



Berufsverband der praktizierenden Landes- und Regionalplaner,  
c/o Regierung von Niederbayern, Postfach, 84023 Landshut

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

22.12.2017

**Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern zu den Themen  
Zentrale Orte, Anbindegebot, Fluglärmschutzbereiche und  
Einzelhandelsgroßprojekte  
Erneutes Beteiligungsverfahren  
Zu Ihrem Schreiben vom 13.11.2017 Az. 55 – L 9125.6 – 5/1**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Beteiligung am Anhörungsverfahren bedanken wir uns recht herzlich!

Wir möchten die Gelegenheit nutzen, uns zu ausgewählten Inhalten der laufenden Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern zu äußern, da wir auch bei der vorliegenden Fassung Konsequenzen für die räumliche Entwicklung Bayern und damit auch für unsere tägliche Arbeit als Landes- und Regionalplaner sehen.

## **1. Zentrale Orte**

Wie bereits in unserer Stellungnahme vom 14.11.2016 dargelegt, stehen wir der Einführung zusätzlicher zentralörtlicher Stufen kritisch gegenüber, da dies zu einer Verwässerung bzw. Ausfaserung des ursprünglichen Zentrale-Orte-Konzepts mit drei Zentralitätsstufen führt.

Sofern man jedoch die Stufe „Regionalzentren“ tatsächlich einführen will, sollten dann allerdings auch die Begrifflichkeiten zu Bedeutungsüberschuss, Aufgaben und Zielen der jeweiligen zentralörtlichen Stufe systematisch und einheitlich in der Norm bzw. deren Begründung verwendet werden.

Konkret schlägt der LRV vor (vgl. dazu auch die beigefügte Anlage), für die Oberzentren *regionale* Bedeutsamkeit festzulegen. Für die Regionalzentren sollten in Abgrenzung zu den Oberzentren die Begriffe *überregional und landesweit* Verwendung finden. Zudem sollte ihre Funktion als

---

<b>Vorsitzender</b> Peter Schmid in: Regierung von Niederbayern Regierungsplatz 540 84028 Landshut Tel.: 0871 808 1350	<b>Stv. Vorsitzende</b> Christiane Odewald in: Regierung von Oberfranken Ludwigstraße 20 95444 Bayreuth Tel.: 0921 604 1493	<b>Schriftführer</b> Dr. Sebastian Wagner in: Regierung von Oberbayern Maximilianstraße 39 80538 München Tel.: 089 2176 2156	<b>Kassier</b> Thomas Müller in: Regierung von Mittelfranken Promenade 27 91522 Ansbach Tel.: 0981 53 1431	<b>Bankverbindung</b> Gewerbebank Ansbach BLZ 765 600 60 Konto 14 940
---	--	---	---	--

Internet: [www.lrv-bayern.de](http://www.lrv-bayern.de)

eigenständige Entwicklungsmotoren insbesondere außerhalb von Metropolregionen herausgehoben werden. Dies würde auch zu den ursprünglich durch die europäische Ebene veranlassten Metropolen und Metropolregionen passen, die eine *europäische* Bedeutung haben müssen.

Der LRV schlägt weiter vor, auch die Definition von „Umland“ bewusst von Verwaltungs- und Raumstrukturgrenzen zu lösen (s. Grundsatz und Begründung 2.1.9, Regionalzentrum; analog in B 2.1.10, Metropole). Eine alleinige Beschränkung auf den das Regionalzentrum / die Metropole zugehörigen Verdichtungsraum wird deren Stellung z.B. als bedeutende Wirtschafts-, Kultur und Wissenschaftsstandorte mit landesweit bedeutsamen Einrichtungen sonst wenig gerecht. Ein konkreter Formulierungsvorschlag findet sich in der beiliegenden Anlage in B 2.1.9 und 2.1.10.

Schließlich empfiehlt der LRV den deutschlandweit eingeführten und wissenschaftlich-konzeptionell hinterlegten Begriff „Regiopole“ (Aring / Reuter 2008) auch im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm zu verwenden. Er stellt begrifflich wesentlich besser die intendierte Nähe zur Stufe der Metropole her. Ebenso sprechen sich die von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossenen Leitbilder und Handlungsstrategien zur Raumentwicklung in Deutschland für die Ausweisung von Regiopolen bzw. die Anwendung von Regiopolenkonzepten aus, mit denen Städte und ländliche Teilräume mit hoher Wirtschafts- und Innovationskraft insbesondere außerhalb von Metropolregionen gestärkt und weiterentwickelt werden können (beschlossen von der 41. MKRO am 09.03.2016).

Eine in Bayern hiervon abweichende und neue Begrifflichkeit einzuführen, scheint auch für die Identifikation und Außendarstellung der neu festgelegten Städte wenig hilfreich.

## 2. Anbindegebot

Die in Kapitel 3.3 „Vermeidung von Zersiedelung – Anbindegebot“ vorgesehenen zusätzlichen Ausnahmetatbestände sollen nun ergänzend an jeweils zwei Bedingungen geknüpft werden:

(Z) Neue Siedlungsflächen sind möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen. Ausnahmen sind zulässig, wenn

[...]

- ein Gewerbe- oder Industriegebiet unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzung an einer Autobahnanschlussstelle oder an einer Anschlussstelle einer vierstreifig autobahnähnlich ausgebauten Straße oder an einem Gleisanschluss **ohne wesentliche Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbilds** geplant **sowie kein geeigneter angebundener Alternativstandort vorhanden** ist,
- ein Gewerbe- oder Industriegebiet, **dessen interkommunale Planung, Realisierung und Vermarktung rechtlich gesichert sind**, unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen **ohne wesentliche Beeinträchtigungen des Orts- und Landschaftsbilds geplant sowie kein geeigneter angebundener Alternativstandort vorhanden** ist.

Grundsätzlich ist nochmals festzuhalten, dass jede weitere Lockerung des Anbindegebots zu einer weiteren Zersiedelung mit den bereits in der Stellungnahme des LRV vom 14.11.2016 dargelegten negativen Folgen für den Außenbereich führt.

Die nun eingefügten Einschränkungen der Ausnahmen für „Gewerbe- und Industriegebiete an Autobahnanschlussstellen“ und für „interkommunale Gewerbe- und Industriegebiete“ sollen dazu beitragen, diese Folgen einzugrenzen. Gemäß der Begründung steht das Ergebnis der Abwägung der Belange wirtschaftlicher Entwicklungspotenziale und der Bewahrung des heimatlichen Landschaftsbildes unter dem Vorbehalt, dass diese das Orts- und Landschaftsbild nicht wesentlich beeinträchtigen. Aus unserer Sicht ist hier zu ergänzen, dass nicht nur die „Bewahrung des heimatlichen Landschaftsbildes“ durch weitere Zersiedelung gefährdet ist, sondern eine

Zersiedelung **v.a. auch unter (volks-)wirtschaftlichen Gesichtspunkten** negativ zu bewerten ist (z.B. durch erhöhte Erschließungskosten oder die Einschränkung der Funktion des Außenbereichs als Standort für Bandinfrastrukturen und privilegierte Vorhaben).

Im Ergebnis stellen diese ergänzten Einschränkungen und Bedingungen zwar einen zielführenden Schritt dar. Aus fachlicher Sicht sollte aber verstärkt auf Flächensparen, erhöhte Flächenproduktivität sowie kommunales und regionales Flächenmanagement gesetzt werden.

In der Praxis wird die Umsetzung bzw. Anwendung der Maßgaben zu den Ausnahmen nur sehr schwer zu operationalisieren sein:

- Eine Definition des Begriffs „wesentliche Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes“ fehlt bislang. Dazu sollten in der Begründung entsprechende Hinweise formuliert bzw. Kriterien wie z.B. Hangneigung, Hangkanten, exponierte Lage, Sichtachsen, Umgebung, Landschaftsbildbewertung des LfU, landschaftliche Vorbehaltsgebiete vorgegeben werden.
- Der qualitative Unterschied zwischen „wesentliche(r) Beeinträchtigung“ und „beeinträchtigen“ (siehe 8. Tired des LEP 3.3 (Z)) sollte geklärt werden.
- Bei Flächennutzungsplanänderungen sind eine Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes sowie die Eignung alternativer Standorte oft nicht einschätzbar, wenn noch keine konkrete Planung (oder mindestens ein Bebauungsplanentwurf) existiert. Ausnahmen nach dem 2. und 3. Tired können somit nur für konkrete Vorhaben mit einer entsprechend vorhandenen Planungstiefe geprüft werden.
- Ebenso bleibt der Begriff „kein geeigneter angebundener Alternativstandort vorhanden“ unbestimmt. Die Anforderungen an diesen Nachweis – ggf. auch im Vergleich zu den Ausnahmen nach dem ersten Tired (Topographieausnahme) und dem zweiten Tired (Logistikausnahme) - sollten klargestellt werden. Lediglich ein „Lagevorteil“ kann nicht ausreichend sein.
- Nicht definiert ist die räumliche Abgrenzung des „unmittelbare(n) Umfeld(es) einer Anschlussstelle“. Aus der inneren Logik der Ausnahme, die auf einen durch die Anschlussstelle vorbelasteten Standort zielt, sollte sich diese Ausnahme nur auf einen engen Bereich beziehen können. Es sollte klargestellt werden, ab welcher Größe des Planungsraumes dieses unmittelbare Umfeld verlassen bzw. überschritten wird.
- Regelungen für eine maximal zulässige Größe *interkommunaler* Gewerbe- und Industriegebiete fehlen. Zu diesem Punkt sollten entsprechende Hinweise in die Begründung aufgenommen werden, um hier etwaige unorganische Fehlentwicklungen verhindern zu können.

### 3. Einzelhandel

Der LRV begrüßt die Einführung des bisher nur in der Begründung enthaltenen Agglomerationsbegriffs in die Zielformulierung. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ebenfalls, dass eine Konkretisierung des Begriffs der Agglomeration vorgenommen wurde.

Gleichzeitig werden aber mit der Definition des Agglomerationsbegriffs neue unbestimmte Rechtsbegriffe wie „räumlich-funktionaler Zusammenhang“ und „erheblich überörtliche Raumbedeutsamkeit“ eingeführt. Um bayernweit einen einheitlichen und transparenten Vollzug der Agglomerationsregelung zu gewährleisten, empfehlen wir dringend, in der Begründung zu diesem Ziel eine Definition der neu eingeführten unbestimmten Rechtsbegriffe anhand von einfach zu operationalisierenden Indikatoren vorzunehmen.

Durch die Präzisierung des Agglomerationsbegriffs auf mindestens drei Einzelhandelsbetriebe wird im Allgemeinen eine Verkaufsflächenerweiterung ermöglicht. Dies führt beispielsweise im Nahversorgungsbereich – sofern sich zwei Betriebe unmittelbar nebeneinander an einem Standort befinden – zu einer Verdopplung der maximal zulässigen Verkaufsfläche von 1.200 m<sup>2</sup> auf 2.400

---

m<sup>2</sup> in allen Gemeinden, also auch in nicht-zentralen Orten. Begründet wird dies mit der Gewährleistung einer flächendeckenden, verbrauchernahen Versorgung, vor allem im ländlichen Raum.

In der bisherigen Begründung ist man davon ausgegangen, dass ein Betrieb bis 1.200 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche keine wesentlichen Auswirkungen auf die Versorgungsstrukturen habe. Als äußerst kritisch wird vom LRV gesehen, dass gemäß der neuen Begründung der flächendeckenden verbrauchernahen Nahversorgung ein ungleich höheres Gewicht zukommen soll als möglichen Auswirkungen auf zentralörtliche Strukturen. Dies führt unseres Erachtens dazu, dass Beeinträchtigungen der bestehenden Strukturen, insbesondere in benachbarten zentralen Orten, nicht mehr ausgeschlossen werden können.

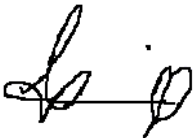
Mit dem zunehmenden Trend zur Standortkombination, v.a. Vollsortimenter und Discounter, ist zudem auch ein höherer Flächenbedarf verbunden, der dazu führt, dass zentrale Lagen noch weniger interessant sein werden. Die eigentlichen „Nah“-versorger werden damit noch weiter in Bedrängnis gebracht.

Des Weiteren bleibt im Begründungsentwurf unklar, ob Betriebe mit einer Verkaufsfläche unter der landesplanerischen Relevanzschwelle von 100 m<sup>2</sup> in der Kombination mit zwei weiteren Betrieben den landesplanerischen Steuerungsbedarf im Sinne einer Agglomeration begründen.

Insgesamt befürchten wir, dass diese Änderung des Einzelhandelsziels insbesondere im ländlichen Raum nicht zu einer Verbesserung der flächendeckenden Versorgung führen wird. Stattdessen ist zu erwarten, dass verkehrsgünstig gelegene Standorte und Kommunen unabhängig von ihrer zentralörtlichen Funktion stärker als bisher mit Einzelhandelsfunktionen belegt werden.

Wir würden uns sehr freuen, wenn unsere Argumente wohlwollend geprüft und in den weiteren Planungsprozess Eingang finden würden.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Schmid  
Vorsitzender

---

## Anlage zur Stellungnahme des LRV

Formulierungsvorschläge des LRV sind farblich hervorgehoben.

### 2.1.8

B) Stärker als bei Zentralen Orten der untergeordneten Stufen steht bei Oberzentren der langfristige Entwicklungsauftrag im Vordergrund. Oberzentren sind i.d.R. die regional bedeutsamen Bildungs-, Kultur-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftszentren. Sie erfüllen Entwicklungsaufgaben mit dem Ziel, die ~~(über-)~~regionale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und dabei auf das jeweilige Umland auszustrahlen.

### 2.1.9 ~~Regionalzentren~~ Regiopolen

(G) Die ~~Regionalzentren~~ Regiopolen sollen als überregional und landesweit bedeutsame Bildungs-, Handels-, Kultur-, Messe-, Sport-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftsschwerpunkte weiterentwickelt werden. Sie sollen zur räumlichen und wirtschaftlichen Stärkung ~~eines weiten Umlandes Bayerns~~ positive Impulse setzen. Hierzu können die ~~Regionalzentren mit ihrem Umland Kooperationsräume bilden~~ Regiopolen überregionale Kooperationsräume bilden.

(B) ~~Regionalzentren~~ Regiopolen ragen auf Grund ihrer Größe (mehr als 100.000 Einwohner) und überregionalen Bedeutung deutlich aus den ~~übrigen~~ Oberzentren heraus. Sie übernehmen wie die Mittel- und Oberzentren die Versorgungsfunktion für den gehobenen und spezialisierten Bedarf. Zudem verfügen sie über eine hochrangige Infrastrukturausstattung. Sie sind bedeutende Wirtschaftsstandorte und Standorte von Universitäten oder großen Fachhochschulen und landesweit bedeutsamen kulturellen Einrichtungen. Insofern haben sie weit überregionale und landesweite Bedeutung. ~~Regionalzentren erreichen jedoch nicht den Status einer Metropole. Regionalzentren spielen aber eine besondere regionale Rolle. Ihnen kommt auch aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke und infrastrukturellen Ausstattung eine besondere Entwicklungsfunktion für ihr Umland zu. Sie sind geeignet als dynamische Kerne für Kooperationsräume mit ihrem Umland. Regiopolen sind als Entwicklungsmotoren insbesondere außerhalb der Metropolregionen besonders geeignet, ggf. über die jeweilige Planungsregion hinaus unter Einbeziehung der Oberzentren in ihrem Einzugsbereich Kooperationsräume zu bilden. Dadurch soll Bayern insgesamt und insbesondere auch in seinen ländlichen Teilräumen gestärkt und weiterentwickelt werden.~~

### 2.1.10

(B) (...) Metropolen übernehmen wie die Ober-~~und~~ ~~Regionalzentren~~zentren und Regiopolen die Versorgungsfunktion für den gehobenen und spezialisierten Bedarf. Darüber hinaus kommt ihnen eine (hochrangige) Entwicklungsfunktion zu, denn sie haben ~~über die oberzentrale Ausstattung hinausgehende, eindeutig überregional~~ landes-, bundes- und europaweit 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. Sie heben sich durch ihre Einwohnerzahl deutlich von den Ober-~~und~~ ~~Regionalzentren~~ und Regiopolen ab. Auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedeutung treten die Metropolen unter den Ober-~~und~~ ~~Regionalzentren~~ und Regiopolen hervor.

Mit der Weiterentwicklung der landes-, ~~und bundes-~~ und europaweiten Verwaltungs-, Wirtschafts- und Kultureinrichtungen in den Metropolen sollen positive Ausstrahlungseffekte für die Metropolregionen und die umliegenden ländlichen Räume ausgelöst werden, die zur Stärkung des gesamten Landes und Bundes beitragen. Die Metropolen nehmen somit einen großräumigen Entwicklungsauftrag wahr und fungieren als Impulsgeber für den gesamten Freistaat, den Bund und für Europa. ~~wovon alle Teilräume Bayerns profitieren~~