

# Region Donau-Wald (12)

## Fortschreibung des LEP 2016

Sitzung des Planungsausschusses am 09.11.2016  
Anlage zu TOP 2

### Inhaltsverzeichnis:

Information	Seite 1
Entwurf der Stellungnahme	Seite 6
Beschlussvorschlag	Seite 10

Der Ministerrat hat am 12.07.2016 den Entwurf der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogrammes zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Teilfortschreibung umfasst folgende Punkte:

1. Fortschreibung des Zentrale-Orte-Systems
2. Erweiterung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf
3. Erleichterungen beim Anbindegebot und Zielabweichungsverfahren
4. Bevölkerungsverträglicher Ausbau des Stromnetzes

Gemäß Art. 16 Abs. 1 BayLplG werden auch die Planungsverbände bei der Änderung des Landesentwicklungsprogrammes beteiligt.

### 1. Fortschreibung des Zentrale-Orte-Systems

Die zentralörtliche Hierarchie wird auf 4 Stufen erweitert. Die zentralörtliche Hierarchie, die im Landesentwicklungsprogramm 2013 von sieben Zentralitätsstufen auf drei Zentralitätsstufen (Grundzentren, Mittelzentren, Oberzentren) reduziert wurde, wird um die Zentralitätsstufe „Metropolen“ erweitert. Metropolen sind die Städte München, der Städteverbund Nürnberg/Fürth/Erlangen/Schwabach sowie die Stadt Augsburg. Mittel- und Oberzentren werden weiterhin im LEP festgelegt, in der Region Donau-Wald ist hierbei nur eine Änderung (Aufnahme des gemeinsamen Mittelzentrums Neuhaus/Schärding) vorgesehen.

Der Versorgungsauftrag an die zentralen Orte wird konkretisiert. **Grundzentren** sollen ein umfassendes Angebot an zentralörtlichen Einrichtungen der Grundversorgung für die Einwohner ihres Nahbereichs vorhalten. Dies sind nach der Begründung zur Teilfortschreibung beispielhaft folgende Einrichtungen:

- Bildung: Grundschulen, Mittelschulen, Angebote der Erwachsenenbildung
- Soziales und Kultur: Einrichtungen und Angebote für Kinder, Jugendliche, Familien und Senioren, Einrichtungen für den Breitensport sowie Bibliotheken, ambulante Pflege und ambulante medizinische Versorgung

- Wirtschaft: ausreichendes Einzelhandelsangebot zur Deckung des über die örtliche Nahversorgung hinausgehenden Bedarfs, Bankfiliale, Postpoint bzw. -filiale
- Verkehr: qualifizierter ÖPNV-Knotenpunkt
- Diese Einrichtungen sind aber keine Einstufungskriterien für Grundzentren.

**Mittel- und Oberzentren** sollen zentralörtliche Einrichtungen des gehobenen Bedarfs vorhalten. Dies sind nach der Begründung beispielhaft folgende Einrichtungen:

- Aus- und Weiterbildung: weiterführende Schulen (wie etwa Gymnasien, Realschulen, Sonderpädagogische Förderzentren als Kompetenzzentren für Inklusion, Berufsschulen)
- Gesundheits- und Betreuungswesen: Einrichtungen der stationären medizinischen Versorgung (wie etwa Krankenhäuser der Grundversorgung) und der stationären Pflege, Sozialstationen, Fachstellen für pflegende Angehörige, Teilhabeeinrichtungen für Menschen mit Behinderung
- Kinder- und Jugendhilfe und Soziales (wie etwa Jugendämter, Einrichtungen der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit, KoKi-Netzwerke Frühe Kindheit, Erziehungsberatung, Angebote und Einrichtungen der Familienbildung, Ehe- und Familienberatungsstellen)
- Kultur und Sport (wie etwa Theater, Konzertsäle, Sportanlagen von gehobener Größe und Ausstattung)
- Rechtspflege und Verwaltung (wie etwa Amtsgerichte, Polizeidienststellen, Kreisbehörden, Arbeitsagenturen, Finanzämter, Notariate)

**Oberzentren und Metropolen** sollen zentralörtliche Einrichtungen des spezialisierten höheren Bedarfs vorhalten. Dies sind nach der Begründung beispielhaft folgende Einrichtungen:

- Aus- und Weiterbildung (wie etwa Hochschulen, Fachhochschulen)
- Gesundheits- und Betreuungswesen (wie etwa Krankenhäuser der höheren Versorgungsstufen, sozialpädiatrische Zentren, Frauenhäuser und Einrichtungen zur Verbraucher- und Ernährungsberatung)

- Kultur und Sport (wie etwa Landestheater, kommunale Theater mit Ensemble, Museen, Opernhaus, spezialisierte Sport- und Freizeiteinrichtungen für Großveranstaltungen)
- Wirtschaft (wie etwa Kammern)
- Rechtspflege und Verwaltung (wie etwa Landgerichte, Fachgerichte, Polizeipräsidien, oberzentrale Behörden)

## **2. Erweiterung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf**

Die Festlegung des „Raums mit besonderem Handlungsbedarf“ (RmbH) erfolgte im LEP 2013 auf der Ebene sog. Kreisregionen (Landkreise zuzüglich kreisfreier Städte mit weniger als 100.000 Einwohnern). Hierfür wurde ein Strukturindikator gebildet, der sich aus fünf Einzelkriterien (Bevölkerungsprognose, Arbeitslosenquote, Beschäftigtendichte, verfügbares Einkommen der privaten Haushalte, Wanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen) zusammensetzt: Bei einem Strukturindikator von 85% oder weniger des Landesdurchschnitts wurde die Kreisregion dem RmbH zugeordnet. In der Region Donau-Wald sind diesem Raum bisher die Landkreise Freyung-Grafenau, Passau und Regen zugeordnet.

Ausgehend vom RmbH des LEP 2013 ist in der Teilfortschreibung eine Erweiterung der Fördergebietskulisse erfolgt. Nunmehr werden alle Kreisregionen, die beim Strukturindikator weniger als 90% des Landesdurchschnitts erreichen, dieser erweiterten Förderkulisse zugeordnet. In der Region Donau-Wald gibt es keine solche Kreisregion.

Auch einzelne Gemeinden außerhalb der zum RmbH zählenden Landkreise werden nunmehr dem RmbH zugeordnet, wenn sie unterhalb von 90% bei einem vergleichbaren Strukturindikator auf Gemeindeebene liegen. Dies trifft in der Region Donau-Wald für 8 Gemeinden im Landkreis Straubing-Bogen und 12 Gemeinden im Landkreis Deggendorf zu. Der „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ wird insbesondere bei staatlichen Fördermaßnahmen z.B. durch eine erhöhte Förderquote besonders unterstützt.

Darüber hinaus werden „besonders strukturschwache Gemeinden“ bestimmt. Eine Gemeinde gilt dann als besonders strukturschwach wenn sie entsprechend den Kriterien zur Abgrenzung des RmbH für Einzelgemeinden einen Strukturindikator aufweist, der unter 70% des Landesdurchschnitts liegt. In der Region Donau-Wald sind dies Gotteszell, Haidmühle, Philippsreut und Sankt Oswald-Riedlhütte.

### **3. Erleichterungen beim Anbindegebot und Zielabweichungsverfahren**

Nach dem Anbindegebot sind neue Siedlungsflächen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen. Im LEP 2013 wurden hierzu bereits Ausnahmen festgelegt. In der Teilfortschreibung werden weitere Ausnahmen vom Anbindegebot formuliert:

- Gewerbe- oder Industriegebiete unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen an einer Autobahnanschlussstelle oder an einer Anschlussstelle einer vierstreifig autobahnähnlich ausgebauten Straße oder an einem Gleisanschluss
- interkommunale Gewerbe- oder Industriegebiete unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen
- überörtlich raumbedeutsame Freizeitanlagen oder dem Tourismus dienende Einrichtungen, die auf Grund ihrer spezifischen Standortanforderungen oder auf Grund von schädlichen Umwelteinwirkungen auf dem Wohnen dienende Gebiete nicht angebonden werden können

Des Weiteren wurden zum Anbindegebot zwei weitere Grundsätze entwickelt:

- Bei der Ausweisung von nicht angebondenen Gewerbe- und Industriegebieten sollen auch kleinflächigen, handwerklich geprägten Betrieben Ansiedlungs- bzw. Erweiterungsmöglichkeiten gegeben werden.

- Zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der grenznahen Gebiete (erste Landkreisreihe zu Tschechien und Österreich) kann in diesen Gebieten die Möglichkeit der Zielabweichung bei der Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete unter Berücksichtigung der Praxis in den Nachbarländern besonders berücksichtigt werden. Gleiches gilt für besonders strukturschwache Gemeinden.

#### **4. Bevölkerungsverträglicher Ausbau des Stromnetzes**

Planungen und Maßnahmen zum Neubau oder Ersatzneubau von Höchstspannungsfreileitungen sollen energiewirtschaftlich tragfähig 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 und „Regelabstände“ von 200 m (Wohngebäude im Außenbereich) bzw. 400 m (Wohngebäude im Innenbereich oder im Geltungsbereich von B-Plänen) festgelegt werden.

Der Planungsverband Donau-Wald bedankt sich für die Möglichkeit, zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogrammes Stellung zu nehmen und gibt hierzu folgende Stellungnahme ab:

### **1. Fortschreibung des Zentrale-Orte-Systems:**

Eine vom RPV 12 bereits mehrfach angeregt grundlegende Überarbeitung des Zentrale-Orte-Systems erfolgt nicht. Es soll nur um die Ebene „Metropole“ erweitert werden, die aber in der Region Donau-Wald nicht relevant ist. Mittel- und Oberzentren werden weiterhin im LEP festgelegt, in der Region Donau-Wald ist hierbei nur eine Änderung (Aufnahme des gemeinsamen Mittelzentrums Neuhaus/Schärding) vorgesehen.

- Die inflationäre Zahl der zentralen Orte führt gleichzeitig zu einer Verkleinerung ihrer Versorgungsbereiche, was auf Kosten der Tragfähigkeit der zentralörtlichen Einrichtungen geht. Das System Zentraler Orte in Bayern kann in dieser Form seine beabsichtigte räumliche Steuerungswirkung kaum mehr entfalten und keine wirksame Verbesserung der Daseinsvorsorge gewährleisten.
- Aus Sicht des RPV 12 ist es zudem eine Schwäche des Entwurfs, dass keine verbindlichen Kriterien für die Bestimmung der Zentralen Orte - insbesondere der Grundversorgung - formuliert sind. Die Planungsverbände werden es daher schwer haben, die Regionalpläne sachgerecht an das LEP anzupassen, wenn ihnen nicht Daten zur Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen und zur Erreichbarkeit der Orte zur Verfügung gestellt werden.
- Um die Versorgungsfunktion der Mittelzentren besser ablesen zu können, ist es notwendig, dass - analog zu den Grundzentren - auch den Mittelzentren ein Verflechtungsbereich zugeordnet wird. Diese Bereiche haben planerische Relevanz und werden beispielsweise von der Kassenärztlichen Vereinigung beim Zuschnitt der ambulanten hausärztlichen Versorgungsbereiche herangezogen.
- Zentrale Orte stellen leider einen „Titel ohne Mittel“ dar, die Aufgabenerfüllung ist nicht mit konkreten finanziellen Zusagen durch den Staat verbunden. Insbesondere in den wirtschaftlich schwächeren Regionen sind daher viele Zentrale Orte „schwach auf der

Brust“. Der Planungsverband Donau-Wald fordert daher, dass eine Mindestausstattung mit Daseinseinrichtungen in den Zentralen Orten und Teilräumen definiert und erhalten bleibt.

- Darüber hinaus regt der RPV 12 an, bei Mehrfachzentren die Ausarbeitung eines landesplanerischen Vertrages zwischen den Orten verbindlich zu machen, in dem Handlungsfelder und Vereinbarungen über die interkommunale Arbeitsteilung festgelegt werden.

## **2. Erweiterung des Raums mit besonderem Handlungsbedarf:**

Da die Kriterien für die Zuordnung zu dieser Raumkategorie verändert wurden, umfasst der Raum mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) inzwischen mehr als die Hälfte Bayerns. In der Region Donau-Wald sollen - neben den bereits zugeordneten Landkreisen Freyung-Grafenau, Passau und Regen - nun auch 8 Gemeinden des Landkreises Straubing-Bogen und 12 Gemeinden des Landkreises Deggendorf dem RmbH zugeordnet werden.

- Aus Sicht des RPV 12 ist es einerseits zu begrüßen, dass nun auch hiesige Gemeinden von den mit der Zuordnung verbundenen Fördermöglichkeiten (z.B. Breitband) profitieren können. Andererseits ist mit der Ausweitung des RmbH eine Reduzierung der Fördermittelhöhe für die Gemeinden insgesamt verbunden, weil die Mittelausstattung nicht in gleichem Maße erhöht wurde. Es wird daher gefordert, dass die Mittelausstattung parallel zur Ausweitung der Gebietskategorie erhöht wird.
- Darüber hinaus ist es eine zweifelhafte Ehre, als „bedürftig“ eingestuft zu werden. Offenbar waren die Bemühungen der Staatsregierung, wertgleiche Lebensbedingungen in allen Landesteilen herzustellen (Verfassungsziel!), bisher nicht ausreichend. Es besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf, die Entwicklungsunterschiede zwischen prosperierenden Räumen und Räumen mit Entwicklungsdefiziten auszugleichen. Die Staatsregierung wird daher aufgefordert, die Ergebnisse der Enquête-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ ernst zu nehmen und entsprechende Maßnahmen zur Strukturhaltung und -verbesserung zu unternehmen.
- Einige Gemeinden in der Region 12 sind nicht in die Gebietskategorie aufgenommen worden, obwohl ihre Finanzkraft sehr schwach ist. Bei den Kriterien zur Abgrenzung des



RmbH ist daher auch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen abzustellen.

### **3. Erleichterungen beim Anbindegebot und Zielabweichungsverfahren:**

Der Entwurf sieht vor, das sog. Anbindegebot für bestimmte Vorhaben weiter zu lockern. Ziel ist es, die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten entlang von Infrastrukturtrassen zu verbessern und bestimmte Nutzungen im Bereich des Tourismus auch im Außenbereich zu ermöglichen.

- Aus Sicht des RPV 12 können damit die Lagevorteile, die Infrastrukturtrassen mit sich bringen, noch besser in Wert gesetzt werden. Andererseits liegt darin die Gefahr, dass die Landschaft entlang dieser Trassen weiter zersiedelt wird und dies auf Kosten der in unserer Region noch vorhandenen traditionellen und reizvollen Landschaftsbilder und Siedlungsstrukturen gehen wird. Dies wird - wenn die Ausnahmen Überhand nehmen - langfristig zu einem Verlust von Heimat und Identität führen.
- Da die „Öffnungsklausel“ auch für Betriebe gelten soll, die keinen besonderen Standortbedarf haben (z.B. Handwerksbetriebe) befürchtet der RPV 12, dass mehr und mehr bestehende Nutzungen aus den Orten heraus verlagert werden. Der Anreiz zur Innenentwicklung oder der Nutzung von Brachflächen in den Orten wird damit reduziert.
- Darüber hinaus ist anzumerken, dass mit der Lockerung des Anbindegebotes die Gefahr verbunden ist, dass Betriebsansiedelungen zuungunsten von Gemeinden mit schlechterer verkehrlicher Anbindung erfolgen werden. Dies wird die Entwicklungschancen der strukturschwächeren und peripher gelegenen Gemeinden in der Region gegenüber den „Autobahngemeinden“ zusätzlich mindern und die ohnehin schon ungleiche Entwicklung in der Region Donau-Wald verstärken. Wenigen „Profiteuren“ stehen mehr „Verlierer“ gegenüber.
- Die Möglichkeit zur Durchführung von Zielabweichungsverfahren in besonders gelagerten Fällen besteht bereits. Der geplante Grundsatz, zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der grenznahen Gebiete und besonders strukturschwachen Gemeinden bei der Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete die Genehmigungspraxis in den Nachbarländern besonders zu berücksichtigen, bringt hier aus der Sicht des RPV 12 kei-

ne Verbesserung. Der Grundsatz ist daher unnötig.

- Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Fülle der unbestimmten Rechtsbegriffe Vollzugsprobleme mit sich bringen werden. So ist z.B. unklar, welchen Raum das „unmittelbare Umfeld der Anschlussstellen“ umfasst, oder ab wann „bandartige Siedlungsstrukturen“ entstehen. Ebenso erscheint es schwierig, Einzelhandelsnutzungen in diesen Gebieten auszuschließen, die bewusst auch für handwerklich geprägte Betriebe ausgewiesen werden sollen, die sehr häufig auch eine „Einzelhandelskomponente“ haben (z.B. Bäckereien, Malergeschäfte, Elektriker usw.).
- In der Summe hält der RPV 12 eine Öffnung der Infrastrukturtrassen für die gewerbliche Entwicklung nur dann für sinnvoll, wenn sie auf Betriebe beschränkt wird, die auf diese Trassen angewiesen sind.

#### **4. Bevölkerungsverträglicher Ausbau des Stromnetzes:**

Nach dem Entwurf soll ein neuer Grundsatz zur Reduzierung der Belastungen der Wohnbevölkerung durch den Bau von Höchstspannungsfreileitungen eingeführt werden. Hierzu sollen „Regelabstände“ von 200 m (Wohngebäude im Außenbereich) bzw. 400 m (Wohngebäude im Innenbereich oder im Geltungsbereich von B-Plänen) festgelegt werden.

- Das Bemühen der Staatsregierung, den Ausbau der Freileitungen bürgerfreundlich zu gestalten, ist erkennbar. Weite Teile der Region Donau-Wald sind aber durch Streusiedlungsstrukturen geprägt, die eine Einhaltung dieser Abstände in unserem Raum als nicht realistisch erscheinen lassen. Insofern sieht der RPV 12 die Gefahr, dass hier bei den Bürgern Erwartungen geweckt werden, die bei konkreten Vorhaben dann nicht eingehalten werden können.

- Der Planungsausschuss nimmt den Entwurf zur Stellungnahme zur Fortschreibung des LEP 2016 billigend zur Kenntnis.
- Der Verbandsvorsitzende wird beauftragt, die Stellungnahme fristgerecht gegenüber dem Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat abzugeben.