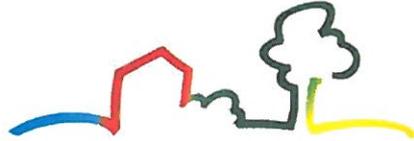


RUNDSCHREIBEN



Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund

An die Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden im NSGB

Datum: 20.08.2014 Aktenzeichen: 61 12-ab-kob

RD 148/2014

Ansprechpartner: Meinhard Abel

Durchwahl: -41

im Internet abrufbar seit: 21.08.2014

Raumordnung; Landesplanung; LROP; Änderungsentwurf

Erste Bewertung der Landesgeschäftsstelle zu geplanten Änderungen des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen (LROP).

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir hatten mit unserem Rundschreiben Nr. 128/2014 auf die geplanten Änderungen und Ergänzungen des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen (LROP) hingewiesen.

Zuvor hatten wir bereits zu den Planungsabsichten, die Mitte 2013 veröffentlicht wurden, kritisch Stellung genommen. Wir verweisen insoweit auf unser Rundschreiben Nr. 139/2013.

Angesichts der Bedeutung der Fortschreibung des Programms für die Weiterentwicklung der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden und des Landes insgesamt hatten wir anschließend dem Nds. Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Christian Meyer MdL insbesondere folgende Kritikpunkte ans Herz gelegt:

- Wie wir im Einzelnen dargelegt haben, gibt es keinen Bedarf, ein zusätzliches Instrument der Regionalplanung zur Begrenzung des Flächenverbrauchs und zur Stärkung des Vorrangs der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung einzuführen. Die auch von uns unterstützte Zielrichtung ist bereits jetzt in den einschlägigen Normen sowohl im Bauplanungsrecht als auch im Raumordnungsrecht vorhanden; einen zusätzlichen Regelungsbedarf sehen wir nicht. Zu bedenken ist allerdings, dass eine derartige Vorschrift in der Praxis zu einer - für die Entwicklung des Landes nachteiligen - Einschränkung der Planungshoheit der Gemeinden führen könnte.
- Ausdrücklich unterstützen wir die Ziele zum Ausbau der Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetze im ländlichen Raum. Wir sind dankbar, wenn eine entsprechende Vorschrift im Landes-Raumordnungsprogramm eingefügt wird und wenn das ML darüber hinaus auf Landes- und Bundesebene dafür eintritt, dass ein zügiger Ausbau der entsprechenden Netze erfolgt. Es wäre sinnvoll, wenn alle Telekommunikationsunternehmen im Rahmen der Daseinsvorsorge (grund-) gesetzlich verpflichtet würden, vorrangig den ländlichen Raum mit entsprechenden Breitbandnetzen auszustatten.

- Hinsichtlich der Entwicklung der Versorgungsstrukturen halten wir es für unbedingt notwendig, dass auch in kleineren und mittleren Städten und Gemeinden in Abstimmung mit den benachbarten Kommunen Einzelhandelsentwicklung stattfinden kann. Die bisherigen restriktiven Regelungen im Landes-Raumordnungsprogramm sollten deshalb grundlegend überdacht werden, ohne einen unnötigen Verdrängungswettbewerb zuzulassen. Unsere Vorschläge zielen darauf ab, klare Grenzen vorzugeben, die dann aber einvernehmlich durch gemeinsame Vereinbarungen zwischen Gemeinden überwunden werden können. Uns scheint dies ein sinnvoller Weg, um die Versorgung vor Ort zukünftig sicherstellen zu können.
- Bei der Frage der Zukunft der vorhandenen Torfgebiete hatten wir gebeten, stärker als bisher auch die Überlegungen der kreisangehörigen Kommunen bei der Festlegung von Planungszielen zu berücksichtigen. Die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden, die über große Torfflächen verfügen, dürfen nicht im Vergleich zu anderen Kommunen benachteiligt werden; auch diese Kommunen müssen die Möglichkeit haben, sich weiter baulich und gewerblich entwickeln zu können.

Die jetzt vom ML vorgelegten Änderungsvorschläge zum LROP lassen nicht erkennen, dass die Vorschläge und Kritikpunkte der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden berücksichtigt werden. Mehr oder weniger lässt sich sagen, dass die Wünsche des ländlichen Raums vom ML ignoriert werden. Die Behauptung in der Begründung zum Entwurf (Begründung, Teil A, Nr. 4c), dass der „integrative Ansatz des LROP“ die „beabsichtigte Stärkung“ ländlicher Regionen unterstütze, ist deshalb unzutreffend. Insbesondere wird ein Vorteil des ländlichen Raumes – in der Regel ausreichend Fläche, um die Grundbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger „Wohnen“ und „Arbeit“ zu erfüllen – durch die Neuregelungen in Frage gestellt.

Im Einzelnen bewerten wir einige der vorgeschlagenen Änderungen wie folgt:

Zu Art. 1 Nr. 1 a) (Breitbandnetze):

Soweit die Regelungen zur Kommunikationstechnologie mit dem Zusatz ergänzt werden sollen "vorzugsweise Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetze", ist dies aus Sicht des ländlichen Raums grundsätzlich zu begrüßen. Der Städte- und Gemeindebund setzt sich seit langem für den Ausbau der Breitbandinfrastruktur in der Fläche ein.

Ohne eine Versorgung mit hoher Internetqualität bleiben große Potenziale des ländlichen Raums ungenutzt; die Bevölkerung und die Wirtschaftsunternehmen werden benachteiligt, Bildungschancen sinken. Das Ziel muss daher sein, auch in ländlichen Räumen Anschlüsse mit Übertragungsraten von 50 Mbit/s und mehr zu verwirklichen, wie das nach den Ankündigungen der Bundesregierung im Jahr 2014 für 75 Prozent der Haushalte erreicht sein soll. Die Netzbetreiber sind in die Pflicht zu nehmen, vorrangig den ländlichen Raum mit hochwertiger Netzqualität zu versorgen. Die Breitbandversorgung muss neben der Telekommunikation als (gesetzlich) verankerter Standard des Versorgungsauftrages der Netzbetreiber festgeschrieben werden. Leider fehlt es hierzu im Änderungsentwurf an klaren Aussagen.

Zu Art. 1 Nr. 1 b) (Entwicklung der Siedlungsstruktur):

Zur Entwicklung der Siedlungsstruktur hatten wir bereits im September 2013 gegenüber dem ML ausgeführt:

„Die Schaffung zusätzlicher weitreichender Einschränkungen siedlungsstruktureller Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden mittels raumordnerischer Vorgabe lassen weitere Eingriffe in die gesetzliche Planungshoheit der Gemeinden vermuten. Bereits jetzt enthält sowohl das LROP als auch die Bauleitplanung einen Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung und wirksame Regelungen zur Begrenzung des „Flächenverbrauchs“ (der Begriff „Flächenverbrauch“ ist irreführend, da die Fläche nicht „verbraucht“ sondern anders genutzt wird).

So heißt es u.a. im geltenden LROP in Nr. 3.1.1 Ziffer 02 wie folgt:

„Die weitere Inanspruchnahme von Freiräumen für die Siedlungsentwicklung, den Ausbau von Verkehrswegen und sonstigen Infrastruktureinrichtungen ist zu minimieren.“

Im Baugesetzbuch schreibt § 1a Abs. 2 Satz 1 vor:

„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklungen der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung u.a. Maßnahme zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.“

Insofern sind (neue) „Instrumente der Regionalplanung“ nicht notwendig. Es besteht im Gegenteil die Befürchtung, dass über diese neue Vorschrift der Planungsspielraum der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden weiter eingeeignet wird. Dies kann zur Hemmung der Entwicklung insbesondere in kleinen und mittleren Städten, Gemeinden und Samtgemeinden führen. So sollen ergänzend in Abschnitt 3.2.1 (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei) „Regelungen zur Reduzierung des Verlusts von für die Landwirtschaft und die Agrarstruktur bedeutsamen Flächenpotentialen“ festgelegt werden; die Entwicklung in den Kommunen findet aber typischerweise auf (ehemals) landwirtschaftlich genutzten Flächen statt.

Die Gemeinden sind bestrebt, in den Orten vorhandene Bauflächenpotentiale (Baulücken) vorrangig zu berücksichtigen. Anzumerken ist jedoch, dass durch Baulücken die Sicherung der Wohnbaulandnachfrage meist nicht sichergestellt werden kann, da die Flächenverfügbarkeit tatsächlich nicht gegeben ist.

Immissionsschutztechnische Bewertungen gewerblicher oder landwirtschaftlicher Betriebsstätten sind bei diesen pauschalierten Aussagen ebenfalls nicht vorgenommen worden und gehen damit an den Realitäten in den kleineren Gemeinden vorbei.

Die raumordnerische Ausweisung von Zentralen Orten einerseits und Orten mit Eigenentwicklung andererseits zielt auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung, um Infrastruktur optimal bündeln zu können und eine ungebremste Siedlungsflächenentwicklung mit großer Flächeninanspruchnahme, langen Wegen und hohen Infrastrukturkosten zu vermeiden. Dieses Ziel einer ressourcensparenden Siedlungsentwicklung wird hinsichtlich der demografischen Entwicklung und der auch

zukünftig sehr knappen öffentlichen Haushalte sicherlich immer wichtiger. Gleichwohl muss die raumordnerische Festlegung der Eigenentwicklung nicht als das Ende der Siedlungstätigkeit, sondern als Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung auf den inneren Bedarf verstanden werden. Durch eine maßvolle und sinnvolle Erhaltung und Aufwertung örtlicher Bausubstanzen sowie zu ermöglichender Nutzungserweiterungen ist vielmehr einer weiteren „Entvölkerung“ der Gemeinden entgegen zu wirken.

Demografischer und wirtschaftsstruktureller Wandel wirkt sich auf die Sozialversorgungssysteme und individuellen Einkommen aus. In Abhängigkeit von der Entwicklung staatlicher Sozialversorgungssysteme werden sich die Wohnvorstellungen weiter differenzieren. Der Wunsch nach einem weitgehend selbstbestimmten Wohnen, insbesondere im Alter und möglichst in der eigenen Wohnung, zumindest aber in vertrauter Wohnumgebung mit einem Netz sozialer Kontakte, spiegelt sich wider. Zentrale Aufgabe der Städte und Gemeinden ist daher, ihren Bürgerinnen und Bürgern auch im Alter eine hohe Lebensqualität zu sichern und gleichzeitig Wohn- und Lebensräume für die familienbildenden jungen Jahrgänge anzubieten. Insoweit muss den Gemeinden weiterhin die Gelegenheit gegeben sein, durch geeignete planungsrechtliche Grundlagen auf die Veränderungen in der altersstrukturellen Zusammensetzung ihrer Bevölkerung selbstständig reagieren zu können.

Angesichts der demografischen Rahmenbedingungen und in Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen muss den Gemeinden die Möglichkeit erhalten bleiben, durch geeignete Konzepte und hierauf aufbauende Planungen auf veränderte Familienstrukturen und dem Anwachsen der älteren Bevölkerungsgruppen reagieren zu können. Eine nachhaltige, und umweltverträgliche Entwicklung der Planungsräume muss weiterhin Entwicklungsziel sein. Neben der Stärkung der Grund- und Mittelzentren als Arbeitsplatz- und Wohnstandort mit den entsprechenden Versorgungs- und Dienstleistungsangeboten muss eine Stabilisierung und Ergänzung der Nachbarorte insbesondere in ihrer Funktion als Wohnort möglich und umsetzbar sein. Auch in den kommenden Jahrzehnten muss den Gemeinden die Gelegenheit gegeben werden, kontrolliert zu wachsen und dabei ein vertretbares Maß städtebaulicher Verdichtung anzustreben. Im Rahmen der Eigenentwicklung müssen Standort-Attraktivitäten gesichert und ausgebaut werden, damit Arbeitsplätze in der Region erhalten und gewonnen werden können. Letztlich ist die Gewährleistung der Eigenentwicklung notwendig auch zur Erhaltung, Belebung und Steigerung der sozialen Verbindungen zwischen den Gemeinden.

Auch und gerade Dorfgemeinschaften fallen dem Staat am wenigsten zur Last. Grundvor-aussetzung für funktionierende Dorfgemeinschaften bilden das Vereinsleben und Nachbarschaften. Vereinsleben kann aber nur aufrechterhalten werden, wenn junge Familien die Chance haben, in ihrer Gemeinde zu bauen. Ohne diese Chance werden kleinere Dörfer und Gemeinden nach und nach ausbluten.“

Die jetzt vorliegenden Änderungsvorschläge des ML lassen nicht erkennen, dass die hohe Bedeutung eines möglichst großen Entscheidungsspielraums der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden bei der weiteren Siedlungsentwicklung gewürdigt wird. Die

Vorschläge zielen im Gegenteil darauf ab, den ohnehin bereits engen Planungsspielraum der Kommunen weiter einzuengen. Dies geht zum Nachteil des ländlichen Raums und wird die positiven Entwicklungen in vielen Landkreisen deutlich behindern.

Der Vorschlag in Ziff. 04, wonach die Träger der Regionalplanung zusammen mit den Gemeinden „Potentiale und Maßnahmen für eine flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung ermitteln und diese zur Grundlage für einvernehmliche mit den Gemeinden abgestimmte Siedlungskonzepte machen“ sollen, lehnen wir ab. Mit dieser Regelung soll in den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung, die Planungshoheit nach dem BauGB, eingegriffen werden. Nicht mehr die Gemeinden sondern die Träger der Regionalplanung sollen zukünftig über die Siedlungsentwicklung bestimmen. Auch wenn hier (noch) ein „Einvernehmen“ vorgesehen wird, ist dies der erste Schritt, den Gemeinden die Aufgabe der Bauleitplanung zu nehmen. Freiwillige Siedlungsentwicklungskonzepte – auch über Landkreisgrenzen hinaus - sind bereits jetzt ohne Regelungen in der Raumordnung möglich und sinnvoll. Eine zwangsweise Verpflichtung, Siedlungsentwicklungskonzepte aufzustellen, lehnen wir dagegen ab. Genau dies wird aber mit der neuen Regelung im Landes-Raumordnungsprogramm beabsichtigt.

Die Regelung in Ziff. 05, wonach die Festlegung von Gebieten für Wohn- und Arbeitsstätten flächensparend an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels sowie der Infrastrukturfolgekosten ausgerichtet werden soll, entspricht bereits der geltenden Rechtslage nach dem Baugesetzbuch. Diese Regelung ist deswegen entbehrlich. Wir schlagen vor, auf eine zusätzliche Regelung im Landes-Raumordnungsprogramm zu verzichten.

Auch der Vorschlag in Ziff. 06, wonach die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten auf die zentralen Orte und auf über den liniengebundenen ÖPNV angebundene Siedlungsgebiete ausgerichtet werden soll und in den übrigen Siedlungsgebieten nachrangig erfolgen soll, ist entbehrlich. Über solche Fragen können die Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung eigenverantwortlich entscheiden. Es bedarf keiner raumordnungsrechtlichen Vorgaben. Grundsätzlich kann diese Regelung dazu dienen, insbesondere die Entwicklung im strukturschwachen ländlichen Raum zu behindern.

Ähnliches gilt für die Regelung in Ziff. 07, wonach „Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung Vorrang vor Planungen und Maßnahmen der Außenentwicklung haben.“ Dies entspricht der geltenden Rechtslage im Baugesetzbuch, ist mit der letzten Städtebaurechtsnovelle nochmals verstärkt worden und bedarf ebenfalls keiner Regelung im Landes-Raumordnungsprogramm.

Zu Art. 1 Abschn. 2.2 (Entwicklung der Zentralen Orte) und 2.3 (Entwicklung der Versorgungsstrukturen):

Bei der Entwicklung der zentralen Orte sollen zukünftig Verflechtungsbereiche festgelegt werden. Auch bei dieser Regelung ist sorgfältig darauf zu achten, wie weit hier der Planungsspielraum der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden eingeengt oder ausgeweitet wird.

Hinsichtlich der Entwicklung der Versorgungsstrukturen gibt es in der Praxis zunehmend Probleme. Probleme werden insbesondere mit dem Konzentrationsgebot und dem Integrationsgebot gemeldet. In vielen Gemeinden stehen beispielsweise in der zentralen Ortslage

keine oder keine geeigneten Flächen zur Verfügung. In der Folge droht ein völliger Verlust der Nahversorgung, wenn nicht an geeignete Flächen am Ortsrand ausgewichen werden kann. Selbst geringfügige Erweiterungen bestehender Einrichtungen mit dem Ziel, diese zukunftsfähig zu erhalten, werden durch die starren Regelungen des Landes-Raumordnungsprogramms behindert. Hier ist zur Sicherung der Nahversorgung dringender Handlungsbedarf gegeben. Es sollte geprüft werden, ob die bisher zugrunde gelegten Definitionen für eine Großflächigkeit noch der Realität entsprechen. Im Vordergrund muss dabei das Ziel stehen, die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs möglichst vor Ort sicherzustellen. Insofern vertreten wir die Auffassung, dass die Vorschrift des § 11 Abs. 3 BauNVO insbesondere kleinere und mittlere Einzelhandelsbetriebe mit Vollsortiment daran hindert, auch und gerade in Konkurrenz mit Discountern wohnortnah erhalten zu bleiben oder wohnortnah eingerichtet zu werden. Die Definition des großflächigen Einzelhandels im Landes-Raumordnungsprogramm sollte deshalb so angepasst werden, dass zukünftig Läden mit Vollsortiment von den Vorschriften des Landes-Raumordnungsprogramms erst bei deutlich höheren Verkaufs- bzw. Geschossflächen Berücksichtigung finden. So könnte man z.B. daran denken, die Verkaufsfläche auf 1 200 m² und/oder die Geschossfläche auf 2 000 m² anzuheben.

Es sollte überlegt werden, ob das Integrationsgebot und das Konzentrationsgebot zu einem „Grundsatz“ herabgestuft werden können, oder ob von diesen Geboten Ausnahmen zugelassen werden.

Wir nehmen Bezug auf unsere Vorschläge aus dem Schreiben vom 17.09.2013 (vgl. RD 139/2013).

Zu Art. 1 Abschn. 2.2 Buchst. c) Buchst. dd) (Entfallen mittelzentraler Teilfunktionen):

Bisher hatten die Träger der Regionalplanung die Möglichkeit, einzelnen Grundzentren mittelzentrale Teilfunktionen zuzuweisen. Diese Möglichkeit soll jetzt im Landes-Raumordnungsprogramm gestrichen werden. Aus Sicht der Landesgeschäftsstelle ist dies kritisch zu sehen. Eine berechtigte Kritik am Zentrale-Orte-Konzept ist die, dass das Konzept nicht flexibel ist und den Entwicklungen der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden nicht ausreichend Raum lässt. So ist es beispielsweise denkbar, dass sich ein Grundzentrum in Richtung eines Mittelzentrums entwickelt, ebenso wie sich ein Mittelzentrum in Richtung eines Grundzentrums entwickeln kann oder umgekehrt. Aus diesem Grund neigen wir dazu, die Streichung der Funktionen von Grundzentren mit mittelzentralen Teilfunktionen abzulehnen.

Zu Art. 1 Abschn. 2.2. Buchst. c) Buchst. bbb) (Verflechtungsbereiche von Grundzentren):

Der Verflechtungsbereich eines Grundzentrums soll zukünftig auf das jeweilige Gemeindegebiet – oder das Samtgemeindegebiet – beschränkt werden. Damit ist eine weitere Erschwerung der Entwicklung von Einzelhandel verbunden. Auch wenn grundsätzlich die Zielrichtung zu begrüßen ist, den Grundbedarf in dem jeweiligen Gemeinde- bzw. Samtgemeindegebiet zu befriedigen, stellt sich doch die Frage, ob diese auf die jeweilige Gemeinde bzw. Samtgemeinde eingeeengte Betrachtung der Wirklichkeit standhält. Faktisch ergeben sich in der Regel Einkaufsbeziehungen deutlich über die Gemeindegrenzen bzw. Samtgemeindegrenzen hinaus. Dies gilt auch und insbesondere für die Grundversorgung. Die Landesge-

schäftsstelle neigt deshalb zu der Auffassung, dass auf die neue Vorschrift im Landes-Raumordnungsprogramm verzichtet werden sollte.

Zu Art. 1 Abschn. 2.2 Buchst. c) Buchst. ee) und Buchst. aaa) (Abgrenzung von Verflechtungsbereichen):

Erstmals sollen im Landes-Raumordnungsprogramm sog. „Erreichbarkeitsräume“ festgelegt werden. Diese sollen anhand des motorisierten Individualverkehrs ermittelt werden. Auch diese Vorschrift dient der weiteren Einschränkung der Entwicklung des Einzelhandels, insbesondere in den Mittelzentren. Aus Sicht der Landesgeschäftsstelle stellt sich die Frage, ob es ein Bedürfnis für die Festlegung dieser Verflechtungsbereiche gibt. Auch insoweit gilt das, was bereits zu den Grundzentren ausgeführt wurde: Die Einkaufsbeziehungen der Bürgerinnen und Bürger reichen weit über die jeweiligen Grenzen der neuen Verflechtungsbereich in Mittelzentren hinaus. Die Festlegung dieser Bereiche lässt viele andere Kriterien, die für die Kaufentscheidungen von Bürgerinnen und Bürgern ausschlaggebend sind, unberücksichtigt. Dies gilt beispielsweise für die Berücksichtigung des Öffentlichen Personennahverkehrs mit Bus und Bahn, Alter und Struktur der Bevölkerung, Pendlerbeziehungen, Nähe von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und Nähe von grundzentralen Versorgungseinrichtungen. Neuere Entwicklungen – wie z.B. das Internet – sind bei dieser Betrachtung ebenfalls nicht berücksichtigt. Wir neigen deshalb dazu, die neuen Verflechtungsbereiche abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen



Abel

