

Regionaler Planungsverband DONAU-WALD

- Körperschaft des öffentlichen Rechts -

Regionaler Planungsverband Donau-Wald Postfach 0463 94304 Straubing

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft,
Landesentwicklung und Energie

80525 München

Straubing, 24.03.2022

Leutnerstraße 15
94315 Straubing
Telefon 09421/973-182 oder 125
Telefax 09421/973-177

www.region-donau-wald.de
planungsverband@region-donau-wald.de

AZ.-Nr. 23 - RPV
(Diese Nummer bitte bei Beantwortung angeben.)

Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) Anhörung zu den Änderungen des LEP-Entwurfs

Zum Schreiben vom 20.12.2021, Az.: StMWI-103-8526b/3/2

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bayerische Ministerrat hat den Entwurf der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogrammes (LEP) zustimmend zur Kenntnis genommen. Das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie bittet im Zuge der Fortschreibung die Regionalen Planungsverbände um Stellungnahme bezüglich der geplanten Änderungen. Der Regionale Planungsverband Donau-Wald bedankt sich für die Beteiligung und nimmt zum Fortschreibungsentwurf wie folgt Stellung:

Generelles

Der Fortschreibungsentwurf des LEP ist geprägt durch unbestimmte Begriffe. Unklare Ausdrucksweisen wie „sollen möglichst“, „in notwendigem Maße“, „Anforderungen der Mobilität der Zukunft“, „umweltfreundliches Verkehrsangebot“, „an geeigneten Standorten“, „unverzichtbare Infrastruktureinrichtungen“ usw. lassen nicht erkennen (auch nicht in Verbindung mit der Begründung) was damit konkret gemeint ist, wer der Adressat der Regelungen sein soll, wer eine Bestimmung übernehmen soll oder welche Zielsetzungen genau damit verbunden sind.

Beispielhaft sei Ziel 1.4.2 genannt, wonach die Errichtung von Mobilfunkantennen in ausreichender Anzahl an dafür geeigneten Standorten bei Bedarf zu ermöglichen ist. Dieses „Ziel“ ist derart unbestimmt, dass es schwerfällt, hier eine Festlegung herauszulesen, die eine Bindungswirkung im Sinne von Art. 3 BayLplG entfalten soll. Die Anwendung solcher Festlegungen ist in der Praxis daher sehr erschwert. Das LEP ist daher in weiten Teilen bestenfalls ein Leitbild, kann aber in vielen Bereichen die Anforderungen an ein verbindliches Normenwerk nicht erfüllen.

LEP 1.2 Demographischer Wandel

Der Demographische Wandel hat viele Dimensionen. Im LEP kommt aber vor allem die niedrige Geburtenrate als Hauptursache zum Ausdruck. Dies geht an der Lebensrealität in

Verbandsmitglieder: Stadt Passau, Stadt Straubing, Landkreis Deggendorf, Landkreis Freyung-Grafenau, Landkreis Passau, Landkreis Regen, Landkreis Straubing-Bogen, die kreisangehörigen Gemeinden der Region Donau-Wald

Bankverbindung: Sparkasse Niederbayern-Mitte (BLZ 742 500 00) Kto-Nr. 40675

den Gemeinden aber vorbei, da die Alterung der Gesellschaft mindestens ebenso wichtig ist und die größeren Herausforderungen mit sich bringt. So soll nach der „Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2040“ in der Region Donau-Wald die Bevölkerung insgesamt um 2,3 % zunehmen, die Gruppe der 65-Jährigen oder Älteren aber um 34,2 %.

- Der RPV fordert daher, die Auswirkungen des demographischen Wandels im LEP differenzierter zu betrachten und die Gemeinden bei der Anpassung an den Alterungsprozess stärker zu unterstützen.

LEP 1.3.1 Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Klimaschutz

Die Planungsverbände sollen zukünftig „Klimaschutzgebiete“ ausweisen, die als Kohlenstoffspeicher oder -senken dienen. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Waldflächen und Moorböden. Da die Klimaschutzfunktion der genannten Gebietskulisse sehr stark von der Bewirtschaftungsform dieser Flächen abhängig ist, dürfte die Wirksamkeit von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten sehr eingeschränkt sein, da die Regionalplanung keine Bindungswirkung für die unmittelbare Bodennutzung bzw. -bewirtschaftung entfalten kann.

- Der RPV stellt daher die Wirksamkeit von Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Klimaschutz in Frage

LEP 1.3.2 Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Anpassung an den Klimawandel

Die Planungsverbände sollen zukünftig „Klimaanpassungsgebiete“ ausweisen, die Frischluft- und Kaltluftentstehungsgebiete sowie Luftleitbahnen sichern sollen. Der RPV weist darauf hin, dass bereits das Instrument der Grünzüge ebenfalls klimatische Sicherungsfunktionen mit sich bringt und deren Ausweisung zum „Pflichtprogramm“ der Regionalpläne gehört.

Als Grundlage für die Ausweisung der Gebiete soll nach der Begründung des LEP die „Landesweite Schutzgutkarte Klima/Luft für die Landschaftsrahmenplanung“ dienen. Diese Karte ist dem Planungsverband bisher nicht bekannt. Insofern kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob sie für die Darstellung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten tauglich ist. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die klimatische Situation in Siedlungsräumen vor allem von der Art und Dichte der Bebauung in den Siedlungen und dem Übergangsbereich zum Freiraum abhängig ist (Strömungshindernisse). Eine Verringerung der bioklimatischen und lufthygienischen Belastung in den Siedlungsräumen wird daher in erster Linie auf der Ebene der Ortsplanung (kommunale Bauleit- und Freiflächenplanung) gestaltet.

- Der RPV sieht die Sicherung von Frischluft- und Kaltluftentstehungsgebiete sowie Luftleitbahnen primär als Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung an.

LEP 1.4.2 Telekommunikation

Die Versorgung mit einer zeitgemäßen Kommunikationsinfrastruktur ist für die Entwicklungsmöglichkeiten der ländlichen Räume von herausragender Bedeutung. Der Ausbau der entsprechenden Infrastruktur darf daher nicht nur in den Händen von wirtschaftlich agierenden Unternehmen liegen, sondern muss als Aufgabe des öffentlichen Interesses gesehen werden, die zu den Aufgaben des Staates im Rahmen der Herstellung gleicher Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen gehört.

Die neuen Regelungen sehen u.a. vor, dass die Gemeinden zumindest einen geeigneten Standort für die Errichtung einer Mobilfunkantenne planerisch ermöglicht sollen (zur Vermeidung von Versorgungslücken ggf. auch mehr). Hierzu weist der RPV darauf hin, dass die Gemeinden in der Regel nicht für die Planung von Standorten für die Errichtung von Mobilfunkantennen zuständig sind, sondern die Betreiber der Mobilfunknetze oder von ihnen beauftragte Unternehmen. Darüber hinaus sind die Masten privilegiert, so dass sich

nicht erschließt, wie die Gemeinden durch den genannten Grundsatz eine aktive Rolle beim Mobilfunkausbau spielen sollen.

- Der RPV stellt daher fest, dass das geplante Ziel 1.4.2 ins Leere geht und für die Sicherstellung einer flächendeckenden Mobilfunkversorgung nicht geeignet ist.

LEP 2.2.5 Entwicklung und Ordnung des ländlichen Raums

Die Region Donau-Wald ist in Gänze dem ländlichen Raum zugeordnet. Insofern begrüßt der RPV alle Bemühungen, den ländlichen Raum als eigenständige Gebietskategorie zu sichern und zu entwickeln und eine „attraktiven Mindestversorgung auch in schrumpfenden Teilräumen“ (vgl. Begründung zu 2.2.5) sicherzustellen. Dieses Bekenntnis steht aber nicht in Einklang zu LEP 1.1.1, wonach räumliche Gerechtigkeit gerade „nicht als räumliche Mindestausstattung zu verstehen“ sei. Insofern appelliert der RPV an die Staatsregierung klar darzulegen, was unter „Mindestversorgung“ zu verstehen ist und mit welchen Mitteln diese gesichert bzw. geschaffen werden soll.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass – anders als im ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen - eine „Bereitstellung eines der weiteren demographischen Entwicklung angepassten Wohnraumangebots“ im allgemeinen ländlichen Raum offenbar nicht vorgesehen ist. Dies ist nicht sachgerecht und wird den Anforderungen des demographischen Wandels nicht gerecht (vgl. Ausführungen zu LEP 1.2).

Mit der Fortschreibung soll eine weitere Gebietskategorie im ländlichen Raum hinzukommen. Die Gemeinden, die in der Region 12 dem „dünn besiedelten ländlichen Raum“ zugeordnet werden, liegen alle im „Raum mit besonderen Handlungsbedarf“ (RmbH) und zeichnen sich dadurch aus, dass ausgedehnte Waldflächen im Gemeindegebiet vorhanden sind. Diese Gemeinden zeichnen sich aber umgekehrt dadurch aus, dass sei ein verhältnismäßig kompaktes Siedlungsmuster ausgebildet haben und meist nicht „zersiedelt“ sind. Die im Grundsatz angesprochenen spezifischen Herausforderungen sind daher nicht stärker ausgeprägt als in den benachbarten Gemeinden, die auch im RmbH liegen. Die zusätzliche Differenzierung ist daher verzichtbar.

Mit der Fortschreibung sollen auch die Städte Straubing und Bogen sowie die Gemeinde Parkstetten nicht mehr dem „ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen“ zugeordnet werden. Dies ist aus der Sicht des RPV 12 nicht nachvollziehbar und wird der tatsächlichen Situation im Raum nicht gerecht. Das Oberzentrum Straubing bildet mit dem Mittelzentrum Bogen und der Nachbargemeinde Parkstetten den siedlungsstrukturellen Schwerpunkt im Landkreis Straubing-Bogen. Die drei Gemeinden übernehmen überörtliche Versorgungs- und Impulsgeberfunktion und sind Wachstumspole im Landkreis. So war in diesen Gebietskörperschaften in den letzten 20 Jahren ein stetiger Einwohnerzuwachs festzustellen, der deutlich über dem Durchschnitt im Landkreis liegt. Verbunden damit waren eine rege Bautätigkeit und eine Ausweitung des Wohnungsbestandes. Weite Teile des neuen Wohnraums wurde hierbei in verdichteter Weise geplant und errichtet. Auch die gewerbliche Entwicklung war in den letzten Jahren von einer starken Nachfrage und der Bereitstellung neuer Gewerbeflächen geprägt. Weitere größere Bau- und Erschließungsprojekte stehen sowohl im Wohn- als auch im Gewerbebau an. Vor diesem Hintergrund hält der RPV die geplante Einstufung als „allgemeiner ländlicher Raum“ für nicht sachgerecht und fordert, diese zurückzunehmen.

- Der RPV fordert daher ein klares Bekenntnis der Staatsregierung zum ländlichen Raum und eine Konkretisierung der Entwicklungsziele und –instrumente.
- Der RPV regt an, auf die Kategorie des „dünn besiedelten ländlichen Raums“ zu verzichten.
- Der RPV fordert, die Gebietskörperschaften Bogen, Straubing und Parkstetten weiter als „ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen“ festzulegen.

LEP 3.1 Siedlungsentwicklung und Flächensparen

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung ist in erster Linie Aufgabe der Kommunen, die sie im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit und unter der Wahrung des interkommunalen Abstimmungsgebotes verantwortungsvoll wahrnehmen.

Für die Sicherung der gewerblichen Entwicklung und der Befriedigung der Nachfrage nach Baugrundstücken für Wohnen ist auch die Ausweisung neuer Bauflächen notwendig, da die Gemeinden häufig nicht auf schon bestehende Entwicklungsmöglichkeiten zugreifen können, weil die Grundstückseigentümer nicht abgabebereit sind, oder ausgewiesene Bauflächen (noch) für andere Raumnutzungsansprüche benötigt werden.

Die Gemeinden in der Region Donau-Wald nutzen schon vielfältig die ihr zur Verfügung stehenden Mittel einer aktiven Baulandpolitik wie z.B. Bauverpflichtungen und leisten durch kleinere Grundstücke einen Beitrag zum Flächensparen. Gleichzeitig sehen die Gemeinden im ländlichen Raum aber auch die Möglichkeit, durch die Neuausweisung von Bauflächen größere Orte vom Siedlungsdruck zu entlasten und eigene Entwicklungsziele zu verwirklichen.

- Der RPV erkennt die Ziele der Staatsregierung zur Innenentwicklung und Flächensparen an, lehnt aber eine Einschränkung der kommunalen Planungshoheit ab und fordert vielmehr eine stärkere Unterstützung bei der Verfügbarmachung von Innenentwicklungspotenzialen.

LEP 3.3 Anbindegebot

Die Staatsregierung beabsichtigt die Rücknahme von Ausnahmen vom Anbindegebot, die erst vor wenigen Jahren eingeführt wurden, um die Wirtschaft zu stärken. Die Rücknahme der Ausnahmen vom Anbindegebot schränkt die wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten in der Region grundsätzlich ein. Allerdings wurden gegenständlichen Ausnahmen seit ihrer Einführung in der Planungsregion Donau-Wald nur in überschaubarer Anzahl in Anspruch genommen. Aus hiesiger Sicht ist jedoch wichtig, dass gerade Gewerbestandorte an leistungsfähigen Infrastrukturlinien wie den Autobahnen von der Wirtschaft stark nachgefragt werden und solche Standorte auch einen Beitrag zur Entlastung von Wohnsiedlungsbereichen vor Durchgangsverkehr leisten können.

- Der RPV 12 sieht die Streichung dieser Ausnahme kritisch und fordert vielmehr, Standorte an überörtlichen Straßen für die gewerbliche Entwicklung weiter zu öffnen.

Der Tourismus ist ein wichtiges Standbein gerade in den landschaftlich attraktiven Teilen der Region Donau-Wald. Im Beherbergungsbereich sind in anderen Ländern Geschäftsmodelle, die auf die Lage in der freien Landschaft setzen, sehr erfolgreich (z.B. Baumhaushotels) und würden auch für Teile der Region Donau-Wald große Entwicklungsmöglichkeiten bieten.

- Der RPV 12 regt daher an zu prüfen, ob innovative Angebote im Beherbergungsbereich auch ohne Siedlungsanbindung oder Prägung durch einen bestehenden Betrieb ermöglicht werden können.

LEP 4.3.1 Schienenwegenetz

Der ÖPNV spielt in den ländlichen Räumen im modal split eine untergeordnete Rolle und hat große Nachteile gegenüber dem Individualverkehr. Der schienengebundene Verkehr wird aber zukünftig – auch im ÖPNV – eine stärkere Rolle spielen müssen. Insofern wird die Möglichkeit, in den Regionalplänen zukünftig Trassen für den schienengebundenen ÖPNV sichern zu können, grundsätzlich begrüßt. Für die Region Donau-Wald ist hier insbesondere ein mehrgleisiger Ausbau der Bahnstrecke Landshut-Plattling relevant. Es bleibt aber völlig unklar, mit welchem Instrument eine Trassensicherung geschehen soll und wie das Verhältnis von Fach- und Regionalplanung ausgestaltet sein soll.

- Aus der Sicht des RPV 12 ist eine Konkretisierung des neuen Grundsatzes 4.3.1 dringend angezeigt.

LEP 4.4 Radverkehr

Der Radverkehr kann – nicht zuletzt aufgrund der steigenden Verbreitung von E-Bikes - in Zukunft eine wichtigere Rolle im Alltagsverkehr spielen. Da es für ein Netz von Radschnellwegen oder dergleichen noch keinerlei konzeptionelle Grundlagen bzw. einen zuständigen Fachplanungsträger (zumindest auf regionaler Ebene) gibt, erschließt sich der Arbeitsauftrag an die Regionalplanung nicht.

- Der RPV sieht die Sicherung von Trassen für den überörtlichen Radverkehr nicht als Aufgabe der Regionalplanung an.

LEP 5.1 Wirtschaftsstruktur (Abfallwirtschaft, Entsorgungsstandorte)

Die Landkreise und die kreisfreien Gemeinden sind für die in ihrem Gebiet anfallenden Abfälle öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinn des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. In der Region Donau-Wald übernehmen gut funktionierende Zweckverbände, die sich über mehrere Landkreise erstrecken, diese Aufgaben. Der „Mehrwert“ einer Abstimmung der Aktivitäten der Zweckverbände bzw. Entsorgungsträger auf der Ebene der Planungsverbände erschließt sich nicht. Die interkommunale und regionale Abstimmung ist bei den bestehenden Strukturen sichergestellt.

- Aus der Sicht des RPV 12 sind die neuen Grundsätze zur Abfallwirtschaft und Entsorgung daher verzichtbar.

LEP 5.4.1 Land- und forstwirtschaftliche Nutzflächen

Die Region Donau-Wald ist in weiten Bereichen landwirtschaftlich geprägt. Der Bereich des Gäubodens ist eine der wichtigsten Gunstlagen Bayerns und daher von herausragender Bedeutung für die landwirtschaftliche Produktion, die es zu sichern gilt. Aber auch im tertiären Hügelland sind sehr gute landwirtschaftliche Produktionsbedingungen vorhanden.

Dennoch sieht der RPV 12 die Möglichkeit, zukünftig Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft festlegen zu können, sehr skeptisch. Zum jetzigen Zeitpunkt ist in keiner Weise erkennbar, welche fachlichen Grundlagen hierzu dienen sollen und welche Regelungen damit verbunden sein sollen. In der Begründung wird lediglich darauf verwiesen, dass die zuständigen Ressorts den Regionalen Planungsverbänden abgestimmte Hinweise zur Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Verfügung stellen sollen. Diese Grundlagen sind bisher nicht bekannt. Insofern kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob sie für die Darstellung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten tauglich sind. Darüber hinaus ist in keiner Weise erkennbar, welche Ziele mit der Gebietsausweisung verbunden sein sollen und welche Nutzungen in den angedachten Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zukünftig nicht mehr möglich sein sollen. Insofern ist der „Arbeitsauftrag“ an die Regionalen Planungsverbände nicht erkennbar.

- Aus der Sicht des RPV 12 ist eine Konkretisierung des neuen Grundsatzes 5.4.1 dringend angezeigt.

LEP 6.2.2 Windenergie

Der Planungsverband Donau-Wald hat schon vor beinahe 10 Jahren im Lichte der Reaktorkatastrophe von Fukushima ein Konzept zur räumlichen Steuerung von Windenergieanlagen erarbeitet. Aus verschiedenen Gründen ist der Ausbau der Windenergie in der Region bisher aber auf wenige Standorte beschränkt geblieben. Darüber hinaus hat die in Bayern eingeführte 10-h-Regel nicht dazu beigetragen, dass das regionalplanerische Rahmenkonzept zum Tragen gekommen wäre, da die meisten Vorrang- und Vorbehaltsgebiete innerhalb des 10-h-Bereiches liegen. Aufgrund der Erfordernis, den Zubau an erneuerbaren Energien zu verstärken stellt sich daher die Frage, welchen Beitrag die Regionalplanung hierzu zukünftig leisten kann und wie die Regionalplanung hierzu angepasst werden muss. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit in Zukunft die 10-h-Regel noch aufrechterhalten werden kann.

Das LEP sieht nun vor, den Steuerungskonzepten Referenzwindenergieanlagen zugrunde zu legen, die der durchschnittlichen Konfiguration zugebauter Anlagen zum Zeitpunkt der Abwägung der Steuerungskonzepte entsprechen. Aus hiesiger Sicht bestehen Zweifel, ob damit noch die Ebene der Regionalplanung eingehalten wird, die ja keine Projektplanung zur Grundlage hat. Insofern wird eine Nutzung suggeriert, die so nicht eintreten muss und auch – etwa durch technischen Fortschritt – auch schnell hinfällig sein kann. Gleiches gilt für den „Prüfauftrag“ für die Möglichkeiten eines Repowering.

- Aus der Sicht des RPV 12 sollte über einen Arbeitsauftrag an die Regionalplanung erst dann entschieden werden, wenn sich politisch herauskristallisiert, mit welchen Parametern eine Fortschreibung der Regionalpläne angegangen werden soll.

LEP 7.1.3 Freie Landschaftsbereiche

Der neue Grundsatz, wonach freie Landschaftsbereiche, die keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt sind, weiterhin vor Lärm geschützt werden sollen, ist sicher nicht falsch. Man muss sich aber auch bewusst sein, dass im Freiraum aber auch (baurechtlich privilegierte) Vorhaben errichtet werden, die Lärm verursachen. Der Abbau von Rohstoffen, der Betrieb von Windenergieanlagen oder andere „typische“ Außenbereichsnutzungen werden Lärm verursachen.

- Aus der Sicht des RPV 12 ist eine Konkretisierung des neuen Grundsatzes 7.1.3 dringend angezeigt.

Zusammenfassung

Aus der Sicht des RPV 12 ist die Fortschreibung des LEP an vielen Stellen zu unkonkret und daher überarbeitungsbedürftig.

Die vorgesehenen „Arbeitsaufträge“ für die Regionalen Planungsverbände bedürfen noch der weiteren Erläuterung und methodischen Präzisierung, um eine vergleichbare Umsetzung in Bayern sicherzustellen.

Mit freundlichen Grüßen

Laumer, Landrat
Verbandsvorsitzender