

Eine Initiative von: **ALR** Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V. | **ARL** Akademie für Raumforschung und Landesplanung, LAG Bayern | Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e.V. | **BAYIKA** Bayerische Ingenieurekammer Bau | **BDA** Bund Deutscher Architekten, LV Bayern e.V. | **BDLA** Bund Deutscher Landschaftsarchitekten Bayern e.V. | **BN** Bund Naturschutz in Bayern e.V. | **BYAK** Bayerische Architektenkammer | **CIPRA** Deutschland e.V. | **DASL** Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V., Landesgruppe Bayern | **SRL** Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V., RG Bayern | **VBI** Verband Beratender Ingenieure, LV Bayern e.V. | mitwirkende Professuren der TU München | Kooperationspartner Bundesstiftung Baukultur

A. Ein besserer Planungsprozess für ein besseres Landesentwicklungsprogramm - das Verfahren vom Kopf auf die Füße stellen!

Ein neues **Raumkonzept für Bayern** ist überfällig! Drängende **Zukunftsthemen** wie bezahlbares Wohnen und kompakte Siedlungsentwicklung, lebendige

Zentren und nachhaltige Mobilität, Klimawandel und Energiewende sowie Freiraumschutz liegen auf dem Tisch. Dies können Regionen, Städte und Gemeinden in ihren Grenzen allein nicht bewältigen. Sie brauchen einen verlässlichen Rahmen und mehr Unterstützung durch eine **gesamträumliche, strategisch-gestaltende Landesplanung**, die sich - an den Grundaussagen der **Bayerischen Verfassung** orientiert.

Mit der Initiative „**Das bessere LEP für Bayern**“ fordern die beteiligten Fachorganisationen ein konsequentes **Um- und Weiterdenken**. Die bayerische Landesplanung hat sich in den letzten Jahren zunehmend von ihrem Ordnungs- und Koordinierungsauftrag der räumlichen Entwicklung verabschiedet. Oberste Maßgabe waren nicht adäquate Antworten auf drängende Herausforderungen, sondern eine undifferenzierte Deregulierung und Kommunalisierung. Augenfällig wird dies beim zunehmenden Verlust der charakteristischen kulturlandschaftlichen Qualitäten Bayerns. Ein Neustart, auch mit wirksamen Instrumenten, ist also überfällig. Denn Grund und Boden und damit **Landschaft im umfassenden Sinn** sind endlich!

Ein **doppelter Paradigmenwechsel** steht an:

- Ein **offener, „lernender“ Planungsprozess**, der neues Wissen aktiviert und innovative, gestaltende Ideen aller Akteure bündelt - statt klassischer Expertenplanung;
- Ausgehen von der **bayerischen Landschaft**, ihren **Qualitäten und Potenzialen** als Basis einer dem Gemeinwohl dienenden, integrierten Raumentwicklung - statt Addition funktionaler Raumansprüche.

Dieses Memorandum skizziert den Weg zum besseren LEP als **Gemeinschaftsprojekt von Freistaat, Kommunen und Zivilgesellschaft** sowie den neuen konzeptionellen Ansatz einer **landschaftsbezogenen Raumentwicklung**.

**Verfassung
des Freistaates Bayern**

Artikel 3:

„(1) Bayern ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Er dient dem Gemeinwohl. (2) Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Er fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land.“

Artikel 141 Abs. 1:

„Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist, auch eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen, der besonderen Fürsorge jedes einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft anvertraut. [...] Mit Naturgütern ist sparsam umzugehen. Es gehört auch zu den vorrangigen Aufgaben, [...] Boden, Wasser und Luft als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen, [...] die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu erhalten und dauerhaft zu verbessern, [...]“

A.1 Das bessere LEP entsteht sparten- und ressortübergreifend im Dialog zwischen Bürgern, Politik und Fachleuten. Es basiert auf aktuellem Wissen, bearbeitet und vermittelt von einem „Raumlabor Bayern“.

Nur wenn die politisch Verantwortlichen ihre wichtige Rolle im Planungs- und Entscheidungsprozess aktiv begleitend wahrnehmen, befördert der **offene Planungsprozess** dauerhaft auch eine integrierte Umsetzung. Der **konstruktive und respektvolle Dialog** aller Akteure, unterstützt durch die **Spitzenforschung** der relevanten Fachdisziplinen, öffnet der Landesplanung bislang verschlossene Türen. Sie wird so zu einem innovativen „**lernenden System**“ (vgl. Abb.1).

Ein interdisziplinäres **Raumlabor Bayern** wirkt dabei als Katalysator. Es regt den Austausch der planenden Disziplinen untereinander und mit der Praxis an. **Bayerische Universitäten und Hochschulen** mit raumwissenschaftlichem Schwerpunkt tragen dieses Labor. Prozessbegleitende Forschung und Aufbereitung von aktuellem Raumwissen sowie die Entwicklung neuartiger Instrumente setzen Standards für eine **integrierte räumliche Zukunftsvision**. Dazu zählt auch die Definition und Weiterentwicklung etablierter und bewährter **Eckpfeiler und Instrumente** der Landesplanung. Dazu gehören z.B. das punktaxiale System (Zentrale Orte und Entwicklungsachsen), das Anbindegebot oder beispielhafte Zonierungskonzepte wie der Alpenplan.

Das Raumlabor Bayern macht dieses Wissen allen Menschen in Bayern zugänglich und organisiert den internationalen Austausch. Hierfür wird ein auskömmliches Budget zunächst für eine fünfjährige Anlaufphase vom Freistaat erwartet.

A.2 Neue Bausteine strukturieren und ergänzen den formalen LEP-Entwurf: Bürgergutachten, Regionale Zukunftswerkstätten und ein Internationaler Ideen- und Strategiewettbewerb.

Landesplanung ist Zukunftsgestaltung und damit ein **Projekt aller Bürgerinnen und Bürger** in Bayern. Ihnen gilt es, den Nutzen einer räumlichen Zukunftsplanung verständlich zu erklären, damit sie ihre Alltagskompetenz gestaltend einbringen können. So sind nicht nur breite Akzeptanz und Wertschätzung zu erreichen, sondern auch eine konsequente und verstetigte Umsetzung. Das lässt sich am besten durch (ggf. themenzentrierte) **Bürgergutachten in allen Planungsregionen** gewährleisten. **Regionale Zukunftswerkstätten** führen deren Ergebnisse mit der mitgestaltenden Konsultation des **Landesplanungsbeirats** und der frühzeitigen Beteiligung von **Kommunen und Regionalen Planungsverbänden** zusammen (Phase 1).

Raumbilder dienen der allgemeinverständlichen Vermittlung und Diskussion von Zielen und **räumlichen Qualitäten**. Wie gute Erfahrungen in **internationalen Referenzregionen**, z.B. in Greater Helsinki, der Metropolregion Zürich oder der Metropole Ruhr zeigen, macht diese anschauliche Darstellung von **gesamt- oder teilräumlichen Strategien und Raumbildern** z.B. zur Landschafts- und Siedlungsentwicklung, zu Erholung und Tourismus oder zu Mobilitätskonzepten die abstrakten Regelungen des LEP für Politik und eine breite Öffentlichkeit besser zugänglich. Mit der Auslobung eines **interdisziplinären Ideenwettbewerbs** kann die Staatsregierung den Neustart des besseren LEP erlebbar werden lassen (Phase 2). Die **Bayerische Architektenkammer**, der **Landesplanungsbeirat** und das **Raumlabor Bayern** unterstützen Konzeption und Durchführung. Im **kooperativen Wettbewerbsverfahren** entstehen die Raumbilder in mehreren **Dialogphasen** zwischen Bearbeitungsteams, Bürgerschaft, Kommunen und Verbänden. Die Ergebnisse werden publiziert und landesweit zur Diskussion gestellt.

A.3 Die Aufstellung des besseren LEP benötigt Koordination, professionelle Kommunikation und ausreichend Zeit.

Die sorgfältige Zusammenführung der Ergebnisse aus allen Bausteinen aus Phase 1 und 2 bildet die inhaltliche Basis für die weitere formelle Erarbeitung der **Grundsätze und Ziele** im Entwurf des besseren LEP (Phasen 3 und 4). Die unterschiedlichen „Sprachen“ der am Verfahren Beteiligten müssen erkannt und professionell zusammengeführt werden. Zur Kommunikation dieser komplexen gesellschaftlichen und räumlichen Sachverhalte wird eine erfahrene **Agentur** beigezogen. Der Aktivierung der **(digitalen) Medien** sowie, **Schulen, Volkshochschulen und Hochschulen** kommt dabei eine besondere Vermittlerrolle zu.

Der Neustart der Landesplanung kann nur mit **ausreichend Zeit** gelingen, mindestens fünf Jahre sollten zur Verfügung stehen. Diese Investition von Ideen, Zeit und Finanzmitteln lohnt sich: Eine auf diese Weise landesweit und regional verankerte räumliche Entwicklungskonzeption mobilisiert vielfältige soziale, kulturelle und wirtschaftliche Kräfte und erzielt so einen hohen Mehrwert.

A.4 „Nach dem LEP ist vor dem LEP“ - einen verstetigten Prozess verankern, Wirksamkeit der Instrumente evaluieren.

Auch das bessere LEP und seine Instrumente sind **evaluierungs- und aktualisierungsbedürftig**, um nicht an Wirksamkeit zu verlieren. Aus begleitendem Monitoring und periodischer Evaluierung (Phasen 5 und 6) lässt sich **Fortschreibungsbedarf** zeitnah erkennen. Fortschreibungen dienen der besseren Zielerreichung im Gesamttraum und dürfen nicht zur Erosion landesplanerische Ziele und Grundsätze durch immer neue Ausnahmeregelungen für örtliche Interessenlagen führen. Zur politischen Begleitung wird ein „**Ständiger Ausschuss der Staatssekretäre**“ aus allen Ressorts eingerichtet, der vom Raumlabor Bayern als Impulsgeber, Moderator und „Gedächtnis“ unterstützt wird. Eine kritische Reflexion der Wirkungen bestehender Strategien und Instrumente, ihre Weiterentwicklung im Lichte aktueller Herausforderungen sowie die Aufbereitung des jährlichen kleinräumigen Monitorings auf einer „*open-data*-Plattform“ sind Voraussetzungen für eine Verstetigung des Diskurses zur nachhaltigen Entwicklung Bayerns und seiner Regionen.

Die **Regionalen Planungsverbände** sollen nicht nur das LEP in den Regionalplänen teilträumlich konkretisieren und ergänzen. Vielmehr haben sie künftig verstärkt die Rolle politisch legitimierter **Regionale Entwicklungsagenturen**, welche die Umsetzung des LEP koordinieren und mit regionaler Expertise befördern. Für dieses neue **Beratungs- und Serviceangebot** müssen die Regionalen Planungsverbände personell und finanziell gestärkt und organisatorisch weiterentwickelt werden.

B. Vom Landschaftskonzept zum Raumkonzept - Landschaft als Basis der Raumentwicklung!

Damit Bayern auch in Zukunft lebenswert bleibt, müssen die **Qualitäten und Potenziale** unserer Landschaften, Dörfer und Städte erkannt, geschützt und weiterentwickelt werden. Wir brauchen deshalb **ein integriertes Raumkonzept** für Bayern als Grundlage für ein zukunftsfähiges Landesentwicklungsprogramm. Dazu müssen wir uns intensiv mit unserer Landschaft auseinandersetzen, Leitvorstellungen und Gesamtkonzepte aus deren Qualitäten und Potentialen heraus entwickeln. Nur so können die charakteristischen Kulturlandschaften Bayerns und mit ihnen die kleinen und großen Städte, Märkte und Gemeinden für alle Bürgerinnen und Bürger auch zukünftig **Lebensgrundlagen** sichern, eine gute **Lebensqualität** in ländlichen Räumen ebenso wie in

Stadtregionen bieten sowie **Identität und sozialen Zusammenhalt** vermitteln.

B.1 Landschaft ist Grundlage für Leben und Lebensqualität, sie ist Strukturgeber für alle räumlichen Entwicklungen (vgl. Abb. 2).

Neben der Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen ist Landschaft als Gesamtkonzeption ökonomische wie ökologische Lebensgrundlage. Zudem ist sie Träger sozialer und ästhetischer Lebensqualität. Zentrale Leitvorstellung der Raumordnung ist es, Landschaft funktionsübergreifend zu sichern und zu entwickeln. Landschaftsentwicklung folgt als querschnittsorientierte Aufgabe allen Grundsätzen der Raumordnung. Sie leistet Beiträge zur Daseinsvorsorge, zu einer nachhaltigen Wirtschaft, zur Sicherung der ökologischen Funktionen sowie zur Innovation, Nachhaltigkeit und Flexibilität der Raumnutzung. Damit werden landschaftliche Qualitäten gesichert und künftige Handlungsspielräume im Sinne des Freiraumschutzes offengehalten. Die Landschaft ist hinsichtlich ihrer Funktionsfähigkeit für die Böden, den Wasserhaushalt, die Tier- und Pflanzenwelt und das Klima zu entwickeln und zu sichern. Sie ist Träger für alle Flächenansprüche und Grundlage für nachhaltige Siedlungsentwicklung, Mobilität und bodengebundene Produktion (Lebensmittel, Energie...). Großräumige Landschaftskonzepte sind die programmatische Basis für Landschaften als Strukturgeber für die Raumentwicklung.

B.2 Landschaftsräume und Landschaftsgrundsätze sind die Grundlage eines integrierten Raumkonzeptes für Bayern.

Europäisches Landschaftsübereinkommen, Europarat 2000:

„[...] in Anerkennung der Tatsache, dass die Landschaft überall ein wichtiger Bestandteil der Lebensqualität der Menschen ist: in städtischen Gebieten und auf dem Land, in geschädigten Gebieten wie auch in Gebieten, die von hoher Qualität sind, in besonders schönen Gebieten wie auch in gewöhnlichen Gebieten [...].

Die Aufgabe der Landschaft, entscheidend zur Sicherung von Lebensqualität, der Vielfalt des natürlichen und kulturellen Erbes sowie als Grundlage der Identität beizutragen, folgt dem Europäischen Landschaftsübereinkommen aus dem Jahr 2000. Damit sind alle Landschaften Bayerns als vielfältig, differenziert und verschieden, aber hinsichtlich der Zielsetzung einer ausgewogenen und ausgleichenden Raumordnung als gleichwertig zu behandeln und zu entwickeln. Bestehende Mängel, Schäden oder Vorbelastungen müssen dem Verbesserungsgebot der Raumordnung folgend aktiv angegangen werden. Landschaftskultur und Baukultur sind zwei Seiten einer Medaille und gleichermaßen wichtige Grundlagen für Lebensqualität und sozialen Zusammenhalt. Dabei sind in Raum

beschreibung und Entwicklungsperspektive des LEP flächendeckend für ganz Bayern zunächst Teilräume zu unterscheiden, in denen der Landschaft jeweils eine zentrale strukturgebende Rolle zukommt. Für verschiedene **Raumtypen** wie metropolitane Stadtlandschaften, suburbane

Zwischenlandschaften, ländlich und kleinstädtisch geprägte Landschaftsnetze oder periphere, dünn besiedelte Landschaften sind in Landschaftsrahmenplänen jeweils spezifische **Landschaftsgrundsätzen und -parameter** zu formulieren, zu denen im LEP und in der Regionalplanung verbindliche Ziele und Parameter auszuhandeln sind.

Ziele und Grundsätze für die Landschaft:

Begrenzen der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr

Kompakte Innenentwicklung mit Rücksicht auf landschaftliche Qualitäten

Sicherstellung einer guten Versorgung mit bezahlbarem und lebenswertem Wohnraum

Sicherstellung gut erreichbarer Daseinsvorsorge, vorrangig in gewachsenen Ortskernen

Nachhaltige, die Landschaft schonende oder strukturanreichernde Nutzung von Bodenschätzen, Rekultivierung

Rahmenvorgaben für Land- und Forstwirtschaft entsprechend dem Leitbild differenzierter Landnutzung

Erhalt der Biodiversität, Entwicklung des Biotopverbundes

Landschaftsgerechter Ausbau erneuerbarer Energien

Verbesserungen des Zustandes der Flussgebiete durch integrierte Maßnahmen; Grundwasser-, Hochwasser- und Gewässerschutz.

B.3 Für eine bessere Umsetzung und Wirksamkeit brauchen wir einen ergänzten Werkzeugkasten mit Förderprogrammen, innovativen, formellen und informellen Instrumenten sowie Anwendungstools für bereits vorhandene Gesetze!

Hierfür sollen die im Landesentwicklungsprogramm bereits etablierten Mechanismen zur Strukturbeeinflussung (z.B. die Regelungen von Einzelhandelsgroßprojekten zur Begrenzung von Verkaufsflächen, Förderung von Durchmischung und städtebaulicher Integration) durch vergleichbare Instrumente zur Sicherung von Landschaftsquantitäts- und -qualitätszielen im LEP, in der Regionalplanung bzw. im Regionalmanagement ergänzt werden. Auch vorhandene oder ggf. neue Instrumente der kommunalen Bauleitplanung (integrierte Landschafts- und Grünordnungsplanung) können in diesem Sinn genutzt werden. Damit sollen insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

- Quantitative, landschaftsbezogene und qualitativ differenzierte Begrenzung der Flächeninanspruchnahme; Rückbau und Entsiegelung
- Wirksamer Schutz vor Maßstabsverlusten und Zersiedlung, insbesondere bei großflächigen Logistik- und Handelsnutzungen und bei Erzeugung bzw. Transport von erneuerbarer Energie
- Konsequente Umsetzung der Innenentwicklung, Wiedernutzung von Brachflächen, Stärkung von Ortskernen bzw. Stadt- und Stadtteilzentren
- Bedarfsgerechte und raumverträgliche Siedlungsentwicklung, z.B. durch flächenbezogene Vorgaben im Regionalplan; städtebaulich angemessene, landschaftsverträgliche Dichte und Nutzungsmischung
- Bodenvorratspolitik für Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur und Ausgleichsflächen, auch im regionalen Maßstab
- Landschaftsgebundene Erholung, nachhaltiger Tourismus
- Differenzierte Landnutzung, Kleinstrukturanreicherung in der Kulturlandschaft
- Sicherung der Biodiversität
- Gewässerschutz durch Regelungen in der Landwirtschaft, Gewässerzustandsverbesserung, integrierter Hochwasserschutz.

Als neuartiges Instrument sollte auch ein multifunktionales „Landschaftliches Vorranggebiet: Grundwasser-, Boden- und Biotopschutz“ geprüft werden, z.B. für Konversionsflächen.

C. Wie kann es weitergehen?

Die Träger der Initiative „Das bessere LEP für Bayern“ fordern von der Bayerischen Staatsregierung, dass der Anstoß dieses Memorandums aufgegriffen wird, und die **Chancen für einen Neubeginn** der Bayerischen Landesplanung gesehen und genutzt werden. Sie sind bereit, ihre fachliche Expertise in die Konkretisierung und Ausarbeitung eines inhaltlichen und verfahrensbezogenen Konzeptes für ein besseres Landesentwicklungsprogramm einzubringen.

Ein erster Schritt („Phase 0“) muss im Jahr 2019 die **Veranstaltung eines internationalen Kongresses** zum Erfahrungsaustausch über zeitgemäße und erfolgreiche Strategien kooperativer und landschaftsbezogener Landes- und Regionalentwicklung sein.

Anlagen:

Abbildung 1: Das bessere LEP: Offener Prozess, lernendes System“

Abbildung 2: Das bessere LEP: Leitziele und Handlungsfelder

München, im Juni 2018

Für die Initiative „Das bessere LEP für Bayern“:



Prof. Dr. Holger Magel

Präsident der Bayerischen
Akademie Ländlicher Raum e.V.



Andrea Gebhard

Vorsitzende der Landesgruppe Bayern
der Deutschen Akademie für Städtebau
und Landesplanung e.V.



Philipp Falke

Sprecher der Regionalgruppe Bayern
der Vereinigung für Stadt-, Regional-
und Landesplanung e.V.

Martin Wölmüller

Geschäftsführer des Bayerischen
Landesvereins für Heimatpflege e.V.



Prof. Lydia Haack

LLandesvorsitzende des
BBundes Deutscher Architekten Bayern e.V.



Dr. André Müller

für den Verband Beratender
Ingenieure VBI – Landesverband Bayern



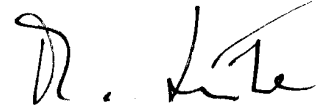
Richard Mergner
Vorsitzender des
BUND Naturschutz in Bayern e.V.



Erwin Rothgang
Präsident der
CIPRA Deutschland e.V.



Christine Degenhart
Präsidentin der
Bayerischen Architektenkammer



Marion Linke
Vorsitzende des Landesverbandes Bayern
des Bundes Deutscher Landschafts-
architekten e.V.



Prof. Dr.-Ing. Norbert Gebbeken
Präsident der
Bayerischen Ingenieurekammer Bau
Raum,



Mark Michaeli
Prof. Dipl. Arch. ETH, TU München
Vorsitzender Wissenschaftliches Kuratorium
der Bayerischen Akademie Ländlicher
Mitglied DASL



Johannes Dragomir
SRL



Prof. Dr. Hubert Job
Akademie für Raumforschung und Landes-
planung, Leiter der Landesarbeitsgemeinschaft
Bayern



Rainer Nagel
Bundesstiftung Baukultur

Initiative „Das bessere LEP für Bayern“ – Memorandum

ANLAGEN

Abbildung 1:

Das bessere LEP: Offener Prozess, lernendes System

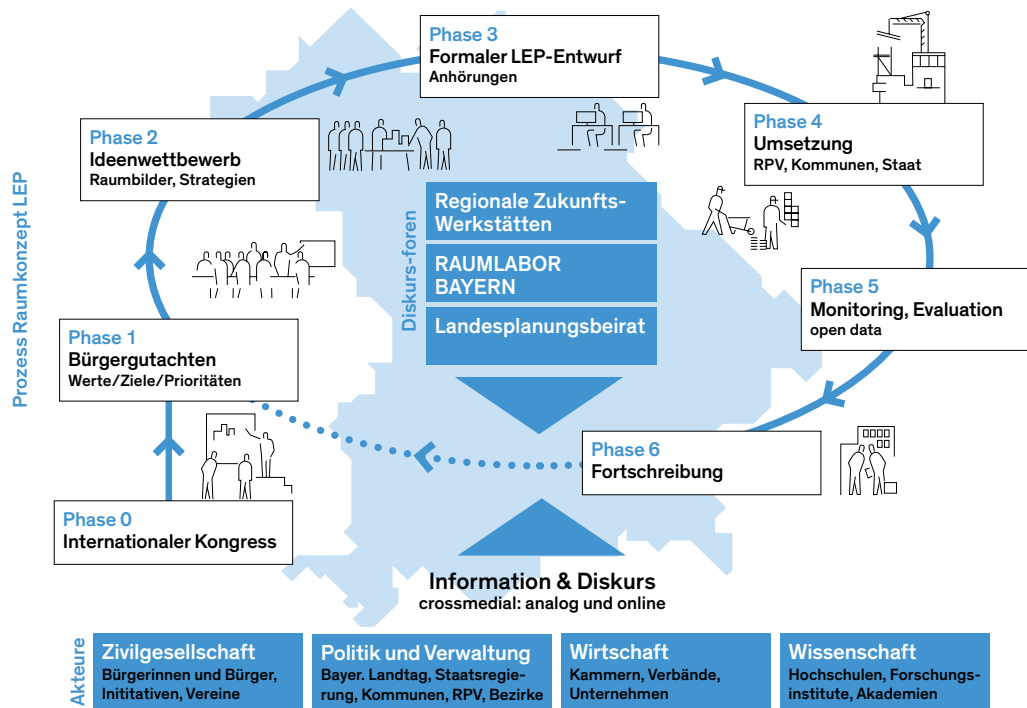


Abbildung 2:

Das bessere LEP: Leitziele und Handlungsfelder für ein integriertes Raumkonzept

