

Antrag

der Abg. Christine Neumann-Martin u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen

Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans – aktueller Stand und weitere Planung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Erkenntnisse sie aus der Evaluation des geltenden Landesentwicklungsplans bereits gewonnen hat;
2. welche Ergebnisse des Gutachtens zu den Instrumenten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bereits vorliegen;
3. welche Eckpunkte sie für die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans vorsieht;
4. welche Möglichkeiten in das System des Landesentwicklungsplans implementiert werden können, um über dessen Geltungsdauer flexibler auf erhebliche Entwicklungen (z. B. zusätzlicher Wohnraumbedarf infolge einer dynamischen Bevölkerungsentwicklung) reagieren zu können;
5. wie die Sicherung der planerischen Handlungsfreiheit der Kommunen im neuen Landesentwicklungsplan abgebildet werden soll;
6. welche Zielkonflikte sie bei der Erstellung des neuen Landesentwicklungsplans sieht und wie mit Blick auf diese Zielkonflikte verhindert werden kann, dass diese die kommunale Aufgabenerledigung erschweren;
7. wie der neue Landesentwicklungsplan dazu beitragen kann, die Wettbewerbsfähigkeit des Landes als Wirtschaftsstandort zu sichern bzw. wie die Bedarfe der Unternehmen für Betriebserweiterungen oder den Neuaufbau von Standorten berücksichtigt werden;

8. wie hinsichtlich der Ansiedlungsstrategie des Landes mit dem Anbindegebot für Gewerbeansiedlungen zukunftsgerecht umgegangen werden soll;
9. wie mit Blick auf die bisherigen Restriktionen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsprojekten eine Flexibilisierung stattfinden kann, um eine flächendeckende Sicherung der Nahversorgung auch in Zukunft zu gewährleisten;
10. wie sich der für die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans vorgesehene umfassende Beteiligungsprozess mit Bürgern, kommunalen Landesverbänden und weiteren Verbänden konkret darstellt.

5.12.2023

Neumann-Martin, Burger, Dr. Pfau-Weller, Schindele, Staab CDU

Begründung

Die Aufstellung des neuen Landesentwicklungsplans ist ein wichtiges Vorhaben der Landesregierung und ein zentrales Großprojekt des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen in dieser Legislaturperiode. Mit der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans wird das zentrale Steuerungsinstrument des Landes im Bereich der Raumordnung umfassend modernisiert. Ziele sind hierbei insbesondere eine angemessene Wohnraumversorgung, die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes als Wirtschaftsstandort, die Gewährleistung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in Stadt und Land, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie der Erhalt angemessener Gestaltungsmöglichkeiten für kommende Generationen.

Mit dem Antrag sollen der aktuelle Stand des Verfahrens bei der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans in Erfahrung gebracht, Schwerpunkte identifiziert und der Beteiligungsprozess für Bürger, kommunale Landesverbände sowie weitere Verbände in den Blick genommen werden.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 18. Januar 2024 Nr. MLW11-24-227/33/4 nimmt das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus, sowie dem Ministerium für Verkehr zu dem Antrag wie folgt Stellung.

1. welche Erkenntnisse sie aus der Evaluation des geltenden Landesentwicklungsplans bereits gewonnen hat;

Zu 1.:

Der Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 richtet sich als rahmensetzendes, integrierendes Gesamtkonzept für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Landes an die Träger der nachfolgenden räumlichen Planungen und an fachliche Einzelplanungen. Zur Vorbereitung des neuen LEP ist es erforderlich, die Rege-

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

lungen des geltenden LEP 2002 zu evaluieren. Gegenstand des Gutachtens zur Evaluation sind daher folgende Leitfragen:

- Haben die zielförmigen Festlegungen des LEP Wirkung gezeigt?
- Inwieweit behandelt der LEP 2002 bereits aktuelle Themen- und Handlungsschwerpunkte?
- Inwieweit wird der LEP seiner Aufgabenstellung eines rahmensetzenden, integrierenden Gesamtkonzepts gerecht?

Die Evaluation des geltenden LEP ist ein komplexer Prozess, der unter anderem auch Interviews und Gespräche mit unterschiedlichsten Akteuren sowie den mit der Umsetzung des Landesentwicklungsplans betrauten Behörden beinhaltet. Nach derzeitigem Stand bedarf der LEP 2002 der Überarbeitung und Ergänzung u. a. im Hinblick folgender Aspekte:

- Berücksichtigung der Auswirkungen der Digitalisierung bzw. einer zunehmend vernetzten Gesellschaft
- Anpassung an den Klimawandel
- Schutz der Biodiversität
- engere Verzahnung von Siedlungsentwicklung und (öffentlicher) Mobilität
- Stärkung der Resilienz der Raumstrukturen im Hinblick auf Krisenereignisse
- Überprüfung und Anpassung der Raumstrukturen und des Zentrale-Orte-Systems
- Stärkung interkommunaler Kooperation, insbesondere auch grenzüberschreitend

Darüber hinaus sieht die Landesregierung Anpassungsbedarf beim LEP 2002 im Hinblick insbesondere auf folgende Themen:

- Unternehmensneuan siedlungen, Standorterweiterungen und Transformation der Wirtschaft, insbesondere zur Klimaneutralität
- Berücksichtigung des Klimaschutzes, insbesondere der Energiewende und der Mobilität der Zukunft
- Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme

2. welche Ergebnisse des Gutachtens zu den Instrumenten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bereits vorliegen;

Zu 2.:

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat sich das Ziel gesetzt, den Flächenverbrauch weiter zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen zwei Gutachten zum Thema Flächenmanagement in der Raumordnung vergeben. Dabei wurde zunächst die juristische Machbarkeit von Maßnahmen und Instrumenten zur Reduzierung des Flächenverbrauchs geprüft, und darauf aufbauend eine Bewertung der planerischen Eignung und Praxistauglichkeit vorgenommen. Die gutachterlichen Untersuchungen liegen nun in den Endfassungen vor und können unter nachstehendem Link abgerufen werden:

<https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/eckpunkte-fuer-neuen-landesentwicklungsplan-vorgestellt>

3. welche Eckpunkte sie für die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans vorzieht;

Zu 3.:

Als Grundlage für eine vertiefte Diskussion im Rahmen des frühzeitigen Beteiligungsprozesses zum neuen LEP wurden in den vergangenen Monaten Analysen zu räumlichen Strukturen und Entwicklungen erarbeitet. Diese bilden gemeinsam mit den ersten Ergebnissen der beauftragten Gutachten die Grundlage für das Eckpunktepapier als Diskussionsangebot, das wesentliche Zielkonflikte identifiziert, erste mögliche Lösungsansätze skizziert und einen strukturierten Diskussionsprozess ermöglichen soll. Die Eckpunkte können unter nachstehendem Link abgerufen werden:

<https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/eckpunkte-fuer-neuen-landesentwicklungsplan-vorgestellt>

4. welche Möglichkeiten in das System des Landesentwicklungsplans implementiert werden können, um über dessen Geltungsdauer flexibler auf erhebliche Entwicklungen (z. B. zusätzlicher Wohnraumbedarf infolge einer dynamischen Bevölkerungsentwicklung) reagieren zu können;

Zu 4.:

Das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen verfolgt das Ziel, mit dem neuen Landesentwicklungsplan ein sogenanntes „atmendees“, d. h. ein flexibles und wirksames aber gleichzeitig ein möglichst schlankes Regelungssystem zu entwickeln. Hierfür stehen der Landesentwicklungsplanung insbesondere die textlichen Festlegungen von Ausnahmen unter klar definierten Tatbeständen zur Verfügung, welche belastbare und gleichermaßen flexible Festlegungen treffen, die von den Kommunen und weiteren Regelungsadressaten und den zuständigen Behörden praxisgerecht angewendet werden können. Solche Regel-Ausnahmetatbestände enthält der geltende LEP 2002 nur ansatzweise. Solche klar benannten Ausnahmetatbestände sind im neuen Landesentwicklungsplan angedacht. Darüber hinaus können Vorgaben auch mit dynamischen Entwicklungen (z. B. Bevölkerungsentwicklung) verknüpft oder befristet festgelegt werden. Demnach entfalten Festlegungen nur innerhalb eines bestimmten Zeitraums oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände ihre Bindungswirkung.

5. wie die Sicherung der planerischen Handlungsfreiheit der Kommunen im neuen Landesentwicklungsplan abgebildet werden soll;

Zu 5.:

Die Rechte der Kommunen, insbesondere die kommunale Planungshoheit als Ausprägung des durch die Landesverfassung und das Grundgesetz garantierten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung, sind durch die gesetzlichen Regelungen zur Planaufstellung geschützt. Zu nennen ist hier § 2 Absatz 2 Landesplanungsgesetz (LplG), der das sogenannte Gegenstromprinzip regelt. Dieses gewährleistet, dass die kommunalen Belange in die Regional- und Landesplanung einfließen. § 3 LplG legt fest, dass das Gegenstromprinzip bei der Aufstellung des LEP anzuwenden ist. Durch die verfahrensleitenden Regelungen ist gewährleistet, dass konkrete Planungen und auch Gestaltungsfreiräume der Kommunen in die Planungen mit einfließen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von den Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen sind dabei gemäß § 3 Absatz 2 Satz 3 LplG vorrangig auf der Ebene der Regionalplanung zu berücksichtigen. Mit dem neuen LEP soll daher ein Kursbuch entstehen, das die Leitplanken für die zukünftige Entwicklung so ausrichtet, dass Entwicklungschancen genutzt und Risiken minimiert werden. Dies soll durch ein breites Instrumentenbündel sichergestellt werden, das einerseits einen verbindlichen und damit rechtssicheren Handlungsrahmen bietet, aber den Kommunen ausreichend Hand-

lungsspielraum lässt, um auch auf unerwartete Ereignisse angemessen reagieren zu können. Dabei wird ein schlankes Festlegungskonzept verfolgt nach dem Motto „so viel wie nötig und so wenig wie möglich“. Auch durch diese Vorgehensweise verbleibt den Kommunen so viel eigener Handlungsspielraum wie möglich.

6. welche Zielkonflikte sie bei der Erstellung des neuen Landesentwicklungsplans sieht und wie mit Blick auf diese Zielkonflikte verhindert werden kann, dass diese die kommunale Aufgabenerledigung erschweren;

Zu 6.:

Der LEP ist die zusammenfassende, überörtliche und überfachliche räumliche Planung für das ganze Land. Aufgabe des LEP ist damit die Koordination der verschiedenen Raumnutzungsansprüche und damit auch, die aufgrund der vielfältigen Raumannsprüche zwangsläufig auftretenden Zielkonflikte aufzunehmen und zu einem guten und gerechten Ausgleich zu bringen. Die Landesplanung greift ordnend ein wo es nötig ist, schafft einen angemessenen Ausgleich zwischen verschiedenen Belangen und eröffnet Entwicklungschancen sowohl für Verdichtungsräume als auch für den Ländlichen Raum.

Ein zentraler Zielkonflikt betrifft den Umgang mit der begrenzt verfügbaren und nicht vermehrbaren Fläche bei gleichzeitig hohem Nutzungsdruck infolge etwa bei der Neuansiedlung von Unternehmen, der Standorterweiterung von bestehenden Betrieben und sonstigen Transformationsvorhaben der Wirtschaft, des Umwelt- und Naturschutzes, des hohen Wohnraumbedarfs, der Migration oder des Bedarfs an Erneuerbaren Energien. Es ist die Aufgabe der Landesentwicklungsplanung, im Rahmen einer Gewichtung und konfliktauflösenden Abwägung der Belange einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Flächenansprüchen und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen herbeizuführen. Der LEP gibt dabei den Rahmen für die Gestaltung der räumlichen Entwicklung vor, welchen die nachgeordneten Planungsebenen, insbesondere die kommunale Bauleitplanung ausfüllen und verfeinern sollen. Die verfassungsrechtlich geschützte Planungshoheit der Kommunen bleibt dabei unberührt.

7. wie der neue Landesentwicklungsplan dazu beitragen kann, die Wettbewerbsfähigkeit des Landes als Wirtschaftsstandort zu sichern bzw. wie die Bedarfe der Unternehmen für Betriebserweiterungen oder den Neuaufbau von Standorten berücksichtigt werden;

Zu 7.:

Baden-Württemberg ist eine der führenden Innovations- und Wirtschaftsregionen in Europa. Zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Baden-Württemberg soll der LEP im Rahmen seiner raumordnerischen Kompetenzen in den kommenden Jahren eine planerische Wirtschaftsförderung betreiben, unter Berücksichtigung des Ziels der Verringerung des Flächenverbrauchs. Dabei bilden der LEP und die Aktive Ansiedlungsstrategie zur Sicherung des Wohlstandes in Baden-Württemberg einen wichtigen Zweiklang, der zugleich die Belange der Energiewende und die verkehrliche Anbindung für den Personen- und Güterverkehr entsprechend der ÖPNV-Strategie und des Güterverkehrskonzepts der Landesregierung berücksichtigen soll. Während der LEP dringend benötigte Industrie- und Gewerbeflächen, insbesondere landesbedeutsame Großstandorte, langfristig sichern soll, zielt die Aktive Ansiedlungsstrategie darauf ab, bestehende Unternehmen am Standort bei Erweiterungs- und Investitionsvorhaben zu unterstützen insbesondere auch im Rahmen der Transformation, sowie die Ansiedlung von neuen innovativen Unternehmen zu fördern. Dies betrifft die in Zukunft erforderlichen Flächen insbesondere für Industrie und Gewerbe, aber auch für korrespondierende Nutzungen, wie hinreichenden Wohnraum auch zur Fachkräftesicherung, nötige Verkehrs- und Energieinfrastruktur oder den Abbau heimischer Rohstoffe.

8. wie hinsichtlich der Ansiedlungsstrategie des Landes mit dem Anbindegebot für Gewerbeansiedlungen zukunftsgerecht umgegangen werden soll;

Zu 8.:

Vorgaben aus dem LEP 2002, wie z. B. das Anbindegebot, werden derzeit in gutachterlicher Begleitung überprüft. Die Ergebnisse der Überprüfung sowie die Rückmeldungen aus dem umfassenden Beteiligungsprozess sind abzuwarten, bevor über mögliche Änderungen der Vorgaben zum Anbindegebot weiter beraten wird.

9. wie mit Blick auf die bisherigen Restriktionen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsprojekten eine Flexibilisierung stattfinden kann, um eine flächen-deckende Sicherung der Nahversorgung auch in Zukunft zu gewährleisten;

Zu 9.:

Ein wesentlicher Bestandteil der Daseinsvorsorge ist es, in allen Teilräumen von Baden-Württemberg eine verbrauchernahe Versorgung durch den Einzelhandel sicherzustellen. Einzelhandelsgroßprojekte – darunter werden derzeit Betriebe mit einer Verkaufsfläche über 800 m² und Einkaufszentren verstanden – können bei falscher Standortwahl die Versorgungsfunktion von Stadt- und Ortskernen der eigenen und benachbarten Gemeinden und damit auch die Nahversorgung der Menschen gefährden. Der Einzelhandel unterliegt jedoch, zum Beispiel durch den zunehmenden Onlinehandel, einem fortlaufenden Strukturwandel mit Auswirkungen auf Innenstädte sowie Orts- und Stadtteilzentren. Durch die Digitalisierung ergeben sich aber auch neue Chancen, gerade für die Versorgung im Ländlichen Raum.

Ziel ist, die Funktion der Stadt- und Ortszentren für die Lebensqualität zu stärken, indem der großflächige Einzelhandel weiterhin bevorzugt dort angesiedelt wird. Dies korrespondiert mit dem Ziel einer flächeneffizienten, kompakten Siedlungsentwicklung. Die zentralen Orte sollen dabei weiterhin die bevorzugten Standorte des großflächigen Einzelhandels sein, um die Versorgung gerade im Ländlichen Raum durch Konzentration des Angebots aufrecht zu erhalten. Die Nahversorgung hingegen soll so gestaltet werden, dass diese mit kurzen Wegen auch für mobilitätseingeschränkte Menschen gut erreichbar ist. Kurz gesagt, die Nahversorgung soll da sein, wo die Menschen wohnen.

Im Zuge des Prozesses zur Neuaufstellung des LEP werden die im LEP 2002 verankerten Regelungen überprüft sowie gegebenenfalls fortgeschrieben und modernisiert. Vorgesehen ist, einen verlässlichen, für alle verbindlichen Rahmen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels zu schaffen. Dabei lässt sich das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen gutachterlich beraten.

10. wie sich der für die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans vorgesehene umfassende Beteiligungsprozess mit Bürgern, kommunalen Landesverbänden und weiteren Verbänden konkret darstellt.

Zu 10.:

Der überörtliche und überfachliche Ansatz des Landesentwicklungsplans bedingt komplexe Abstimmungs- und Abwägungsprozesse an deren Ende ein einheitliches und ausgewogenes Konzept für das Baden-Württemberg von morgen stehen wird. Nach Auffassung des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen ist es wichtig, frühestmöglich alle Ansprüche und Interessenkonflikte bei der Ausgestaltung des Planentwurfs berücksichtigen zu können, um auf diese Weise den Grundstein für eine möglichst große Zustimmung und Akzeptanz des Landesentwicklungsplanes zu legen. Daher hat das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen ein breit angelegtes Verfahren zur frühzeitigen und vorgezogenen Beteiligung aller Interessierten – noch vor dem förmlichen Anhörungsverfahren zum fertigen Planentwurf – aufgesetzt. Dieser Beteiligungsprozess geht deutlich über

das hinaus, was die gesetzlichen Vorgaben zum Verfahren vorsehen und wie frühere Landesentwicklungspläne aufgestellt wurden. Das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen hat darüber hinaus Eckpunkte zum neuen LEP und ein umfassendes Informationsheft zum Stand und den Herausforderungen der räumlichen Entwicklung in Baden-Württemberg veröffentlicht, mit deren Hilfe der Diskussionsprozess angeregt und strukturiert werden soll. Im Beteiligungsprozess werden ganz unterschiedliche Beteiligungsformate eingesetzt:

In Bürgerdialogen in den vier Regierungsbezirken diskutieren insgesamt 400 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger über zentrale Fragen zum neuen Landesentwicklungsplan. In einer ersten Runde im Herbst 2023 haben sie im Rahmen von Zukunftswerkstätten erste gemeinsame Ideen erarbeitet. Ein Jahr später sollen sie die Rückmeldungen aus den unten beschriebenen Regional- und Themendialogen sowie den bis dahin erarbeiteten Stand der Planungen diskutieren und weiterentwickeln. Am Ende des Bürgerbeteiligungsprozesses steht die Übergabe von Empfehlungen an das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen.

In vier Regionaldialogen sollen Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden, Städten und Landkreisen, der Regierungspräsidien, der Regionalverbände, der kommunalen Landesverbände sowie die Mitglieder des Landtags die Gelegenheit erhalten, sich aus erster Hand über die Arbeiten am neuen Landesentwicklungsplan zu informieren und Rückmeldungen hierzu zu geben. Die Regionaldialoge finden im Januar, Februar und März 2024 statt.

Das Fachwissen der Expertinnen und Experten aus den verschiedenen Ministerien, Regierungspräsidien, Regionalverbänden, kommunalen Landesverbänden und weiteren betroffenen Verbänden und Kammern wird über sogenannte Themendialoge einbezogen. Im Rahmen dieser Veranstaltungen sollen konkrete Empfehlungen für Instrumente des Landesentwicklungsplans erarbeitet werden. Die Themendialoge finden im Frühjahr 2024 statt.

Zusätzlich zu diesen konkreten Beteiligungsformaten werden ab Frühjahr 2024 zahlreiche weitere Informationen über eine neue LEP-Internetseite abrufbar sein. Teil des Angebots wird auch ein digitales Mitwirkungsportal, über das alle Interessierten einfach ihre Anregungen zum neuen Landesentwicklungsplan einbringen können.

Sobald der erste zwischen den Ressorts abgestimmte Entwurf des Landesentwicklungsplans fertiggestellt und vom Kabinett beschlossen wurde, durchläuft dieser anschließend das im Landesplanungsgesetz vorgeschriebene förmliche Beteiligungsverfahren. Dabei haben die verschiedenen Akteure und die Öffentlichkeit nochmals die Möglichkeit, ihre Meinungen und Anregungen förmlich einzubringen. Diese Rückmeldungen werden geprüft und abgewogen und, soweit möglich und sinnvoll, in den Plan integriert. Am Ende des Prozesses stehen der Beschluss und die Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsplans durch die Landesregierung.

Razavi

Ministerin für Landesentwicklung
und Wohnen