

Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Medien,
Infrastruktur, Bau und Verkehr, Energie und Technologie
zum Thema

**„Veränderung der Verordnung über das
Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)“**
Bayerischer Landtag, 27. April 2017

Prof. Dr. Hubert Weiger,
Vorsitzender BUND Naturschutz in Bayern e.V. (BN)
Richard Mergner
Landesbeauftragter BUND Naturschutz in Bayern e.V. (BN)

Vorbemerkung:

Das Landesentwicklungsprogramm wäre der Rahmen, um die Entwicklung Bayerns nachhaltig und zukunftsfähig zu gestalten. Doch die aktuell vorgelegte Fortschreibung verfehlt diese Ziele. Der BUND Naturschutz in Bayern e.V. (BN) hat schon bei der LEP-Novelle 2013 kritisiert, dass der formulierte Anspruch des LEP, die Nachhaltigkeit als zentrales Leitziel in den Zielen und Grundsätzen zu verankern, bereits damals aufgegeben wurde. Mit der Reduktion der landesplanerischen Ziele auf ein Viertel und der Grundsätze auf ein Drittel hat die Staatsregierung ihre Absicht der Schwächung und Entwertung der Landes- und Regionalplanung belegt, obwohl diese zur Erreichung vieler Nachhaltigkeitsziele unerlässlich sind.

Der BN hat die Staatsregierung bei der Novelle 2013 in ihrem Weg unterstützt, zumindest den Alpenplan und die wichtigsten Regelungen des Anbindegebots als Ziele beizubehalten. Mit der vorgelegten Fortschreibung sollen die fast letzten wirksamen Leitplanken für eine natur- und ressourcenschonende Entwicklung Bayerns ausgehöhlt werden.

Der BUND Naturschutz weist seit nunmehr vier Jahrzehnten daraufhin, dass die Landesplanung im krassen Widerspruch zu den übergeordneten Zielen und internationalen Vereinbarungen steht. Zwei zentrale Kritikpunkte an der aktuell vorgelegten Fortschreibung sind aus der Sicht des BN:

- **Mehr Flächenverbrauch:** Die Erleichterung, Bauland in großem Stil auf der „grünen Wiese“ auszuweisen, wird zu einer weiteren Zunahme des Wettbewerbs der Kommunen um Gewerbeansiedlungen führen. Flächendumping ist in der Regel die Folge. Bauland wird billigst abgegeben, die endliche Ressource Boden hat kaum mehr einen Wert. Meist teurere Projekte der Innenentwicklung werden damit wirtschaftlich kaum mehr umsetzbar. Der BN geht von einer weiteren Zunahme des Flächenverbrauchs aus. Insofern widersprechen die Ausnahmen dem in 3.1. im LEP formulierten Grundsatz des „Flächensparens“ und dem in 3.2. formulierten Ziels „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“.
- **Zersiedelung:** Bandartige Siedlungsentwicklung an den Autobahnen wird genauso erleichtert, wie Gewerbegebiete mitten auf der Grünen Wiese, wenn Gemeinden interkommunal zusammenarbeiten. Damit wird das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit ad absurdum geführt, weil es ursprünglich dazu gedacht war, Siedlungsentwicklung an geeigneten Standorten, wie Konversionsflächen zusammenzuführen. Schon geplante Beispiele, wie das interkommunale Gewerbegebiet Argental (Landkr. Lindau) zeigen, zu welchen Fehlentwicklungen im Sinne von Zersiedelung und Landschaftszerstörung die vorgesehene Neuerung führen würde. Die Ausnahmen für Freizeiteinrichtungen und Hotels würden dazu führen, dass in Zukunft gerade diese Landschaftsbereiche zugebaut werden, wegen derer die Urlauber in die Region kommen. Damit werden nicht nur Naturschutzkonflikte weiter angeheizt, sondern auch das touristische Kapital und Potential Bayerns geschwächt. Die historisch ge-

wachsenen Orts- und Landschaftsbilder mit kompakten Dörfern und Städten und zusammenhängenden Freiflächen würden einer zersiedelten Landschaft weichen. Dies widerspricht dem in 3.3. formulierten Ziel „Vermeidung von Zersiedelung“. Die bayerische Kulturlandschaft ist in Gefahr!

Der BUND Naturschutz lehnt daher die vorgelegte „Veränderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)“ ab und fordert eine grundsätzliche Neuausrichtung der Landesplanung in Bayern. Im Folgenden nehmen wir zu den uns zugesandten Fragen Stellung:

1. Lockerung des Anbindegebots:

Welche Auswirkungen wird die sogenannte Lockerung des Anbindegebots auf den Flächenverbrauch haben?

Der Flächenverbrauch wird weiterhin ansteigen, obwohl sich die Bundesregierung eine Reduktion des Flächenverbrauchs auf unter 30 Hektar zum Ziel gesetzt hat. Das Anbindegebot setzt zentral den § 141 der Bayerischen Verfassung um: „Es gehört zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts, (...) kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder zu schonen und zu erhalten.“ Schon die in der Vergangenheit ausgeführten Ausnahmeregelungen zum Anbindegebot haben vielerorts schwere und oft auch unnötige Eingriffe in die kennzeichnenden Orts- und Landschaftsbilder zur Folge gehabt. Die Vorschläge der neuen Ausnahmen gehen so weit, dass der BN davon ausgeht, dass das Anbindegebot den Auftrag aus §141 der bayerischen Verfassung nicht mehr umsetzen kann.

Der BN fordert daher keine neuen Ausnahmeregelungen zum Anbindegebot einzuführen, sondern im Gegenteil alle bestehenden Ausnahmeregelungen (bis auf emissionsintensive Betriebe) zu streichen. Die Überschrift sollte weiterhin „Vermeidung von Zersiedelung“ heißen.

Welchen Einfluss wird die Lockerung auf die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Kommunen haben?

Die explizite Öffnung von nicht angebundenen Gewerbe- und Industriegebieten für kleinflächige, handwerklich geprägte Betriebe, verstärkt die negativen Folgeerscheinungen noch mal besonders. Gerade Orte mit kleingewerblicher Struktur abseits der großen Entwicklungsachsen, die im Ansiedlungswettbewerb ohnehin schon schlechte Chancen haben und des Schutzes bedürften, werden durch die geplanten Änderungen besonders negativ getroffen.

Welchen Einfluss wird die Lockerung auf die innerörtliche Entwicklung einzelner Kommunen haben?

Die innerörtliche Entwicklung einzelner Kommunen wird weitestgehend negativ verlaufen. Das Ziel, welches mit der Lockerung des Anbindegebots verfolgt wird, ist Gewerbe einfacher außerhalb der Gemeinden anzusiedeln. Dies steht im krassen Widerspruch zur innerörtlichen Entwicklung und wird somit der Verödung von Innenstädten und Gemeinden Vorschub leisten. Das Ziel „Innen vor Außen“ wird somit unterlaufen. Durch die Neuerungen wird die Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden weiter angeheizt. Bereits ausgewiesene Gewerbegebiete werden in ihrem Wert gemindert, so dass gerade in strukturschwächeren ländlichen Räumen die Städte und Gemeinden in der Summe eher ökonomische Nachteile und negative Effekte auf die kommunalen Haushalte zu erwarten haben. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass auch das Zentrale-Orte-System geschwächt wird. Insgesamt wird durch die Funktionstrennung weiter zunehmen. Dörfer werden noch mehr zu Schlafstätten und gesichtslose Gewerbegebiete werden zunehmen. Der motorisierte Individualverkehr wird ansteigen. Die Abhängigkeit von fossiler Mobilität erhöht sich, denn Arbeitsplätze würden in Zukunft noch mehr außerhalb der historisch gewachsenen Orte entstehen. Ein ÖPNV Anschluss ist meist nicht gegeben. Damit lassen sich Arbeitsplätze nur noch mit dem Auto erreichen. Die Wege zum Arbeitsplatz steigen. In Familien sind Zweit- und Drittwagen nötig. Der Güterverkehr wird wegen der Lage an großen Straßen dauerhaft auf den Straßenverkehr fixiert. Steigende Klimagasemissionen

sind die Folge. Bei künftig steigenden Energiepreisen wird die Abhängigkeit vom Auto und LKW-Verkehr auch zur ökonomischen Sackgasse.

Wie ist das heutige Angebot an Gewerbe- und Industrie Flächen sowie Tourismuseinrichtungen in den verschiedenen Teilräumen Bayerns zu bewerten?

Es besteht in vielen Regionen Bayerns ein Überangebot an bereits ausgewiesenen oder erschlossenen Gewerbe- und Industriegebieten. Ebenso würde durch die Schwächung des Anbindegebots das Flächenrecycling und die Optimierung alter Gewerbegebiete verhindert. Diesen Umstand zeigen unterschiedliche Studien auf, dass gerade in vielen ländlichen Regionen an Gewerbeflächen kein Mangel besteht, sondern im Gegenteil ein Überangebot an Gewerbeflächen herrscht, das zu Flächendumping führt (z.B. Allgäu GmbH 2015: Gewerbeflächenstudie Bayern; SISBY-Datenbank).

Während in größeren Städten, in denen in der Regel sparsamer mit der endlichen Ressource Boden umgegangen wird das Verhältnis der Gewerbeflächen zu Wohnflächen bei unter 13% liegt, liegt bei kleineren Gemeinden dieses Verhältnis in der Regel bei 30, 40 und in Einzelfällen über 50% (Bayerischer Städtetag 2015). Es gibt also keinen Grund aus Wettbewerbsgründen im ländlichen Raum die Möglichkeiten für die Ausweisung von Gewerbegebieten zu erweitern. Insbesondere die explizite Öffnung im grenznahen Bereich, verschärft die ohnehin schon ruinöse Wettbewerbssituation in den Grenzregionen weiter.

Der BN fordert den bayerischen Landtag auf, auf völkerrechtlicher Ebene (z.B. Alpenkonvention) mit den Nachbarländern höhere Schutzstandards (nach Vorbild des Alpenplans) im Bereich der touristischen Erschließung auszuhandeln, anstatt das „race to the bottom“ mitzumachen.

Welche Auswirkungen hat die geplante Erleichterung von Zielabweichungsverfahren?

Die Auswirkungen der geplanten Erleichterung im Zielabweichungsverfahren führen zu weiterem Flächenverbrauch und den oben genannten Auswirkungen. Sie widersprechen den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung Bayerns.

2. Zentrale-Orte-System:

Vorbemerkung:

Das Konzept der zentralen Orte ist ein wichtiges Steuerungselement für eine nachhaltige, natur- und ressourcenschonende Entwicklung Bayerns.

Es ermöglicht:

- eine Bündelung von Versorgungseinrichtungen und damit kurze Wege und weniger Verkehr,
- die Organisation von attraktivem Personennahverkehr durch die Bündelung des Nachfragepotenzials,
- eine dichte Konzentration der Siedlungs- und Versorgungskerne und damit weniger Flächenverbrauch,
- eine Reduktion des Wettbewerbs von Kommunen um Einrichtungen überlokaler Bedeutung und beugt damit Dumping im Umgang mit der endlichen Ressource Boden vor,
- eine Stärkung der Innenentwicklung, indem großflächiger Einzelhandel auf große Siedlungsschwerpunkte begrenzt wird

Das LEP 2013 stellt zu Recht fest: „*Neueinstufungen sind insbesondere vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung sowie des landesweit ausreichend eng geknüpften Netzes Zentraler Orte der Grundversorgung in der Regel nicht erforderlich.*“

Daher verwundert die jetzt geplante Aufstufung und offenbart den politisch und nicht sachlich motivierten Hintergrund der aktuellen LEP Änderung.

Durch die Ausweitung der Mittelzentren werden Einzelhandelsgroßprojekte in viel mehr Orten als bisher ermöglicht. Dies ist nicht im Sinne einer flächen- und verkehrssparenden Siedlungsentwicklung und konterkariert das Ziel, die Innenentwicklung zu fördern. Einzelhandelsgroßprojekte sind auf die bestehenden Mittel- und Oberzentren zu konzentrieren. Eine städtebaulich integrierte Lage muss

zwingend vorgeschrieben werden.

Der BN kritisiert die bestehenden Vorgaben für Einzelhandelsgroßprojekte als zu locker. Schon heute sind in Orten verschiedener Zentralität Einzelhandelsprojekte möglich, welche die umliegende Einzelhandelsinfrastruktur zerstören können. Eine Ausweitung der Mittelzentren würde zu weiteren Einzelhandelskonkurrenzeffekten und Schwächung der bestehenden Versorgung in den Ortskernen bzw. jeweiligen Einzugsbereichen führen.

Ist durch die geplante Novellierung des Zentrale-Orte-Systems künftig die Steuerungsfunktion gewährleistet, die dieses Instrument ursprünglich hatte?

Nein, denn durch die geplanten Änderungen werden die bisher klar strukturierten Aufgaben und Entwicklungsziele aufgeweicht. Konkurrenzdruck und Flächenverbrauch steigen an.

Ist die Zahl und Lage der Mittel- und Oberzentren sowie der Metropolen geeignet, gleichwertige Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern zu gewährleisten?

Nein, denn genauso ungeeignet ist die Einstufung von Orten als Mittelzentren, die ihre Entwicklung in der Vergangenheit stark ihrer Lage an der Autobahn zu verdanken haben. Mit einer Hochstufung als Mittelzentrum drohen eine Amerikanisierung der bayerischen Landschaft, bandartige Siedlungsstrukturen entlang der Autobahn und einer völligen Abhängigkeit von Auto-Mobilität.

Ganz besonders kritisiert der BN auch die inflationäre Einstufung von Kommunen zu weiteren Ober- und Mittelzentren. Damit werden die Suburbanisierung und damit der Flächenverbrauch weiter angeheizt.

Der BN lehnt die Aufstufung von Grundzentren in Mittelzentren ab.

Stattdessen schlägt der BN vor, folgende Ergänzungen in das Zentrale-Orte-System aufzunehmen:

- **Dichteziele:** Verpflichtung der Regionalpläne, für zentrale Orte ortsspezifisch definierte Dichte-Untergrenzen für Bebauungspläne aufzunehmen. In der Vergangenheit gab es eine Entwicklung der ständigen „Ent-Dichtung“ zu Lasten der freien Landschaft und mehr Verkehr.
- **Städtebaulich integrierte Lage:** Zwingende Verpflichtung, zentralörtliche Einrichtungen in städtebaulich integrierter Lage und mit hochwertigem ÖV-Anschluss in den Hauptorten der Kommunen umzusetzen. Nur dann können Bündelungsvorteile auch erreicht werden.
- **ÖPNV Mindeststandards:** Der in der Begründung zu 2.1.2 genannte „Qualifizierte ÖPNV-Knotenpunkt“ muss mit Mindeststandards belegt und genauer definiert werden. Als Mindeststandard schlagen wir ein stündliches Angebot 5-24 Uhr, 7 Tage die Woche (abends und am Wochenende ggf. mit Rufbussystemen) vor. Diese Vorgabe muss verpflichtend in den Nahverkehrsplänen der Städte und Landkreise umgesetzt werden. Für höhere Zentralitätsstufen sind höhere Standards anzusetzen (z.B. bei Mittelzentren zwingender Bahnanschlusses, Stadtbusnetz; bei Oberzentren schienengebundenen Lokalverkehr...).

Welche Auswirkungen hat die Einführung der Stufe „Metropolen“?

Die Notwendigkeit der Einführung einer neuen Stufe „Metropole“ ist für den BUND Naturschutz nicht nachvollziehbar. Die Heraufstufung dreier oberzentraler Bereiche zu „Metropolen“ trägt eher zur Verschärfung der innerbayerischen Disparitäten bei und widerspricht somit dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen.

3. Raum mit besonderem Entwicklungsbedarf:

Welche Auswirkungen hat die Ausweitung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) auf über die Hälfte der gesamten Landesfläche?

Die anzunehmenden Auswirkungen sind vielfältig. Im Sinne des Ressourcenschutzes ist grundsätzlich eine gleichmäßige Bevölkerungsentwicklung in verschiedenen Teilen Bayerns sinnvoll. Eine Steuerung kann weniger durch einen oft nicht nachhaltigen und ressourcenverschwenderischen Ausbau von Groß-Infrastrukturen in den Schrumpfungsregionen erfolgen, sondern muss v.a. auch durch eine Begrenzung zusätzlicher Wachstumsimpulse in Wachstumsregionen erfolgen (z.B. keine 3. Startbahn am Flughafen München). Daher wäre die Einführung einer Kategorie „Wachstumsregion mit besonderem Handlungsbedarf“ sinnvoll, um dort den Umgang mit Wachstum zu managen und keine zusätzlichen Wachstumsimpulse (z.B. durch große Gewerbeflächenausweisungen, Ausbau von Großinfrastruktur wie Flughäfen oder Autobahnen) mehr zu generieren. Dies trifft v.a. für den Großraum München zu.

4. Weitere Handlungsfelder:

Besteht weiterer Bedarf zur Fortschreibung des LEP?

Ja, denn es besteht Bedarf zur Fortschreibung des LEP im Sinne der Nachhaltigkeit. Zentrale Kernelemente einer neu aufgestellten Landesplanung müssten konkrete Ziele zugunsten folgender Themenbereiche sein:

- Verkehrswende im Sinne von Klima-, Ressourcen- & Flächenschutz
- nachhaltige und flächensparende Siedlungsstruktur mit dem Schwerpunkt Innenentwicklung und gegen eine weitere Zersiedelung
- ökologische Energiewende im Sinne des Klima- & Ressourcenschutzes
- Erhalt der naturnahen Räume und der Artenvielfalt in Bayern
- Erhalt des für die Identität Bayerns unerlässlichen Landschaftsbildes

Um den komplexen Anforderungen der Landesplanung gerecht zu werden ist eine dialogorientierte Herangehensweise für die Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms notwendig. Hierzu müssen die Stellungnahmen der auch im Landesplanungsbeirat vertretenen Verbände und Institutionen ernst genommen werden. Der BUND Naturschutz fordert einen Neustart in der Landesplanung in Bayern.

Änderung der Zonierung des Alpenplans:

In Bezug auf die Planungen am Riedberger Horn bzgl. des Skigebietszusammenschluss zwischen Grasgehren und Balderschwang steht ein Dammbruch in der Geschichte des bayerischen Alpenschutzes bevor. Schon seit vielen Jahrzehnten - und damit auch seit dem einstimmigen Landtagsbeschluss zum Alpenplan - versuchen Wirtschaftstreibende die Pläne einer Schischaukel über das Riedberger Horn umzusetzen. Immer wieder scheiterten diese Pläne an der Genehmigungsfähigkeit, da in der Zone C des Alpenplans Vorhaben, wie Seilbahnen und Skiabfahrten landesplanerisch unzulässig sind. Zuletzt wurde, zur Durchsetzung ihres Vorhabens, ein Antrag der Gemeinden auf Zielabweichung beim zuständigen Ministerium gestellt. Dieses Zielabweichungsverfahren konnte auf Grund der fachlichen und rechtlichen Voraussetzungen für eine Zielabweichung nicht genehmigt werden. Nunmehr soll mangels Erfolgsaussichten des Zielabweichungsverfahrens eine Änderung des LEP das geplante Vorhaben (Bergbahn und Skipiste zur Verbindung der beiden Skigebiete Balderschwang und Grasgehren) ermöglichen. Dabei wird missachtet, dass diese dem Bayerischen Landesplanungsgesetz und den im LEP aufgestellten Kriterien des Alpenplans entsprechen muss.

Die LEP-Änderung kann nicht mit dem Leitziel der Landesplanung, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen und zu erhalten, begründet werden.