



Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V. Postfach 40 11 05 80711 München

Per mail voraus:

LEP-Beteiligung@stmflh.bayern.de

Bayer. Staatsministerium der Finanzen,
für Landesentwicklung und Heimat
Postfach 22 00 03
80539 München

Datum
10.11.2016

**Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP);
Anhörungsverfahren zum Entwurf vom 12. Juli 2016**

**Stellungnahme der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e. V.
Zum StMFLH Schreiben vom 28.7.2016 55-L 9125.6-1/31**

Anlage

Stellungnahme der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum vom 10.11.2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bayerische Akademie Ländlicher Raum kommt sehr gerne Ihrer Aufforderung nach, im Rahmen des Anhörungsverfahrens eine eigene Stellungnahme abzugeben. Diese ist nach gründlicher Diskussion insbesondere in den Reihen unseres interdisziplinär zusammengesetzten Wissenschaftlichen Kuratoriums nach bestem (Fach)Wissen und Gewissen und in Gesamtverantwortung für Bayerns nachhaltige Entwicklung verfasst worden. Sie fiel leider sehr kritisch aus, da ja unsere z.B. auch im Landesplanungsbeirat mehrfach vorgebrachten Argumente weder vorher diskutiert noch annähernd im o.a. Entwurf zum LEP berücksichtigt wurden.

Wir bitten Sie um gründliche Prüfung unserer Stellungnahme und bedanken uns nochmals für die Gelegenheit zur Äußerung. Gerne nehmen wir dazu in einer eigenen Anhörung oder Besprechung näher Stellung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Magel', written in a cursive style.

Holger Magel
Präsident



Stellungnahme zum Entwurf der
Teilfortschreibung des
Landesentwicklungsprogramms Bayern
2016

Inhalt

1	Vorbemerkung	1
2	Stellungnahme zu den einzelnen Elementen der Teilfortschreibung	
2.1	Das Zentrale-Orte-Konzept: Reform verringert weiterhin die Steuerungs-fähigkeit	
2.1.1	Erneute inflationäre Aufstufung widerspricht Funktionsversprechen Zentraler Orte.	
2.1.2	Mehrfachzentren widersprechen zentralörtlichem Bündelungsprinzip	
2.1.3	Metropole	
2.2	Raum mit besonderem Handlungsbedarf	
2.3	Anbindegebot.....	
2.4	Höchstspannungsfreileitungen	
3	Fazit.....	
	Literatur	

Vorbemerkung: Unsere Hoffnungen wurden enttäuscht

Am 12. Juli 2016 gab die Bayerische Staatskanzlei den Beschluss des Kabinetts zur Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP-E vom 12.07.2016) bekannt. Am 28. Juli startete das zuständige Heimatministerium das Anhörungsverfahren.

Wie die letzten Reformen der Landesplanung folgen die Änderungen in neuen Entwurf des LEP dem Prinzip der Deregulierung, Liberalisierung und Kommunalisierung.

Die Bayerische Akademie Ländlicher Raum e. V. hat bereits zu den vorangegangenen Novellierungen des LEP und des Bayerischen Landesplanungsgesetzes Stellung bezogen und eine zukunftsfähige Landesentwicklung und Landesplanung eingefordert, die in der Lage ist, auf die zahlreichen Herausforderungen für die Entwicklung ländlicher Räume in Bayern adäquat und gestaltend zu reagieren. Sie hat trotz mancher Detailkritik mit großer Sympathie die energische Politik der Staatsregierung und des Heimatministers zur Stärkung ländlicher Räume, wie sie vor allem in Teilen der Heimatstrategie zum Ausdruck kam, verfolgt und war gleichermaßen aufgeschlossen gegenüber der angekündigten Teilfortschreibung des LEP.

Der vorliegende Entwurf für eine Teilfortschreibung wird allerdings unseren Erwartungen nicht gerecht. Durch die geplanten Änderungen wird weiterhin und womöglich sogar verstärkt einem unkoordinierten Flächenverbrauch Vorschub geleistet; die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Bayern wird zu wenig erkennbar gefördert und was uns ganz besonders besorgt: der notwendige Schutz der Kulturlandschaft spielt schlicht keine Rolle mehr in der Politik der Bayerischen Staatsregierung.

Mit der weiteren Kommunalisierung der Landesentwicklung zieht sich die Staatsregierung weitgehend von einer verantwortlichen Gestaltung und Steuerung der räumlichen Entwicklung zurück und überlässt diese dem Spiel der Kräfte auf kommunaler Ebene und in der Wirtschaft. Eine gemeinwohl- und zukunftsorientierte Landesentwicklungspolitik ist hinter den geplanten Änderungen nur noch schwer zu erkennen.

1 Stellungnahme zu den einzelnen Elementen der Teilfortschreibung

1.1 Das Zentrale-Orte-Konzept: Die Reform verringert die Steuerungsfähigkeit

1.1.1 Inflationäre Aufstufung widerspricht dem Funktionsversprechen Zentraler Orte.

Staatsregierung konterkariert ihr eigenes (richtiges) Festhalten am ZO Prinzip!

Der Entwurf zur Teilfortschreibung sieht eine umfassende Aufstufung von zentralen Orten sowie die Ausweisung von zahlreichen Mehrfachzentren vor. Dabei wird dem Prinzip der Erreichbarkeit Vorrang gegenüber der Tragfähigkeit eingeräumt und vor allem kommunalen Aufstufungswünschen nachgekommen. Insgesamt ist die Hochstufung von 59 Gemeinden vorgesehen. Neufestlegungen sind von drei Metropolen mit insgesamt sechs Städten, zwölf Oberzentren mit insgesamt 18 Gemeinden sowie 16 eigenständigen Mittelzentren mit insgesamt 26 Gemeinden geplant, ebenso wie die Zuordnung von neun Gemeinden zu bereits bestehenden Mittelzentren (Bayerische Staatskanzlei 2016: 3). Dies führt zu teils höchst verwunderlichen Konstellationen, bspw. , dass allein in Oberfranken statt der bisher vier nun acht Oberzentren ausgewiesen werden und zudem die Zahl der Mittelzentren deutlich erhöht wird.

In der Konsequenz spielt dadurch die Funktionsfähigkeit der einzelnen Zentralen Orten (ZO), an deren Existenz die Staatsregierung nach eigener Aussage bewusst festhalten will, kaum noch eine Rolle. Damit konterkariert die Staatsregierung ihre eigene Politik sowie die zentrale Idee der ZO: Nur wenige Mittel- und Oberzentren können, gemessen an den früher gültigen Ausstattungsmerkmalen, das Versorgungsniveau, das sie versprechen, auch einhalten. Staatliche Garantien für die Versorgungsqualität werden wie bisher nicht gegeben, vielmehr steht die Ausstattung der Zentralen Orte unter einem allgemeinen Finanzierungsvorbehalt; diese wird den Kommunen und ihrer Leistungsfähigkeit überlassen. Damit werden die Steuerungswirkung und die Glaubwürdigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts fast bis zur Unkenntlichkeit geschwächt.

Ein glaubwürdiges und funktionsfähiges Zentrale-Orte-Konzept ist jedoch aus Sicht der Bayerischen Akademie ein wesentliches Instrument, um eine flächendeckende Daseinsvorsorge zu gewährleisten und zu einer nachhaltigen regionalen Entwicklung in ganz Bayern (!!!) beizutragen. Dazu ist es allerdings erforderlich, dass die Zentren die ihnen zugeordneten Funktionen auch erfüllen können (Bartholomae et al. 2012: 4). Die aktuell vorherrschende Ausweisungspraxis in Bayern und der Umgang mit dem Zentrale-Orte-Konzept können dieses Versprechen nicht einlösen, zumal staatliche Garantien für eine Mindestausstattung nicht gegeben werden und keine Instrumente vorhanden sind, die privaten Anbietern von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge Anreize bieten, in die zentralen Orte zu gehen . Das ist übrigens auch ein großes Thema in der Enquetekommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Hierzu hätte man sich vom neuen LEP klare Aussagen gewünscht.

Der wissenschaftliche ‘State of Art’ weist in eine andere Richtung

Zentrale Orte sind die wichtigste Säule bei der Umsetzung des Leitbildes einer dezentralen Konzentration in der Siedlungsentwicklung. Sie sollen über die Bündelung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, von Wohnsiedlungen und gewerblichen Flächen zu einer wirtschaftlich tragfähigen und flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen, die wirtschaftlich durch öffentliche Verkehrsmittel erschließbar ist. Insbesondere das Konzentrationsprinzip im Bereich der Unternehmensansiedlungen und der Arbeitsplätze schafft positive externe Effekte, Fühlungs- und Agglomerationsvorteile. Zentrale Orte sind damit ein bevorzugtes räumliches Organisationsmittel für

eine nachhaltige Raumentwicklung (vgl. Blotevogel u.a. 2002). Eine inflationäre Ausweisung von Zentralen Orten unterläuft diese positiven ökonomischen und ökologischen Effekte.

Die Ausweisung und die Einstufung der Zentralen Orte im vorliegenden neuen LEP Entwurf erfolgen nach unserer Auffassung nicht auf der Basis nachvollziehbarer empirischer Erhebungen von zentralörtlichen Einrichtungen. Dies widerspricht völlig dem Stand der Wissenschaft und Expertendiskussionen. Insbesondere die neu ausgewiesenen Mittelzentren können keinen kritischen Anteil an zentralörtlichen Ausstattungsmerkmalen vorweisen. **Vielmehr werden durch die inflationäre Ausweisung die Konkurrenz um zentralörtliche Einrichtungen verschärft und damit die Tragfähigkeit zentralörtlicher Einrichtungen und damit letztlich die Funktion bereits bestehender zentraler Orte gefährdet.**

In Folge der geplanten Erhöhung der Anzahl der Mittelzentren wird die bisherige zentralörtliche Struktur Bayerns weiter geschwächt. Es besteht zu erwarten, dass neue Mittelzentren versuchen werden, Ansiedlungen insbesondere im Bereich des großflächigen Einzelhandels anzuziehen. Dadurch sind ein steigender Flächenverbrauch zu erwarten und eine weitere Konkurrenz und Schwächung der bestehenden zentralen Orte. Für die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge sind Neuausweisungen von Zentralen Orten in diesem Umfang höchst kontraproduktiv.

Damit stehen aus unserer Sicht die Änderungen der Teilfortschreibung sowohl den Zielen der Reduzierung des Flächenverbrauchs ebenso entgegen wie der Zielsetzung, für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu sorgen.

Den schrumpfenden Regionen schadet man eher

Zentralitätsstufen müssen nach unserer Meinung regelmäßig hinsichtlich ihrer Erfüllung der Einstufungskriterien überprüft und bei Nicht-Erfüllung zurückgestuft werden. Insbesondere in schrumpfenden Regionen ist dies der Fall, um ein leistungsfähiges Versorgungsnetz aufrechterhalten zu können. Eine Rückstufung ist laut Landesentwicklungsprogramm möglich, wird jedoch auch dieses Mal nicht vorgenommen. PÜTZ & SPANGENBERG (2006) sehen eine besonders erfolgreiche Reform des Zentrale-Orte-Konzepts darin, „wenn mit der Anpassung des Zentrale-Orte-Systems eine Reduzierung der Anzahl der Zentralen Orte verbunden ist, [denn dann] können Erreichbarkeitsanalysen und Standortoptimierungsverfahren dazu beitragen, geeignete Standorte zur Bündelung von Infrastruktur auszuwählen, um die Bereitstellung von kultureller, sozialer und technischer Infrastruktur in Umfang und Qualität ausreichend zu sichern“ (Pütz & Spangenberg 2006: 343).

Gerade in schrumpfenden und/oder dünn besiedelten Teilräumen müssen zentrale Orte Ihre Funktion erfüllen können, was sich aufgrund der fehlenden Trag- und Leistungsfähigkeit, die sich aus zu vielen und zu kleinen Zentralen Orten ergibt, sehr problematisch gestaltet (Gemeinsame Stellungnahme der Akademien 2012: 4). Zentrale Orte „sind als Identitäts- und Impulsgeber für ihren Einzugsbereich wesentliche Entwicklungsträger. Damit die zentralen Orte gerade in den dünner besiedelten oder schrumpfenden Teilräumen ihre Funktion erfüllen können, muss ihre Anzahl von heute über 900 (d.h. fast jede zweite bayerische Gemeinde ist ein zentraler Ort!) bereits im LEP deutlich reduziert werden“ (ALR et al. 2012: 4). GREIVING & TERFRÜCHTE (2015) kritisieren in einem Zwischenbericht des Basisgutachtens für die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms

Bayern (LEP) zum Zentrale-Orte-System, dass mit dem LEP Bayern 2013 im Vergleich zu dem LEP 2006 zwar eine Reduzierung der Zentralitätsstufen vorgenommen, aber die absolute Anzahl an Zentralen Orten nicht reduziert wurde (Greiving & Terfrüchte 2015: Folie 3). Gerade im Kontext von Schrumpfungsregionen und Alterungsprozessen ist eine Überprüfung der zentralörtlichen Hierarchiestufe sowie der Anzahl an Zentralen Orten erforderlich. Dabei sollten sowohl Raumstruktur als auch planungspolitische Ziele Berücksichtigung finden und bei Bedarf eine Anpassung vorgenommen werden (Greiving et al. 2014: 22). Dabei müssen die Leistungsfähigkeit und die Glaubwürdigkeit der Zentralen Orte im Zentrum stehen: „Wenige, aber dafür gestärkte und kooperierende Zentrale Orte sind die beste Garantie, eine neuerliche Gebietsreform zu vermeiden“ (ALR et al. 2012: 4).

Schlicht nicht nachvollziehbar!

Trotz dieser massiven Kritik an der vergangenen Reform des LEP sollen nun im Rahmen der Teilfortschreibung des LEP Bayern 2016 erneut Zentrale Orte ausgewiesen bzw. aufgestuft werden. Das Heimatministerium ist nicht nur auf diese Kritik nicht eingegangen, sondern hat es neuerlich unterlassen, **eine empirische Überprüfung der Einstufung bisheriger Zentraler Orte und ihrer Leistungsfähigkeit vorzunehmen**. Eine solche hätte aus unserer Sicht zu Vorschlägen für manche Abstufung von Zentralen Orten höherer Hierarchiestufe geführt. Ohne diese empirischen Grundlagen sind die vorliegende Fortschreibung inhaltlich weder nachvollziehbar noch die inhaltliche Rechtfertigung für weitere Aufstufungen erkennbar.

Pyrrhussieg für Kommunen! Tragfähigkeit wohl nicht gesichert

Für die Kommunen, denen zu Liebe man diese Aufstufung wohl vornehmen will, ist dies ein Pyrrhussieg: mit der Aufstufung ist nämlich **keinerlei Garantie verbunden, dass bisher mit der Hierarchiestufe in Verbindung gebrachte Versorgungseinrichtungen auch tatsächlich vorgehalten werden**. Der wohlklingenden Aufforderung an die Fachplanungsträger und die Regionalen Planungsverbände, darauf hinzuwirken, „dass diese Zentralen Orte ihre Versorgungsfunktion umfassend wahrnehmen können“ (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat 2016a: 2.1.11 (G), 5) stehen der Verzicht auf die Nennung von verbindlichen Ausstattungsmerkmalen bzw. Versorgungsqualitäten und die Nichterwähnung jeglicher staatlicher Garantieleistung entgegen. Das Zentrale Orte-Konzept bleibt damit und wird wohl noch mehr ein zahnloser Tiger: **Die Einstufung als Zentraler Ort wird zum „Titel ohne Mittel“**. Investoren und Bürgerinnen, die eine zentralörtliche Versorgungsqualität erwarten, werden enttäuscht, und ein Imageverlust der Kommunen ist vorprogrammiert. Für die staatliche Planungspolitik entsteht so ein weiterer Glaubwürdigkeitsverlust.

Was ist entscheidender? Tragfähigkeit oder Erreichbarkeit?

In den bayerischen peripheren und Schrumpfungsräumen ist insbesondere ein leistungsfähiges Netz an Mittelzentren entscheidend, um eine gute Qualität der Daseinsvorsorge vorzuhalten und die

Raum- und die Entwicklung von Kleinzentren zu stabilisieren. Darauf bauen z.B. auch die Instrumente der Integrierten Ländlichen Entwicklung oder des städtebaulichen Programms zur Kooperation von Kleinstädten im ländlichen Raum entscheidend auf. **Im vorliegenden Entwurf der Teilfortschreibung werden Erreichbarkeitskriterien der Tragfähigkeit vorgezogen. Wir halten das für den falschen Anstz:** Gerade Mittelzentren sind in ihrer Funktionsfähigkeit vom Aspekt der Tragfähigkeit und damit von einem ausreichend großen Nachfragepotenzial abhängig (Gather 2003: 214). Bereichsbildend wirken dabei nicht nur die Einwohnerzahl eines Zentralen Ortes, sondern auch die Größe des umliegenden Verflechtungsbereiches, um eine wirtschaftliche Auslastung der Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Relevant ist dabei insbesondere der **Versorgungsbereich**, also die Anzahl der mitversorgten Bevölkerung sowie die Bereichsbildungsfähigkeit eines Ortes, aus der sich die Zentralität eines Ortes ableiten lässt (Greiving et al. 2014: 95). **Im Rahmen der Teilfortschreibung wird jedoch auf die Ausweisung von Versorgungsbereichen vollständig verzichtet.**

Es wird nicht klar genug gemacht, warum im Entwurf die Erreichbarkeit, so wichtig sie auch aus Sicht des ländlichen Raumes ist, über das Kriterium der Tragfähigkeit gestellt wird. Erreichbarkeitsdefizite sind nach wissenschaftlichem Diskurs nur dort auszumachen, „von wo aus mehr als 30 Minuten PKW-Fahrzeit zur Erreichung des nächsten Mittelzentrums und/oder mehr als 60 Minuten PKW-Fahrzeit zur Erreichung des nächsten Oberzentrums benötigt werden“ (Pütz & Spangenberg 2006: 338). Erreichbarkeitsstandards mit dem Öffentlichen Personennahverkehr liegen bei einer Reisezeit zwischen 30 und 60 Minuten zu Mittelzentren sowie zwischen 60 und 90 Minuten zu Oberzentren (Greiving et al. 2014: 49). **Eine exemplarische Überprüfung der neu ausgewiesenen Mittelzentren zeigt jedoch, dass Erreichbarkeitsdefizite nicht als Begründung für die Aufstufung erhalten können** (Boß und Miosga 2016). Vielmehr ist durch das LEP 2013 bereits eine Überversorgung mit Mittel- und Oberzentren gegeben (vgl. Gemeinsame Stellungnahme 2012)

Fazit: Durch die Ausweisung zu vieler Zentrale Orte in zu geringen Distanzen zueinander, die zudem ihre zentralörtliche Funktion nicht glaubwürdig erfüllen, ist eine Bereichsbildungsfähigkeit nicht mehr gegeben. Die daraus resultierende mangelnde Tragfähigkeit der Einrichtungen und Infrastrukturen wirkt sich langfristig negativ auf die Sicherstellung der zentralörtlichen Versorgung bzw. der regionalen Daseinsvorsorge aus.

Daher ist die weitere umfangreiche Ausweisung von Zentralen Orten wie im LEP-E vorgesehen abzulehnen.

1.1.2 Mehrfachzentren widersprechen zentralörtlichem Bündelungsprinzip

Im LEP-E werden verstärkt **Zentrale Doppel- und Mehrfachorten** ausgewiesen, die den zentralörtlichen Versorgungsauftrag gemeinsam wahrnehmen sollen (LEP-E 2.1.10). Diese sind aus planerischer Sicht nur dann sinnvoll, wenn sie gemeinsam einen Versorgungsbereich herausbilden sowie durch Kooperationen den entsprechenden zentralörtlichen Funktionszuweisungen in vollem Umfang nachkommen können. Grundsätzlich sollten Zentrale Mehrfachorte nur dann ausgewiesen werden, wenn dies räumliche oder funktionale Gegebenheiten nötig machen. „Es sollte nicht alleine der Tatbestand, dass mehrere Orte innerhalb eines Mittelbereichs einen (sich ergänzenden!) Versorgungsbeitrag leisten, zum Anlass für die Festlegung eines Verbundes genommen werden, sondern zusätzlich ein raumordnerisches Kooperationserfordernis bestehen, weil ein monozentraler

Ort alleine nicht tragfähig ist oder aber sich nicht in zumutbarer Erreichbarkeit befindet“ (Greiving et al. 2015b: 46).

Staatsregierung wird ihren eigenen Grundsätzen untreu

Die geplante umfangreiche Ausweisung von Mehrfachorten ist schon aufgrund der genannten Anforderungen an die Ausweisung Zentraler Mehrfachorte sowie im Hinblick auf die große Anzahl der geplanten Ausweisung von Mehrfachorten und deren räumlicher Ausdehnung sehr kritisch zu beurteilen. Zudem widerspricht sie den Vorgaben des LEP Bayern 2013 hinsichtlich der Berücksichtigung der Bündelungsfunktion, nach der die Ausweisung von Mehrfachorten nur dann erfolgen sollte, „wenn ansonsten die flächendeckende Versorgung mit den zentralörtlichen Einrichtungen nicht sichergestellt wäre“ (LEP Bayern 2013: zu Kap. 2.1.2, 24.). Da selbst bei einer Reduktion der Anzahl zentraler Orte keine Erreichbarkeitsprobleme zu erwarten wären, ist dieses Argument für die Ausweisung von problematischen Mehrfachzentren nicht stichhaltig. Zudem gibt es weder spezifische Kooperationsanreize für die Kommunen in den Mehrfachzentren noch wird damit eine vertraglich verbindliche Kooperation verbunden (z. B. in Form eines landesplanerischen Vertrags). Vielmehr wird nahegelegt und empfohlen, einen solchen abzuschließen, während die Ausweisung als Mehrfachzentrum diesem voraus geht und nicht daran gebunden ist. Damit erschließt sich die Sinnhaftigkeit dieser Neuausweisungen nicht. **Statt erneuter Ausweisungen und Aufstufungen sollte vielmehr die Sicherung bestehender Strukturen der regionalen Daseinsvorsorge bzw. die Erfüllung der zentralörtlichen Funktionen bereits bestehender Zentraler Orte gewährleistet werden.**

1.1.3 Metropole

Warum kein schlüssiges Konzept?

Der Entwurf für die Teilfortschreibung sieht die Ausweisung von Metropolen als zusätzliche zentralörtliche Hierarchiestufe vor. Mit der Ausweisung sind jedoch ebenfalls keine verbindlichen landesplanerischen Ziele verbunden. Vielmehr handelt es sich offenbar um Oberzentren „de luxe“. Der Sinn und eine mögliche Wirksamkeit dieser zusätzlichen Hierarchiestufe sind nicht erkennbar. Semantisch nähert sich die Teilfortschreibung damit dem Konzept der Metropolregion der Bundesraumordnung an, ohne jedoch konzeptionell Berührungspunkte aufzugreifen und auszubauen. **Eine Ausweisung von zentralörtlichen Versorgungsbereichen mit metropol- regionaler Bedeutung könnte jedoch Sinn machen, um die Funktionsfähigkeit von Metropolregionen zu sichern.** Solche Funktionen befinden sich jedoch bereits jetzt zum Teil außerhalb der Kernstädte (Flughäfen, Logistikzentren, Wissensinfrastruktur...).

Dies ist aber im Entwurf nicht vorgesehen. Ohne eine klare Konzeption und die Verbindung mit konkreten planerischen Zielen bleibt dieser Titel inhaltsleer. Eine weitere Konzentration von Wirtschaftseinrichtungen in den Metropolen kann hingegen sogar kontraproduktiv wirken, da sie die ohnehin hohe Zuwanderung in die Metropolen noch beschleunigen und damit die Überhitzungs- und Überlastungserscheinungen dort verschärfen könnte. Dies steht dem Ziel einer ausgewogenen Raumentwicklung und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen Bayerns entgegen.

Daher sollte u.E. auf die Ausweisung von Metropolen verzichtet werden, es sei denn, es wird ein in sich und mit dem Verfassungsauftrag der Gleichwertigkeit stimmiges Konzept vorgelegt.

1.2 Raum mit besonderem Handlungsbedarf

Gießkane kann keine gezielte Landesentwicklungspolitik ersetzen!

Die den RmbH zugeordneten Kommunen sollen um elf Landkreise inklusive zwei kreisfreier Städte, sowie 150 Einzelgemeinden erweitert werden (LEP-E, Anhang 2 Strukturkarte).

Diese massive Ausweitung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf ist aus planerischer Sicht abzulehnen.

Die Benennung von „Räumen mit besonderem Handlungsbedarf“ ist aus der Sicht der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen Bayerns und vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einer Stärkung von ländlichen und altindustrialisierten Räumen mit strukturellen Problemen grundsätzlich zu begrüßen. Die Identifikation von solchen Räumen mit erhöhtem Handlungsbedarf im Bereich der Sicherung der Daseinsvorsorge, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bearbeitung der Folgen des demografischen Wandels ist eine entscheidende Voraussetzung, um spezielle Förderinstrumente zu entwickeln und Fördermittel zu konzentrieren und dorthin zu lenken, wo der Bedarf am größten ist. In diesem Raum gilt das Vorrangprinzip (LEP Bayern 2013: Kap 2.2.4, 29), wonach diese Gebiete bevorzugt zu entwickeln sind. Demnach sollen Planungen und Maßnahmen zur Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die Ausweisung räumlicher Förderschwerpunkte, die entsprechenden Fördermaßnahmen und die Verteilung der Finanzmittel sowie weitere Aktivitäten zur Gewährung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen vorrangig auf diese Gebiete konzentriert werden.

Der Teilraum mit besonderem Handlungsbedarf, so wie er im LEP Bayern 2013 auf der Basis der 85 %-Schwelle (in Bezug auf den Bayerischen Durchschnitt) abgegrenzt wurde, ist jetzt schon für das Setzen gezielter, räumlich konzentrierter und damit besonders wirksamer Entwicklungsimpulse zu unspezifisch. Mit der Ausweisung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf sollte bekanntlich ursprünglich eine Reduzierung des Umgriffs der bisher als „ländliche Teilräume, deren Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll“ (LEP Bayern 2006: Begründung A I zu Kap. 1.3, 75) ausgewiesenen Gebiete erreicht werden, um knappe Finanzmittel besser zu konzentrieren und weniger nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen. Bereits die Schwelle von 85 % des Durchschnitts führt jedoch zu einer Gebietskulisse, der ein Fünftel der Bevölkerung und etwa ein Drittel der Fläche Bayerns angehört (Koch 2013: 139).

Die erneute Ausweitung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf ist hingegen mit einer wiederum vergrößerten Gebietskulisse sowie einem weiteren Verwässerungseffekt verbunden, wenn nicht die Fördermittel in entsprechendem Umfang erhöht werden. Sollte dies der Fall sein, bleibt das Problem der mangelnden Konzentration des Mitteleinsatzes innerhalb des RmbH. Nach dem neuen Entwurf der Verordnung über das LEP Bayern soll die Schwelle nun auf 90 % angehoben und auf Gemeinden außerhalb der festgelegten Kreisregionen erweitert werden. Die flächenhafte Ausweisung von Räumen mit besonderem Handlungsbedarf und damit die Schaffung einer flächenhaften Fördergebietskulisse werden den sehr heterogenen Herausforderungen und Problemlagen in den einzelnen Teilräumen nicht gerecht. Der Raum mit besonderem

Handlungsbedarf weist so unterschiedliche Strukturen insbesondere hinsichtlich Demographie, Wirtschaft und Strukturen der regionalen Daseinsvorsorge auf, dass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben ist. **Im Hinblick auf das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Bayern und der regional differenzierten Handlungserfordernisse ist es nicht ausreichend, die verschiedenen Teilräume an identischen regionalökonomischen Parametern zu messen.** Daher stehen die aktuell geplanten Änderungen der Teilfortschreibung des LEP Entwicklungsansätzen entgegen, die an die spezifischen räumlichen Gegebenheiten angepasst sind. An dieser Stelle soll weder die Notwendigkeit der verstärkten Förderung von Kommunen im bestehenden Teilräumen mit besonderem Handlungsbedarf noch eine grundsätzliche Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung in Frage gestellt werden.

Allerdings sind wir der Meinung, dass die strukturelle Differenzierung, die innerhalb des Teilraums mit besonderem Entwicklungsbedarf vorzufinden ist, es nicht nur rechtfertigt, sondern sogar erfordert, die Förderintensität auch innerhalb dieser Gebietskategorie räumlich zu differenzieren. So sollten – entsprechend dem ursprünglichen Gedanken – Teilräume, deren Strukturschwäche überdurchschnittlich ausgeprägt ist, auch besonders intensiv gefördert werden, um den sozialen und ökonomischen Zusammenhalt insgesamt sicher zu stellen.

Zur Abgrenzung diese besonders zu fördernden Teilräume könnten die 80 % Schwelle wieder herangezogen werden (Abweichung vom Bayerischen Durchschnitt größer 20 %) und weitere Kriterien wie eine besonders kritische demographische Situation (Abwanderung, Alterung, Schrumpfung), eine unterdurchschnittliche Arbeitsmarktentwicklung oder eine hohe Auspendlerquote Berücksichtigung finden (vgl. dazu auch Koch 2013 und 2014). Innerhalb einer derart verkleinerten Gebietskulisse (Regionen mit überdurchschnittlich ausgeprägten Strukturproblemen im Teilraum mit besonderem Handlungsbedarf) sollten gezielt räumlich konzentrierte Entwicklungsimpulse gesetzt werden, die eine ausstrahlende Wirkung auf ihr Umfeld erzeugen.

Grundsätzlich besteht der Vorteil für viele Gemeinden als Teil des RmbH darin, von vielfältigen staatlichen Stellen besondere finanzielle Förderung zu erhalten. Mit der umfassenden Ausweitung des RmbH ist zu befürchten, dass dieser für andere Ministerien und staatliche Stellen nicht mehr als Rahmen für Fördermittel taugt, da er zu groß und zu unspezifisch angesetzt ist.

Damit geht das StMFLH mit der Fortschreibung des LEP das Risiko ein, die eigene Steuerungswirkung und damit den eigenen Einfluss auf die Entwicklung Ländlicher Räume zu schwächen.

1.3 Anbindegebot

Ist uns die in Hochglanzbroschüren hochgehaltene Kulturlandschaft nur noch so wenig wert? Siegt der Kommerz über Heimat und bayerische Identität?

Vielleicht mag überraschen, dass die Akademie Ländlicher Raum der den ländlichen Kommunen dienenden Lockerung des Anbindegebots so ablehnend gegenübersteht.

Warum?

Es sind die Sorge um unsere bayerische Kulturlandschaft, die in Sonntagsreden und Hochglanzbroschüren hochgehalten und trotzdem tagtäglich beschädigt wird, und es sind ganz pragmatische und fachliche Gründe, wie sie nachfolgend dargelegt werden:

Das Anbindegebot im LEP 2103 ist bereits mit zahlreichen Ausnahmetatbeständen versehen. Dies wurde bereits seitens der ALR als Aufweichung scharf kritisiert (vgl. u.a. Gemeinsame Stellungnahme der Akademien 2012). Im Rahmen der Reform sollen nun weitere Ausnahmetatbestände angeführt werden. Dies widerspricht aber wesentlichen im LEP verankerten Zielen und Grundsätzen des Vorrangs der Innenentwicklung, der Verminderung des Flächenverbrauchs und des Erhalts kompakter Siedlungsstrukturen und des Schutzes, der Pflege und Entwicklung der bayerischen Kulturlandschaft. Schon im Verfahren des LEP 2013 wurde betont, dass die Innenentwicklung einer Kommune unbedingt Priorität vor der Außenentwicklung haben sollte (Gemeinsame Stellungnahme der Akademien 2012: 4).

Die pauschale **Zulassung von Gewerbe- und Industriegebieten an Autobahnanschlussstellen oder vierstreifigen autobahnähnlich ausgebauten Straßen** ohne weitere Einschränkungen bedeutet u.E. einen **Dambruch** gegenüber der bisherigen Lenkung der Entwicklung auf bestehende Siedlungsstrukturen. In der Folge besteht die Gefahr einer explosionsartig zunehmenden Flächeninanspruchnahme durch Gewerbegebiete, die sich perlenkettenartig entlang der Autobahntrassen aufschnüren. Es besteht die Gefahr, dass Kommunen in einen Ausweisungs- und Ansiedlungswettbewerb gedrängt werden, um den „first mover advantage“ zu realisieren. Obergrenzen bezüglich Anzahl und Größe werden nicht definiert. Eine expansive ungeplante und unkoordinierte Ausweisung von Gewerbeflächen ist die Folge, führt unweigerlich zu einem scharfen Wettbewerb und birgt das Risiko von Dumping-Preisen und in der Folge von unwirtschaftlichen Investitionen. Ein ungeordneter Wettlauf um die Ausweisung von Gewerbegebieten kann zu Überangeboten, dauerhaften Leerständen und Preisverfall führen. Die Kommunen bleiben letztlich auf den erheblichen Folgekosten sitzen. Zudem sind Erschließung und Unterhalt von nicht angebotenen Siedlungsgebieten teurer und aufwändiger und bergen ein weiteres Kostenrisiko für die Kommunen. Nichtangebundene Gewerbegebiete erschweren eine Anbindung an öffentliche Verkehrsnetze, erschweren Strategien zur Steigerung der Energieeffizienz und Einsparung von Energie.

Die bestehenden Ausnahmetatbestände, die bereits Logistikunternehmen und produzierende Betriebe ab 3 ha vom Anbindegebot befreien, sind nach unserer Auffassung ausreichend. Die politische Absicht, nun insbesondere auch kleinteilige Gewerbebetriebe abseits bestehender Orte an Ausfahrten mehrspuriger Straßen anzusiedeln, erschließt sich nicht. Eine kursorische Überprüfung hat ergeben, dass insbesondere in ländlichen Räumen an betreffenden Ausfahrten vielfältige andere Belange einer Ansiedlung von Gewerbebetrieben entgegenstehen (Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete, Bannwald, bestehende Vorranggebiete der Regionalplanung oder Grünzüge sowie Landschaftsschutzgebiete). Gerade in dünn besiedelten, strukturschwachen Räumen mit intakter Kulturlandschaft wird deshalb eine Ansiedlung an Ausfahrten mehrspuriger Straßen häufig nur mit massiven Nutzungskonflikten oder einem starken Eingriff in bestehende Kulturlandschaften bzw. gar Schutzgebiete möglich sein.

Die gleichen Folgewirkungen hat die pauschale **Zulassung von interkommunalen Gewerbe- und Industriegebieten**. Diese führen nicht zwangsläufig zu einer effizienteren Erschließung oder zu einem sinkenden Flächenverbrauch. Oftmals werden sie in Nähe von Gemeindegrenzen und somit

außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen umgesetzt. Zudem sind sie weder in Zahl noch in der Größe begrenzt oder an die Herausnahme bestehender, noch nicht erschlossener Gebiete aus der Flächennutzungsplanung gebunden. **Auch mit diesem Ausnahmetatbestand wird eine Beschleunigung des Flächenverbrauchs erzeugt.** Es besteht auch hier die Gefahr, dass sich interkommunal kooperierende Kommunen in einen ruinösen Wettbewerb um Flächenausweisungen begeben, mit dem Ziel als erste mit einem neuen Flächenangebot auf dem Markt zu sein.

Die Ausnahme für **überörtlich raumbedeutsame Freizeitanlagen oder dem Tourismus dienende Einrichtungen** öffnet ebenfalls die Schleusen für Großprojekte wie Center-Parks oder Themenparks, die bisher aufgrund des Schutzes der wertvollen Kulturlandschaft weitgehend vermieden werden konnten. Solche Investitionsprojekte in flächenextensive künstliche Erlebniswelten werden in der Regel von großen Kapitalgesellschaften durchgeführt **und bringen wenig Wertschöpfung in die Region.** Hingegen erzielen sie einen großen Anteil ihrer Umsätze aus dem Merchandising und aus in der Summe großflächigem Einzelhandel mit innenstadtrelevanten Sortimenten. Der Flächenverbrauch, die Beeinträchtigung der Kulturlandschaft und geringe ökonomische Effekte für die Region sprechen gegen diese Ausnahmen.

Die **Zulassung der Ausweisung von nicht angebotenen Gewerbe- und Industriegebieten, um auch kleinflächigen, handwerklich geprägten Betrieben Ansiedlungs- bzw. Erweiterungsmöglichkeiten zu geben,** wirkt ebenfalls kontraproduktiv. Indem raumordnerisch eine Trennung von Dorfgebieten und Gewerbe befördert wird, werden faktisch Begehrlichkeiten von ‚reinen Wohnnutzern‘ zur ‚Gebietserhaltung‘ geweckt und zugleich Abwägungsspielräume der Gemeinden und Gerichte verkleinert. **Ein LEP, das das Primat der Innenentwicklung und Anbindung für das örtliche Gewerbe aufgibt, entzieht der Mischung die Legitimation und verbannt das Wirtschaftsleben aus den Dörfern.** Damit entzieht das LEP den Mischgebieten im ländlichen Raum aber ihre wesentliche Kapazität auch zur Integration von Zuwanderern.

Angesichts der Tatsache, dass derzeit in der BauNVO in der Stadt eine Renaissance gemischter Gebiete eingeleitet wird (‚Urbanes Gebiet‘), wirkt ein im ländlichen Raum auf Funktionstrennung setzendes LEP anachronistisch. Nicht selten sind es genau diese kleinen handwerklichen Betriebe, die zur funktionalen Stabilisierung von Ortskernen insbesondere im ländlichen Raum beitragen. Verschwindet das Handwerk aus dem Ortskern und auch aus dem Ort insgesamt, geht diese Funktion verloren und die Orte werden abgewertet.

Zudem widersprechen diese pauschalen Ausnahmetatbestände dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern herzustellen. Sie wirken unabhängig von den strukturellen Verhältnissen und eröffnen insbesondere Kommunen in strukturstarken Räumen weitere Expansionsmöglichkeiten. Damit wird die Konkurrenz für strukturschwache Räume unnötig verschärft und ihre schwierige Position noch verschlechtert.

Der im LEP-E vorgeschlagene Weg, in den grenznahen Gebieten und in besonders strukturschwachen Gemeinden, über erleichterte Zielabweichungsverfahren die Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete zu erleichtern, führt in die Irre. Zum einen kann es nicht sein, sich aufgrund einer liberaleren Praxis in den Nachbarländern auf einen Anpassungsprozess nach unten („Race to the bottom“) einzulassen und Schutzstandards dem vermeintlichen Wettbewerbsvorteil zu opfern. Dies lässt außer Acht, dass gerade Gewerbe- und Industrieansiedlungen auch einem erheblichen Fördergefälle unterliegen oder sich aus strukturellen Gründen andere Räume jenseits der Grenze als

günstiger erweisen **und nicht das Flächenangebot ausschlaggebend ist**. In der Folge ergeben sich wiederum enorme Risiken für Kommunen, die sich in einen Flächenausweisungswettbewerb begeben. Das Beispiel in den neuen Bundesländern sollte abschreckend genug sein.

Dies gilt analog **für die besonders strukturschwachen Kommunen, denen ebenfalls Zielabweichungsverfahren zur Gewerbe- und Industrieflächenausweisung erleichtert werden** sollen. Dies impliziert, dass nicht die Strukturschwäche, sondern ein Mangel an großen Flächenangeboten die Ursache für die Entwicklungsprobleme darstellen würde. Dies ist aus unserer Sicht aber zu bezweifeln! Für die Kommunen mit besonderer Strukturschwäche ist das Risiko versunkener Investitionen besonders groß, da sie in einer ohnehin finanziell enorm angespannten Lage wirtschaften müssen. Mit diesem Ausnahmetatbestand nun einen unkoordinierten Wettlauf um Flächenausweisungen loszutreten und die Kommunen ins Risiko zu schicken, ist geradezu unverantwortlich.

Eine gewerbliche Siedlungsflächenentwicklung außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen ist auch deshalb abzulehnen, da dafür keine umfassenden Bedarfsanalysen vorliegen. In Regionen, die Bedarfsanalysen durchgeführt haben, konnte sogar nachgewiesen werden, dass dem ermittelten Bedarf **bereits heute ein Überangebot an Flächen** entgegensteht. Weitere Flächenausweisungen beschleunigen den Wettbewerb und erhöhen die Risiken.

Die **Lockerung des Anbindegebots** wird zu einem beschleunigten Flächenverbrauch führen; der erhoffte und von ländlichen Kommunen ersehnte wirkungsvolle Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist zweifelhaft. Zudem leistet gerade diese Lockerung zu den Zukunftsfragen der Senkung des Ressourcenverbrauchs und des Boden- und Klimaschutzes keinen Beitrag. Sie widerspricht –auch wenn das vehement von den Kommunen bestritten wird– damit dem Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung, dem sich Bayern doch auch verpflichtet sieht.

Die Akademie Ländlicher Raum ist gerade auch auf Grund ihrer jahrelangen erfolgreichen Zusammenarbeit mit ländlichen Kommunen nicht wirklichkeitsfremd und sagt ja zu Ausweisungen im Außenbereich – aber nur unter Auflagen. Eine weitere Ausweisung von Flächen im Außenbereich für die gewerbliche oder touristische Entwicklung sollte daher nur in streng gefassten Ausnahmen zugelassen und an klare Kriterien geknüpft und keinesfalls regelhaft zugelassen werden.

Mögliche Kriterien könnten sein: ein Nachweis, dass auf regionaler Ebene tatsächlich Bedarfe bestehen und nicht eine angebotsorientierte Expansionsstrategie verfolgt wird (bspw. durch regionale Bestands und Bedarfsanalysen sowie strategische Entwicklungskonzepte); die Vorlage interkommunaler Kooperationsvereinbarungen; der Aufbau eines regionalen Flächenpools und nach Möglichkeit im Gegenzug die Rücknahme kommunaler Entwicklungsflächen aus der Bauleitplanung. Bei der regionalen bzw. interkommunalen Entwicklungskonzeption muss eine insgesamt schlüssige Strategie zur Schonung der Flächenressourcen, zur Innenentwicklung und zur funktionalen Stärkung von Siedlungskernen vorgelegt werden. Zudem sollte im Falle von Neuausweisungen von Flächen an einem glaubwürdigen Nachweis festgehalten werden, dass diese für die Entwicklung der Gemeinde existenziell sind und die **Entwicklungsbedürfnisse nicht im Bestand und im Innenbereich** erfüllt werden können.

Neuausweisungen bspw. für interkommunale Gewerbegebiete sollten daran gebunden werden, dass an anderer Stelle Flächen aus der Planung genommen werden, um möglichst eine **neutrale Flächenbilanz** zu erreichen. Zudem muss ein wirksamer Beitrag zu einer ausgewogenen

Raumentwicklung und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse plausibel nachgewiesen werden. In bayerischen Kommunen im Grenzgebiet ist ein Wettlauf um die Ausweisung von Gewerbeflächen im Rahmen möglicher Zielabweichungsverfahren unbedingt zu vermeiden. Aus fachlicher Sicht dürfen offensichtlich geringere oder „flexibel“ gehandhabte raumplanerische Standards in den Nachbarländern (z.B. Österreich) nicht der Maßstab sein. Vielmehr sollte ein bilateraler Austausch über eine grenzüberschreitende, nachhaltige Raumordnung stattfinden.

Mehr Gestaltungskraft an Regionale Planungsverbände!

In der Heimatstrategie des STMFLH ist festgehalten, die Regionalen Planungsverbände und damit die Planung vor Ort zu stärken. Im aktuellen Entwurf der LEP-Fortschreibung findet sich dieses Ziel jedoch nicht. Gerade im Bereich der Gewerbeentwicklung könnte den Regionalen Planungsverbänden die Rolle zu kommen, großflächige GE und GI Gebiete an Autobahnausfahrten oder abseits bestehender Siedlungen zu steuern, etwa durch „Industrie- und Gewerbeschwerpunkte“ als Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung. Selbst wenn die Regionalen Planungsverbände im Einvernehmen mit den Kommunen solche Flächen ausweisen wollten, stehen Ihnen das LEP und das BayLplG entgegen. Gemäß Art. 14 BayLplG sind in den Regionalplänen nur solche VR und VB Gebiete festsetzbar, die im Landesentwicklungsprogramm bestimmt sind.

Deshalb sollte im aktuellen LEP-E den Regionalen Planungsverbänden und damit den Kommunen zumindest die Möglichkeit gegeben werden, auf freiwilliger Basis über VR und VB-Gebiete die regionale Gewerbeflächenentwicklung zu steuern. Das offenkundige Ziel einer Kommunalisierung der Landes- und Regionalplanung in Bayern gebietet es, den kommunal verfassten Regionalen Planungsverbänden diese Möglichkeit nicht zu verschließen.

Das Ziel, mit einer Lockerung des Anbindegebotes die Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden zu stärken, wird sich durch den absehbaren ruinösen Wettbewerb und eine Entwertungsspirale landschaftlicher Qualitäten und Bodenwerte, in die viele Gemeinden im ländlichen Raum geraten werden, in das Gegenteil verkehren.

Gleichzeitig wird den Kommunen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach wie vor dort vorenthalten, wo es um ihre Entwicklungen im unmittelbaren Außenbereich geht: Bei der Privilegierung isolierter agrar-industrieller Anlagen durch das Bau- (§ 35) und Immissionschutzrecht (GIRL).

Wo bleibt hier die Landesentwicklung?

Während die bäuerliche Tierhaltung (und damit auch viele andere Formen gemischter Nutzung) aus den Dörfern verdrängt werden, sind extrem große Stallungen noch immer als 'bäuerliche Landwirtschaft' etikettiert, obwohl sie mit deren sozialen, ökologischen und ökonomischen Leistungen für den ländlichen Raum schon längst nichts mehr zu tun haben. Auch hier geht es darum, neben dem Tierwohl und dem Ressourcenschutz (insbesondere der dramatischen Verschlechterung der Grundwasserqualitäten) eine lebenswerte Umwelt als für die Zukunft ländlicher Räume entscheidenden Faktor anzuerkennen.

Die Frage der Privilegierung von großen Stallungen ist eine zentrale Angelegenheit der Landesentwicklung; sie kann u.E. nicht mit Verweis auf die europäische Umweltverträglichkeitsprüfung beantwortet werden, auch weil die dort geltenden Zahlengrenzen für die bayerische Kulturlandschaft viel zu hoch angesetzt sind. **Daher sollten die etwa aus dem**

Bundesumweltministerium genannten Obergrenzen nicht von vornherein als landwirtschaftsfeindlich betrachtet, sondern hinsichtlich ihrer Strukturverträglichkeit mit den bayerischen Kulturlandschaften ergebnisoffen diskutiert werden.

Unsere Meinung ist: Das LEP muss, wie auch hinsichtlich der Freileitungen und Windenergieanlagen, in den zentralen Zielkonflikten der Bauleitplanung und des Immissionsschutzes im Innen- und Außenbereich der ländlichen Räume jene räumlich-programmatische Rolle übernehmen, die ihr von Seiten der Raumordnung und der Bauleitplanung zukommt. Dazu sind insbesondere bei Fragen der innerörtlichen Nutzungsmischung, der Anbindung und der Größenbegrenzungen von Anlagen räumliche Entwicklungsziele vorzugeben, die es den Gemeinden erlauben, das Gemeinwohl gegenüber Partikularinteressen durchzusetzen und dadurch auch und gerade für private Zukunftsinvestitionen attraktiv zu bleiben.

Das LEP wird nur dann wirksamer Teil einer Heimatstrategie für den ländlichen Raum Bayerns, wenn es mit einem positiven Leitbild der den Menschen in allen Umfragen so wichtigen Bayerischen Kulturlandschaft verbunden wird; das soll aber nicht nur in den Präambeln und Verlautbarungen der Fall sein, sondern in den konkreten Zielregelungen des LEP selbst (siehe dazu auch nächstes Kapitel).

1.4 Höchstspannungsfreileitungen – Wo bleibt ein Landschaftskonzept?

Der Entwurf sieht die Einführung von pauschalen Mindestabständen zu Höchstspannungsleitungen vor (LEP-E, Nr. 6.1.2) von 200 m im Außenbereich und 400 m im Innenbereich.

Ausreichende Abstände zwischen Wohnnutzungen und Freileitungen sind eine im Grundgedanken richtige Vorsorge zum Schutz von Siedlungsräumen vor zerschneidenden oder visuell bzw. landschaftsästhetisch maßstabssprengenden Infrastrukturen. Nach den in der Bayerischen Bauordnung geregelten Mindestabständen von Windenergieanlagen zu Siedlungsräumen (die freilich mit 10 H um ein Vielfaches zu hoch angesetzt wurden; 4-6 H hätten völlig ausgereicht) (vgl. Gemeinsame Resolution zum Ausbau Erneuerbarer Energien 2014) ist aber auch diese Einzelregelung **nicht in eine zukunftsfähige Gesamtkonzeption zur Landschaftsentwicklung** in Bayern eingebunden und kann sie erst recht nicht ersetzen.

Tatsächlich führen die europäischen Naturschutzregelungen in örtlichen Planungsentscheidungen dazu, dass Standorte und Trassen von großen Infrastrukturen in die unmittelbare Nähe der Siedlungsräume, also in die Alltagslandschaften gedrückt werden. In der Bevölkerung entwickelt sich aber zunehmend Unverständnis gegenüber Regelungen, die v.a. dem Artenschutz größere Abstände und Pufferzonen zu Freileitungen und Windrädern zubilligen, als Wohnnutzungen.

Das LEP entbehrt mit diesen Einzelregelungen eines nachvollziehbaren Konzeptes zum Schutz, zur Fortentwicklung und Gestaltung der Bayerischen Kulturlandschaften. Dieses wäre aber als wichtiger Baustein einer erfolgreichen (Heimat-)Politik für den Ländlichen Raum anzusehen; Landschaftsqualitäten sind ein ganz wesentlicher Faktor für Menschen, im Ländlichen Raum leben und arbeiten zu wollen.

Es braucht daher in Bayern moderne, entwickelnde und gestaltende – dabei die überlieferten und identitätsstiftenden Strukturen in Wert setzende und schützende – Landschaftskonzepte. Die

Regionen bilden dabei genau diejenige (Maßstabs-)Ebene, auf der eine landschaftsbezogene Infrastrukturentwicklung geplant werden kann. **Diese Aufgabe der Regionen sollte im LEP explizit bekräftigt werden.**

Hierfür brauchen die Regionen Spielräume; es ist deswegen höchst widersprüchlich und kann im Raum nicht gelöst werden, wenn in Bayern sowohl Siedlungsräume als auch exponierte Hangkanten von Freileitungen und Windenergieanlagen (LEP 2013, 7.1.3) freigehalten werden sollen.

Das Verbot der Errichtung dieser Anlagen an exponierten Standorten führt aufgrund der üblichen Höhe von WEA und HGÜ neuester Generation nicht zu einer Reduktion der visuellen Wirkung, schränkt aber die Spielräume einer landschaftsgerechten und möglichst siedlungsfernen Anordnung ein.

Diese Masten lassen sich nicht verstecken, jedoch unter Umständen viel besser landschaftlich einfügen, wenn sie zu den Morphologien der Naturräume in Bezug gesetzt werden. Eine lokale Akzeptanz in der Bevölkerung lässt sich dann entwickeln, wenn die Standorte landschaftlich als sinnstiftend wahrgenommen werden. Dies kann gerade bei ‚schutzwürdigen‘ Tälern und auf landschaftsprägenden Geländerücken durchaus der Fall sein. In Frankreich, Belgien oder Schottland gelten entsprechende Empfehlungen der Raumplanung.

Daher ist aus unserer Sicht der folgende Grundsatz zu streichen: „7.1.3 Erhalt freier Landschaftsbereiche. (G) Freileitungen, Windkraftanlagen und andere weithin sichtbare Bauwerke sollen insbesondere nicht in schutzwürdigen Tälern und auf landschaftsprägenden Geländerücken errichtet werden.“

2 Fazit : Entwurf zum LEP bitte nachbessern!

Die geplanten Änderungen im Rahmen der Teilfortschreibung werden nicht in Bausch und Bogen kritisiert, aber es besteht, wie ausführlich dargelegt, noch ein erheblicher Nachbesserungsbedarf. **Im Moment ist von dieser Teilfortschreibung des LEP noch kein wirksamer Beitrag zur Lösung der brennenden gesellschaftlichen und landespolitischen Probleme in ganz Bayern zu erkennen.**

Die Bayerische Akademie Ländlicher Raum bittet deshalb dringend um Berücksichtigung ihrer Argumente und ggfls. um intensive Fachgespräche zwischen Ministerium und Verbänden, bevor der Entwurf in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren geht. Insgesamt ist von der Teilfortschreibung des LEP kein wirksamer Beitrag zur Lösung der brennenden gesellschaftlichen und planungspolitischen Probleme zu erkennen.

Für die Bayerische Akademie Ländlicher Raum:

Univ.Prof. EoE Dr. –Ing..
Holger Magel
Präsident der Bayer. Akademie

Univ.Prof. Dr.rer.nat.
Manfred Miosga
Vorsitzender des

Univ.Prof. Dr.-Ing.
Sören Schöbel-Rutschmann
Stv. Vorsitzender des

Ländlicher Raum

Wissenschaftlichen Kuratoriums
der Bayer. Akademie Ländlicher
Raum

Wissenschaftlichen Kuratoriums
Bayer. Akademie Ländlicher
Raum

Literatur

ALR (Bayerische Akademie Ländlicher Raum), ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung – LAG Bayern), DASL (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung – LB Bayer), Bayerischer Landesverein für Heimatpflege, BDA (Bund Deutscher Architekten – LV Bayern), BDLA (Bund Deutscher Landschaftsarchitekten Bayern), SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung – RG Bayern), VBI (Verband der Beratenden Ingenieure – LV Bayern) (2012): Resolution der drei bayerischen Raumakademien und Partner zur Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern 2012. URL: http://www.bda-bayern.de/fileadmin/mediaFiles/Landesverband_BY/Aktuelles/Meldungen/LEP/Finale_GemeinsResolution_LEP_09_12.pdf (Zugriff: 20.11.2015).

Bartholomae, F. W., Lemberger, M., Litzel, N., Nam, C. W., Schoenberg, A. M. & S. A. Walter (2012): Das Zentrale-Orte-System in Bayern. Kurzfassung. URL: <https://www.bihk.de/bihk/Anhaenge/bihkrepository/zos-kurzfassung.pdf> (Zugriff: 30.11.2015).

Bayerische Staatskanzlei (2016): Pressemitteilung Nr. 210. 12. Juli 2016. URL: <http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/07/160712-Ministerrat.pdf> (Zugriff: 18.08.2016).

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2016a): Entwurf Teilfortschreibung LEP Bayern 2016. URL: http://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Instrumente/LEP_Anhoerung_Teilfortschreibung/Extrahierte_Dateien_Entwurf/Verordnungsentwurf.pdf (Zugriff: 18.08.2016).

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2016b): Entwurf zur Begründung Teilfortschreibung LEP Bayern 2016. URL: http://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Instrumente/LEP_Anhoerung_Teilfortschreibung/Extrahierte_Dateien_Entwurf/Entwurf_der_Begruendung_zur_Verordnung.pdf (Zugriff: 18.08.2016).

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hrsg.) (2010): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte — gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. BMVBS-Online-Publikation 12/2010. URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/DL_ON122010.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 20.11.2015).

Gather, M. (2003): Erreichbarkeiten und Einwohnerpotenziale. Zentraler Orte. Ein Ansatz aus Thüringen. In: Raumordnung und Raumplanung, 3, S. 211-222.

Greiving, S., Winkel, R., Flex, F. & T. Terfrüchte (2014): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2013/ReformZentraleOrteKonzepte_Bundeslaender/EndberichtZentraleOrte.pdf;jsessionid=B56E48D21484C3A663258435F0149D25.live2053?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff: 11.12.2015)

Greiving, S. & T. Terfrüchte (2015): Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) zum Zentrale-Orte-System – Basisgutachten. Konzept und methodisches Vorgehen. Vortrag 14. Januar 2015, München. URL: http://www.region-muenchen.com/aktuell/termine/to120315/DS15_03_ANLAGE_Zwischenbericht.pdf (Zugriff: 07.03.2016)

Greiving, S. Flex, F. & T. Terfrüchte (2015a): Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. *Raumforschung und Raumordnung* 73, S. 285-297.

Greiving, S., Flex, F., Terfrüchte, T. & R. Winkel (2015b): Gutachten zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) zum Zentrale-Orte-System. Endbericht. Anhang der Drucksache Bayerischer Landtag 17/12727 vom 16.09.2016. URL: [https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche %20Anfragen /17_0012727.pdf](https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17_0012727.pdf) (Zugriff: 26.09.2016).

Koch, R. (2013): Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Aktionsprogramm Demographischer Wandel und im Landesentwicklungsprogramm. Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung. PowerPoint-Präsentation, 05/06.12.2013. Berlin. URL: http://www.demographie-online.de/fileadmin/Ak_staedte/2013/koch_dezembertagung_2013.pdf (Zugriff: 10.03.2016).

Koch, R. (2014): Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 – Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung. In: BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.): Vom demographischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie. BBSR-Online-Publikation 11/2015, S. 131-141. URL: http://www.demographie-online.de/fileadmin/dgd/meeting2014/BBSR_Online_11_2014.pdf (Zugriff: 10.03.2016).

LEP Bayern (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. URL: <https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/landesentwicklungsprogramm/download-lep-2006/> (Zugriff: 10.12.2015)

LEP Bayern (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern. URL: https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf (Zugriff: 10.10.2015).

Pütz, T. & M. Spangenberg (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich. *Informationen zur Raumentwicklung* (6/7), S. 337-344.

Winkel, R. (2001): Vom Zentrale-Orte-Konzepts zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume und Kooperationen. *Raumforschung und Raumordnung*, 59 (2-3), S. 237-240.