

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

Landesplanung und Landesentwicklung auf dem Prüfstand Thesen und Vorschläge

Präambel

Die undifferenzierte Debatte um eine Deregulierung der Landesentwicklung und das Infragestellen der Regionalen Planungsverbände erfüllt die fachlich mit Raumordnung, Landesplanung, Städtebau und dem ländlichen Raum befassten Akademien und Verbände mit großer Sorge.

Es besteht kein Anlass, den bundesweit anerkannten Erfolg der bayerischen Landes- und Regionalplanung gering zu schätzen oder gar in Abrede zu stellen. Sie haben dazu beigetragen, dass der ländliche Raum weitgehend gehalten und Verdichtungsräume in ihrer Funktionsfähigkeit gesichert werden konnten.

Die räumliche Entwicklung Bayerns mit seinen 25 kreisfreien Städten und 2031 Gemeinden in 71 Landkreisen braucht einen zukunftsfähigen Rahmen und die Koordination durch Landes- und Regionalplanung. Ein Kahlschlag der bayerischen Planungskultur würde 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.

Die Entwicklung Bayerns sollte künftig stärker als bisher nach dem Subsidiaritätsprinzip „von unten nach oben“ gestaltet werden. Nur überörtlich wirksame Planungen sind Gegenstand landes- und regionalplanerischer Festlegungen. Sie müssen unter Beteiligung der Kommunen erarbeitet werden (Gegenstromprinzip). Alle anderen Festlegungen zur räumlichen Entwicklung der Gemeinden sollen von den Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit – ggf. auch in interkommunaler Abstimmung – selbständig vorgenommen werden.

Wir appellieren deshalb eindringlich an den Bayerischen Landtag und an die Staatsregierung, ihre Verantwortung für eine nachhaltige räumliche Entwicklung Bayerns wahrzunehmen. Lassen Sie es nicht zu, dass bewährte und auch in Zukunft notwendige Planungsinstrumente demontiert oder geschwächt werden!

1. Bayern muss die Risiken der Raumentwicklung erkennen und die Herausforderungen annehmen

Bayern braucht differenzierte Strategien und innovative Instrumente, um die Chancengleichheit für wachsende und strukturschwache, schrumpfende Räume sowie eine angemessene Daseinsvorsorge zu sichern. Denn der internationale Standortwettbewerb verschärft sich auch hier. Neben den Unterschieden zwischen Verdichtungs- und ländlichen Räumen gewinnen auch Unterschiede zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen an Bedeutung.

Die Entwicklung der raumbestimmenden Kräfte muss realistisch analysiert und prognostiziert werden. Das Bildungssystem hat das Qualifikationsniveau vieler Arbeitskräfte angehoben. Damit wurden die Menschen mobiler und bevorzugen zusehends Arbeits- und Wohnstandorte, die über ein überdurchschnittliches Bündel an Qualitäten verfügen: Einbindung in Wissens- und Verkehrsnetze (S-Bahn, Hochgeschwindigkeitsbahn, Drehkreuz-Flughafen, Breitbandversorgung), ein vielfältiger und dichter Arbeitsmarkt, Wohnumfeldqualitäten und kurze Wege sowie soziale und kulturelle Infrastrukturen. Diese Entwicklungen führen zu einer weiteren Konzentration von Einwohnern und Arbeitsplätzen in wenigen „Kompetenzräumen“. Nur klare Leitbilder und Ziele der Landesplanung - unter Einbeziehung des Vorrang- und Vorhalteprinzips für die ländlichen Räume - geben auch der Wirtschaft die notwendige Planungssicherheit für weit reichende Investitionsentscheidungen.

2. Bayern braucht ein starkes Landesentwicklungsprogramm als Leitbild nachhaltiger und effizienter Raumentwicklung

Die Identität Bayerns und das Lebensgefühl seiner Bürgerinnen und Bürger werden wesentlich von der Qualität seiner vielfältigen Natur- und Kulturlandschaften sowie von der historisch verankerten Baukultur seiner Dörfer und Städte geprägt. Basis des Landesentwicklungsprogramms (LEP) muss ein gesellschaftspolitisches Leitbild sein - die Vision einer am Leitbild gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen ausgerichteten, sozial, kulturell, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung für ganz Bayern. Das LEP muss eine integrierte räumliche Gesamtschau und klare, verbindliche Ziele formulieren.

Die Entwicklung des Landes, seiner Städte und insbesondere der ländlichen Räume, kann nicht allein den Marktkräften überlassen werden. Der Markt allein garantiert besonders in den von Alterung, schrumpfender Bevölkerung und fehlenden wirtschaftlichen Aktivitäten besonders betroffenen Teilen des ländlichen Raumes und der Verdichtungsräume auf Dauer keine angemessene Daseinsvorsorge und Umweltqualität.

Das LEP sollte sich auf raumrelevante Kernbereiche beschränken, die eine überörtliche, landesweite Regelung im Sinne des Verfassungsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land unbedingt erfordern. Dazu zählen insbesondere:

- Eine Vision (Leitbild) der räumlichen Entwicklung Bayerns - ggf. in Form von Szenarien („Bayern 2040“).
- Eine handlungsorientierte und nachvollziehbare raumstrukturelle Gliederung (Festlegung von Strategie- und Funktionsräumen) und eines gestrafften, drei- bis vierstufigen Zentrale-Orte-Systems; Definition von verbindlichen Standards der Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung des demografischen Wandels sowie technischer Entwicklungen (z.B. Breitbandtechnologie) und in Abstimmung mit den Fachressorts.
- Eine Festlegung nachvollziehbarer wirtschaftlicher, siedlungsstruktureller und verkehrlicher Eignungskriterien und Ziele für Standorte des großflächigen Einzelhandels, die sowohl die Funktionen von Innenstädten, Stadtteilzentren und Ortskernen als auch eine ausreichende Nahversorgung in dünner besiedelten Regionen sichern.
- Ziele für eine nachhaltige Freiraumstruktur, d.h. Sicherung und Entwicklung klimatisch bedeutsamer zusammenhängender Freiräume (z.B. Kaltluftentstehungsgebiete, regionale Grünzüge, regionale Landschaftsparks) in ihren Funktionen für eine verbrauchernahe Landwirtschaft, für Tourismus und Naherholung sowie für den Naturschutz.
- Regelung von Schutz und Nutzung im hoch sensiblen Alpenraum durch Erhalt des sog. Alpenplans (Erholungslandschaft Alpen) im LEP mit der Einteilung in drei Zonen, da sonst langfristig der dort als Leitökonomie zu sehende Tourismus durch unattraktive Landschaftsbilder und drohende Naturkatastrophen leidet.
- Ziele für eine nachhaltige Siedlungsstruktur und das Flächenmanagement, z.B. Schwerpunktsetzung auf bestandsorientierte, effiziente und kompakte Innenentwicklung sowie die Vermeidung von Zersiedlung.
- Ziele für eine raum- und umweltverträgliche Mobilität durch Abstimmung der Siedlungsstruktur mit der Erreichbarkeit (leistungsfähige Netze insbesondere des öffentlichen Verkehrs; Sicherung und Ergänzung überregionaler Verkehrsinfrastrukturen und ihre intermodale Vernetzung).
- Ziele für die raumbezogene Umweltvorsorge, insbesondere zum Klimaschutz, für die Nutzung erneuerbarer Energien und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels sowie für den Schutz und die schonende Nutzung natürlicher Ressourcen (z.B. Rohstoffe, Erdwärme, Trinkwasser, Böden für die Land- und Forstwirtschaft).

Das LEP sollte nicht alles im Detail regeln, sondern nach dem Subsidiaritätsprinzip den Regionalplänen und der kommunalen Bauleitplanung einen Spielraum für differenziertere Regelungen und Konzepte unter Berücksichtigung regionaler und lokaler Besonderheiten lassen.

3. Bayern braucht eine kommunal verfasste Regionalplanung und ein gestärktes Instrumentarium der aktiven Regionalentwicklung

Die Regionalplanung gehört zum Kernbereich der Raumordnung in den deutschen Ländern und steht deshalb nicht zur Disposition.

Regionalplanung muss in Bayern eine auf Planungsverbände übertragene und damit kommunal verfasste Aufgabe bleiben! Einzelne kommunale Ebenen wie die Landkreise können diese Aufgabe nicht übernehmen. Auch der Staat kann diesen Prozess alleine nicht organisieren, weil er nicht regional hinreichend differenziert handeln und kommunale Interessen nicht originär vertreten kann. Deshalb sollte die Kooperation von Kommunen und Staat im Sinne eines fairen Miteinanders (Gegenstromprinzip) auch künftig bewahrt und gestärkt werden.

Die in kommunal verfassten Planungsverbänden organisierten Regionen sollen eigenverantwortlich dazu beitragen, die sich rasch wandelnden und zunehmend differenzierteren Herausforderungen der regionalen Entwicklung zu bewältigen. Sie sollten die im LEP zu eröffnenden Freiräume unter Beachtung der eigenständigen planerischen Entscheidungsspielräume der Kommunen für regionsspezifische Regelungen und für eigene Konzepte zur Regionalentwicklung nutzen. Der Zuschnitt der Planungsregionen ist zum Teil nicht mehr problemgerecht und zukunftsfähig; er ist anhand sachbezogener Kriterien zu überprüfen.

Regionalplanung darf nicht als starres Ordnungsinstrument missverstanden werden. Der wichtigste Schlüssel für eine erfolgreiche regionale Entwicklungsförderung liegt im vertrauensvollen und berechenbaren Zusammenwirken aller Akteure: Politik, Wirtschaft, Fachplaner, Bürgerinnen und Bürger. Dabei sind informelle Zusammenschlüsse kommunaler, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure wie z.B. kommunale Allianzen, Regionalmanagement- und Cluster-Initiativen, Metropolregionen, grenzüberschreitende Euregios usw. von zunehmender Bedeutung. Koordiniert und gemeinsam mit den Regionalen Planungsverbänden können sie die Regionalentwicklung voranbringen. Die Regionalen Planungsverbände benötigen für ihre koordinierende und aktive Rolle in der Regionalentwicklung neben der Unterstützung durch die Landesplanungsbehörden eine angemessene finanzielle Förderung.

4. Bayern muss das fachliche Potenzial der Hochschulen, Akademien, Verbände und des Landesplanungsbeirats besser nutzen

Der im Landesplanungsbeirat sowie in Hochschulen, Akademien, Kammern und Verbänden versammelte Sachverstand sollte in Zukunft noch besser genutzt werden. Der Landesplanungsbeirat ist rechtzeitig vor beabsichtigten Änderungen zu informieren und zu hören; er sollte frühzeitig und umfassend aussagekräftige Daten und Informationen erhalten, um sich selbst ein Bild machen zu können. Es wird die Bildung von Arbeitsgruppen empfohlen.

Landesentwicklungsprogramm und Regionalpläne müssen auf verlässlichen Daten kontinuierlicher Raumbewertung aufbauen. Sie sollten nach Ursache - Wirkungszusammenhängen im Raum transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Als entscheidungsrelevante Informationen für die zahlreichen regionalen Akteure sollen die Ergebnisse der Raumbewertung über das Internet öffentlich zugänglich sein.

Auch das LEP muss heutigen Standards der Transparenz entsprechen und mindestens alle zehn Jahre hinsichtlich Zielerreichung, Wirkungen und Prozessgestaltung evaluiert werden. Dies muss die Grundlage für seine Fortschreibung bilden. Gleiches sollte auch für die Regionalpläne gelten: Ein regionales Monitoring der wesentlichen Indikatoren (Einwohner, Wanderungen, Altersstruktur, Arbeitsplätze, Kaufkraft, Flächeninanspruchnahme, Mobilität, Infrastrukturversorgung usw.) sollte zur Unterstützung der Akteure aufgebaut werden.

Ausblick

Die unterzeichnenden Akademien und Verbände fordern den Bayerischen Landtag sowie die Staatsregierung insbesondere auf:

- Durch die Novellierung des **Bayerischen Landesplanungsgesetzes** den Anforderungen an eine ökonomisch, ökologisch, sozial und kulturell nachhaltige und am Grundprinzip wertgleicher Lebensverhältnisse orientierte Raumentwicklung Rechnung zu tragen.
- Das **Landesentwicklungsprogramm (LEP)** als unverzichtbare Rahmenvorgabe für die räumliche Entwicklung Bayerns und für die eigenständigen planerischen Entscheidungen der Kommunen zu stärken und den zukünftigen Herausforderungen insbesondere des wirtschaftlichen Strukturwandels, des demografischen Wandels und des Klimawandels anzupassen.
- Die kommunal verfasste **Regionalplanung**
 - als Garant einer abgestimmten, demokratisch legitimierten interkommunalen Abstimmung und einer wechselseitigen Kooperation von Staat und Kommunen
 - als flexibles Instrument aktiver Regionalentwicklung und damit im Sinne des Subsidiaritätsprinzips
 - als geeigneten Rahmen für erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Bauleitplanung zu gestalten.
- Eine angemessene **fachliche Diskussion** zur nachhaltigen Zukunftsentwicklung unseres Landes im Landesplanungsbeirat, mit den Kommunen und mit den zahlreichen wissenschaftlichen Institutionen, Kammern und Verbänden zu führen, die sich mit Fragen der Raumentwicklung befassen, bevor politische Entscheidungen gefällt werden.

Die Diskussion über die Zukunft der Landes- und Regionalplanung in Bayern sollte vor der Verabschiedung eines neuen Landesplanungsgesetzes und vor einer Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms auf breiter Basis, mit ausreichender Zeit und fachlich qualifiziert geführt werden. Dazu werden Regionalkonferenzen sowie ggf. Planspiele zu besonders komplexen Einzelfragen (z.B. zur Neuformulierung und subsidiären Umsetzung des Einzelhandelsziels) mit allen Akteuren der Regionalentwicklung vorgeschlagen. Die Ergebnisse dieser Regionalkonferenzen sollten durch einen Fachkongress gebündelt und auch mit internationalen Erfahrungen gespiegelt werden.

Die Akademien und Fachverbände bieten an, bei der Konzeption und inhaltlichen Ausgestaltung eines solchen qualifizierten Diskussionsprozesses mitzuwirken und ihren Sachverstand zu Fragen der Landes- und Regionalplanung sowie der Stadtentwicklung und des Städtebaus einzubringen.

München, im Dezember 2010

Prof. Dr. Holger Magel
Dipl.-Ing. Stephan Reiß-Schmidt
Dr. Jürgen Weber
Johann Böhm
Dipl.-Ing. Otto Kurz
Ing. (grad.) Gert Karner