

Aktuelle Herausforderungen für die kommunale Zusammenarbeit in der Region München

**Dr. Jürgen Busse,
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des
Bayerischen Gemeindetags**

Auf der Sitzung des Planungsausschusses des Regionalen Planungsverbands München referierte ich über die Region München, das Landesentwicklungsprogramm Bayern sowie die planerische Umsetzung der Energiewende bei Windrädern.

Situation in der Region 14

Die Region München ist in den letzten Jahren enorm gewachsen. So hat die Bevölkerung von 2004 bis 2009 um 4,9 % zugenommen, im Vergleich dazu verzeichnet die Region Nürnberg einen Zuwachs von 0,7 %, die Region Hamburg von 2,3 % und die Region Stuttgart von 0,4 %. Dabei kann die Region München mit hervorragenden Zahlen bei der Produktivität und bei den Steuereinnahmen je Einwohner punkten (siehe Grafiken nebenan).

Der eigentlich große Gewinner ist beim Bevölkerungswachstum die Landeshauptstadt München, während die Umlandlandkreise bzw. -gemeinden

strukturkosten machen den Ratshauschefs in der Region zu schaffen. Letztlich geht es aber der Region München im Vergleich zu anderen Regionen exzellent, insbesondere die vom Demografiefaktor gebeutelten Regionen kämpfen mit Stagnation und Schrumpfung ohne das sich nachhaltige Lösungsmöglichkeiten abzeichnen (siehe Grafik links oben auf der nächsten Seite).

Reform der Landesplanung

Der Gesetzentwurf des Bayerischen Landesplanungsgesetzes der Staatsregierung liegt jetzt auf dem Tisch.

etwas schwächer profitieren. Daraus ergeben sich nicht nur in städtebaulicher Hinsicht, wie bei der Inanspruchnahme von Flächen schwierige Abwägungsfragen, auch der Wohnungsmarkt sowie die hohen Baulandpreise und die immensen Infra-

Die Region im Vergleich

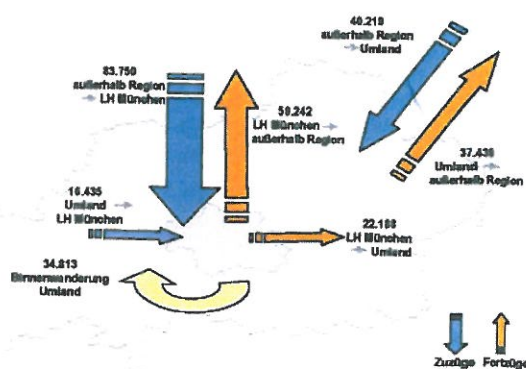
	Jahr	Bremen	Hannover	Nürnberg	Region München	Stuttgart	Rhein-Main	Hamburg	Berlin
Arbeitslosenquote (Anteil der Arbeitslosen an den Arbeitslosen in %)	2009	11,1	9,0	6,0	4,7	5,2	8,7	8,0	14,1
Produktivität in 1 Std. (Bruttoinlandsprodukt je Einwohner)	2009	69,9	61,7	62,8	76,4	63,6	76,0	74,9	50,9
Produktivitätsentwicklung (Veränderung der Produktivität 2004-2009 in %)		7,8	14,7	5,1	5,0	0,9	8,0	5,0	9,0
Unternehmensökologischer Dienstleistungs- Anteil der SV-Beschäftigten in unternehmerisch unternehmenseigenen Dienstleistungsbereichen in %	2009	10,8	11,8	11,4	18,3	15,4	21,5	17,1	13,7
Steuereinnahmen in Euro je Einwohner	2009	692,7	606,4	754,7	1.136,7	807,7	671,6	1.011,2	513,6
Wohnfläche je Einwohner in qm	2009	2.894,7	1.834,7	2.506,0	2.972,6	3.273,3	2.756,0	3.942,5	5.503,3
Wohnfläche je Einwohner in qm	2009	40,4	43,4	42,3	40,4	40,8	41,5	39,7	38,8

SVB: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, CD "Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung, Ausgabe 2011"

Wanderungsströme

Region München
Entwicklung der Wanderungsströme nach Herkunfts- und Zielgebieten
Aufkommen 2010



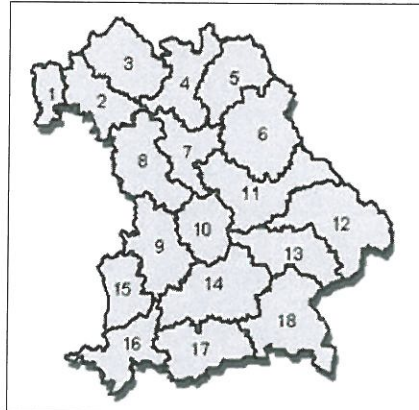
Dr. Jürgen Busse

Strukturschwache Regionen

Zentraler Erfolg insbesondere des Bayerischen Gemeindetags ist der Erhalt der Regionalen Planungsverbände. Dabei darf nicht vergessen werden, dass viele Kommunalpolitiker auch Kritik an den Regionalen Planungsverbänden äußerten, da mitunter die Stellungnahmen im Bauleitplanverfahren als Behinderung bei der kommunalen Planungshoheit aufgefasst wurden. Insofern appelliert der Bayerische Gemeindetag dringend an die Regionalen Planungsverbände – wobei die Region München als positives Beispiel genannt werden kann – dass sie sich als Partner in der kommunalen Familie verstehen sollten und nicht als Gegner im Kampf um die Vorherrschaft über die Planungshoheit.

Überzeugend für den Erhalt der Regionalen Planungsverbände war und ist das Argument, dass eine Planungs- und Koordinationsebene zwischen der Landesentwicklungsplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung zwingend erforderlich ist und eine Übernahme dieser Aufgabe durch staatliche Instanzen (Regierung/Landratsamt) von der kommunalen Ebene abgelehnt wurde. Letztlich hat sich der Bayerische Gemeindetag auch dafür ausgesprochen, diese kommunale Nähe der Regionalplanung dadurch zu verdeutlichen, dass sie als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises ausgestaltet wird. Leider konnte sich die Bayerische Staatsregierung in dem Gesetzesentwurf hierzu nicht durchringen (siehe Grafik oben Mitte).

Zudem begrüßt der Bayerische Gemeindetag, dass sich das Landesent-

Regionale Planungsverbände in Bayern

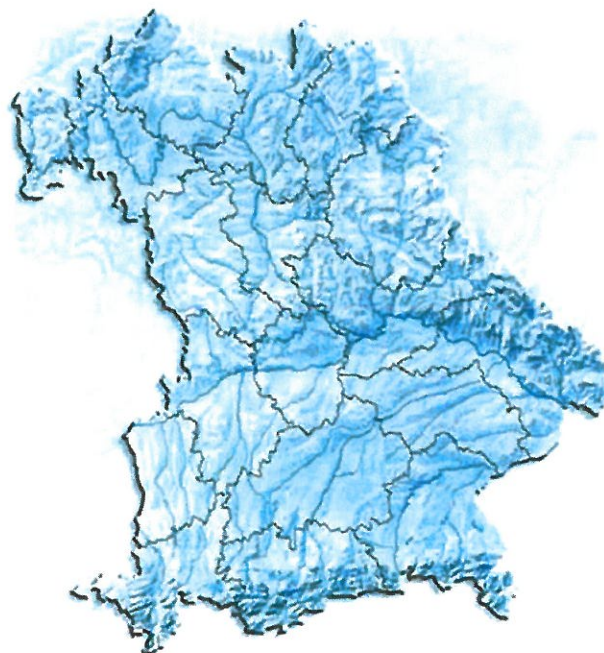
wicklungsprogramm und die Regionalpläne in Zukunft auf wesentliche Kernaussagen beschränken müssen. Hierzu gehören die Siedlungsstruktur, der Verkehr, die Wirtschaft, die Energieversorgung und die Freiraumsicherung. Der Wegfall der Regelungsthemen (Soziales, Bildung und Kultur) ist richtig, da diese Aussagen schon bisher entweder inhaltsleer oder für die konkreten Entscheidungen z.B. über Schulstandorte und die Gesundheitsvorsorge im ländlichen Raum bedeutungslos waren. Es sollte jedoch intensiv darüber nachgedacht werden, ob

die Ziele im Bereich Siedlungsstruktur (insbesondere Anbindegebot, Vorrang der Innenentwicklung) nicht deshalb entbehrlich sind, weil im Baugesetzbuch selbst entsprechende Direktiven enthalten sind. Die Entscheidung über die Fragen der Siedlungsentwicklung gehört in den Abwägungsprozess der Gemeinden.

Auch wenn das Landesplanungsgesetz nicht abschließend darüber entscheidet, sieht der Bayerische Gemeindetag die Reform des Zentrale-Orte-Systems kritisch. Wenn nunmehr beabsichtigt wird, die Zentralitätsstufen von jetzt 7 auf 3 (Grund-, Mittel- und Oberzentren) zu reduzieren, ohne Abstufungen oder eine Reduzierung der Zahl der zentralen Orte vorzunehmen, erscheint eine solche Reform verzichtbar.

Entwurf des Landesentwicklungsprogramms

Das Verfahren zur Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms (siehe Grafik unten) ist in verschiedener Hinsicht ein „Trauerspiel“, dessen Ende noch nicht abzusehen ist. Die Bayerische Staatsregierung hat sich offen-

Landesentwicklungsprogramm Bayern

bar von dem Ziel verabschiedet, eine Überarbeitung noch in dieser Legislaturperiode abzuschließen. Ein Entwurf liegt dem Bayerischen Gemeindetag immer noch nicht vor. Vielmehr wird hier eine Geheimhaltung gepflegt, die in der bisherigen Zusammenarbeit mit den Ministerien nicht üblich war. Dabei muss bezweifelt werden, ob das neue Landesentwicklungsprogramm tatsächlich brisanten Zündstoff enthält.

Von den ursprünglichen Ansätzen (Zero-Base, „Entbürokratisierung der Regulierung, soweit Kommunalisierung“) ist kaum noch etwas zu hören. Zum Sonderproblem der Regelung des großflächigen Einzelhandels ist festzustellen, dass eine Arbeitsgruppe aus Staat und allen betroffenen Verbänden jahrelang hierzu beraten und die entsprechende Sachargumente ausgetauscht, sowie Kompromissmöglichkeiten ausgelotet hat. Die Zwischenergebnisse wurden jedoch vom Wirtschaftsministerium vom Tisch gewischt und die Arbeitsgruppe mit einem Ergebnis konfrontiert, dass nicht mehr diskutiert werden konnte.

Bei einer Zusammenfassung der sonstigen wichtigen Diskussionspunkte sind folgende vier Felder zu nennen:

- **Makrostandort** (Welche Gemeinden können überhaupt großflächigen Einzelhandel ansiedeln?)

Die Staatsregierung hat hier dankenswerterweise im Vorgriff auf die zu erwartende Regelung zugestanden, dass alle Gemeinden auch ohne Zentralität vereinfacht ausgedrückt, einen Lebensmittelmarkt bis 1200 m² Verkaufsfläche planen dürfen. Das gilt allerdings nur für Gemeinden des ländlichen Raums. Viele Gemeinden – auch in der Region München – können von dieser Ausnahmeregelung nicht profitieren.

- **Mikrostandort** (Wo in der Gemeinde soll der großflächige Einzelhandel gebaut werden?/städtebauliche Integration)

Die bisherige Regelung wurde von allen Experten als misslungen angesehen; das Ziel mit seinen 525 Worten war kaum verständlich und führ-

te z.T. zu abstrusen Ergebnissen. Das Wirtschaftsministerium hat das vom Bayerischen Gemeindetag vorgeschlagene Schwellenwertsystem leider nicht aufgegriffen. Jetzt sollen die zulässigen Verkaufsflächen weiter über Abschöpfungsquoten bestimmt werden, die sich auf einen räumlichen Bereich beziehen sollen, der über die verkehrsmäßige Erreichbarkeit der Innenstadt abgegrenzt werden und durch weitere Faktoren, z.B. Zentralität, ergänzt werden soll. Es ist zu bezweifeln, ob die Neuregelung mit den vielen unbestimmten Rechtsbegriffen praktikabel gehandhabt werden kann. Auch die Vereinbarkeit mit den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs ist nicht hinreichend abgeklärt.

Zur städtebaulichen Integration hat das Wirtschaftsministerium einen – gemeinsam mit dem Bayerischen Gemeindetag und dem Bayerischen Städtetag – erarbeiteten Kompromissvorschlag der Obersten Baubehörde verworfen, es war eine erhebliche schärfere Regelung beabsichtigt. Der verworfene Kompromiss sah vor, dass auch städtebauliche Randlagen bei guter Begründung im Rahmen eines Einzelhandelskonzepts in Frage kommen können. Es hätte gerade kleineren Städten und Gemeinden geholfen, die über integrierte Standorte nicht verfügen.

Auch regionale Einzelhandelskonzepte, mit denen auf regionaler oder interkommunaler Ebene eine Abweichung von den landesplanerischen Vorgaben vorgenommen werden kann, scheinen in den Planungen des Wirtschaftsministeriums keine Rolle mehr zu spielen, obwohl gerade hier die Musik der Kommunalisierung erklingen könnte.

Fazit ist, dass wohl erst die neue Staatsregierung eine neue Diskussion zum Landesentwicklungsprogramm aufnehmen wird.

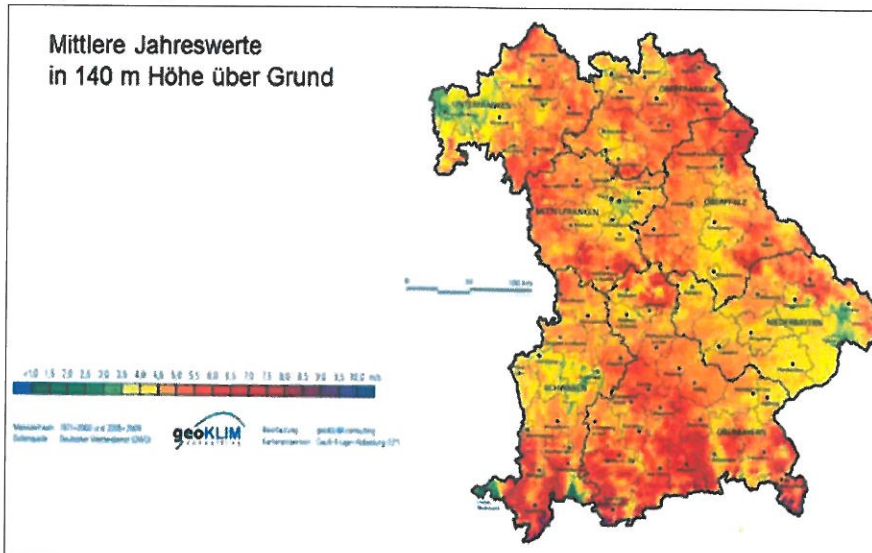
Windenergie

Nach den Planungen der Staatsregierung zur Energiewende sollen in Bayern bis 2021 etwa 1.500 neue Windräder gebaut werden. Die Frage, die sich stellt, ist: „Wo sind die geeigneten Standorte?“. Die Suche nach den optimalen Standorten ist nach den gesetzlichen Vorgaben in die Hände der Regionalen Planungsverbände oder der Gemeinden gelegt. Derzeit planen 16 von 18 der bayerischen Regionen neue Aussagen zur Windkraft im Regionalplan (außer den Regionen München und Ingolstadt) (s. Grafik).

Aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags ist es schwierig, im Rahmen der Regionalplanung eine regionalplanerisch und städtebaulich befriedigende Lösung für Windkraft zu schaffen.

Windgeschwindigkeiten

Mittlere Jahreswerte
in 140 m Höhe über Grund



Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (WKA) vom 20. Dezember 2011

Auszug:

- „Die Regionalen Planungsverbände können bei Bedarf darüber hinaus aber auch Ausschlussgebiete festlegen. Die Gründe für den Ausschluss sind in der Begründung der Festlegung darzulegen.“
- „Ausschlussgebiete (Art. 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayLplG) für die Errichtung von überörtlich raumbedeutsamen Windkraftanlagen können Gebiete sein, die bereits landesplanerisch vorrangig gesichert (z. B. Vorranggebiet Bodenschätze) oder aus anderen rechtlichen oder sachlichen Gründen für die Windkraftnutzung nicht in Betracht kommen (z. B. zivile und militärische Luftverkehrsanlagen, Richtfunkstrecken, Tieffluggkorridore, Naturschutzgebiete, Vogelschutzgebiete, Schutz des Landschaftsbilds, Denkmalschutz).“

Als Beispiel soll hier die Region Mittelfranken West genannt werden, die eine Vorrangfläche von 4.200 ha, das sind 42 Mio. m² vorsieht. Da auf dieser Fläche überall Windkraftanlagen privilegiert errichtet werden können, ist eine Berücksichtigung der Netzanbindung, des Landschaftsbildes und der städtebaulichen Verträglichkeit nicht möglich.

Die Aussagen des Windkrafterlasses der Staatsregierung vom 20. Dezember 2011 sind zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen sehr zurückhaltend (siehe Kasten oben).

Sofern ein regionaler Planungsverband eine Planung in Angriff nimmt, sollte er eine komplette Planung für die gesamte Region vornehmen. Dies be-

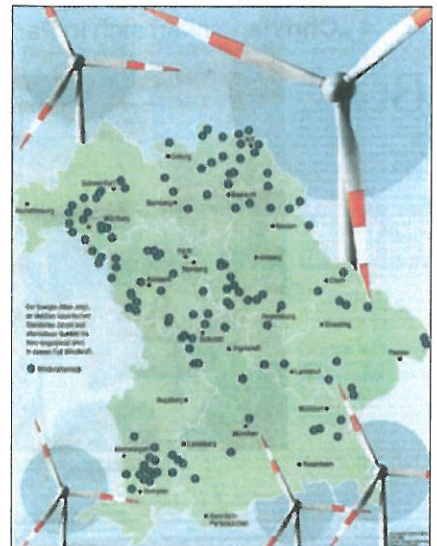
deutet, dass neben den Vorrangflächen in der übrigen Region Ausschlussgebiete festzulegen sind. Ansonsten sind aufwendige Doppelplanungen erforderlich. Es ist jedoch anzumerken, dass die Ergebnisse und Überlegungen der Regionalplanung nicht 1:1 auf die Gemeindeebene übertragen werden können (siehe Kasten links unten).

Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Regionalplanung ist zwar nunmehr im Landesplanungsgesetz durch die Auslegung der Pläne bei den Landratsämtern vorgesehen, jedoch stellt sich die Frage, wie hier eine umfassende Information der Bürgerschaft durchgeführt werden kann. Zudem ist eine Komplettplanung in einer Re-

gion als Planungsaufgabe extrem schwierig, da praktisch eine parzellenscharfe Planung erforderlich ist. Rechtlich müssen einheitliche Kriterien für die gesamte Region durchgehalten werden und es ist kaum möglich, spezifische Besonderheiten in einer Gemeinde zu berücksichtigen. Für eine Gemeinde ist eine Standort-sicherung natürlich erheblich schwieriger, da sie nicht selbst Trägerin der Planung ist. Somit entstehen tendenziell große Vorranggebiete, die politisch der betroffenen Bürgerschaft nicht immer vermittelt werden können.

Aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags ist die interkommunale Kooperation durch eine gemeinsame Flächennutzungsplanung der richtige Weg. Als Beispiel sind in der Region München die Landkreise Starnberg, Dachau, Ebersberg sowie der Landkreis München zu nennen.

Windkraftanlagen in Bayern / Teilflächennutzungspläne



Amteblatt
13. Ausgabe vom 6. April 2011

Aufstellung des sachlichen Teilflächennutzungsplanes „Windkraft“ nach §§ 35 Abs. 3 Satz 3, 5 Abs. 2b BauGB mit dem Ziel, die Errichtung von Windkraftanlagen innerhalb des Stadtgebietes zu steuern und zu ordnen und entsprechend geeignete Standorte im sachlichen Teilflächennutzungsplan darzustellen

Der Stadtrat hat am 28.02.2011 die Aufstellung dieses sachlichen Teilflächennutzungsplans beschlossen, was hiermit ortsüblich bekannt gemacht wird (§ 2 Abs. 1 BauGB).

Starnberg, 31.03.2011
Stadt Starnberg – F. Pfaffinger, 1. Bürgermeister

Instrumente des Regionalplans

■ Vorrangfläche

- Innerhalb der Vorrangfläche darf keine entgegenstehende Bauleitplanung betrieben werden.
- Strikte Bindung

■ Vorbehaltsfläche

- Innerhalb der Vorbehaltsfläche darf prinzipiell keine entgegenstehende Bauleitplanung betrieben werden.
- Abwägung möglich

■ Ausschlussfläche

- Innerhalb der Ausschlussfläche darf die entsprechende Nutzung nicht aufgenommen werden.

■ Weiße Fläche

- Keine Regelungswirkung. Gemeinde kann/muss durch FNP steuern.

Fest steht jedoch, dass der Regionalplan bei einer Zielfestlegung gemeindliche Planung gem. § 1 Abs. 4 BauGB, § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG bindet, da Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Wenn ein Regionalplan Ziele festlegt, darf eine nachfolgende gemeindliche Konzentrationsplanung davon nicht abweichen. Anders dürfte es wohl sein, wenn die Gemeinde bereits eine rechtskräftige Konzentrationsflächenplanung im Rahmen des Flächennutzungsplans gemacht hat und bei der Behördenbeteiligung der Regionale Planungsverband nicht widersprochen hat. In diesem Fall ist der Regionale Planungsverband wohl verpflichtet, seinen Regionalplan der kommunalen Bauleitplanung anzupassen.

Als Fazit ist festzustellen, dass die Gemeinden trotz der erheblichen finanziellen Kosten, die durch Voruntersuchungen anfallen, mit Teilflächennutzungsplänen „Windkraft“ nach §§ 35 Abs. 3 Satz 3, 5 Abs. 2 b BauGB Kraft-

anlagen innerhalb des Stadtgebiets steuern und ordnen können und auf dieser Weise in der Lage sind, entsprechend geeigneter Standorte in Teilflächennutzungsplänen darzustellen.

Verhältnis Regionalplan – Flächennutzungsplan

- Regionalplanung erfasst (nur) raumbedeutsame Vorhaben (ab ca. 50 m Höhe, ab drei Anlagen).
- Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB, § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG).
- Legt ein Regionalplan Ziele fest, darf eine nachfolgende gemeindliche Konzentrationsplanung davon nicht abweichen.
- Unklar: Regionalplan trifft auf rechtskräftige Konzentrationsflächenplanung der Gemeinde
→ Anpassungspflicht?
- Weiteres Problem: Wirkung in Aufstellung befindlicher Ziele auch gegenüber eigentumsentziehender Planungen?

Informationen des Bayerischen Gemeindetags im Februar 2012 ...

... können Sie unter www.bay-gemeindetag.de
im „Mitgliederservice“ nachlesen.

• Pressemitteilungen

04/2012 **Breitband: Gemeindetag fordert Masterplan**

• Rundschreiben

09/2012 **Änderung der Bekanntmachung über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich**

10/2012 **Forstliches Gutachten zur Situation der Waldverjüngung 2012**

11/2012 **Feuerwehrfahrzeugkartell;
Insolvenz der Firma Albert Ziegler GmbH & Co. KG;
Zurückweisung der zur Insolvenztabelle angemeldeten Forderungen durch den Insolvenzverwalter**

12/2012 **Meldungen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen an das Ökoflächenkataster**

13/2012 **Beitritt der kommunalen Spitzenverbände in Bayern zum Microsoft-Select Rahmenvertrag 6.5 des Bundesministeriums des Innern**

14/2012 **Aktuelle Hinweise zum Feuerwehrbeschaffungskartell**