

Evaluierung des Anbindegebotes

Hintergrund

Das Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern gibt unter **3.3 Vermeidung von Zersiedelung – Anbindegebot** vor, dass neue Siedlungsflächen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen sind. Zu diesem verbindlichen Ziel der Raumordnung bestehen derzeit neun Ausnahmen:

Neue Siedlungsflächen sind möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen. Ausnahmen sind zulässig, wenn

- auf Grund der Topographie oder schützenswerter Landschaftsteile oder tangierender Hauptverkehrsstrassen ein angebundener Standort im Gemeindegebiet nicht vorhanden ist,
- ein Gewerbe- oder Industriegebiet unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen an einer Autobahnanschlussstelle oder an einer Anschlussstelle einer vierstreifig autobahnähnlich ausgebauten Straße oder an einem Gleisanschluss ohne wesentliche Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes geplant sowie kein geeigneter angebundener Alternativstandort vorhanden ist,
- ein Gewerbe- oder Industriegebiet, dessen interkommunale Planung, Realisierung und Vermarktung rechtlich gesichert sind, unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen ohne wesentliche Beeinträchtigungen des Orts- und Landschaftsbildes geplant sowie kein geeigneter angebundener Alternativstandort vorhanden ist,
- ein Logistikunternehmen oder ein Verteilzentrum eines Unternehmens auf einen unmittelbaren Anschluss an eine Autobahnanschlussstelle oder deren Zubringer oder an eine vierstreifig autobahnähnlich ausgebaute Straße oder auf einen Gleisanschluss angewiesen ist,
- ein großflächiger produzierender Betrieb mit einer Mindestgröße von 3 ha aus Gründen der Ortsbildgestaltung nicht angebunden werden kann,
- von Anlagen, die im Rahmen von produzierenden Gewerbebetrieben errichtet und betrieben werden sollen, schädliche Umwelteinwirkungen, insbesondere durch Luftverunreinigungen oder Lärm einschließlich Verkehrslärm, auf dem Wohnen dienende Gebiete ausgehen würden,
- militärische Konversionsflächen oder Teilflächen hiervon mit einer Bebauung von einigem Gewicht eine den zivilen Nutzungsarten vergleichbare Prägung aufweisen,
- in einer Fremdenverkehrsgemeinde an einem gegenwärtig oder in der jüngeren Vergangenheit durch eine Beherbergungsnutzung geprägten Standort ein Beherbergungsbetrieb ohne Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes erweitert oder errichtet werden kann oder
- eine überörtlich raumbedeutsame Freizeitanlage oder dem Tourismus dienende Einrichtung errichtet werden soll, die auf Grund ihrer spezifischen Standortanforderungen oder auf Grund von schädlichen Umwelteinwirkungen auf dem Wohnen dienende Gebiete nicht angebunden werden kann (LEP 3.3 Z).

Während sechs davon (Ausnahme 1, 4, 5, 6, 7 und 8) in ihrer jetzigen Form bereits seit Inkrafttreten der LEP-Novelle 2013 bestehen, sind drei weitere Ausnahmen (2, 3 und 9) erst mit der Teilfortschreibung 2018 in das Landesentwicklungsprogramm aufgenommen worden.

Im Rahmen der Flächensparoffensive hat das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie eine Evaluierung dieser Ausnahmen vorgenommen.

Zusammenfassung

Den höheren Landesplanungsbehörden wurden im Zeitraum vom 01.09.2013 bis 30.06.2019 insgesamt 264 Bauleitplanungen für Siedlungsflächen in nicht angebundener Lage vorgelegt. Rund ein Drittel davon wurde aufgrund einer einschlägigen Ausnahme vom Anbindegebot positiv beurteilt. Auf Ausnahme 1 (Topographie) entfiel dabei sowohl die höchste Fall- als auch die höchste Gesamtflächenzahl. Zugleich stand aber vor allem Ausnahme 4 (Logistikunternehmen und Verteilzentren) im Zusammenhang mit einer hohen Flächenneuanspruchnahme.

Vorgehen

Für die Untersuchung der Wirkung des Anbindegebots wurden sämtliche vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanungen (Änderung oder Neuaufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen), die im Zeitraum vom 01.09.2013 bis 30.06.2019 im Rahmen der Behördenbeteiligung gemäß § 4 BauGB bei den höheren Landesplanungsbehörden vorgelegt wurden, analysiert. Hierfür wurden aus der Gesamtheit aller zu diesen Bauleitplanungen abgegebenen landesplanerischen Stellungnahmen zunächst jene ermittelt, die das LEP-Ziel 3.3 (Anbindegebot) thematisierten. Im nächsten Schritt wurden aus dieser Teilmenge dann sowohl jene Stellungnahmen, bei denen eine fehlende Anbindung vorlag (negative Beurteilung), als auch jene, bei denen eine der neun Ausnahmen einschlägig war (positive Beurteilung), erfasst. Zum Abschluss wurden die wichtigsten Kennzahlen der dahinterstehenden Bauleitplanungen aufbereitet und untersucht.

Mit dem beschriebenen Auswahlverfahren konnten nur die Planungen erfasst werden, die den Bezirksregierungen im Rahmen eines offiziellen Bauleitplanverfahrens vorgelegt wurden. Unberücksichtigt blieben davon all diejenigen Planungen, die aufgrund von Beratungen durch die höheren Landesplanungsbehörden nicht in ein förmliches Verfahren mündeten. Hierbei handelte es sich vor allem um Planungen in offensichtlich nicht angebundener Lage und ohne einschlägige Ausnahme von LEP-Ziel 3.3. Tatsächlich dürfte sowohl die Zahl der angestrebten Bauleitplanungen ohne Anbindung als auch die Zahl der negativ beurteilten Planungen deutlich höher sein. Die Wirkung des Anbindegebots und seiner Ausnahmen geht damit über das Ergebnis dieser Evaluierung hinaus.

Ergebnisse

Im Zeitraum vom 01.09.2013 bis 30.06.2019 wurden von den höheren Landesplanungsbehörden in Bayern insgesamt 264 Stellungnahmen zu Bauleitplanungen, die Siedlungsflächen in nicht angebundener Lage vorsahen, abgegeben. Die Summe der Planungsumgriffe entsprach dabei einer Gesamtfläche von 1.312,8 ha (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Überprüfte Bauleitpläne in nicht angebundener Lage

	Überprüfte Bauleitpläne in nicht angebundener Lage		Davon negativ beurteilte Bauleitpläne		Davon positiv beurteilte Bauleitpläne		Anteil positiv beurteilter Bauleitpläne an der der überprüften Bauleitpläne	
	Anzahl	ha	Anzahl	ha	Anzahl	ha	Gesamtzahl	Gesamtfläche
Oberbayern	97	444,2	53	219,1	44	225,0	45%	51%
Niederbayern	29	260,8	12	67,4	17	193,4	59%	74%
Oberpfalz	19	159,4	6	11,3	13	148,1	68%	93%
Oberfranken	1	0,5	1	0,5	0	0,0	0%	0%
Mittelfranken	16	90,8	5	16,3	11	74,5	69%	82%
Unterfranken	7	49,7	3	17,4	4	32,3	57%	65%
Schwaben	95	307,4	89	287,5	6	19,9	6%	6%
Bayern	264	1.312,8	169	619,6	95	693,2	36%	53%

Während 169 Bauleitpläne (insgesamt 619,6 ha) negativ beurteilt wurden, war bei 95 Bauleitplänen (693,2 ha) ein Ausnahmetatbestand des Anbindegebots einschlägig. Sie wurden deshalb positiv beurteilt und konnten in nicht angebundener Lage umgesetzt werden. Prozentual betrachtet wurde zu rund einem Drittel der vorgelegten Fälle (36 Prozent) bzw. zu mehr als der Hälfte der insgesamt überplanten Flächen (53 Prozent) eine positive Stellungnahme der Landesplanung abgegeben.

Bei einer regionalen Differenzierung fallen zunächst die hohen Fallzahlen in Oberbayern und Schwaben sowie die niedrigen Fallzahlen in Ober- und Unterfranken auf (vgl. Abbildung 1). Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der überplanten Fläche (vgl. Abbildung 2).

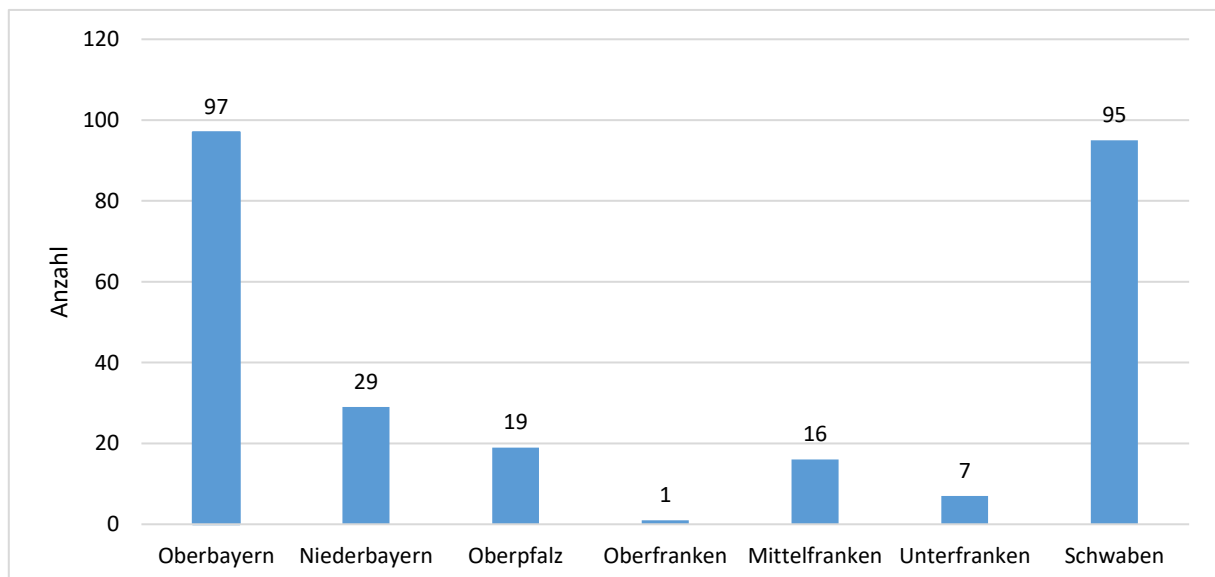


Abbildung 1: Fallzahlen überprüfter Bauleitpläne in nicht angebundener Lage nach Regierungsbezirken

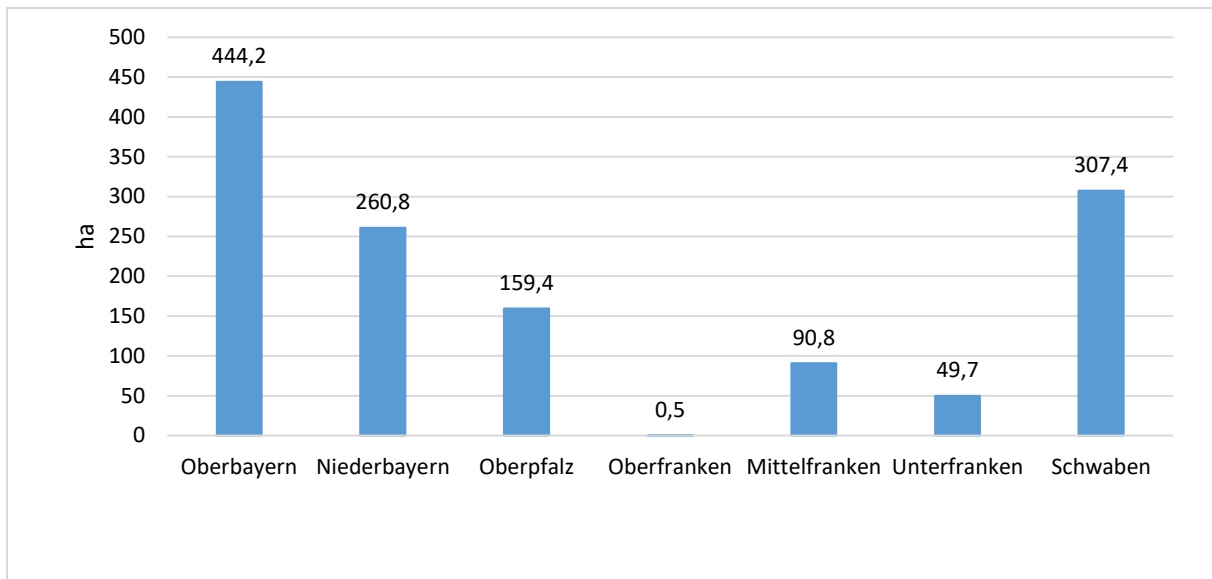


Abbildung 2: Fläche überprüfter Bauleitpläne in nicht angebundener Lage nach Regierungsbezirken

Worauf diese regionalen Unterschiede genau zurückzuführen sind, kann anhand der hier untersuchten Daten nicht abschließend beantwortet werden. Es liegt jedoch nahe, dass Größe und Einwohnerzahl des jeweiligen Regierungsbezirks eine wichtige Rolle spielen. Darüber hinaus könnten die Zahlen (zumindest teilweise) auch auf unterschiedliche Wirtschaftsdynamiken und Bevölkerungsentwicklungen in den Teilräumen Bayerns hindeuten.

Bei den positiv beurteilten Bauleitplänen in nicht angebundener Lage kann zwischen den verschiedenen LEP-Ausnahmen und den sieben Regierungsbezirken differenziert werden. (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Positiv beurteilte Bauleitpläne in nicht angebundener Lage nach einschlägiger LEP-Ausnahme und Regierungsbezirk

	Ausnahme 1		Ausnahme 2		Ausnahme 3		Ausnahme 4		Ausnahme 5		Ausnahme 6		Ausnahme 7		Ausnahme 8		Ausnahme 9	
	Fallzahl	ha	Fallzahl	ha	Fallzahl	ha	Fallzahl	ha	Fallzahl	ha	Fallzahl	ha	Fallzahl	ha	Fallzahl	ha	Fallzahl	ha
Oberbayern	11	33,1	2	2,6	2	32,0	2	14,9	4	48,9	10	59,8	1	10,2	12	23,7	0	0,0
Niederbayern	1	8,0	1	9,0	0	0,0	6	135,5	3	16,0	1	1,4	0	0,0	4	23,0	1	0,5
Oberpfalz	5	97,2	2	33,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	9,7	0	0,0	0	0,0	2	7,2
Oberfranken	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Mittelfranken	2	15,9	2	12,0	0	0,0	1	9,3	3	28,7	3	8,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Unterfranken	3	30,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	2,2
Schwaben	3	6,0	0	0,0	1	9,7	0	0,0	0	0,0	1	2,8	0	0,0	1	1,4	0	0,0
Bayern	25	190,3	7	57,5	3	41,7	9	159,7	10	93,6	19	82,3	1	10,2	17	48,1	4	9,9

Insgesamt wurden in Bayern im Zeitraum vom 01.09.2013 bis 30.06.2019 die meisten Bauleitpläne in nicht angebundener Lage aufgrund der ersten LEP-Ausnahme (Topographie) positiv beurteilt (25 Fälle).

Des Weiteren fanden die Ausnahmen 6 (Produzierende Gewerbebetriebe mit schädlichen Umwelteinwirkungen) (19 Fälle) und die Ausnahme 8 (Beherbergungsbetriebe) (17 Fälle) häufig Anwendung. Nur wenige Bauleitpläne in nicht angebundener Lage wurden aufgrund der Ausnahme 3 (Interkommunale Gewerbe- oder Industriegebiete) (3 Fälle) und der Ausnahme 7 (Militärische Konversionsflächen) (1 Fall) positiv beurteilt (vgl. Abbildung 3). Auf die jüngsten drei Ausnahmen, d.h. diejenigen, die mit der Teilfortschreibung 2018 in das Landesentwicklungsprogramm aufgenommen wurden (Ausnahmen 2, 3 und 9), entfallen zusammen 14 der insgesamt 95 Anwendungsfälle.

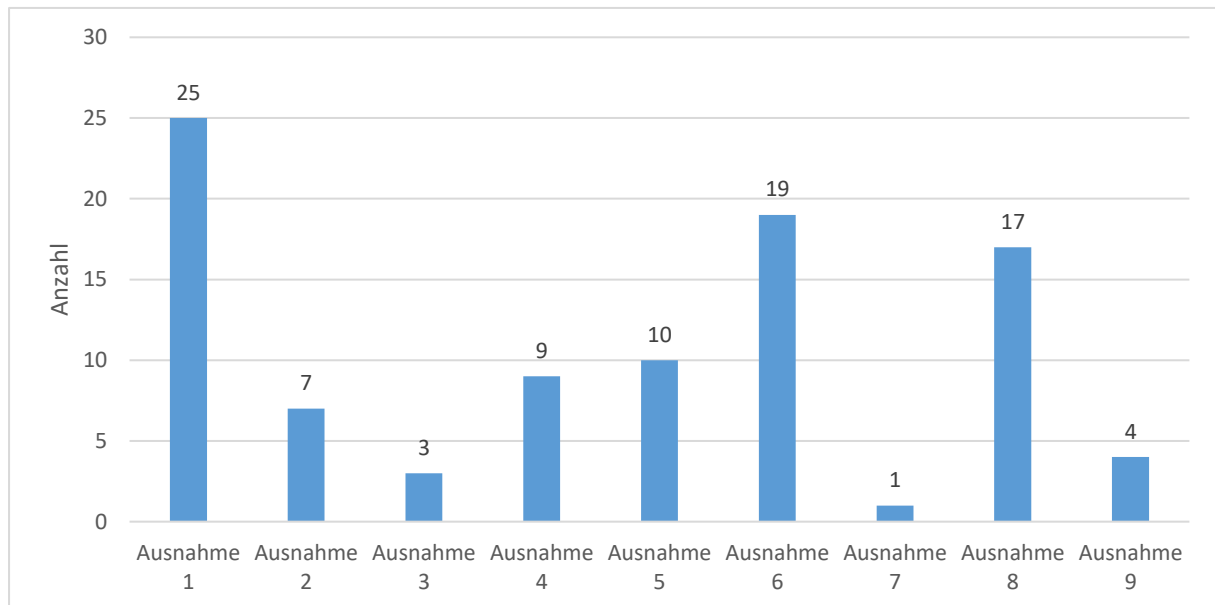


Abbildung 3: Positiv beurteilte Bauleitpläne in nicht angebundener Lage nach LEP-Ausnahme

Auch in Bezug auf die Flächenneuinanspruchnahme stellt die erste Ausnahme den wichtigsten Faktor bei den beurteilten Bauleitplänen dar. Im betrachteten Zeitraum konnten rund 190 ha Siedlungsfläche in nicht angebundener Lage mit dieser Ausnahme realisiert werden. 160 ha wurden auf Grundlage von Ausnahme 4 (Logistikunternehmen und Verteilzentren) und weitere 94 ha auf Grundlage von Ausnahme 5 (Großflächig produzierende Betriebe) positiv beurteilt. Am wenigsten Fläche (9,9 ha) wurde auf Basis von Ausnahme 9 (Tourismuseinrichtung mit spezifischen Standortanforderungen/schädliche Umwelteinwirkungen) überplant (vgl. Abbildung 4).

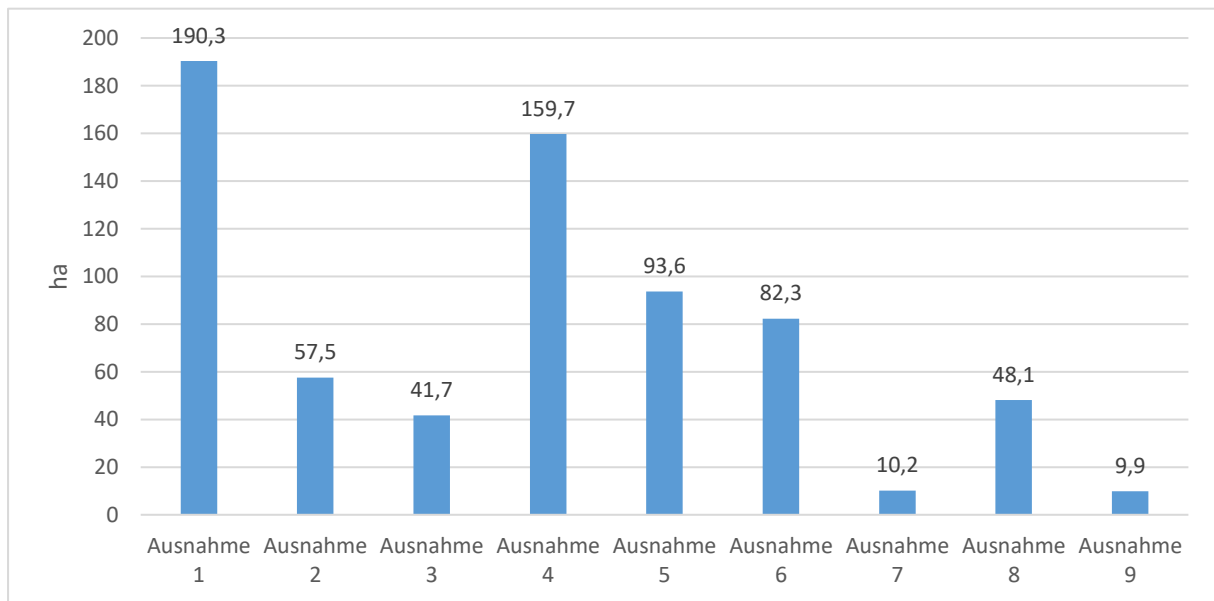


Abbildung 4: Fläche positiv beurteilter Bauleitpläne in nicht angebundener Lage nach LEP-Ausnahme

Bei einer relativen Betrachtung (d.h. die ausgewiesene Fläche wird ins Verhältnis zur Fallzahl der einzelnen Ausnahmen gesetzt) ergibt sich ein differenzierteres Bild: Demnach beläuft sich eine Neuausweisung, die unter Ausnahme 4 (Logistikunternehmen und Verteilzentren) fällt, im Durchschnitt auf knapp 18 ha. Bei Ausnahme 3 (Interkommunale Gewerbe- und Industriegebiete) beläuft sich eine solche auf 13,9 ha und bei Ausnahme 7 (Militärische Konversionsflächen) auf 10,2 ha. Verhältnismäßig klein fallen die durchschnittlichen Neuausweisungen entsprechend der achten (Beherbergungsbetriebe) und neunten Ausnahme (Tourismuseinrichtung mit spezifischen Standortanforderungen/schädliche Umwelteinwirkungen) aus (2,8 bzw. 2,5 ha) (vgl. Abbildung 5).

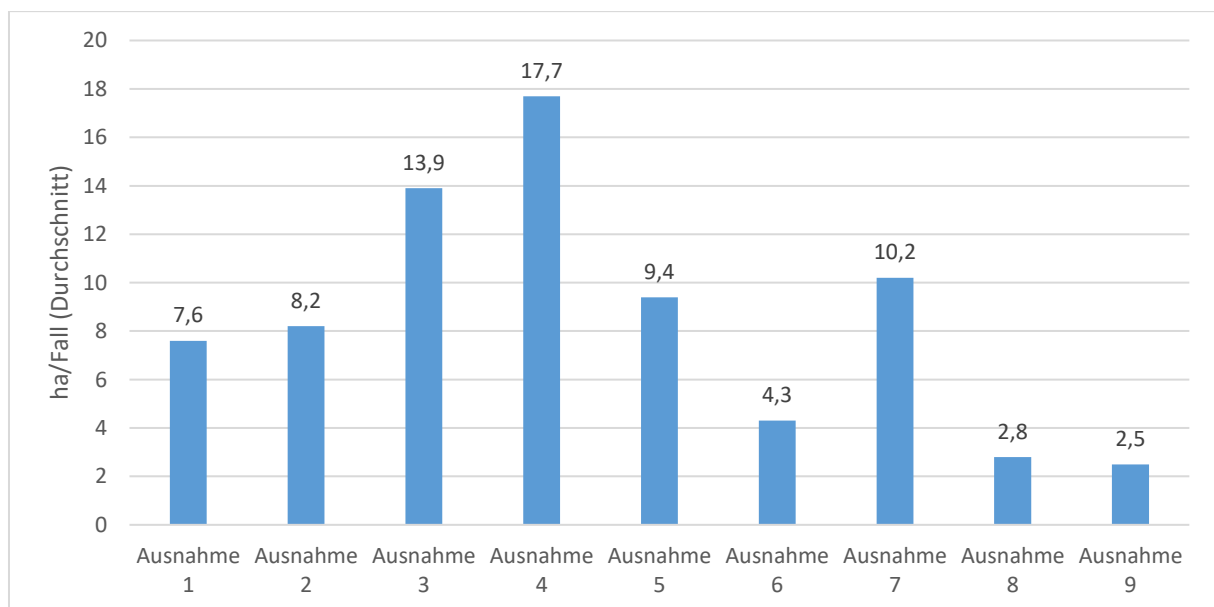


Abbildung 5: Durchschnittliche Flächenneuinanspruchnahme je positiv beurteiltem Bauleitplan in nicht angebundener Lage nach LEP-Ausnahmen