

## **Änderungsbegründung zur Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP)<sup>1</sup>**

### **I. Rechtsgrundlage**

Nach Art. 14 Abs. 6 Satz 1 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) sind Raumordnungspläne, hier das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP), bei Bedarf fortzuschreiben. Für Fortschreibungen gelten die Vorschriften für Raumordnungspläne entsprechend (Art. 14 Abs. 6 Satz 2 BayLplG).

### **II. Anlass und Leitlinien**

Der Ministerrat hat am 2. Dezember 2009 beschlossen, die Landes- und Regionalplanung zu reformieren und dabei eine Gesamtfortschreibung des LEP vorzunehmen. Als Maßstab hat der Ministerrat Entbürokratisierung, Deregulierung und soweit möglich Kommunalisierung vorgegeben. Mit der Gesamtfortschreibung des LEP wird auch der Resolution des Bayerischen Landtags, die dieser im Zusammenhang mit seiner Zustimmung zum LEP 2006 beschlossen hat (Drs. 15/5958), und dem diesbezüglichen Ministerratsbeschluss vom 18. Juli 2006 Rechnung getragen.

Die Fortschreibung des LEP ist fachlich geboten. Zielsetzung ist es, eine Gesamtkonzeption zur räumlichen Ordnung und Entwicklung Bayerns mit einem noch strafferen Regelungsbestand als im bisherigen LEP vorzulegen und dabei die aktuellen räumlichen Herausforderungen

- demographischer Wandel,
- Klimawandel und
- Wettbewerbsfähigkeit

aufzugreifen und einen Beitrag zu deren Bewältigung zu leisten.

---

<sup>1</sup> Das Fortschreibungsverfahren wird derzeit auf der Grundlage der Regelungen des Raumordnungsgesetzes (ROG) und des derzeit geltenden BayLplG vom 27.12.2004 durchgeführt. Hingegen stellt die Änderungsbegründung bereits auf die Rechtslage nach Inkrafttreten des neuen BayLplG ab.

Das Leitziel „Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen“ und der Leitmaßstab „nachhaltige Raumentwicklung“ werden beibehalten und erneut hoch gewichtet. In Bayern soll es auch künftig keine Konzentration auf wenige Wachstumsräume zu Lasten ländlicher, peripher gelegener Räume geben.

Mit der Unterscheidung der Festlegungen in Ziele und Grundsätze werden der unterschiedlich notwendigen Regelungsschärfe der Festlegungen Rechnung getragen und den Adressaten – wo immer möglich – Entscheidungsspielräume eingeräumt. Im Lichte der aktuellen Rechtsprechung werden die Ziele in „Ist-Form“ und die Grundsätze dagegen mit „sollen“ formuliert.

Die nochmalige Straffung bei den Festlegungen ergibt im Vergleich zum LEP 2006 eine umfängliche Reduzierung des LEP auf ca. ein Viertel der Ziele und ca. ein Drittel der Grundsätze. Auch die Begründung wurde erheblich gekürzt. Den Vorgaben der Staatsregierung zur Deregulierung wird damit in hohem Maße entsprochen.

### **III. Neufassung der Struktur und der Inhalte des LEP**

Die Grundstruktur des LEP als Gesamtkonzept der Staatsregierung für die räumliche Entwicklung Bayerns wird in den wesentlichen raumrelevanten Fachbereichen beibehalten. Neben den übergeordneten Festlegungen zur räumlichen Entwicklung und Ordnung Bayerns enthält das LEP fachbezogene Festlegungen zu „Siedlungsstruktur“, „Verkehr“, „Wirtschaft (mit Land- und Forstwirtschaft)“, „Energieversorgung“, „Freiraumsicherung“ und „zum Sozialwesen, zur Gesundheit, zu Bildung und Kultur“, soweit sie landesweit raumbedeutsam sind (vgl. Art. 19 Abs. 2 Nr. 4 BayLplG). Festlegungen zu Belangen, die bereits fachrechtlich hinreichend geregelt sind, werden nicht aufgenommen. Damit wird dem Anspruch der weiteren Verschlinkung und Deregulierung des LEP Rechnung getragen.

Die Begründung der jeweiligen Festlegungen wird nicht wie im bisherigen LEP in einem eigenen Teil zusammengeführt, sondern - im Hinblick auf die bessere Lesbarkeit - den (Unter)Kapiteln unmittelbar zugeordnet.

Die bisherige Unterteilung in den überfachlichen Teil A „Ziele und Grundsätze zur nachhaltigen überfachlichen Entwicklung der Raumstruktur“ und den fachlichen Teil B „Ziele und Grundsätze zur nachhaltigen Entwicklung der raumbedeutsamen Fachbereiche“ wird aufgehoben. Die überfachlichen und fachlichen Festlegungen werden inhaltlich enger zusammengeführt, so dass eine solche Untergliederung nicht mehr geboten ist.

Den Festlegungen vorangestellt wird ein Leitbild zur räumlichen Entwicklung Bayerns, das die den Festlegungen zugrundeliegenden Entwicklungsvorstellungen vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Herausforderungen verdeutlicht.

In Kapitel 1 „Grundlagen und Herausforderungen der räumlichen Entwicklung und Ordnung Bayerns“ finden sich an erster Stelle das Leitziel der Gleichwertigkeit und die nachhaltige Raumentwicklung als Leitmaßstab wieder. Damit wird deren hohe Gewichtung erneut deutlich herausgestellt. In den weiteren Unterkapiteln „Demographischer Wandel“, „Klimawandel“ und „Wettbewerbsfähigkeit“ wird die Bedeutung dieser Herausforderungen für die Entwicklung Bayerns verdeutlicht. Mit entsprechenden Festlegungen leistet die Raumordnung ihren Beitrag zu deren Bewältigung.

Im Kapitel 2 „Raumstruktur“ finden sich die Festlegungen zum „Zentrale-Orte-System“, zu den „Gebietskategorien“, zum „Alpenraum“ und zur „Regionsabgrenzung“. Es ergeben sich inhaltlich folgende wesentliche Änderungen:

- Abflachung der zentralörtlichen Hierarchie von bisher sieben auf drei Stufen (Oberzentren, Mittelzentren, Grundzentren) unter Beibehaltung der Anzahl der Zentralen Orte und ohne Rückstufungen im LEP: Die bisherigen möglichen Oberzentren werden als Oberzentren und die bisherigen Mittelzentren als Mittelzentren festgelegt. Die bereits bestehende hohe Netzdichte wird dadurch nochmals erhöht. Die bisherigen Kleinzentren, Unterzentren und Siedlungsschwerpunkte werden zu Grundzentren zusammengefasst. Die Festlegung der Grundzentren obliegt den Regionalen Planungsverbänden. Mit dem dichten Netz an Zentralen Orten soll ein engmaschiges Angebotsnetz an zentralörtlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen aufrecht erhalten werden. Insbesondere wird eine Vielzahl von potenziellen Standorten für zentralörtliche Einrichtungen, die über die Grundversorgung hinausgehen, flächendeckend be-

- stimmt. Ein Anspruch auf die Bereitstellung zentralörtlicher Einrichtungen in einem konkreten Zentralen Ort kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden.
- Vereinfachung und Reduzierung der raumstrukturellen Gliederung unter Beibehaltung der Hauptkategorien „Verdichtungsraum“ und „ländlicher Raum“; Die Gebietskategorie „Verdichtungsraum“ wird nicht mehr weiter untergliedert. Die Subkategorien beim ländlichen Raum werden von fünf auf zwei („allgemeiner ländlicher Raum“, „ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen“) reduziert. Auch die Abgrenzungskriterien werden wesentlich reduziert und vereinheitlicht. Die Abgrenzung des sog. strukturschwachen Raums („Teilraum mit besonderem Handlungsbedarf“; bisher: „Ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll“) erfolgt nunmehr unabhängig von den beiden o. g. Hauptkategorien. Der Umgriff wird deutlich reduziert (von derzeit ca. 47 v.H. der Landesfläche auf ca. 26 v.H.). Dabei wird die demographische Entwicklung wesentlich stärker berücksichtigt als bisher. Mit der Reduzierung der Gebietskategorien und Vereinfachung der Einstufungskriterien wird dem Anspruch der weiteren Verschlinkung Rechnung getragen. Die Neuabgrenzung des Teilraums mit besonderem Handlungsbedarf ermöglicht eine stärkere räumliche Konzentration bei der Umsetzung des Vorrangprinzips auf die tatsächlich strukturschwächeren Teilräume.
  - Verschiebung und Zusammenführung der Festlegungen zum Alpenraum in das Kapitel Raumstruktur: Durch die Einbeziehung der Festlegungen zum Alpenraum in das Kapitel Raumstruktur wird eine bessere Lesbarkeit und leichtere Handhabung ermöglicht.
  - Verzicht auf Festlegungen zu den Entwicklungsachsen: Der Aus- und Neubau von Bandinfrastruktur, der für die Bündelung entlang stark besiedelter Achsen geeignet ist, ist heute weitgehend abgeschlossen. Eine weitere Bündelung von Bandinfrastruktur entlang der Entwicklungsachsen ist nicht in jedem Fall wünschenswert. Mit dem Verzicht auf das Instrument der Entwicklungsachsen wird die Zielsetzung, zusammenhängende Freiflächen möglichst von Zerschneidung zu verschonen, nicht aufgegeben.

In Kapitel 3 „Siedlungsstruktur“ sind Festlegungen zum „Flächensparen“, zur „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ sowie zur „Vermeidung von Zersiedelung“ enthalten. Es ergeben sich inhaltlich folgende Schwerpunktsetzungen und wesentliche Änderungen:

- Die Festlegungen zur Siedlungsstruktur werden im Hinblick auf die überörtliche Raumbedeutsamkeit erheblich reduziert und auf die wesentlichen Inhalte Flächensparen, Innenentwicklung vor Außenentwicklung sowie Vermeidung von Zersiedelung konzentriert.

Neu aufgenommen wird zum Flächensparen die Berücksichtigung des demographischen Wandels und seiner Folgen bei der Ausweisung von Bauflächen. Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer weiteren Verringerung der Freiflächeninanspruchnahme wird in das Ziel zur „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ aufgenommen, dass die Potenziale der Innenentwicklung vorrangig zu nutzen und Ausnahmen von diesem Ziel nur unter der Voraussetzung eines Nachweises fehlender Innenentwicklungspotenziale möglich sind.

Die bisherigen Festlegungen zur Vermeidung von Zersiedelung sowie zur Vermeidung einer ungegliederten, insbesondere bandartigen Siedlungsstruktur werden aufgrund der engen thematischen Verknüpfung in einem Grundsatz zusammengefasst.

- Das sog. Anbindungsziel aus dem LEP 2006 (vgl. dort B VI 1.1) wird weitgehend übernommen. Die Ausnahmetatbestände werden aus Gründen der Rechtssicherheit in die Festlegung aufgenommen. Für Freiflächen-Photovoltaikanlagen wird klargestellt, dass diese keine Siedlungsgebiete im Sinne des Anbindungsziels sind.
- Die bisherigen Festlegungen zur Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen, zur Ausweisung von regionalen Grünzügen in den Regionalplänen sowie zur Freihaltung von schützenswerten Landschaftsteilen wurden zur besseren Lesbarkeit und Übersichtlichkeit in Kapitel 2 „Raumstruktur“ bzw. in Kapitel 7 „Freiraumsicherung“ aufgenommen.

Im Kapitel 4 „Verkehr“ finden sich „Verkehrsträgerübergreifende Festlegungen“ sowie Festlegungen für eine „Leistungsfähige und sichere Straßenverkehrsinfrastruktur“, zur „Schieneninfrastruktur“, zum „Radverkehr“, zum „Zivilen Luftverkehr“ sowie zur „Main-Donau-Wasserstraße“. Es ergeben sich inhaltlich folgende Schwerpunktsetzungen und wesentliche Änderungen:

- Insgesamt werden die Festlegungen zum „Verkehr“ erheblich reduziert und unter dem Aspekt der überörtlichen Raumbedeutsamkeit konzentriert. Die bisherigen allgemeinen Aussagen zum Verkehr sind größtenteils in den verkehrsträgerübergreifenden Festlegungen enthalten. Diese beziehen sich auf eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, die Einbindung Bayerns in das internationale, nationale und regionale Verkehrswegenetz oder die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der Verkehrserschließung. Die bisherigen Aussagen zum Öffentlichen Personennahverkehr werden in die verkehrsträgerübergreifenden Festlegungen integriert.
- Die Festlegungen zu Straße und Schiene werden erheblich reduziert auf Aussagen zum Erhalt der Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes. Entfallen sind insbesondere die Festlegungen zu konkreten Vorhaben aus dem Bereich Straße und Schiene (sog. Projekt-Ziele), da nach Auffassung der zuständigen Fachressorts die Fachpläne und bestehenden fachrechtlichen Regelungen (Bundesverkehrswegeplan, Bundesschienenwegeausbaugesetz, Fernstraßenausbaugesetz, Staatsstraßenausbauplan) ausreichen. Mit dem Verzicht auf Festlegungen für konkrete Straßen- und Schienenprojekte erübrigt sich der Prüfauftrag der Resolution des Bayerischen Landtags zum LEP 2006, Drs. 15/5958, hinsichtlich der Aufnahme von Verkehrsprojekten in das künftige LEP.
- Die Festlegungen zur Schieneninfrastruktur werden um einen Grundsatz zum Bahnknoten München ergänzt. Dieser dient der verkehrlichen Entwicklung des Verdichtungsraums München und einer leistungsfähigen Anbindung an den Verkehrsflughafen München aus allen Teilräumen Bayerns.
- Bei den Festlegungen zum „Zivilen Luftverkehr“ handelt es sich um das „Luftverkehrskonzept Bayern“ der Bayerischen Staatsregierung; das Unterkapitel ersetzt einen eigenständigen Fachplan. Die Festlegungen werden weitgehend beibehalten und aktualisiert. Neu aufgenommen wird ein Ziel zur Errichtung einer dritten Start- und Landebahn am Verkehrsflughafen München. Diese ist erforderlich, da

die bestehende Infrastruktur am Verkehrsflughafen München nicht ausreicht, die zukünftige Luftverkehrsnachfrage zu bewältigen.

Das Kapitel 5 „Wirtschaft“ enthält Festlegungen zu „Bodenschätzen“, „Einzelhandelsgroßprojekten“ und zu „Land- und Forstwirtschaft“. Es ergeben sich inhaltlich folgende Schwerpunktsetzungen und wesentliche Änderungen:

- Die Festlegungen im Bereich Bodenschätze werden im Wesentlichen beibehalten. Mit der Aufnahme eines neuen Ziels, wonach in den Regionalplänen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Gewinnung von Industriemineralen und metallischen Rohstoffen bedarfunabhängig auszuweisen sind, wird dem zunehmenden Bedarf Bayerns als Technologiestandort Rechnung getragen.
- Die Festlegungen zu Einzelhandelsgroßprojekten steuern weiterhin die Lage im Raum, die Lage innerhalb der Gemeinde sowie Art und Umfang von Einzelhandelsgroßprojekten. Allerdings gibt es wesentliche Änderungen im Detail, die zu einer deutlich flexibleren Handhabung und mehr Gestaltungsspielraum führen. Insbesondere werden alle Zentralen Orte geeignete Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte. Nahversorgungsbetriebe bis 1 200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche werden in allen Gemeinden landesplanerisch zulässig, wodurch zusätzliche Spielräume für die verbrauchernahe Nahversorgung, insbesondere im ländlichen Raum eröffnet werden. Die Verkaufsflächensteuerung erhält eine neue Berechnungsgrundlage.
- Die Festlegungen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft werden auf wenige Themenbereiche beschränkt und erheblich gekürzt. Beibehalten werden Festlegungen zum Erhalt der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, zu den Waldfunktionen sowie zu Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft. Aufgrund bereits vorhandener fachlicher Regelungen entfallen Aussagen zur Flurneuordnung und Dorferneuerung. Im Sinne der Deregulierung wird auf Vorgaben von Bodennutzungen durch die Landwirtschaft verzichtet. Festlegungen zur Bergland- und Bergforstwirtschaft werden in das Unterkapitel 2.3 „Alpenraum“ übernommen.
- Auf Festlegungen zur Abfallwirtschaft wird aufgrund vorhandener fachrechtlicher Regelungen (z. B. Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Klärschlammverordnung des Bundes, Verordnung über den Abfallwirtschaftsplan Bayern) verzichtet.
- Ferner wird im Sinne der Deregulierung und auf Grund ausreichender Regelungen durch fachliche Konzepte (z.B. Tourismuspolitische Konzept der Bayeri-

schen Staatsregierung, Cluster-Offensive Bayern, Mittelstandspakt, Mittelstandskreditprogramm) auf Festlegungen zu Industrie, Handwerk, Handel, Außenwirtschaft, Tourismuswirtschaft, Mittelstand, Messen und Ausstellungen sowie zu Regionaler Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarkt verzichtet.

Im Kapitel 6 „Energieversorgung“ finden sich Festlegungen zum „Um- und Ausbau der Energieinfrastruktur“ und zum entsprechenden „Beitrag der Regionalplanung“.

Es ergeben sich inhaltlich folgende wesentliche Änderungen:

- Die Festlegungen zur Energieversorgung orientieren sich wesentlich am Bayerischen Energiekonzept und beziehen sich insbesondere auf Um- und Ausbau der Energieinfrastruktur einschließlich der verstärkten Erschließung und Nutzung von erneuerbaren Energien.
- Auf Aussagen zu den einzelnen Energieträgern Elektrizität, Fern- und Nahwärme sowie Mineralöl wird im Sinne der Deregulierung verzichtet.
- Die Regionalen Planungsverbände werden verpflichtet, in den Regionalplänen im Rahmen von regionsweiten Steuerungskonzepten Vorranggebiete für die Errichtung von Windkraftanlagen festzulegen. Darüber hinaus können ergänzend Vorbehaltsgebiete für die Errichtung von Windkraftanlagen festgelegt werden. Daneben wird den Regionalen Planungsverbänden die Möglichkeit eröffnet, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Freiflächen-Photovoltaikanlagen festzulegen. Mit einer ausreichenden Flächensicherung für den weiteren Ausbau und die Nutzung erneuerbarer Energien können die Regionalen Planungsverbände einen wesentlichen Beitrag zum Umbau der bayerischen Energieversorgung leisten.

In Kapitel 7 „Freiraumstruktur“ werden Festlegungen zu „Natur und Landschaft“ sowie zur „Wasserwirtschaft“ getroffen. Es ergeben sich inhaltlich folgende wesentliche Änderungen:

- Das LEP ist gem. Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 Bayerisches Naturschutzgesetz (Bay-NatSchG) das Landschaftsprogramm Bayerns. Die wesentlichen Aussagen des LEP 2006 sind deshalb – in konzentrierter Form – in den vorliegenden LEP-Entwurf übernommen worden.



- Die bisher auf unterschiedliche Kapitel verteilten Festlegungen zu regionalen Grünzügen und Grünstrukturen werden in Kapitel 7 anwenderfreundlich zusammengefasst.
- Festlegungen zu Altlasten entfallen aufgrund fachrechtlicher Regelungen (Bundes-Bodenschutzgesetz, Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, Bayerisches Bodenschutzgesetz).
- Komprimierte Festlegungen zum Schutz des Wassers und Tiefengrundwasser sowie zur Minimierung von Hochwasserrisiken.
- Mit dem Verzicht auf den Auftrag an die Regionalplanung zur Festlegung von Vorranggebieten für Hochwasserschutz wird den vorhandenen fachrechtlichen Regelungen Rechnung getragen (WHG und BayWG).
- Auf Festlegungen zu Abwasserentsorgung wird aufgrund vorhandener fachrechtlicher Regelungen (WHG, BayWG, Abwasserverordnung des Bundes) verzichtet.

In Kapitel 8 „Soziale und kulturelle Infrastruktur“ finden sich Festlegungen zum Sozial- und Gesundheitswesen sowie zu Bildung und Kultur. Es ergeben sich inhaltlich folgende wesentliche Änderungen:

- Die bisher sehr umfassenden und detaillierten Festlegungen werden auf den zwingenden Regelungsbedarf mit überörtlicher Raumbedeutsamkeit begrenzt und zusammengefasst.
- Auf explizite Aussagen zu Erholungs- und Sporteinrichtungen sowie zur Verbraucherberatung wird verzichtet, da diese Einrichtungen, soweit sie überörtlich raumbedeutsam sind, in den zusammenfassenden Festlegungen subsumiert werden können.
- Neu aufgenommen wird im Ziel zu den UNESCO-Welterbestätten der Schutz auch deren Umgebung, um so den inhaltlichen und gestalterischen Beziehungen zu den Welterbestätten zu Rechnung zu tragen und den Schutz insgesamt zu gewährleisten.

#### **IV. Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP)**

Nach der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sind bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Strategischen Umweltprüfung zu unterziehen. Für die Gesamtfortschreibung des LEP ist eine Umweltprüfung durchzuführen und dabei ein Umweltbericht als gesonderter Bestandteil des Begründungsentwurfs zu erstellen. Im Umweltbericht werden u. a. die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des LEP auf die Schutzgüter der SUP ermittelt, beschrieben und bewertet.