

Stellungnahme von CIPRA Deutschland zur Teilfortschreibung Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern

29. September 2016

Hintergrund-Information zum LEP: Das Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern ist das querschnittsorientierte Zukunftskonzept der Bayerischen Staatsregierung. Zuständig ist seit Oktober 2013 das Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat. Im LEP sind die für die räumliche Ordnung und Entwicklung Bayerns wichtigen Grundsätze und Ziele festgelegt. Das Landesentwicklungsprogramm wurde 1976 erstmals aufgestellt. Auch der seit 1972 gültige bayerische Alpenplan wurde damals in das LEP aufgenommen (vgl. Meldungen auf der Internet-Seite von CIPRA Deutschland unter „news“). Das aktuelle LEP ist am 1. September 2013 in Kraft getreten. Nach Ansicht der bayerischen Staatsregierung soll das nächste LEP den bayerischen Kommunen mehr Freiheiten zur Gewerbeansiedlung geben und die Stromtrassenfestlegung einengen.

Stellungnahme von CIPRA Deutschland

Gerade im bayerischen Alpenraum konnten in der Vergangenheit durch eine umsichtige Landes- und Regionalplanung und beispielhafte landesplanerische Instrumente wie dem Alpenplan die landschaftlichen Qualitäten und räumliche Ordnung gesichert und weitgehend maßvoll entwickelt werden. Dies sehen wir durch die LEP-Teilfortschreibung substantiell gefährdet.

Fataler Paradigmenwechsel in der Landesplanung

Durch die im Rahmen der LEP-Teilfortschreibung beabsichtigten Änderungen wird ein – vielleicht endgültiger - Paradigmenwandel in der Landesplanung eingeleitet hin zur Zersiedelung der Landschaft, zu Bodenverbrauch und Naturverlust in Bayern: Die Trennung der räumlichen Nutzungen in Siedlung, Gewerbe/Industrie und Freiraum - bisher ein bayerisches Markenzeichen- wird aufgegeben.

CIPRA Deutschland lehnt die Lockerung des Anbindegebotes ab. Einem ungezügelter Flächen- und Landschaftsverbrauch Tür und Tor öffnen insbesondere die weiteren Ausnahmen des Anbindegebotes, das auf Grund seiner vielen geplanten Ausnahmen in Zukunft kein Ziel der Raumordnung darstellt.

In gleicher Weise wie die geplanten Ausnahmetatbestände vom Anbindegebot lehnt die CIPRA Deutschland die Erleichterungen für Zielabweichungsverfahren für Gewerbe- und Industriegebiete im (Alpen-) Grenzraum zu Österreich ab. Es ist kaum eine Fallkonstellation vorstellbar, in der Gewerbe- und Industriegebiete sowie Freizeitanlagen künftig nicht dort errichtet werden können, wo es Gemeinden zweckmäßig erscheint. Die Staatsregierung gibt damit jede Steuerungsmöglichkeit in diesem Bereich aus der Hand.

CIPRA Deutschland lehnt die geplante Erhöhung der Zahl der Mittelzentren ab. Die Erhöhung hat zur Folge, dass Einrichtungen wie Garten-, Bau- und Möbelmärkte künftig auch in Dörfern und Kleinstädten des Alpenraums, die dieses inflationär verwendete Prädikat erhalten, ermöglicht werden.

Mit der LEP-Fortschreibung werden die Interessen von Gemeinden und Investoren über das durch den Staat zu wahrende Gemeinwohl gestellt. Kommunale oder privatwirtschaftliche Interessen als maßgeblich für die räumliche Entwicklung Bayerns zu betrachten widerspricht eklatant dem im Raumordnungsgesetz festgelegten Gegenstromprinzip und verkennt die Rolle, Verantwortung und Zuständigkeiten sowohl der Kommunen als auch der Raumordnung als staatliche Aufgabe.

Eine verantwortungsvolle und landesweit nachhaltig wirksame Raumplanung durch die Staatsregierung sichert das Gemeinwohl vor gesamträumlich nachteiligen Einzelinteressen und ist das Anliegen vieler Millionen bayerischer Staatsbürger, die ihre Heimat erhalten wissen wollen, auch wenn und gerade weil sie für lokale Eingriffe kein Entscheidungs- und Stimmrecht haben.

Die wesentlichen Änderungen der Teilfortschreibung zielen aus Sicht der CIPRA Deutschland auf eine Schwächung der Steuerungskompetenz der Landesplanung zugunsten einer unreflektierten Deregulierung der räumlichen Entwicklung Bayerns ab. Aus unserer Sicht d steht dies im Widerspruch zum fachlich und politisch Gebotenen. Die großen räumlichen Herausforderungen im Alpenraum wie darüber hinaus erfordern vielmehr eine Stärkung der landesplanerischen Instrumente:

- a. die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf das nationale Nachhaltigkeitsziel und das Langfristziel des Netto-Null-Flächenverbrauchs in der EU (vgl. Europa 2020 Strategie COM(2011) 571),
- b. das auf der Vertragsstaatenkonferenz COP21 in Paris vereinbarte 2°C-Ziel und die damit untrennbar verbundene Energie- und Verkehrswende,
- c. und die Sicherung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel durch kompakte und kosteneffiziente Siedlungsstrukturen,
- d. Ressourceneffizienz und –schonung u.a. im Bereich Flächenverbrauch, Mobilität, Siedlungsentwicklung und Energieverbrauch im Rahmen des EU-2020-Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa.

Angesichts dieser tiefgreifenden räumlichen Herausforderungen ist die Landesplanung zu bedeutsam, um als Spielball für politische Interessen verwendet zu werden. Das räumliche Gesicht Bayerns – nicht nur seines Alpenanteils - wird sich durch die beabsichtigte Weichenstellung der LEP-Teilfortschreibung unumkehrbar verändern. Die Staatsregierung kommt mit dem Deregulierungsansatz der LEP-Teilfortschreibung ihrer Verantwortung für die räumliche Ordnung und Entwicklung Bayerns nicht nach.

CIPRA Deutschland fordert die Bayerische Staatsregierung auf, die bayerische Landes- und Regionalplanung durch eine an den räumlichen Herausforderungen orientierte Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms so zu stärken, dass sie ihre Verantwortung für eine gesamträumlich nachhaltige Raumentwicklung und insbesondere einen schonenden Umgang mit der Ressource Fläche adäquat wahrnehmen und wirksam umsetzen kann.

Im Folgenden nehmen wir zu den von uns zentral kritisierten Inhalten des Teilfortschreibungsentwurfs des Landesentwicklungsprogramms Bayern Stellung:

LEP 2.1. Zentrale Orte

Das Zentrale-Orte-Konzept ist nur dann in der Lage, zur flächendeckenden Daseinsvorsorge und zur Bündelung von Einrichtungen beizutragen, wenn es auch tatsächlich eine hierarchisch abgestufte räumliche Organisation ermöglicht und nicht nach dem Gießkannenprinzip die Anzahl zentraler Orte erhöht wird.

CIPRA Deutschland lehnt die Erhöhung der Zahl der Mittelzentren ab, da damit ein vermeidbarer und für die Daseinsvorsorge nicht erforderlicher Flächenverbrauch und Verlust kulturlandschaftlicher Qualitäten, aber auch eine Schwächung der bisherigen zentralörtlichen Gliederung Bayerns verbunden ist.

LEP 2.2.3 Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf

CIPRA Deutschland setzt sich für einen lebenswerten Alpenraum ein. Neben der Sicherung einer intakten Natur- und Kulturlandschaft und der natürlichen Lebensgrundlagen gehört dazu auch die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge. Insofern unterstützen wir das Festhalten am bisherigen Zentrale-Orte-Prinzip im Landesentwicklungsprogramm.

Erstmals wurden im bayerischen Alpenraum landesplanerisch Teilräume bzw. Gemeinden mit besonderem Handlungsbedarf ausgewiesen. Bei der Ausgestaltung des damit verbundenen Abbaus *„lagebedingte[r] und wirtschaftsstrukturelle[r] Probleme sowie noch vorhandene[r] infrastrukturelle[r] Engpässe“* hinsichtlich des *„allgemeinen Entwicklungsstandes“* (vgl. Begründungsentwurf, S. 17, 2.2.3 (B)) vermischen wir eine räumliche Differenzierung des Entwicklungszieles. Unseres Erachtens ist es nicht Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse, alle Teilräume an identischen regionalökonomischen Parametern zu messen. Anstelle einer Nivellierung insbesondere der vergleichsweise peripher gelegenen Alpenregionen mit den außeralpinen Teilräumen plädiert CIPRA Deutschland für eine landesplanerische Förderung räumlich angepasster Entwicklungsmodelle, die der räumlichen Lage und den naturräumlichen wie kulturlandschaftlichen Qualitäten und Sensibilitäten Rechnung tragen und diese für die Zukunft sichern.

Entsprechend sehen wir eine pauschale Entwicklungspriorität bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen bei gleichgelagerter fachlicher Notwendigkeit als zu undifferenziert, um den räumlichen Erfordernissen peripherer Regionen des bayerischen Alpenraums gerecht zu werden. Wenn diese Räume künftig zur *„Kernkulisse für einschlägige staatliche Planungen und Maßnahmen sowie für Förderungen“* zählen, dann müssen diese Planungen, Maßnahmen und Förderungen auf die Sensibilität des Alpenraums eingehen. Insbesondere ist zu prüfen, inwiefern momentan externalisierte Ökosystemleistungen des bayerischen Alpenraums wie ökologischer Ausgleich, Erholungsraum, Trinkwasserbereitstellung regionalwirtschaftlich internalisiert werden können.

Die CIPRA Deutschland fordert eine Berücksichtigung der räumlichen Besonderheiten des bayerischen Alpenraums bei den mit der Ausweisung als Raum mit besonderem Handlungsbedarf verbundenen Planungen, Maßnahmen und Förderungen.

LEP 3.3 Anbindegebot

In der Begründung wird die Bedeutung des Anbindegebots für die Gliederung zwischen Siedlung und Landschaft hervorgehoben. Eine Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlung und Verkehr und eine Begrenzung der Außenentwicklung werden darüber hinaus im Ökoplan Alpen 2020 des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit (2012, S. 7) als besondere Notwendigkeiten im von begrenztem Dauersiedlungsraum geprägten Alpenraum gesehen. CIPRA Deutschland befürwortete daher dieses grundsätzliche Festhalten am Anbindegebot.

Angesichts der im Hinblick auf das 30-ha-Flächensparziel der Bundesregierung weiterhin zu hohen Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Bayern ist eine Aufweichung des Anbindegebots durch die Schaffung wesentlicher Ausnahmetatbestände allerdings nicht nachzuvollziehen. Ganz im Gegenteil bedarf es auf Ebene der Landes- und Regionalplanung der Entwicklung wirksamerer Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

Die vorgesehenen Ausnahmetatbestände werden von CIPRA Deutschland daher abgelehnt, da sie im Widerspruch zum nationalen Flächensparziel, zum Landschaftsschutz im Außenbereich, zur Entwicklung kompakter und effizienter Siedlungsstrukturen und zur Erhaltung der landschaftlichen Strukturierung Bayerns stehen:

- Gewerbe- und Industriegebiete an Autobahnanschlussstellen, Anschlussstellen von vierstreifig autobahnähnlich ausgebauten Straßen und Gleisanschlüssen: Bereits mit dem bestehenden Anbindegebot haben sich an den Anschlussstellen umfangreiche Gewerbegebiete, z.T. im Bereich von Landschaftsschutzgebieten (Rosenheim) oder landschaftlichen Vorbehaltsgebieten entwickelt. Ein genereller Ausnahmetatbestand vom Anbindegebot setzt aus unserer Sicht die Gemeinden mit Autobahnanschlüssen verstärkt unter Druck, im Zuge des interkommunalen Wettbewerbs um Arbeitsplätze und Steuereinnahmen Ausweisungen entlang von Autobahnen vorzunehmen. Neben dem Verlust kulturlandschaftlicher Qualitäten werden darüber hinaus Gemeinden ohne Autobahnanschluss schlechter gestellt. Anstelle eines bisher vergleichsweise wirksamen Freiraumschutzes im Außenbereich ist vielmehr die Entstehung neuer Siedlungskerne zu erwarten, die wiederum Ansatzpunkte für Lückenschlüsse zu weiteren bestehenden Siedlungskernen bilden. Die entlang der Autobahnen entstandenen bandartigen Siedlungsstrukturen Norditaliens können hier als negatives Anschauungsbeispiel dienen. Aus Sicht von CIPRA Deutschland ist ein Autobahnanschluss im Hinblick auf weitere Siedlungsentwicklung kein gleichwertiger Ersatz für bestehende Siedlungseinheiten.

CIPRA Deutschland lehnt aus diesen Gründen die Schaffung eines Ausnahmetatbestands vom Anbindegebot für Gewerbe- und Industriegebiete an Autobahnanschlussstellen ab.

- Interkommunale Gewerbe- und Industriegebiete: Die Tatsache, dass Gewerbegebiete interkommunal betrieben werden, bietet keine Gewähr für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme oder eine effizientere Erschließung. Bisher fehlt ein Nachweis von positiven Effekten interkommunaler Gewerbegebiete im Hinblick auf die Ziele der Landesplanung, der eine Privilegierung in Form eines Ausnahmetatbestandes rechtfertigen würde. Gerade interkommunale Gewerbegebiete werden oft außerhalb bestehender

Siedlungseinheiten entlang von Gemeindegrenzen realisiert und stellen wiederum neue Siedlungskerne für folgende Lückenschlüsse dar. Insofern stellen sie aus landesplanerischer Sicht im Hinblick auf eine flächeneffiziente Siedlungsentwicklung nicht per se einen Mehrwert dar. Vielmehr ist festzustellen, dass Kommunen auch bei interkommunalen Gewerbegebieten weiterhin bestrebt sind, Gewerbe bevorzugt auf gemeindeeigenen Gewerbeflächen auszuweisen. Anders würde es sich bei interkommunalen bzw. regionalen Gewerbeflächenpools verhalten, bei denen bestehende Gewerbeflächen in interkommunaler bzw. regionaler Abstimmung genutzt und deren Erträge nach einem vereinbarten Schlüssel aufgeteilt werden. Derartige Ansätze zu fördern wäre ein vielversprechender Ansatz, um gewerbliche Ansiedlungen ohne eine Aufweichung des Anbindegebots und die Schwächung des Freiraumschutzes zu ermöglichen.

Aufgrund ihres fehlenden Beitrags zu den Zielen der Landesplanung wie schonenden Umgang mit Flächenressourcen oder Stärkung von Siedlungskernen lehnt CIPRA Deutschland die Privilegierung von interkommunalen Gewerbegebieten durch einen Ausnahmetatbestand vom Anbindegebot ab.

- Überörtlich raumbedeutsame Freizeitanlagen oder dem Tourismus dienende Einrichtungen: Nach Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13.12.1990, § 1, Nr. 15 zählen zu raumbedeutsamen Vorhaben die Errichtung von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung sowie von großen Freizeitanlagen. Insbesondere, aber nicht nur im bayerischen Alpenraum, sehen wir bei einem Ausnahmetatbestand vom Anbindegebot für derartige Einrichtungen einen Tabubruch im Außenbereich. Gemeinden werden im Zuge der interkommunalen Konkurrenz einem zunehmenden Genehmigungsdruck ausgesetzt. Die auch regionalwirtschaftlich für den Tourismus bedeutsame alpine und voralpine Kulturlandschaft wird bei einer Ausweitung derartiger Freizeitanlagen und Tourismusinfrastrukturen landeskulturell entwertet und einer Beliebigkeit Preis gegeben.

Das Ministerium argumentiert, dass ausschließlich mit der Schaffung der o.g. Ausnahmetatbestände der „Standort Bayern im internationalen Wettbewerb erfolgreich bestehen“ könne. CIPRA Deutschland bezweifelt diese Argumentation und fordert das Ministerium auf, für diese Kausalität einen Nachweis zu erbringen. Aus unserer Sicht werden angesichts der begrenzten Ressource Raum und der steigenden Infrastrukturfolgekosten besonders diejenigen Regionen langfristig im Vorteil sein, die haushälterisch mit Fläche umgehen und über kompakte und effiziente Siedlungsstrukturen verfügen. Insbesondere mittel- bis langfristig sehen wir in der Schaffung von Ausnahmetatbeständen vom Anbindegebot keine kommunenfreundliche Politik. Vielmehr wird dadurch die Ausgangsposition von Gemeinden, die sich einer nachhaltigen, flächensparenden und städtebaulich integrierten Siedlungsentwicklung verschrieben haben, geschwächt. Dies sollte aus unserer Sicht nicht das Selbstverständnis der Landesplanung sein.

CIPRA Deutschland fordert die Staatsregierung auf, eine weitere Zersiedelung Bayerns durch den Verzicht auf die nicht fachlich begründeten Ausnahmetatbestände vom Anbindegebot einzudämmen.

Zu 3.3 ist die Ergänzung des folgenden Grundsatzes vorgesehen: „Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der grenznahen Gebiete kann in diesen Gebieten 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 besonders berücksichtigt werden.“

Diese Anpassung des Landesentwicklungsprogramms steht aus Sicht von CIPRA Deutschland im Widerspruch zu Art. 4, Nr. 2 des völkerrechtlich verbindlichen Raumplanungsprotokolls der Alpenkonvention, der besagt: *„Die Vertragsparteien unterstützen eine verstärkte internationale Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Institutionen, insbesondere bei der Ausarbeitung von Plänen und/oder Programmen für die Raumplanung und nachhaltige Entwicklung im Sinne des Artikels 8 für die staatliche und regionale Ebene sowie bei der Festlegung raumbedeutsamer sektoraler Planungen. In den Grenzräumen wirkt diese Zusammenarbeit vor allem auf eine Abstimmung der Raumplanung, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Umwelterfordernisse hin.“*

Anstatt eine Möglichkeit vorzusehen, für sinnvoll erachtete landesplanerische Festsetzungen in den Grenzregionen im Zuge von Zielabweichungsverfahren zu unterlaufen, sollte Bayern vielmehr im Dialog mit den Nachbarstaaten auf eine grenzüberschreitende nachhaltige Raumordnung hinwirken. Die Orientierung an gegebenenfalls geringeren Standards im Nachbarland kann auf jeden Fall nicht die Richtschnur für die bayerische Landesplanung sein. Gerade die Grenzräume Bayerns sind oftmals auch landschaftlich und damit aus touristischer und regionalwirtschaftlicher Hinsicht von besonderer Bedeutung und sollten daher denselben landesplanerischen Qualitätsmaßstäben unterliegen wie der Rest Bayerns.

Gerade die Diskussion um ein mögliches Zielabweichungsverfahren am Riedberger Horn hat die Gefahr verdeutlicht, dass landes- und regionalplanerische Vorgaben wie der Alpenplan zugunsten lokaler Planungsabsichten in Frage gestellt werden. Bei einer Vereinfachung von Zielabweichungsverfahren in Grenzregionen sieht CIPRA Deutschland die Gefahr, dass eine landes- und regionalplanerische Steuerung zunehmend durch Zielabweichungsverfahren unterlaufen wird, was auf gesamtträumlicher Ebene zu unerwünschten Effekten führt.

CIPRA Deutschland fordert die Bayerische Staatsregierung auf, keine Erleichterungen für Zielabweichungsverfahren in grenznahen Gebieten vorzusehen. Anstelle dessen fordert CIPRA Deutschland die Bayerische Staatsregierung auf, sich auf bilateraler Ebene mit den österreichischen Bundesländern Salzburg und Tirol und auf Ebene der Alpenkonvention für eine grenzüberschreitend koordinierte Raumentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Erfordernisse des Alpenraums einzusetzen.

29. September 2016

Gez. Erwin Rothgang

Präsident CIPRA Deutschland e.V.