

Bayerischer Gemeindetag, Dreschstr. 8, 80805 München

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen,
für Landesentwicklung und Heimat
Postfach 22 00 03
80535 München

Referentin: Cornelia Hesse
Telefon: 089/36 00 09-22
E-Mail: cornelia.hesse@bay-gemeindetag.de
Zeichen: R IV/ba

München, 19. Oktober 2016

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

Zum Schreiben vom 28.7.2016, AZ: 55 – L 9125.6 – 1/31

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Übermittlung des Entwurfs der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP-E) und dürfen uns zu den geplanten Änderungen wie folgt äußern:

2.1 Zentrale Orte einschließlich Anhang 1 und Anhang 2 zu den Festlegungen („Zentrale Orte“ und „Strukturkarte“)

Zunächst müssen wir feststellen, dass im Rahmen der derzeitigen Teilfortschreibung das System der Zentralen Orte nicht grundsätzlich neu überdacht worden ist. Wir vermissen erneut eine Auseinandersetzung mit der vor mehr als 80 Jahren entwickelten Theorie von *Christaller*. Die Forderung nach einer wissenschaftlichen Untersuchung haben wir bereits vor rund 10 Jahren und in der Folge auch bei den Beratungen zum LEP 2013 erhoben. Angesichts der heutigen veränderten und völlig anderen Rahmenbedingungen hätte eine solche Verfahrensweise durchaus nahegelegen. Weder ist die Mobilität der Einwohner von damals mit der von heute vergleichbar noch die sonstigen Lebens- und Arbeitsbedingungen. Die Frage, ob das Zentrale-Orte-System insbesondere auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung noch zeitgemäß ist, hat man ausgeblendet. Wie in der Vergangenheit auch, wollte man wohl eine solche wissenschaftliche Aufarbeitung nicht in Angriff nehmen. Vor diesem Hintergrund überraschen uns die Einstufungen der zukünftig 39 Oberzentren und 155 Mittelzentren nicht. Eine gewisse inflationäre Entwicklung ist hier zu beobachten. Wenn die Ein- und Aufstufungen in Mittel- und Oberzentren dazu beitragen, dass gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen im ganzen Land geschaffen werden, indem diese Zentralen Orte ihre Versorgungs- und Entwicklungsfunktion langfristig erfüllen, dann bewerten wir das als positiv.

Wir begrüßen es, wenn mit Blick auf den demographischen Wandel, insbesondere in den Teilräumen, die vom demographischen Wandel besonders betroffen sind, der Gewährleistung einer dauerhaften Versorgung der Bevölkerung mit zentralörtlichen Einrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit der Vorzug gegenüber Auslastungserfordernissen eingeräumt wird (Ziel 1.2.5 LEP-E). Dies hatten wir im Rahmen der Anhörung zum LEP 2013 gefordert.

Wir halten es auch für richtig, dass in Teilräumen mit besonderem Handlungsbedarf zentrale Orte auch dann festgelegt werden, wenn diese die erforderliche Versorgungsfunktion nur zum Teil erfüllen, aber für ein ausreichend dichtes Netz an zentralörtlicher Versorgung auf der jeweiligen Stufe erforderlich sind (Grundsatz 2.1.11 LEP-E).

Mit einer gewissen Sorge sehen wir aber, dass nach der Vereinfachung der Kategorien der Zentralität im LEP 2013 von vorher sieben auf dann drei Kategorien (Oberzentren, Mittelzentren, Grundzentren), nunmehr neben den Mittelzentren und Oberzentren wieder eine neue (weitere) Kategorie eingeführt werden soll, nämlich die **Metropole** (vgl. Nr. 2.1 LEP-Entwurf). Also konkret **drei Metropolen** (München, Nürnberg/Fürth/Erlangen/ Schwabach und Augsburg). Nach der Begründung zum LEP ist die **Metropole** definiert als ein *konkreter, gemeindegerecht begrenzter Zentraler Ort mit einer über ein Oberzentrum hinausgehenden, herausragenden Ausstattung und Entwicklungsfunktion. Die Metropolen haben über die oberzentrale Ausstattung hinausgehende, eindeutig überregional bedeutsame Einrichtungen vorzuweisen, wie z. B. bedeutende Staatstheater, staatliche Museen, Sitze von Parlament oder Ministerien der Bayerischen Staatsregierung, internationale Konzernzentralen, international bedeutsame Messeplätze oder Bundes- und Europaeinrichtungen* (vgl. Entwurf der Begründung zu Nr. 2.1.9).

Metropolen sollen als landes- und bundesweite Bildungs-, Handels-, Kultur-, Messe-, Sport-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftsschwerpunkte weiterentwickelt werden. Sie sollen zur räumlichen und wirtschaftlichen Stärkung der Metropolregionen und ganz Bayerns in Deutschland und Europa beitragen (2.1.9. LEP-E). Wie allgemein bekannt, hat der Begriff „sollen“ in Gesetzen einen grundsätzlich verbindlichen Charakter (vgl. hierzu beispielsweise Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG und die Rechtsprechung des BayVGh, U. v. 10.03.1999 – 4 B 98.1349). Letztlich sehen wir in der Formulierung einen Auftrag an den Staat, die im LEP-Entwurf genannten Entwicklungen voranzutreiben. Dies wird nicht ohne eine besondere Finanzausstattung möglich sein. Die Einführung einer metropolitanen Ebene dürfte also langfristig gesehen mit einer besonderen Mittelausstattung verbunden sein. Wir teilen nicht die teilweise vertretene Auffassung, dass in der „Metropole“ nur ein „Titel ohne Mittel“ zu sehen ist. Wir werden die Entwicklung insoweit im Auge behalten, damit es nicht zu neuen Ungleichgewichtungen kommt. Besondere finanzielle Zuweisungen an die Metropolen dürfen keinesfalls zu Lasten der übrigen Räume gehen. Das Staatsziel „Gewährleistung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen“ ist zu beachten. Wir kündigen bereits heute an, dass wir bei entsprechenden Anzeichen für eine Entwicklung, wie dargelegt, auch für den ländlichen Raum eine entsprechende Finanzausstattung fordern werden.

2.2.3 Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf einschließlich Anhang 2 zu den Festlegungen („Strukturkarte“)

Wir haben bereits im Rahmen der Anhörung zum LEP 2013 unsere Auffassung zur Gebietskategorie Raum mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) dargelegt. Wir hatten damals moniert, dass die Zuordnung zum RmbH ausschließlich auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt ist. Wir hatten auch eine gemeindegebietsbezogene Zuordnung gefordert. Dass man diese Forderung nun teilweise umgesetzt hat, begrüßen wir.

Die Zuordnung strukturschwacher Gemeinden zu diesem Teilraum ist sinnvoll. Wir sind aber nach wie vor der Auffassung, dass bei der Aufnahme ganzer Landkreise die Realität in aller Regel wohl schwerlich zutreffend abgebildet ist und damit eben nicht ausreichend zwischen strukturschwachen und nicht strukturschwachen Gemeinden unterschieden wird. Die Abgrenzung nach Landkreisen ist viel zu undifferenziert. Gleichwohl hat man den im LEP 2013 geschaffenen RmbH nicht mehr aufgegriffen und einer erneuten Bewertung unterzogen.

Vielmehr soll der Förderraum des RmbH im neu gefassten LEP um 11 Landkreise (mit 378 Gemeinden) und 149 Einzelgemeinden erweitert werden. Insgesamt soll der RmbH bayernweit damit 33 Landkreise (einschließlich 9 kreisfreier Städte) und 149 Gemeinden außerhalb dieser Kreise umfassen (vgl. Entwurf der Begründung zu 2.2.3).

Es ist zumindest bemerkenswert, dass nach dem festgelegten Strukturindikator aus den fünf Einzelkriterien zu Demographie und Ökonomie (*Bevölkerungsprognose, Arbeitslosenquote, Beschäftigtendichte, verfügbares Einkommen der privaten Haushalte und Wanderungssaldo junger Menschen*) nunmehr fast die Hälfte der bayerischen Gemeinden wirtschaftsstrukturelle oder sozialökonomische Nachteile aufweisen soll. Eine ganze Reihe von Gemeinden hat auch ihr Unverständnis artikuliert, dass sie nun dem RmbH zugezählt werden. Wir fürchten, dass das eigentliche Ziel, benachteiligte Gemeinden zu fördern, nicht erreicht wird. Insofern wäre es richtiger gewesen, entsprechend starke Gemeinden aus diesem Raum unter Aufgabe des Bestandsschutzes herauszunehmen. Auch hätte überlegt werden können, ob die angewandten Strukturindikatoren richtig bzw. vollständig den Kreis der bevorzugten Gemeinden abbilden. Wir verstehen deshalb auch nicht, dass man den im August 2014 veränderten Strukturindikator (von 85 % auf 90 % des Bayernschnitts) nicht auch auf die bereits im LEP 2013 genannten Landkreise angewendet, sondern sich dazu entschlossen hat, für diese einen Bestandsschutz zu gewähren. Das dürfte zu Verwerfungen führen.

Die besseren Förderkonditionen für die Gemeinden im RmbH, z. B. bei Breitband (Chance auf einen erhöhten Fördersatz von 80 %, in Härtefällen sogar 90 %) sowie beim Regionalmanagement und regionaler Wirtschaftsförderung (Erhöhung des Fördersatzes um 20 % auf bis zu 80 %) bewerten wir als positiv. Allerdings dürfte auch klar sein, dass die Ausweitung des RmbH dazu führen wird, dass mit dem Ansteigen der Zahl der Berechtigten, die Förderhöhe für die einzelne Gemeinde sinkt, da ja die Fördertöpfe nicht vergrößert werden.



2.2.4 Vorrangprinzip

Nachdem die Festlegung des RmbH künftig nicht mehr ausschließlich auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte erfolgen soll, ist es konsequent, die im LEP 2013 in 2.2.4 Abs. 2 (G) enthaltene Härtefallregelung zu streichen.

3.3. Vermeidung von Zersiedelung

Auch hier sehen wir keine grundsätzliche Änderung zum LEP 2013. Der Entwurf hält am **Ziel der Anbindung** fest. Zur Vermeidung von Zersiedelung sind neue Siedlungsflächen möglichst an geeignete Siedlungseinheiten anzubinden.

Zu den bereits im LEP 2013 genannten sechs Ausnahmetatbeständen sollen also nun weitere drei kommen:

- *Ein Gewerbe- oder Industriegebiet unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen an einer Autobahnanschlussstelle oder an einer Anschlussstelle einer vierstreifig autobahnähnlich ausgebauten Straße oder an einem Gleisanschluss,*
- *ein interkommunales Gewerbe- oder Industriegebiet unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen,*
- *eine überörtlich raumbedeutsame Freizeitanlage oder dem Tourismus dienende Einrichtung, die auf Grund ihrer spezifischen Standortanforderungen oder auf Grund von schädlichen Umwelteinwirkungen auf dem Wohnen dienende Gebiete nicht angebonden werden kann.*

Darüber hinaus soll bei Ausweisung nicht angebondener Gewerbe- und Industriegebiete i. S. v. *Spiegelstrich 2 und 3* auch kleinflächigen, handwerklich geprägten Betrieben Ansiedlungs- bzw. Erweiterungsmöglichkeiten gegeben werden.

Wir haben stets betont, dass wir weder eine Zersiedelung der Landschaft noch einen Siedlungsbrei wünschen. Das Anbindegebot ist ein Kernstück jeder vernünftigen Bauleitplanung. Selbstverständlich sollte nur im Ausnahmefall davon abgewichen werden. Eine abstrakt-generelle Regelung im LEP wird das Problem aber nicht lösen. Wir begrüßen jede Erleichterung in der Bauleitplanung, halten aber einen Katalog von Ausnahmen grundsätzlich nicht für den richtigen Weg. Aus städtebaulicher Sicht wäre ein ganz anderer Weg zu beschreiten. Es ist abzusehen, dass es weitere, mit denen des Ausnahmekatalogs vergleichbare Fälle geben wird, die aber eine Abweichung nicht rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund haben wir stets darauf hingewiesen, dass das LEP 2013 und auch der vorliegende Entwurf über die bereits bestehenden Vorgaben des Baugesetzbuchs hinaus massiv in die Entscheidungshoheit der Gemeinden eingreifen. Die Entscheidung über einen (nicht angebondenen Standort) muss vielmehr in die Verantwortung der planenden Gemeinde gelegt und im Rahmen der Abwägung aller berührten öffentlichen und privaten Belange getroffen werden. Ergibt sich dabei, dass es z. B. aus topographischen oder anderen Gründen keinen geeigneten angebondenen Standort gibt, dann muss eben im Einzelfall auch ein

nicht angebundener Standort möglich sein. Dies würde man dadurch erreichen, dass aus dem Anbindeziel ein **Anbindegrundsatz** würde, von dem in der Bauleitplanung bei entsprechender Begründung auch abgewichen werden könnte.

Dass in grenznahen Gebieten zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit die Möglichkeit der Zielabweichung nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayLplG bei der Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete unter Berücksichtigung der Praxis in den Nachbarländern (also Österreich und Tschechien) erleichtert werden soll, ist letztlich konsequent. Ebenso, dass dies auch für die in Anhang 5 (neu) festgelegten besonders strukturschwachen Gemeinden gelten soll, die entsprechend den Kriterien zur Abgrenzung des RmbH einen Strukturindikator aufweisen, der unter 70 % des Landesdurchschnitts liegt (Stadt Hof und 88 kreisangehörige Gemeinden).

6.1 Um- und Ausbau der Energieinfrastruktur

Die Ergänzung zu den Höchstspannungsfreileitungen begrüßen wir. Eine diesbezügliche Regelung hatten wir bereits in der Vergangenheit angeregt. Für die umstrittenen Höchstspannungsgleichstrom-Freileitungen (HGÜ) hat sie aber unseres Erachtens keine Bedeutung, weil hier nunmehr das Bundesrecht in § 3 Abs. 4 Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) Mindestabstände festlegt. Als Anwendungsbereich verbleiben daher Höchstspannungsfreileitungen im Wechselstrombereich. Anders als das Bundesgesetz enthält die Regelung keine fixen Abstände.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Franz Dirnberger
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied