



---

Berufsverband der praktizierenden Landes- und Regionalplaner e.V.  
c/o Lothar Degenhardt, Riedelsberger Weg 11e, 95448 Bayreuth

Bayerisches Staatsministerium für  
Wirtschaft, Infrastruktur und Technologie  
- Abteilung Landesentwicklung -  
Prinzregentenstrasse 24  
**80538 München**

6. Dezember 2005

## **Stellungnahme des LRV zur Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern – Entwurf vom 12. Juli 2005**

Sehr geehrte Damen und Herren,

aus Sicht des Berufsverbandes der praktizierenden Regional- und Landesplaner sind folgende Anmerkungen veranlasst:

### **Allgemeines und Teil A**

1. Im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) wird zwischen Grundsätzen und Zielen unterschieden. Während Ziele der Raumordnung als verbindliche und konkrete Vorgaben von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Entscheidungen zu beachten sind, müssen Grundsätze als allgemeine Aussagen zur räumlichen Entwicklung lediglich berücksichtigt werden (vgl. §§ 3 und 4 ROG). Da demnach Ziele und Grundsätze unterschiedliche Rechtswirkungen entfalten, ist es von entscheidender Bedeutung für die Rechtssicherheit, dass die Differenzierung im LEP auch den Definitionen des Raumordnungsgesetzes entspricht.

Insbesondere im überfachlichen Teil A des LEP ist nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die Aufteilung in Ziele und Grundsätze vorgenommen worden ist. So wird z.B. als Ziel formuliert, dass in allen Landesteilen gleichwertige und gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen geschaffen und erhalten (...) sowie der ländliche Raum, insbesondere die

---

**Vorsitzender**  
Lothar Degenhardt  
in: Regierung von Oberfranken  
Ludwigstrasse 20  
95444 Bayreuth  
Tel.: 0921 / 604 1446

**Stv. Vorsitzender**  
Thomas Bauer  
in: Regierung von Oberbayern  
Maximilianstrasse 39  
80538 München  
Tel.: 089 / 2176 2811

**Schriftführer**  
Peter Schmid  
in: Regierung von Niederbayern  
Regierungsplatz 540  
84028 Landshut  
Tel.: 0871 / 808 1804

**Kassier**  
Thomas Müller  
in: Regierung von Mittelfranken  
Promenade 27  
91522 Ansbach  
Tel.: 0981 / 53 1431

**Bankverbindung**  
Gewerbebank Ansbach  
BLZ 765 600 60  
Konto 14 940

ländlichen Teilräume, deren Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll, bevorzugt entwickelt werden sollen (Ziel A I 1.1). Die nachhaltige Entwicklung und Bewahrung des ländlichen Raumes als eigenständiger Lebens- und Arbeitsraum ist aber nur noch Grundsatz (Grundsatz A I 4.1.1).

**Derartige Widersprüche müssen aufgelöst und eine klare, nachvollziehbare und an der jüngsten Rechtsprechung orientierte Unterscheidung in Ziele und Grundsätze getroffen werden.**

2. Die Formulierung, wonach eine bestimmte Entwicklung oder ein Zustand „...von besonderer Bedeutung ist...“, ist allenfalls eine Feststellung, nicht jedoch ein Grundsatz der Raumordnung. Hier sollten andere sprachliche Lösungen gewählt werden, die dem entwickelnden oder ordnenden Charakter einer Norm gerecht werden (z.B. hinwirken, anstreben, ermöglichen, vermeiden, stärken, unterstützen o.ä.).
3. Es ist aus unserer Sicht bedauerlich, dass künftig auf das Instrument der überregionalen Entwicklungsachsen im LEP 2005 weitgehend verzichtet werden soll. Die Begründung für den Wegfall der Entwicklungsachsen, nämlich die weitgehende Fertigstellung der Bandinfrastruktureinrichtungen, ist nur zum Teil zutreffend. So sind z.B. im ländlichen Raum viele Straßenverbindungen noch nicht verkehrsgerecht ausgebaut. Auch die Entwicklung der Telekommunikationsnetze (Breitbandverkabelung, Glasfasernetze) ist insbesondere im ländlichen Raum noch lange nicht abgeschlossen. Noch wichtiger erscheint jedoch der Aspekt, dass überregionale Entwicklungsachsen auch den **Erhalt bestehender Bandinfrastruktur** (wie z.B. Eisenbahnlinien) rechtfertigen können. Entwicklungsachsen fungieren dabei als punkt-axiales Ordnungsprinzip für die Vernetzung der Zentralen Orte.

**Aus Sicht des LRV sollte ein reduziertes, aber flächendeckendes Netz von überregionalen Entwicklungsachsen beibehalten werden. Zudem sollte allen Regionalen Planungsverbänden die Möglichkeit eröffnet werden, regionale Entwicklungsachsen zu bestimmen.**

4. Die absehbare und vor allem in Teilen des ländlichen Raumes dramatische demographische Entwicklung wird im LEP 2005 bislang kaum thematisiert. Grundstandards, z.B. bei der vorschulischen und schulischen Versorgung, sind entweder nicht enthalten oder deutlich abgeschwächt worden. Zielformulierungen wie in LEP A I 4.1.2, wonach die für die Versorgung der Bevölkerung notwendigen Infrastruktureinrichtungen unter Beachtung der sich abzeichnenden Änderungen bei Bevölkerungsentwicklung, Altersstruktur und Konsumverhalten insbesondere in den Zentralen Orten vorgehalten und, soweit erforderlich, ausgebaut werden sollen, sind viel zu allgemein und unkonkret formuliert, um bei konkreten Schließungsabsichten erfolgreich ins Feld geführt werden zu können.

5. Grundsätzlich positiv zu bewerten ist das Ziel A II 2.1.3.6, wonach bei Fortschreibungen des Systems der Zentralen Orte eine Evaluierung und Anpassung bestehender Zentraler Orte durchgeführt werden soll. Es wäre allerdings wünschenswert, wenn das StMWIVT mit diesem Entwurf eine Vorbildfunktion bei einer grundsätzlichen Überarbeitung der Zentralen Orte übernommen hätte. Die Regionalen Planungsverbände sind ohne einen solchen Schritt erfahrungsgemäß nicht bereit, realistische Einstufungen – und das bedeutet in manchen Fällen Abstufungen – vorzunehmen. Außerdem tragen Einstufungskriterien auf veralteter Datenbasis (Arbeitsplatzzentralität 1998, Einzelhandelszentralität 1999) nicht zu einer Akzeptanz bei einer Überarbeitung der Zentralen Orte bei.
6. Das System der Zentralen Orte sollte künftig auch mit finanzpolitischen Instrumenten (Projektförderung, evtl. auch Kommunalen Finanzausgleich) verknüpft werden, um die Zentralen Orte bei der Erfüllung ihrer überörtlichen Versorgungs- und Entwicklungsaufgaben zu unterstützen. Eine Verknüpfung mit Fördermitteln würde nicht nur zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte beitragen, es wäre auch für die Landesplanung eine Chance, durch aktive Unterstützung der Kommunen eine positive Außenwirkung zu erzielen.

#### **Teil B Raumbedeutsame Fachbereiche**

1. Im fachlichen Teil B fallen Regelungen zu wichtigen landesplanerischen Anliegen wie Klimaschutz und Flächensparen auf, die nur noch als Grundsatz formuliert sind. Insbesondere B V 3.6 Förderung erneuerbarer Energien, B V 5.1, 5.3 Klimaschutz, B V 6, 6.4 Lärmschutz sowie B VI 1.1 Versiegelung von Freiflächen sollten aber weiterhin als Ziel festgelegt werden. Es ist auch nicht nachvollziehbar, dass die Erhaltung des Landschaftsbildes an mehreren Stellen nur als Grundsatz enthalten ist (z.B. B I 2.2.3, B III 1.2, B VI 1), da der Erhalt der vielfältigen Landschaften in Bayern eine wichtige Standortvoraussetzung nicht nur für Fremdenverkehr und Tourismus ist, sondern ein Wert an sich (vgl. Art. 141 Bayerische Verfassung, Art. 1 BayNatschG).
2. Der ländliche Raum braucht ein klares Bekenntnis der Staatsregierung zur bürgernahen Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen und ein ausgewogenes Angebot an Arbeitsplätzen im Öffentlichen Dienst. Insbesondere das noch gültige Ziel (B III 6.2.2), dass Behörden und staatliche Einrichtungen in ländlichen Teilräumen, deren Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll, nicht zu Gunsten von andern Gebieten aufgelöst, verlagert oder in ihren Aufgaben beschränkt werden sollen, muss erhalten bleiben.
3. Der LRV hat bereits in seiner Stellungnahme zum BayLplG gegen die Einschränkung der Möglichkeit, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete auszuweisen, Bedenken erhoben, weil dadurch die Kompetenzen der Regionalplanung erheblich eingengt werden. Dies gilt vor allem für die

Fälle, in denen ein Planungsverband einen regionalen Regelungsbedarf erkennt und bereit ist, entsprechend zu handeln (Vorbehaltsgebiete für die gewerbliche Siedlungstätigkeit, Instrumente zur Umsetzung der LEK's in die Regionalplanung).

4. Die Ziele zum Handel wurden weitestgehend unverändert beibehalten. Aus der Sicht des LRV ist es aber aus mehreren Gründen dringend notwendig, die Regelungen zu überarbeiten und neu zu fassen.

#### □ **Grundversorgung sicherstellen**

Die Aufrechterhaltung und Sicherstellung der Grundversorgung **in allen Gemeinden** ist eines der zentralen Grundanliegen der Landesplanung. Vor allem im Lebensmittelbereich wächst die Gefahr, dass kein dem Bedarf entsprechender Einzelhandel mehr zur Verfügung steht. Schon in Kleinzentren, die ja die Grundversorgung auch im Lebensmitteleinzelhandel sichern sollen, stellt sich oft das Problem, dass zwar ein Investor für ein Lebensmittelgeschäft bereitsteht, seine Investition jedoch von einer aus seiner Sicht ausreichenden Größe des neuen Geschäfts abhängig macht, die häufig über der Grenze zur Großflächigkeit liegt. Dies gilt auch für Erweiterungen bestehender Geschäfte auf eine (auch langfristig) betriebswirtschaftlich tragfähige Größe. Auch die mittlerweile höher angenommene Grenze zur Großflächigkeit wird den Ansprüchen des Lebensmitteleinzelhandels vielfach nicht gerecht. Die geltende Regelung im LEP beschränkt zwar die Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten „in der Regel“ auf Unterzentren und zentrale Orte höherer Stufen, schließt sie somit für Kleinzentren nicht gänzlich aus. Wendet man aber zusätzlich die Abschöpfungsquoten an, sind Geschäfte in betriebswirtschaftlich zuträglicher Größe nicht zulässig. Die Ausgestaltung der Ziele und Grundsätze zum Handel muss daher in Kleinzentren und auch Orten ohne zentralörtliche Einstufung eine zeitgemäße Ausstattung mit Handelseinrichtungen ermöglichen. Eine entsprechende Änderung bzw. Ergänzung des LEP wird für dringend notwendig gehalten.

#### □ **Einzelhandel am landesplanerischen Verflechtungsbereich bemessen**

Die Einführung des Verflechtungsbereiches des innerstädtischen Einzelhandels im LEP 2003 hat viel Unverständnis ausgelöst, weil es eine Abkehr von den landesplanerischen Verflechtungsbereichen bedeutet und damit die „landesplanerische Logik“ durchbricht. Es hat sich herausgestellt, dass die von der GfK empirisch erhobenen, in der räumlichen Abgrenzung aber nicht nachvollziehbaren Einwohnerwerte v.a. bei kleineren Zentralen Orten deutlich geringer sind als die entsprechenden Werte ihrer landesplanerischen Verflechtungsbereiche. In der Konsequenz bedeutet die momentane Zielausgestaltung eine Raumentwicklung nach dem Motto „die Starken stärken, die Schwachen schwächen“, was aber in keiner Weise einer nachhaltigen Raumentwicklung im Sinne einer Entwicklungs-

priorität für den Ländlichen Raum entspricht. Der LRV schlägt daher vor, zu den landesplanerischen Verflechtungsbereichen als Bemessungsgrundlage zurückzukehren.

### ▣ **Orte mit Entwicklungsbedarf stärken**

Vor allem in den ländlichen Räumen hat eine Vielzahl von Zentralen Orten der unteren und mittleren Stufe z.T. erhebliche Entwicklungsdefizite im Handel. Folgerichtig sind diese Orte in den Raumordnungsplänen auch als bevorzugt zu entwickelnde zentrale Orte gekennzeichnet. In der Regel sind dies auch zentrale Orte mit kleinen Nahbereichen und - aufgrund ihrer Schwäche im Handel - auch mit kleinen Verflechtungsbereichen des innerstädtischen Einzelhandels. Das starre Instrumentarium des LEP lässt aber keinen Spielraum, diese Orte im Bereich Handel zu stärken.

Es wird daher vorgeschlagen, zur Stärkung der kleineren zentralen Orte ein System gestufter Abschöpfungsquoten im LEP oder einer verbindlichen Handlungsanleitung einzuführen, welches die Nachteile der kleinen Verflechtungsbereiche und der daraus resultierenden kleinen Verkaufsflächen ausgleicht. Außerdem sollte zur Stärkung der zentralen Lagen eine Differenzierung zu Nicht-Innenstadt-Standorten eingeführt werden, z.B.:

	<b>Oberzentren</b>	<b>Mittelzentren und mögliche Oberzentren</b>	<b>mögl. Mittelzentren, Unterzentren</b>
<b>Lebensmittel, Drogerie</b>	15 % vom Nahbereich	25 % vom Nahbereich	35 - 50 % vom Nahbereich
<b>innenstadtrelevante Sortimente in der Innenstadt</b>	30 % vom Mittelbereich	40 % vom Mittelbereich	50 % vom Nahbereich
<b>innenstadtrelevante Sortimente, nicht in der Innenstadt</b>	10 % vom Mittelbereich	20 % vom Mittelbereich	30 % vom Nahbereich
<b>nicht innenstadtrelevante Sortimente</b>	25 % vom Einzugsbereich	25 % vom Einzugsbereich	25 % vom Einzugsbereich

In Kleinzentren, in denen eine zeitgemäße Grundversorgung (Lebensmittel und Getränke) nicht mehr gegeben ist, soll eine Abschöpfung der sortimentsbezogenen Kaufkraft des Nahbereichs bis max. 75 % möglich sein.

Mit freundlichen Grüßen



Degenhardt