

Information zur laufenden Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern

Vorbemerkungen

Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat hat am 12.07.2016 den Entwurf der „Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern“ vorgelegt, den der Ministerrat zustimmend zur Kenntnis genommen hat. Diese Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) ist nötig geworden, da die bisherige Verordnung eine Fortschreibung des Zentrale Orte Systems fordert, die bei der letzten großen LEP-Reform 2013 ausgelassen wurde, und nun vorliegt. Der Entwurf beinhaltet darüber hinaus auch Maßnahmen der Landesentwicklung, die im Regierungsprogramm „Bayern Heimat 2020“ gefordert werden.

Die Kommunen sind gemäß Art. 16 Abs. 1 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLPIG) bei der Änderung des LEP zu beteiligen. Laut Rundschreiben des zuständigen Ministeriums besteht die Möglichkeit zur Stellungnahme gegenüber diesem bis zum 15.11.2016. Stellungnahmen müssen sich ausschließlich auf die Änderungsvorschläge beziehen.

Informationen zur laufenden LEP-Teilfortschreibung sowie dessen Dokumente sind im Internet veröffentlicht: <http://www.landesentwicklung-bayern.de/anhoerung-teilfortschreibung-lep/>

Die Teilfortschreibung bezieht sich neben der **Überarbeitung des Zentrale Orte Systems** vor allem auf die Ordnung der **Siedlungsstruktur**, hier insbesondere auf weitere Ausnahmen des Anbindegebots. Außerdem soll der Raum mit besonderem Handlungsbedarf ausgeweitet und damit die Fördermöglichkeiten zur Stärkung der Daseinsvorsorge und der gleichwertigen räumlichen Entwicklung im Freistaat verbessert werden.

Die Normen des LEP bestehen aus „Zielen“ (Z), das sind verbindliche Vorgaben für die kommunale und öffentliche Planung, und „Grundsätzen“, welche durch die nachgeordnete Raumordnung (Regionalplan, kommunale Bauleitpläne) beachtet und abgewogen werden können. Darüber hinaus enthält das LEP Begründungen zu den einzelnen Normen, die erläuternden Charakter haben, aber keine bindenden Aussagen im Sinne der Raumordnung darstellen.

Diese Information erläutert insbesondere die Änderungen der Teilfortschreibung, welche unsere Verbandskommunen unmittelbar betreffen. Die Struktur orientiert sich an den teilfortgeschriebenen Kapiteln des LEP. Zunächst werden die Änderungen dargestellt und erläutert, dann folgt eine Auflistung zu Vor- und Nachteilen aus unserer Sicht, welche die Kommunen bei der Entscheidungsfindung für mögliche Stellungnahmen unterstützen sollen.

Kap. 2. Raumstruktur

Die Festlegungen zu den **Zentralen Orten**, die „Versorgungsfunktionen für sich und andere Gemeinden wahrnehmen“ und wo „überörtliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge gebündelt werden“, unterliegen einigen wesentlichen Veränderungen, sowohl in Bezug auf die materiellen Aussagen, als auch auf die Gliederung.

In Kapitel 2.1.2 wird die Hierarchisierung des Zentrale Orte Systems mit den Stufen Oberzentrum, Mittelzentrum und Grundzentrum beibehalten, neu hinzugekommen ist die oberste Stufe „**Metropolen**“. Wie bisher auch, werden die Ober- und Mittelzentren im Anhang 1 des LEP festgelegt, die Definition von Grundzentren fällt in den Zuständigkeitsbereich der Regionalplanung, ebenso die Abgrenzung der Nahbereiche der Zentralen Orte.

Laut **Anhang 1** gibt es in der Region 14 bzw. im PV-Verbandsgebiet die folgenden Änderungen:

1. Mittelzentren (MZ): Keine Änderungen betreffen die Kommunen Dachau, Ebersberg/Grafring, Fürstenfeldbruck, Germering, Holzkirchen, Landsberg am Lech, Markt Schwaben, Moosburg a.d.Isar, Starnberg und Wolfratshausen/Geretsried. Dem **MZ Dörfen wird Taufkirchen (Vils) hinzugefügt** und das bisherige **MZ Neufahrn b.Freising/Eching wird um Unterschleißheim ergänzt**, so dass für diese gemeinsamen Mittelzentren künftig auch alle Regelungen für Mittelzentren gelten. Im neuen Kapitel 2.1.10 werden diese **Doppel- und Mehrfachzentren** im Sinne eines Grundsatzes beschrieben als Orte, die den „**zentralörtlichen Versorgungsauftrag gemeinsam wahrnehmen**“ sollen und bei welchen die „**interkommunale Zusammenarbeit besonders berücksichtigt werden**“ soll.

2. Oberzentren (OZ): Das Oberzentrum Freising bleibt erhalten, neu ist die Erhebung der Stadt **Erding zum Oberzentrum**.

3. Metropole: Die **Landeshauptstadt München** wird vom Oberzentrum zur neuen Zentralen Orte Kategorie „Metropole“ (neben Augsburg und Nürnberg/Fürth/Erlangen/Schwabach) aufgewertet. Die neue Rolle der Metropolen wird in 2.1.9 lediglich als Grundsatz festgeschrieben, diese sind als **Entwicklungszentren landes- und bundesweit relevant** und sie sind als wichtige **Schwerpunkte der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung** entsprechend „**weiterzuentwickeln**“. Des Weiteren nehmen die Metropolen auch die Rolle als **Oberzentrum** wahr, so dass für diese Städte nach wie vor alle entsprechenden Festlegungen für Oberzentren verbindlich sind.

Die **Zahl der** durch das LEP festgesetzten **Zentralen Orte** (MZ, OZ, Metropolen) ist in der laufenden Fortschreibung **stark erhöht** worden. Statt wie bisher 219 sollen künftig 253 bayerische Kommunen den Status eines Zentralen Ortes dieser Kategorien aufweisen. Begründet wird dies u.a. damit, dass nun auch Aspekte, wie die grenzüberschreitende und interkommunale Zusammenarbeit, Konversionsbetroffenheit, Behördenverlagerungen und die Zugehörigkeit einer Gemeinde zum Raum mit besonderem Handlungsbedarf in die Beurteilung eingeflossen sind.

Neu formuliert wurden Teile der Festlegungen im Kapitel 2.1.6, nachdem **bisherige Grundzentren auch in künftigen Fortschreibungen der Regionalpläne beibehalten** werden können (G). Einen raumordnerischen Wechsel gibt es hinsichtlich der Zulässigkeit neuer **Mehrfachgrundzentren**: Bislang waren sie als Ziel ausgeschlossen, künftig können sie „**in Ausnahmefällen**“ im Regionalplan festgelegt werden (G).

Mögliche Vorteile der Änderungen	Mögliche Nachteile der Änderungen
• Zielgenauere Steuerung der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge sowie der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen, v.a. in peripheren/strukturschwachen Regionen • Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und damit auch der integrierten und effizienteren Planung zentralörtlicher Einrichtungen • Stärkung der kommunalen Planungshoheit in neu bzw. höher kategorisierten Zentralen Orten, v.a. hinsichtlich der Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels, für den das Zentrale Orte System die größte Steuerungskraft besitzt • Anerkennung der raumfunktional besonderen Bedeutung der „Metropolkerne“ München, Augsburg und Verdichtungsraum Nürnberg innerhalb des Zentralen Orte Systems	• Förderung nicht oder kaum zu erfüllender Erwartungen an die Raumordnung, denn auch künftig bedeutet die Ernennung zu einem Zentralen Ort kein „Rechtsanspruch“ auf eine entsprechende Ausstattung mit (staatlich bereitgestellter) Infrastruktur • Schwächung der Effektivität und Effizienz des Zentrale Orte Systems für die Raumordnung mit zunehmender Menge derartig eingestufte Kommunen • Relative Schwächung von nicht- bzw. grundzentralen Kommunen im Umland neu definierter Zentraler Orte, v.a. hinsichtlich des Einzelhandels • Neue Kategorie „Metropole“ ist faktisch bedeutungslos, da keine Ziele genannt werden • Die analytische/empirische Basis der Neufestlegungen ist unklar

Kap. 2.2 Gebietskategorien

Dieses Kapitel hat keine größere Überarbeitung erfahren. Grundsätzlich wird die dreigliedrige Raumkategorisierung (allgemeiner ländlicher Raum, ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen, Verdichtungsraum) beibehalten. Darüber hinaus gibt es „Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf“ (RmbH), die auch weiterhin „vorrangig zu entwickeln“ sind. Gestrichen wird ein Grundsatz des Abschnitts 2.2.4, nach dem bislang in Ausnahmefällen auch Orte ohne Handlungsbedarf wie solche behandelt werden können. Da der Umfang der RmbH stark ausgeweitet wurde, ist dieser bisherige Grundsatz obsolet geworden. Die Definition dieser Gebiete hat sich zum bisherigen Ansatz verändert: In der aktuell gültigen LEP-Fassung ist für Kommunen dann eine Strukturschwäche festgestellt worden, wenn sie in Orientierung an einem **festgelegten Entwicklungsindikator**, der Aspekte wie die demografische Entwicklung/Prognose und wirtschaftliche Kennzahlen integriert, einen Wert von weniger als 85 % des bayerischen Durchschnitts erreicht haben. Künftig reichen schon **weniger als 90 %** aus.

Im PV-Verbandsgebiet gab es bisher keine RmbH. Im überarbeiteten **Anhang 2** des LEP-Entwurfs ist die **Gemeinde Apfeldorf** im Landkreis Landsberg am Lech in die Liste neu aufgenommen worden.

Mögliche Vorteile der Änderungen	Mögliche Nachteile der Änderungen
• Unterstützung einer größeren Anzahl von Kommunen hinsichtlich ihrer räumlichen Entwicklung • Entlastung raumwirtschaftlich starker Regionen durch Stärkung faktischer/potenzieller Abwanderungsräume	• Die starke Ausweitung der RmbH auf einen großen Teil der Freistaatsfläche könnte das Fördersystem überfordern und nicht erfüllbare Ansprüche wecken • Die zielgenaue und effektive Stärkung strukturschwacher Räume könnte darunter leiden, dass künftig auch Räume gefördert werden, die weit weniger problembehaftet sind, so dass die Förderpolitik insgesamt weniger wirkungsstark ist • Der Schwellenwert von 90 % ist sehr hoch

Kap. 3 Siedlungsstruktur

Dieses Kapitel hat eine größere Überarbeitung erfahren, insbesondere weitere Ausnahmeregeln des „**Anbindegebots**“.

Das Kapitel 3.3 erhält nun die Bezeichnung „Anbindegebot“, womit nach wie vor als Ziel der Raumordnung gemeint ist, dass „neue Siedlungsflächen (...) möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen“ sind. **Erweitert** wurde hier der **Katalog der Ausnahmen** zu dieser Norm, die allesamt **Zielcharakter** haben. Wie bisher auch bleiben die Ausnahmen des Anbindegebots (topografische Gründe; Logistikunternehmen mit Autobahn- oder Gleisanschluss; Industriebetrieb mit einem Flächenbedarf von mindestens 3 ha; Produktionsbetriebe mit starken Umwelteinwirkungen, insbesondere Lärm; militärische Konversionsflächen; touristischer Beherbergungsbetriebe) bestehen, für die folgenden Raumnutzungen gilt künftig das Anbindegebot ebenfalls nicht mehr:

- **Gewerbe- oder Industriegebiete** (GE bzw. GI), mit Ausnahme des Einzelhandels, müssen nicht mehr an bestehende Siedlungseinheiten angebunden sein, wenn sie an einer **viertreifig ausgebauten Autobahn**(ähnlichen Straße) oder **Gleiskörper** mit (vorgesehener) Anschlussstelle geplant werden. Dabei sollen laut Begründung diese neuen Gebiete aber nicht selbst als Siedlungseinheiten aufgefasst werden, an die angebunden werden kann.
- **Interkommunale Gewerbe- oder Industriegebiete**, mit Ausnahme des Einzelhandels, benötigen keine Anbindung mehr.
- **Überörtlich raumbedeutsame Freizeitanlagen oder dem Tourismus dienende Einrichtungen** bedürfen ebenfalls keiner Anbindung mehr, wenn sie aufgrund „**spezifischer Standortanforderungen oder aufgrund von Umwelteinwirkungen**“ auf Wohngebiete nicht anbindbar sind. Laut Begründung handelt es sich dabei z.B. um Anforderungen an die Topografie, wie Hangneigung, das Vorhandensein von Wasser- oder Waldflächen oder vorhandene Baudenkmäler. Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe gehören nicht zu ausnahmefähigen Nutzungen, vielmehr bezieht sich diese Ausnahmeregel wohl auf Nutzungen, wie Bergbahnen bzw. Lifte, Museen, bauliche Anlagen für Wassersportbetriebe u.ä..

Neu ist auch ein Grundsatz im selben Kapitel, der explizit erwähnt, dass die Ausnahmen des Anbindegebots für GE und GI „auch kleinflächigen handwerklich geprägten Betrieben Ansiedlungs- und Erweiterungsmöglichkeiten“ geben sollen.

Mögliche Vorteile der Änderungen	Mögliche Nachteile der Änderungen
• Gemeinden mit kleinen Siedlungskörpern und wenig Möglichkeiten der Gewerbeansiedlung aufgrund schwieriger „Anbindebeziehungen“ erhalten künftig einen größeren Spielraum ihrer kommunalen Planungshoheit, räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten und ökonomischer bzw. fiskalischer Prosperität • Stärkung der kleinteiligen lokalen Wirtschaft (Handwerk, Existenzgründer), ohne Schaffung eines zusätzlichen Wettbewerbs um Einzelhandelsstandorte • Entlastung der Ballungsräume durch Ermöglichung einer verbesserten interregionalen Arbeitsteilung • Verbesserte Nutzung der teuren Verkehrsinfrastruktur Autobahn/Schiene, v.a. auch außerhalb der Verdichtungsräume • Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und dadurch ggfs. Schonung sensiblerer Räume, ohne dass diese für die davon betroffene Kommune zum absoluten Entwicklungshemmnis werden müssen, wie evtl. bisher • Stärkung der touristischen Entwicklungspotenziale, v.a. in peripheren Räumen mit wenigen raumwirtschaftlichen Nutzungsalternativen	• Erhöhung des Flächenverbrauchs und Förderung volkswirtschaftlich wenig effizienter Standorte mit ggfs. geringerer Aussicht auf nachhaltige Entwicklungsmöglichkeiten und Ansiedlungsnachfrage • Förderung bandartiger Siedlungsstrukturen entlang der Autobahnen und Gleisstrecken • Schwächung raumwirtschaftlich effizienter Ballungsräume • Zunahme des Verkehrs aufgrund verstärkter raumwirtschaftlicher Dispersion und der Entmischung von Nutzungen • Stärkere Eingriffe in die Natur- und Kulturlandschaft mit entsprechendem Degenerierungspotenzial • Praktische Umsetzung der Verhinderung großflächigen Einzelhandels bleibt ungeklärt

Kap. 6 Energieversorgung

Hier ist ein neues Unterkapitel 6.1.2 zu **Höchstspannungsfreileitungen** (= Stromleitungen mit einer Mindestspannung von 220 kV) eingefügt worden. Dieser Grundsatz fordert, dass **Planungen und Maßnahmen zum Neubau oder Ersatzneubau** derartiger Anlagen die **Belange der Wohnumfeldqualität**, der **städtebaulichen Entwicklungspotenziale** sowie des **Orts- und Landschaftsbilds** beachten sollen (abzuwägen bis 400 m Entfernung im Bereich eines Bebauungsplans bzw. im Innenbereich gemäß § 34 BauGB; bis 200 m im Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB). Außerdem sollen „beim Ersatzneubau von Höchstspannungsfreileitungen (...) erneute **Überspannungen von Siedlungsgebieten ausgeschlossen** werden.“

Von **Vorteil** ist sicherlich der bessere Schutz der Wohnbevölkerung vor Auswirkungen möglicher Strahlung sowie die Integration städtebauliche Belange in die Planung. **Nachteilig** könnten die Regelungen für einen schnellen, effizienten und versorgungstechnisch benötigten Ausbau schneller Stromübertragungsnetze sein, v.a. auch aus großräumlicher Sicht.

München, September 2016.