) (2010): Zukunftsfähige Gesellschaft. Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung. Bericht des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung. München, Dezember 2010

Internetquellen: (Stand: Dezember 2011)

<http://www.bmvbs.de/artikel-,302.1029638/Novellierung-des-Raumordnungsgesetzes.htm> (Stand Oktober 2009)

<http://www.landesentwicklung.bayern.de/aufgaben-der-landesentwicklung.html>

<http://www.landesentwicklung.bayern.de/instrumente/landesentwicklungs-programm.html>

<http://www.landesentwicklung.bayern.de/rechtsgrundlagen/rechtsgrundlagen-bayern.html>

http://www.landesentwicklung.bayern.de/fileadmin/Dokumente/PDF/Instrumente/Gliederung_LEP.pdf

http://www.landesentwicklung.bayern.de/fileadmin/Dokumente/PDF/Instrumente/Zentrale_Orte_LEP.pdf

<https://www.statistik.bayern.de/statistik/byrbz/09.pdf>

<http://www.statistik.bayern.de/medien/statistik/demwa/regionenuebersicht.pdf>

<http://www.stmwivt.bayern.de/presseinfo/pressearchiv/2010/12/pm666.html>



Prof. Dr. Manfred Miosga

Dipl.-Geograph

Beruflicher Werdegang

- | | |
|-----------------|---|
| 1993 | Diplom am Geographischen Institut der TU München |
| seit Mitte 1999 | Projektleitung zur Beratung und Begleitung von Städten, Gemeinden und Regionen bei Projekten der lokalen Agenda 21, des Stadtmarketing, des strategischen Managements und interkommunaler Kooperation |
| 2006 - 2007 | freiberuflicher Kommunalberater mit Schwerpunkt strategisches Management und partizipative Planungsprozesse |
| seit 01.10.2008 | Professor für Stadt- und Regionalentwicklung Universität Bayreuth
Gründungsmitglied der Klimakom eG Büro für Kommunalberatung |

Auszeichnungen

- | | |
|------|---|
| 2003 | Wissenschaftspreis für Angewandte Geographie der Professor Frithjof Voss Stiftung |
| 1994 | Auszeichnung für hervorragende Arbeiten aus dem Bereich der Kommunalwissenschaften der Stiftung der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise zur Förderung der Kommunalwissenschaften |

Ehrenamtliche Tätigkeit

- | | |
|-----------|--|
| 2001 | Berufung zum Korrespondierenden Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover; Mitglied der LAG Bayern |
| seit 2006 | Mitglied im Kuratorium der Alfred und Karl Marchionini-Stiftung |
| seit 2007 | Gründungsmitglied des Freundeskreises der Professor Frithjof Voss Stiftung für Geographie e. V. |
| 2010 | Wahl zum Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover für 10 Jahre |

www.stadtregion.uni-bayreuth.de

www.klimakom.de



Annette Karl

SPD-Abgeordnete im Stimmkreis Weiden
verheiratet, vier Kinder, römisch-katholisch
Hausfrau

Stellvertretende Vorsitzende der BayernSPD. Mitglied in den Ausschüssen des Bayerischen Landtags für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie sowie Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Annette Karl, gebürtige Berlinerin und studierte Mathematikerin, lebt mittlerweile seit über zwanzig Jahren mit Mann und vier Kindern in der Oberpfalz. Seit 1995 ist sie Mitglied der SPD, seit 2008 Abgeordnete im Bayerischen Landtag.

Annette Karl ist seit 2009 stellvertretende Vorsitzende der BayernSPD - und gerade in dieser Funktion liegt es ihr besonders am Herzen, den Menschen in allen Teilen Bayerns gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen. Als aktive Katholikin sind ihr regelmäßige Kontakte und ein reger Austausch zwischen der SPD und den Glaubensgemeinschaften wichtig. Neben der SPD ist sie Mitglied bei ver.di, der Arbeiterwohlfahrt und Donum vitae.

Zukunft gestalten statt Schrumpfung begleiten!

10 Eckpunkte für SPD-Zukunftsplan Ländlicher Raum

Von Annette Karl, MdL, Sprecherin der SPD- Landtagsfraktion für den Ländlichen Raum,

www.annettekarl.de

Publikationen des BayernForums der Friedrich-Ebert-Stiftung



Herausgegeben
vom BayernForum der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Medien und Politik

50 Münchner
Mediengespräche



Thomas Beyer
**Solidarität statt
sozialer Kälte**

Lage und Perspektiven
der Sozialpolitik in Bayern



Doris A. Zimmermann
**Ökonomisierung
und Privatisierung
im bayerischen
Gesundheitswesen**

Mythen als Legitimations-
muster



Gerhard Engel
Stefan Rappenglück
**Jugendpolitik
im Aufwind?**

Stand und Empfehlungen zur
Umsetzung des Berichts der Enquête-
Kommission „Jungsein in Bayern“
des Bayerischen Landtags



Manfred Miosga
**Bayerische
Landesplanung im
Umbruch**

ein Diskussionspapier



Prof. Dr. Jutta Schöler
Prof. Dr. Kerstin Merz-Atalik
Dr. Carmen Dorrance
**Auf dem Weg
zur Schule für alle?**

Die Umsetzung der UN-Behinderten-
rechtskonvention im Bildungsbereich:
Vergleich ausgewählter europäischer
Länder und Empfehlungen für die
inklusive Bildung in Bayern



BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung

Politische Bildung stärkt die Demokratie

Das BayernForum ist das Bildungsbüro der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung für München, Oberbayern und Schwaben.

Leitziel der Bildungsarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung ist die Stärkung der Sozialen Demokratie. Mit Qualifizierungsprogrammen und politischer Seminararbeit fördern wir die Urteils- und Handlungskompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Wir motivieren und befähigen zum politischen Ehrenamt und zum bürgerschaftlichen Engagement.

Das Angebot des BayernForums wird ergänzt durch die Arbeit der Akademie Frankenwarte in Würzburg, der Georg-von-Vollmar-Akademie in Kochel und des FES-Regionalbüros in Regensburg.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist eine gemeinnützige, private und kulturelle Einrichtung, die den Ideen und Grundwerten der sozialen Demokratie verpflichtet ist. Sie ist die älteste politische Stiftung in Deutschland. Gegründet wurde sie 1925 im Vermächtnis Friedrich Eberts, des ersten demokratisch gewählten Reichspräsidenten.

Die Aufgaben der Friedrich-Ebert-Stiftung sind vor allem:

- politische und gesellschaftliche Bildung von Menschen aus allen Lebensbereichen im demokratischen Geist
- Förderung der internationalen Verständigung und der Entwicklungszusammenarbeit, die globaler Gerechtigkeit dienen
- Förderung von Studierenden und NachwuchswissenschaftlerInnen aus dem In- und Ausland durch Stipendien
- wissenschaftliche Forschung und Beratung
- Förderung von Kunst und Kultur als Elemente einer lebendigen Demokratie

Die Friedrich-Ebert-Stiftung will mit ihren Aktivitäten:

- Die politische Erneuerung der sozialen Demokratie fördern
- Politische Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken
- Die Wirtschafts- und Sozialordnung gerecht gestalten
- Den Dialog zwischen Gewerkschaften und Politik vertiefen
- Die Globalisierung sozial gestalten

Das Arbeitsprogramm des BayernForums konzentriert sich auf folgende Projekte:

- Forumsveranstaltungen zum Dialog von Politik und Gesellschaft
- Tagesseminare und Workshops, besonders zur Unterstützung von landes- und kommunalpolitisch engagierten Bürgerinnen und Bürgern Bayerns
- Landespolitische Gesprächskreise, z.B. Forum Bayern macht Bildung, Forum Migration und Integration, Forum Europa in der Welt, Forum Familie und Gender, Forum Soziale Demokratie, Forum Sozialpolitik, Münchner Mediengespräche, Managerkreis Bayern
- Ausstellung „Rechtsradikalismus in Bayern“
- Jugend und Politik
- Akademie für Bürgerengagement

Das aktuelle Programm

des BayernForums finden Sie auf unserer Homepage www.bayernforum.de, das bundesweite Angebot unter www.fes.de.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

BAYERNFORUM



Committed to excellence

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist im
Qualitätsmanagement zertifiziert nach EFQM
(European Foundation for Quality Management):
Committed to Excellence

BayernForum der Friedrich-Ebert-Stiftung:

Alina Fuchs M.A.

Horst Schmidt M.A.

Sekretariat:

Christa Hille, Tilmann Janner,

Brigitte Schurer

Tel.: 089 / 51 55 52 40

Fax: 089 / 51 55 52 44

E-mail: bayernforum@fes.de

Internet: www.bayernforum.de

<http://www.youtube.com/user/FESonline>

<http://www.facebook.com/BayernForumFES>

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

BAYERNFORUM