

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

Landesverband Bayern  
des Bundes für Umwelt  
und Naturschutz  
Deutschland e.V.

Fachabteilung München  
Pettenkoferstr. 10 a / I  
80336 München  
Tel. 089/54 82 98 63  
Fax 089/54 82 98 18  
fa@bund-naturschutz.de  
www.bund-naturschutz.de

Ihr Aktenzeichen	55 – L 9125.6 – 1/31
Datum Ihres Schreibens	28.07.2016
Unser Aktenzeichen	RL-LEP
Datum	09.11.2016

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

### **Hier: Stellungnahme des BUND Naturschutz in Bayern e. V. (BN)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bund Naturschutz in Bayern e.V. (BN) bedankt sich für die Beteiligung am o.g. Verfahren. Wir nehmen wie folgt Stellung:

#### **Grundsätzliches:**

Das Landesentwicklungsprogramm wäre der Rahmen, um die Entwicklung Bayerns nachhaltig und zukunftsfähig zu gestalten.

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. Diese Kritik gilt auch weiterhin.

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. Nun sollen mit dieser und einer nachgeschobenen Novelle die fast letzten wirksamen Leitplanken für eine natur- und ressourcenschonende Entwicklung Bayerns ausgehöhlt werden.

Der BN fordert daher die aktuelle Novellierung des LEP zu stoppen und eine grundsätzliche Neuausrichtung der Landesplanung in Bayern zu starten. 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

## **Im Folgenden nehmen wir nur zu den konkret geplanten Änderungen Stellung:**

### **1) Windenergie:**

**Zu §2 Abs.1, Aufhebung Satz 2:** *„Hiervon abweichend hat die Festlegung von Vorranggebieten für die Errichtung von Windkraftanlagen in den Regionalplänen innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung zu erfolgen.“*

Zwar sind die zwei Jahre nach Inkrafttreten des LEP 2013 abgelaufen, allerdings sind viele Regionalplan-Fortschreibungsverfahren, die der Windenergie substanziell Raum einräumen sollen, wie es das Bundesverwaltungsgericht fordert, noch nicht fortgeschrieben worden.

Wir schlagen daher statt einer Streichung von §2 Abs.1 Satz 2 einen Ersatz durch folgende Formulierung vor.

*„Hiervon abweichend hat die Festlegung von Vorranggebieten für die Errichtung von Windkraftanlagen in den Regionalplänen, welche der Windenergie substanziell Raum verschafft bis Ende 2017 zu erfolgen.“*

Der BN fordert mindestens 2 % der Landesfläche für Windenergie-Vorrang- und -Vorbehaltsflächen, unter Berücksichtigung von Natur- und Landschaftsschutz fest zu legen, unter Berücksichtigung moderner Technik und des Wissens über Windhöffigkeit. Der BN fordert die in 2011 begonnene Regionalplanung Windenergie, mit Fachpunkten wie Zonierungskonzepte WEA in LSG der Bayerischen Naturparke, weiter zu führen und weiter zu entwickeln.

### **2) Zentrale Orte**

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

**Der BN lehnt die Aufstufung von Grundzentren in Mittelzentren ab.**

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. Ein städtebaulich integrierte Lage muss zwingen 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 Einzelhandel-Kannibalisierungseffekten im Einzugsbereich führen.

Ganz besonders kritisiert der BN auch die Einstufung von Kommunen in der **Suburbia** von Metropolen und Oberzentren als Mittelzentren. Damit wird die Suburbanisierung und damit der Flächenverbrauch weiter angeheizt.

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.

Stattdessen schlagen wir 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 Entdichtung 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...).

### 3) Anbindegebot:

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 wir davon ausgehen, dass das Anbindegebot den Auftrag aus §141 der bayerischen Verfassung nicht mehr umsetzen kann.

Der BUND Naturschutz (BN) lehnt alle drei geplanten Vorhaben aus mehreren Gründen entschieden ab:

- **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. formulierten Grundsatz des „Flächensparens“ und dem in 3.2. formulierten Ziel „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 gewachsenen Orts- und Landschaftsbilder mit kompakten Dörfern und Städten und zusammenhängenden Freiflächen werden einer zersiedelten Landschaft weichen. Dies widerspricht dem in 3.3. formulierten Ziel „Vermeidung von Zersiedelung“. Die bayerische Kulturlandschaft ist in Gefahr!
- **Abhängigkeit von fossiler Mobilität:** 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.

Immer wieder zeigen 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.

Die explizite Öffnung von nicht angebotenen Gewerbe- und Industriegebieten für kleinflächige, handwerklich geprägte Betriebe, verstärkt die o. g. 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 bedürftigen, werden durch die geplanten Änderungen besonders negativ getroffen.

Auch die explizite Öffnung im grenznahen Bereich, verschärft die ohnehin schon ruinöse Wettbewerbssituation in den Grenzregionen weiter. Durch die Neuerungen werden die Kannibalisierungseffekte noch mal neu angeheizt. Der BN fordert die bayerische Staatsregierung auf, auf völkerrechtlicher Ebene (z.B. Alpenkonvention) mit den Nachbarländern höhere Standards auszuhandeln, anstatt das „race to the bottom“ mitzumachen.

Insgesamt wird durch die Änderungen die Funktionstrennung weiter zunehmen. Dörfer werden noch mehr zu Schlafstätten, gesichtslose Gewerbegebiete werden zunehmen. Der motorisierte Individualverkehr wird ansteigen.

**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.**

#### **4) Raum mit besonderem Handlungsbedarf:**

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 Schrumpfsregionen 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.

#### **5) Höchstspannungsfreileitungen:**

*Zu Anlage 6.1.2 Höchstspannungsfreileitungen:*

Der BN fordert, dass das dem Netzentwicklungsplanung zu Grunde liegende Energiekonzept für Deutschland und damit besonders auch für Bayern, einer Alternativenprüfung im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen wird. Dabei muss auch ein dezentrales Energiekonzept mit Fokussierung auf Energieeinsparung und naturverträglichem Ausbau der erneuerbaren Energien

sowie regionales Strommanagement untersucht werden. Der BN fordert, dass die Modellierung hierzu zur Grundlage einer Entscheidung über die Notwendigkeit neuer Leitungen gemacht wird. Den Vorrang bei einer Abwägung muss bei den Kriterien „Erreichen der Klimaschutzziele“, „Minimierung der Treibhausgasemissionen“ sowie „Versorgungssicherheit durch Stärkung der dezentralen Energieerzeugung durch Bürgerschaft und Kommunen“ gelegt werden.

Daher schlagen wir folgende Formulierung vor:

„ 6.1.2 Höchstspannungsfreileitungen

(G) Planungen und Maßnahmen zum Neubau oder Ersatzneubau von Höchstspannungsfreileitungen sollen energiewirtschaftlich tragfähig sein und müssen vorrangig dem Erreichen der Klimaschutzziele, der Minimierung der Treibhausgasemissionen, sowie der Versorgungssicherheit dienen, und unter besonderer Berücksichtigung der Wohnumfeldqualität der betroffenen Bevölkerung sowie der Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Kommunen (z.B. für Bau-, Gewerbe- und Erholungsgebiete) und der Belange des Orts- und Landschaftsbildes erfolgen. Beim Ersatzneubau von Höchstspannungsfreileitungen sollen erneute Überspannungen von Siedlungsgebieten ausgeschlossen werden.“

Mit freundlichen Grüßen



Richard Mergner  
Landesbeauftragter

gez. Thomas Frey  
Regionalreferent Schwaben

☎ 0911-81878-25  
Mail [richard.mergner@bund-naturschutz.de](mailto:richard.mergner@bund-naturschutz.de)

☎ 089-548298-64  
Mail [thomas.frey@bund-naturschutz.de](mailto:thomas.frey@bund-naturschutz.de)