

Zusammenfassende Erklärung sowie Zusammenstellung der Maßnahmen, die für eine Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen bei der Verwirklichung des Raumordnungsplans durchgeführt werden sollen

1 Rechtliche Grundlage

Die Begründung der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) muss gemäß Art. 18 Satz 2 Nr. 1 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) eine zusammenfassende Erklärung enthalten, wie

- a) Umwelterwägungen in den Raumordnungsplan einbezogen wurden und
- b) der nach Art. 15 BayLplG erstellte Umweltbericht, die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren nach Art. 16 BayLplG, die Ergebnisse der Anhörung des Landesplanungsbeirats nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 BayLplG sowie die geprüften Alternativen in der Abwägung berücksichtigt wurden.

Ferner enthält die Begründung gem. Art. 18 Satz 2 Nr. 2 BayLplG eine Zusammenstellung der Maßnahmen, die für eine Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen bei der Verwirklichung des LEP gem. Art. 31 BayLplG durchgeführt werden sollen.

2 Einbeziehung der Umwelterwägungen in den Raumordnungsplan

Umwelterwägungen werden bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen im Rahmen der Abwägung umfassend einbezogen. Im Rahmen der Teilfortschreibung des LEP wurde darüber hinaus eine Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG durchgeführt. Im Umweltbericht gem. Anhang I der Richtlinie 2001/42/EG, der gem. Art. 15 Abs. 3 Satz 2 BayLplG unter Einbeziehung der für die in der Richtlinie genannten Belange zuständigen Staatsministerien erstellt worden ist, wurden die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen sowie mögliche Alternativen entsprechend dem Planungsstand ermittelt, beschrieben und bewertet.

3 Berücksichtigung des Umweltberichts, der Ergebnisse der Beteiligungsverfahren, der Ergebnisse der Anhörung des Landesplanungsbeirats sowie der geprüften Alternativen

3.1 Umweltbericht

Der Umweltbericht enthielt eine Darstellung über die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Schutzgüter, die mit der Umsetzung des LEP zu erwarten sind. Die Umweltauswirkungen sind anhand der zu erwartenden Auswirkungen auf die Schutzgüter Menschen einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und biologische

Vielfalt, Fläche, Boden, Wasser, Luft und Klima, Landschaft sowie Kulturgüter und sonstige Sachgüter, einschließlich ihrer Wechselwirkungen, ermittelt worden.

Der Umweltbericht kam zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass sich aufgrund des konzeptionellen Charakters des LEP und der überwiegend abstrakt gefassten Festlegungen konkrete Umweltauswirkungen zum Teil nur schwer ableiten lassen. Die Auswirkungen auf die einzelnen Umweltgüter entstehen häufig erst bei konkreten Planungen und Projekten, die auf den Festlegungen des LEP aufsetzen, und erst zu diesem Zeitpunkt können Auswirkungen im Rahmen der entsprechenden Verfahren ermittelt und bewertet werden. Soweit Umweltauswirkungen absehbar waren, kam der Umweltbericht zu dem Ergebnis, dass bei der Umsetzung der Festlegungen in der Summe überwiegend mit positiven Auswirkungen auf die Umweltschutzgüter zu rechnen ist.

Da sich die Teilfortschreibung des LEP nicht erheblich negativ auf die Umweltgüter auswirkt, wurde die Teilfortschreibung weiterverfolgt.

3.2 Beteiligungsverfahren nach Art. 16 BayLplG

3.2.1 Beteiligungsverfahren zum LEP-Entwurf vom 14. Dezember 2021

Im Rahmen der Teilfortschreibung des LEP wurde gem. Art. 16 Abs. 1 BayLplG ein Beteiligungsverfahren zum LEP-Entwurf (LEP-E) vom 14. Dezember 2021 durchgeführt. Der Umweltbericht war Bestandteil des Begründungsentwurfs. Gem. Art. 16 Abs. 2 BayLplG wurde die Öffentlichkeit durch Auslegung des Fortschreibungsentwurfs bei der obersten Landesplanungsbehörde und Einstellen des Entwurfs in das Internet mit der Möglichkeit zur Stellungnahme einbezogen.

Es wurden insgesamt 708 Stellungnahmen fristgerecht abgegeben. Darunter sind 647 Äußerungen von Kommunen, anderen öffentlichen Stellungnehmern und Verbänden, 11 Äußerungen von privaten Versorgungsunternehmen nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BayLplG sowie 50 Äußerungen von Bürgerinnen und Bürgern.

Berücksichtigung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens

Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und ausgewertet. Insbesondere folgende Umweltbelange wurden dabei thematisiert:

- a) Schutzgüterübergreifend: Vorrang des Schutzguts Menschen einschließlich der menschlichen Gesundheit vor anderen Schutzgütern,
- b) Schutz der Menschen einschließlich der menschlichen Gesundheit: Energieversorgung, Lebensmittelsicherheit, Wohnraumschaffung,
- c) Schutz der Fläche: Nachhaltige und ressourcenschonende Siedlungsentwicklung, Flächensparen, Innenentwicklung vor Außenentwicklung,

- d) Schutz des Wassers i. V. m. Schutz der Menschen einschließlich der menschlichen Gesundheit: Trinkwasserversorgung, Hochwasserschutz und Niedrigwassermanagement,
- e) Schutz der Luft und des Klimas i. V. m. Schutz der Landschaft: Beitrag erneuerbarer Energien zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen, Erhalt freier Landschaftsbereiche.

Zu a): Dem Schutzgut Menschen einschließlich der menschlichen Gesundheit soll gemäß einer eingegangenen Stellungnahme Vorrang vor anderen Schutzgütern eingeräumt werden. Eine gleichrangige Würdigung der Schutzgüter erscheint jedoch sachgemäß, weshalb der Forderung nicht nachgekommen wird.

Zu b): Auch im Lichte der Auswirkungen des Kriegs gegen die Ukraine gelte es, die geänderten Festlegungen zur verstärkten Krisenvorsorge und Resilienz der Raumstrukturen, z. B. hinsichtlich der Energieversorgung, Lebensmittelsicherheit und Wohnraumschaffung, nochmals zu überprüfen und wo nötig im LEP-E zu überarbeiten. In Folge wird zur Sicherung der heimischen Nahrungsmittelproduktion der vorgesehene Grundsatz zur Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft im Rahmen der Regionalplanung zum Ziel aufgestuft und damit als verbindlicher Auftrag an die Regionalen Planungsverbände festgelegt (LEP-E Kap. 5.4.1). Zusätzlich erfolgen weiteren Ergänzungen und Schärfungen unter LEP-E Kap. 1.1.4, 1.2.2 sowie im Leitbild zum LEP. Den Forderungen einzelner Gemeinden zur Berücksichtigung der Schaffung eines ausreichenden, bezahlbaren Wohnraumangebots wird zudem durch Ergänzung unter LEP-E Kap. 1.2.2 „Abwanderung vermindern“ um den Aspekt „Verdrängung vermeiden“ sowie eines dort ergänzten Grundsatzes zur Nutzung von Modellen zur Sicherstellung eines ausreichenden Wohnangebots für einkommensschwächere, weniger begüterte Bevölkerungsgruppen Rechnung getragen werden.

Zu c): Während in mehreren Stellungnahmen die zu wenig verbindlichen neuen Regelungen zum Flächensparen beklagt wurden, kritisierten andere, darunter zahlreiche kleinere ländliche Gemeinden, die neuen Akzente als zu weitgehend und befürchteten daraus abgeleitet eine Benachteiligung ihrer weiteren Siedlungs- und Gewerbeentwicklung. So würden etwa die Anpassung beim Ziel der Innen- vor Außenentwicklung und verschiedene neue Grundsätze für eine nachhaltige und ressourcenschonende Siedlungsentwicklung (LEP-E Kap 3.1 und 3.2) die kommunale Planungshoheit zu stark einschränken. Um die Flächenneuinanspruchnahme deutlich und dauerhaft zu reduzieren, gelte es mit der Teilfortschreibung des LEP einen bayernweit verbindlichen Rahmen vorzugeben, der eine effiziente und nachhaltige Flächennutzung fokussiere, innerhalb dessen aber auch weiterhin Entwicklungsmöglichkeiten gegeben seien. Im Sinne der genannten Einwände der kleineren Gemeinden wird der zweite Grundsatz zur abgestimmten Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung (LEP-E Kap. 3.1.2) entschärft. Mit der Änderung in LEP-E Kap. 3.2 wird die Rechtssicherheit des LEP-Ziels erhöht.

Zu d): Angesichts kommunaler Befürchtungen zur Trinkwasserversorgung sowie fachlicher Hinweise zum Hochwasserschutz und Niedrigwassermanagement sind Klarstellungen bzw. Nachbesserungen im Bereich der Wasserwirtschaft angezeigt (LEP-E Kap. 7.2). Änderungsbedarf seitens des Bundes zum Hochwasserschutz aufgrund des Ende 2021 in Kraft getretenen Bundesraumordnungsplans Hochwasser wird durch ergänzende Hinweise in der Begründung zu LEP-E Kap. 7.2.5 Rechnung getragen. Daneben sieht der Bund die Notwendigkeit, bestätigt von fachlicher Seite der Wasserwirtschaft, auch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Überschwemmungsgebiete wieder in der Regionalplanung zu ermöglichen. Dazu wird den Regionalen Planungsverbänden nunmehr die Möglichkeit eingeräumt, ohne diese aber zu verpflichten (analog zu den bereits vorgesehenen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für technischen Hochwasserschutz). Beim Niedrigwassermanagement unter LEP-E Kap. 7.2.6 werden die fachlichen Anregungen aufgegriffen, bereits bei der Anpassung des Wasserverbrauchs anzusetzen (Nachfrage-Management) und den Wasserrückhalt vor allem zu Bewässerungszwecken auch durch technische Anlagen zu sichern.

Zu e): Es wurde kritisiert, dass die Festlegungen zum Klimaschutz und zur Energiewende zwar grundsätzlich sinnvoll seien, aber zu wenig verbindlich und zu vage formuliert seien. Ein wesentliches Ergebnis der Beteiligung ist die erhöhte Priorität des Umbaus der Energieinfrastruktur zur Erreichung der bayerischen Energieziele und der zwischenzeitlich durch das Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (WindBG) bundesrechtlich vorgegebene Ausbauziele. Daraus resultiert ein zwingender Überarbeitungsbedarf der Festlegungen für die Sicherung der Energieversorgung und der Bereitstellung von ausreichenden Gebieten für die Errichtung von Windenergieanlagen. So wird im LEP-E der Grundsatz unter 6.2.1 zur Sicherstellung der Energieversorgung unter Klarstellung des öffentlichen Interesses zum Ziel aufgestuft. Daneben wird in Ziel 6.2.2 ergänzt, dass Vorranggebiete für die Errichtung von Windenergieanlagen in jedem Regionalplan in erforderlichem Umfang festzulegen sind. Der bundesrechtlich für Bayern vorgegebene Flächenbeitragswert von 1,1 v.H. wird dabei als Teilflächenziel für jede Region 1,1 v.H. der Regionsfläche bis zum 31. Dezember 2027 vorgegeben. Ferner wird ein neuer Grundsatz zum verstärkten Ausbau der Photovoltaik auf bereits überbauten Flächen unter LEP-E Kap. 6.2.3 ergänzt werden. In den eingegangenen Stellungnahmen wurde teilweise ein Konflikt der Festlegungen zum Erhalt freier Landschaftsbereiche mit dem beabsichtigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien gesehen. Da ein weiterer Ausbau nur dann auch bürgerfreundlich möglich sein wird, wenn weitere Landschaftsbereiche hierfür in Anspruch genommen werden, erscheinen diese Einwände berechtigt. Da bereits anderweitig ein Verbund verschiedener Schutzgebiete für das Landschaftsbild besteht, kann der letzte Grundsatz im LEP-E Kap. 7.1.3 zur Vermeidung der Errichtung weithin sichtbarer Bauwerke in Tälern und auf Höhenrücken gestrichen werden.

Der geänderte LEP-E (einschließlich des Umweltberichts) wurde vom Ministerrat am 02. August 2022 beschlossen.

3.2.2 Ergänzendes Beteiligungsverfahren zum Entwurf vom 02. August 2022

Die vom Ministerrat am 02. August 2022 beschlossenen Änderungen des LEP-E erforderten die Durchführung eines ergänzenden Beteiligungsverfahrens gem. Art. 16 Abs. 5 BayLplG. Dabei war der auf der Grundlage der vorgenommenen Änderungen des LEP-E angepasste Umweltbericht wiederum Bestandteil des Entwurfs der Begründung. Die Öffentlichkeit wurde durch Auslegung des Fortschreibungsentwurfs bei der obersten Landesplanungsbehörde und Einstellen des Entwurfs in das Internet mit der Möglichkeit zur Stellungnahme erneut einbezogen.

Im Rahmen der Beteiligung zu den Änderungen des Fortschreibungsentwurfs des LEP sind insgesamt 330 Stellungnahmen rechtzeitig eingegangen. Darunter sind 301 Äußerungen von Kommunen, anderen öffentlichen Stellungnehmern und Verbänden, 7 Äußerungen von privaten Versorgungsunternehmen nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BayLplG sowie 22 Äußerungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Berücksichtigung der Ergebnisse des ergänzenden Beteiligungsverfahrens

Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und ausgewertet. Insbesondere folgende Umweltbelange wurden dabei thematisiert:

- a) Schutz der Menschen einschließlich der menschlichen Gesundheit: Wohnraumschaffung,
- b) Schutz der Luft und des Klimas: Beitrag erneuerbarer Energien zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen.

Zu a): Die vorgesehene räumliche Beschränkung der Anwendbarkeit des neuen Grundsatzes im LEP-E Kap. 1.2.2. Abs. 3 auf die Gebietskulisse im Sinn des § 556d Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs wurde von kommunaler Seite überwiegend abgelehnt, vielmehr solle diese Festlegung auch für Städte und Gemeinden außerhalb der Gebietskulisse gelten. Der Bezug zur Gebietskulisse wird im überarbeiteten LEP-E daher gestrichen.

Zu b) Eine Verpflichtung zur Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft in den Regionalplänen wurde mehrfach abgelehnt. Begründet wurde dies mit einer befürchteten Einschränkung der kommunalen Planungshoheit sowie einer durch die Festlegung verstärkten Flächenkonkurrenz. Teilweise wurde die Aufstufung zum Ziel der Raumordnung zudem wegen befürchteter zusätzlicher Restriktionen beim Netzausbau abgelehnt. Teils wurde auch angeführt, dass eine multifunktionale Nutzung der neuen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete dringend angezeigt sei. Im Hinblick auf die verpflichtende Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft in den Regionalplänen soll im Begründungstext zu LEP-Ziel 5.4.1, Abs. 3 klargestellt werden, dass punktuelle Eingriffe für den Netzausbau sowie für Windenergieanlagen und Erdkabel aufgrund des überragenden öffentlichen Interesses mit dem Vorrang vereinbar sind. Die verstärkten Vorgaben zum Umbau der Energieinfrastruktur, insbesondere auch der neue

Grundsatz zu Photovoltaik auf bereits überbauten Flächen, wurden vielfach begrüßt. Während diese Änderungen aus Sicht einiger Stellungnehmer nicht ausreichten, um den Zielen für die Energiewende und Klimaneutralität bis 2040 sowie einer wirksamen Krisenvorsorge gerecht zu werden, lehnten andere die erhöhte Priorität für den Windenergieausbau ab, da diese auf Kosten des Landschaftsschutzes gehe und zu Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds im ländlichen Raum führe. Im Begründungstext zu LEP-Ziel 6.2.2, Abs. 1 wird diesbezüglich klargestellt werden, dass es sich bei dem Flächenbeitragswert von 1,1 % bis 31. Dezember 2027 um ein Zwischenziel des WindBG handelt und es sich angesichts des im WindBG festgelegten weiteren Flächenbeitragswert bis zum 31. Dezember 2032 von bayernweit 1,8 % der Landesfläche anbietet, bereits jetzt Vorranggebiete darüber hinaus festzulegen. Zudem wird auf die Verpflichtung jedes einzelnen Regionalen Planungsverbands hingewiesen, ausreichende Windenergiegebiete in Form von Vorranggebieten im Regionalplan festzulegen.

3.2.3 Anhörung des Landesplanungsbeirats

Der Landesplanungsbeirat ist gemäß Art. 20 Abs. 1 Satz 2 BayLpG bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms zu hören.

Der Landesplanungsbeirat wurde kontinuierlich über den jeweils aktuellen Entwurf informiert und intensiv in das Fortschreibungsverfahren einbezogen. In seiner Sitzung am 21. September 2020 sowie bei einem fachlichen Austausch per Videokonferenz am 23. Februar 2022 befasste sich der Landesplanungsbeirat primär mit dem LEP.

Darüber hinaus hatten die Mitglieder des Landesplanungsbeirats die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme in den unter 3.2.1 und 3.2.2 beschriebenen Beteiligungsverfahren. Die Stellungnahmen der Mitglieder wurden im Rahmen der beiden Beteiligungsverfahren schriftlich eingeholt, bewertet und abgewogen. Über die unter 3.2 dargestellten Ergebnisse der Beteiligungsverfahren hinaus wurden keine neuen Erkenntnisse gewonnen.

3.2.4 Alternativenprüfung

Die laufende Teilfortschreibung des LEP ist vor dem Hintergrund der aktuellen räumlichen Herausforderungen wie dem Klimawandel und einem daraus resultierenden Anpassungsbedarf, der teilweisen Wohnungsknappheit sowie aktueller Krisen (Biodiversität, Coronapandemie, Energieknappheit) auch fachlich geboten.

Eine Alternativenprüfung hat ergeben, dass als Alternative die Beibehaltung des geltenden LEP aus o. g. Gründen sinnvollerweise nicht besteht. Auch für einzelne Festlegungen und Konzepte (z. B. Gebietskategorien, Umbau der Energieinfrastruktur) bestehen keine sinnvollen Alternativen, die aus Umweltgesichtspunkten günstiger wären.

4 Geplante Maßnahmen zur Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen

Die Begründung des LEP enthält neben der zusammenfassenden Erklärung nach Art. 18 Satz 2 Nr. 1 BayLplG gem. Art. 18 Satz 2 Nr. 2 BayLplG eine Zusammenstellung der Maßnahmen, die für eine Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen bei der Verwirklichung des LEP gem. Art. 31 BayLplG durchgeführt werden sollen.

Zur Beobachtung der Umsetzung der Raumordnungspläne steht in Bayern ein umfassendes Monitoringsystem zur Verfügung. Dieses schließt auch die Erfassung erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt durch die Verwirklichung der Raumordnungspläne mit ein. Zu diesem Monitoringsystem gehört das Rauminformationssystem Bayern (RISBY), der Raumordnungsbericht, in dem die Staatsregierung dem Landtag über den Vollzug des LEP berichtet (vgl. Art. 32 BayLplG), und die laufende Raumbesichtigung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie („Daten zur Raumbesichtigung“). Ferner veröffentlicht das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz alle vier Jahre den „Umweltbericht Bayern“, in dem grundlegende Daten, Fakten und Hintergrundinformationen zu den ökologischen Aspekten einer nachhaltigen Entwicklung bereitgestellt werden.

Unabhängig hiervon können im Zuge der auf der Ebene der Regionalplanung durchgeführten Umweltprüfungen zu Festlegungen der Regionalplanung, die die Festlegungen des LEP räumlich und inhaltlich konkretisieren, weitere Aussagen zu den Umweltauswirkungen des LEP abgeleitet werden.

Auch die Raumordnungsverfahren, in denen die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen mit überörtlicher Bedeutung beurteilt werden wird, sind Bausteine eines umfassenden Monitoringprogramms in Bayern. Raumordnungsverfahren erfassen zu erwartende Umweltauswirkungen und zeigen ggf. Maßnahmen auf, wie negative Umweltauswirkungen vermieden bzw. minimiert werden können.

Weitere Monitoringprogramme der Bayerischen Staatsregierung oder etwa die Monitoringprogramme im Zusammenhang mit dem Europäischen Netz NATURA 2000, der EG-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie, der EG-Wasserrahmenrichtlinie oder dem EEG können als fachliche Programme zur Überwachung der Umweltauswirkungen des LEP beitragen.

Darüber hinausgehende konkrete Überwachungsmaßnahmen hinsichtlich potenzieller erheblicher Umweltauswirkungen sind nicht erforderlich.