



LANDKREIS LÜNEBURG
DER LANDRAT

Regional- und Bauleitplanung	Vorlagenart	Vorlagennummer
Verantwortlich: Schlag, Lena Eileen Datum: 05.03.2021	Beschlussvorlage	2021/022
	Öffentlichkeitsstatus: öffentlich	

Beratungsgegenstand:

Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung im Landkreis Lüneburg - Beschluss der Arbeitsnachträge
(im Stand der 1. Aktualisierung vom 05.03.2021)

Produkt/e:

511-000 Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Beratungsfolge:

Status	Datum	Gremium
Ö	23.03.2021	Ausschuss für Raumordnung

Anlage/n:

Anlage 1: Anfrage an das ArL zur Weitergabe von Flächenkontingenten vom 15.12.2020
Anlage 2: Antwortschreiben des ArL vom 11.01.2021
Anlage 3: Präsentation
Anlage 4: Redetext zur Präsentation

Beschlussvorschlag:

- 1.) In der Gemeinde Amt Neuhaus ist das Vorhandensein einer Grundschule als Kriterium für einen W3-Standort ausreichend.
- 2.) Eine Weitergabe von Flächenkontingenten ist möglich
 - innerhalb von Mitglieds- und Einheitsgemeinden zwischen Standorten gleicher Funktion, von Standorten niedriger Funktion an Standorte höherer Funktion und zwischen W3-Standorten und Eigenentwicklungsorten auf der Grundlage einer städtebaulichen Begründung im Rahmen der Bauleitplanung,
 - darüber hinaus im Einvernehmen mit dem Landkreis auf der Grundlage eines (gemeinsamen) Siedlungskonzeptes zur Übertragung von FlächenkontingentenDabei muss eine nachvollziehbare, fachlich fundierte Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Entwicklung der betroffenen Orte stattfinden und eine Schwächung der umliegenden zentralen Orte (GZ) und W-Standorte nachweislich ausgeschlossen sein.

Es erfolgt eine Überprüfung der Kontingente fünf Jahre nach Inkrafttreten des RROP.
Wenn festgestellt wird, dass die dann aktuell prognostizierten landkreisweiten Bedarfswerte für den nächsten 5-Jahreszeitraum (bis zum Ende des Planungshorizontes

des RROP nach 10 Jahren) mit den vorgesehenen Kontingenten nicht gedeckt werden können, erfolgt ein prozentualer Aufschlag auf die Kontingente

Aktualisierter Beschlussvorschlag vom 05.03.2021:

- 1.) In der Gemeinde Amt Neuhaus ist das Vorhandensein einer Grundschule als Kriterium für einen W3-Standort ausreichend.
- 2.) Eine Weitergabe von Flächenkontingenten ist möglich
 - innerhalb von Mitglieds- und Einheitsgemeinden zwischen Standorten gleicher Funktion, von Standorten niedriger Funktion an Standorte höherer Funktion und zwischen W3-Standorten und Eigenentwicklungsorten auf der Grundlage einer städtebaulichen Begründung im Rahmen der Bauleitplanung,
 - darüber hinaus im Einvernehmen mit dem Landkreis auf der Grundlage eines (gemeinsamen) Siedlungskonzeptes zur Übertragung von FlächenkontingentenDabei muss eine nachvollziehbare, fachlich fundierte Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Entwicklung der betroffenen Orte stattfinden und eine Schwächung der umliegenden zentralen Orte (GZ) und W-Standorte ausgeschlossen sein.
- 3.) Es erfolgt eine Überprüfung der Kontingente fünf Jahre nach Inkrafttreten des RROP. Wenn festgestellt wird, dass die dann aktuell prognostizierten landkreisweiten Bedarfswerte für den nächsten 5-Jahreszeitraum (bis zum Ende des Planungshorizontes des RROP nach 10 Jahren) zuzüglich eines Entwicklungsaufschlags von 30% mit den vorgesehenen Kontingenten nicht gedeckt werden können, erfolgt ein prozentualer Aufschlag auf die Kontingente.

Sachlage:

Der Kreisausschuss hat in seiner Sitzung am 2.11.2020 einen Beschluss über Eckpunkte und Maßgaben für die Steuerung der Siedlungsentwicklung als Grundlage der weiteren Arbeiten im Rahmen der Neuaufstellung des RROP gefasst (Vorlage 2020/407-1). Dieser beinhaltet Prüfaufträge für den Umgang mit Sondersituationen insbesondere in Deutsch Evern und der Gemeinde Amt Neuhaus. In der Sitzung des Ausschusses für Raumordnung am 10.11.2020 wurden unter TOP 8 Abwägungsargumente und Beschlussvorschläge für diese beiden Aspekte sowie die aus den Sitzungen am 26.5.2020 bzw. 29.9.2020 noch offenen Prüfpunkte von der Verwaltung vorgestellt und im Ausschuss ergebnisoffen andiskutiert.

In der Ausschusssitzung am 28.01.2021 soll nun ein Beschluss des Fachausschusses herbeigeführt werden zu den folgenden Prüfpunkten:

- 1.) Entwicklung des Ostkreises / Sondersituation in der Gemeinde Amt Neuhaus
- 2.) Abgabe von Kontingenten von Grundzentren an Eigenentwicklungsorte und W3-Standorte
- 3.) Gewährleistung einer ausreichenden Flexibilität während der Laufzeit des RROP

Die Aufwertung von W1-Standorten im näheren Umfeld Lüneburgs bzw. die Sondersituation in Deutsch Evern wird zunächst zurückgestellt, da die weitere

Bearbeitung des Verkehrsgutachtens abgewartet werden soll, das für die Bewertung der Siedlungsentwicklung in Melbeck im Verhältnis zu Deutsch Evern relevant sein könnte.

Zu 1.) Entwicklung des Ostkreises / Sondersituation in der Gemeinde Amt Neuhaus

Im östlichen Landkreisgebiet liegen nach den bisher vorgesehenen Kriterien keine Standorte für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten (W-Standorte). Der Ausschuss für Raumordnung hat daher am 26.5.2020 die Verwaltung gebeten, das Konzept hinsichtlich einer Förderung des östlichen Landkreisgebietes zu überprüfen. Im Beschluss des Kreisausschusses vom 2.11.2020 wurde dies auf die Entwicklung mindestens eines weiteren Siedlungsschwerpunktes in der Gemeinde Amt Neuhaus konkretisiert.

Wie in der Sitzung am 29.09.2020 dargestellt (Anlage zur Vorlage 2020/326), sind umfangreiche Spielräume für die Siedlungsentwicklung im Ostkreis durch die Anhebung und somit Gleichsetzung der Berechnungsfaktoren für die Entwicklungskontingente bei gleichzeitig geringerem Wohnungsneubaubedarfs im Vergleich zum restlichen Landkreis bereits implizit berücksichtigt. Eine raumordnerische Festlegung weiterer W-Standorte drängt sich demzufolge in diesem Bereich nicht auf, da hier zusätzliche Flächenkontingente zur Deckung eines höheren Bedarfes nicht erforderlich wären. Die Gemeinden können durch die ohnehin umfangreichen Flächenkontingente und die zusätzliche Möglichkeit zur Weitergabe von Kontingenten jetzt schon eigene Siedlungsschwerpunkte setzen. Wie in der Präsentation zu Top 8 der Ausschusssitzung vom 10.11.2020 dargelegt, können unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur und Lage im Raum jedoch auch aus regionalplanerischer Sicht Standorte mit besonderen Qualitäten gesehen werden, die im Sinne eines politischen Signals und Entwicklungsauftrags durch die Festlegung eines W-Standes gestärkt werden können. Eine mindestens gute ÖPNV-Anbindung durch eine regionale Hauptlinie mit einer entsprechenden Taktung ist aufgrund der Lage und der geringen Einwohnerdichte in der Gemeinde Amt Neuhaus nicht gegeben, wodurch mit den bisherigen Kriterien eine Einstufung als W-Standort verhindert wird. Um dieser besonderen Situation Rechnung zu tragen, wird daher von der Verwaltung vorgeschlagen, ausschließlich für die Gemeinde Amt Neuhaus auf das Kriterium ÖPNV-Anbindung zu verzichten, sodass das Vorhandensein einer Grundschule hier ein hinreichendes Kriterium für W3-Standorte darstellt.

Damit würde nach aktuellem Stand Tripkau als W3-Standort eingestuft. Tripkau gehört zu den größeren Orten in der Gemeinde und ist Standort der Außenstelle der Grund- und Oberschule Neuhaus mit etwa 40 Grundschulern, sodass eine Schwerpunktbildung in der Siedlungsentwicklung hier zum Erhalt und zur Stärkung der Infrastruktur beitragen kann.

Zu 2.) Abgabe von Kontingenten von Grundzentren an Eigenentwicklungsorte und W3-Standorte

Das Konzept zur zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung sah bereits mit Stand 11.02.2020 eine Flexibilisierung der Flächenkontingente durch die Möglichkeit der Weitergabe der

Kontingente in bestimmten Fällen vor. In der Sitzung des Fachausschusses am 26.5.2020 wurde diskutiert, die Weitergabemöglichkeiten auszuweiten und für alle Konstellationen zu ermöglichen. Die Verwaltung hat dies geprüft und für die Sitzung am 29.09.2020 einen Vorschlag erarbeitet (s. Vorlage 2020/326). Demnach sollte die Weitergabe von Kontingenten auch entgegen der funktionalen Hierarchiestufen und über Gemeinde- und Samtgemeindegrenzen hinweg im Einvernehmen mit dem Landkreis möglich sein, wenn im Rahmen eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes eine fachlich fundierte Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Entwicklung der betroffenen Orte stattfindet und eine Schwächung der umliegenden zentralen Orte (GZ) und W-Standorte ausgeschlossen wird. Dies sollte im Rahmen eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes nachzuweisen sein.

Der Kreisausschuss hat in seiner Sitzung am 02.11.2020 die ausgeweiteten Weitergabemöglichkeiten beschlossen. In dem Beschluss ist dabei ein Einvernehmen mit dem Landkreis als Bedingung nicht erwähnt; auch soll demnach der Nachweis der Erforderlichkeit und Unschädlichkeit einer Weitergabe der Flächenkontingente in der Bauleitplanung und nicht zwingend in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept erfolgen.

Die Verwaltung ist in der Sitzung am 10.11.2020 auf den Aspekt des Einvernehmens näher eingegangen und hat dabei betont, dass ohne das Erfordernis eines Einvernehmens bei Verschiebungen von Flächenkontingenten entgegen der Funktionsstufen regionalplanerisch unerwünschte Entwicklungen, die eine Aushebelung des zentralörtlichen Systems bewirken würden, nicht verhindert werden könnten, da die erforderliche regionalplanerische Steuerung entfällt. Dabei wurde darauf verwiesen, dass das Amt für regionale Landesentwicklung (ArL) als Genehmigungsbehörde bei einer Abstimmung eines Zwischenstandes des Konzeptentwurfes ein solches Einvernehmen explizit empfohlen hat. Aufgrund möglicher Folgen für die Genehmigungsfähigkeit der Regelung hat der Ausschuss eine schriftliche Stellungnahme des ArL zu diesem Aspekt gewünscht, um die die Verwaltung das ArL mit Schreiben vom 15.12.2020 gebeten hat (s. Anlage 1).

In seinem Antwortschreiben vom 11.01.2021 (s. Anlage 2) stellt das ArL klar, dass ein Einvernehmen des Landkreises bei der Weitergabe von Flächenkontingenten von Standorten einer höheren Funktion an Standorte mit einer niedrigeren Funktion innerhalb einer Mitglieds- oder Einheitsgemeinde sowie zwischen verschiedenen Gemeinden in der Tat als notwendig angesehen wird. Es argumentiert damit, dass in bestimmten Fällen Planungen auch ohne die eigentlich erforderliche Flächennutzungsplangenehmigung rechtskräftig werden können. Verfahrensrechtliche Schranken wie die Erteilung eines Einvernehmens seien gerechtfertigt und sinnvoll, da die Weitergabe von Flächenkontingenten die Möglichkeit eröffnet, sich immer weiter vom ursprünglichen Konzept der räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit und einer vorrangigen Ausrichtung auf Zentrale Orte sowie Standorte mit ausreichend Infrastruktur zu entfernen. Zudem biete die erforderliche Einholung des Einvernehmens den Anreiz, eine frühzeitige Abstimmung der Genehmigungsfähigkeit vorzunehmen.

Das Erfordernis eines Einvernehmens ist aus Sicht des Landkreises insbesondere bei potenziell problematischen Planungen von hoher Bedeutung. Ohne ein solches Erfordernis hat der Landkreis bei Planungen, die formell die Anforderungen an eine städtebauliche Begründung erfüllen, denen jedoch aus fachlicher Sicht inhaltlich nicht gefolgt werden kann, keine Handhabe, die Genehmigung eines Flächennutzungsplanes zu verweigern, zumal bei bestimmten Verfahren sowie auch bei im Flächennutzungsplan noch vorhandenen Reserveflächen ohnehin keine Flächennutzungsplangenehmigung erfolgt. Das Einvernehmen kann im Rahmen der Bauleitplanung erteilt werden und erfordert daher keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

Daher schlägt die Verwaltung vor, für eine Weitergabe von Kontingenten entgegen der funktionalen Hierarchiestufen und über Gemeinde- und Samtgemeindegrenzen hinweg ein Einvernehmen mit dem Landkreis vorzusehen.

Das ArL geht in seinem Antwortschreiben auch darauf ein, dass gemäß Beschluss des Kreisausschusses vom 2.11.2020 (Vorlage 2020/407-1) eine städtebauliche Begründung für die Weitergabe der Flächenkontingente auch ohne städtebauliches

Entwicklungskonzept in den Bauleitplänen möglich sein soll. Das ArL erklärt, dass eine einzelfallbezogene Auseinandersetzung auf Ebene der Bauleitplanung ohne eine entsprechende vorausschauende, konzeptionelle Grundlage nicht die Anforderung an eine Zielausnahmeregelung erfüllen würde. Für die Gewährleistung einer hinreichenden Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Zielausnahme drängt es sich nach Auffassung des ArL auf, die Erstellung eines „städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (mit dem Schwerpunkt Siedlungsentwicklung)“ wie ursprünglich seitens der Verwaltung vorgeschlagen als Voraussetzung einer abweichenden Verteilung der Flächenkontingente festzulegen.

Der Begriff „städtebauliches Entwicklungskonzept“ ist nicht formal definiert. Er wird häufig auch für umfangreiche Konzepte benutzt, in dem verschiedene Themenfelder wie Daseinsvorsorge, Gewerbe, Verkehr, Grünflächen oder gestalterische Aspekte umfassend abgearbeitet werden. Für die Anwendung bei der Weitergabe von Flächenkontingente liegt der Fokus jedoch auf der Siedlungsentwicklung im Sinne einer sinnvollen Verortung der Wohnbauflächenentwicklung im Zusammenhang mit vorhandenen Infrastrukturen in den Gemeinden und Ortsteilen. Dieser Fokus wurde vom ArL im Nachgang des Schreibens telefonisch bestätigt. Zur Vermeidung von Missverständnissen kann hier auch ein anderer Begriff wie etwa „Siedlungskonzept zur Übertragung von Flächenkontingenten“ eingeführt werden.

Die erforderlichen Inhalte eines solchen Konzeptes werden in der Begründung zu der Festlegung im RROP zu bestimmen sein. Zentral ist dabei zum einen eine ortsübergreifende Betrachtung. So ist nicht – wie sonst in der Flächennutzungsplanung häufig der Fall – lediglich der Ort zu betrachten, in dem Wohnbaufläche ausgewiesen werden soll, sondern mindestens auch der Flächenkontingente „abgebende“ Ort. Zudem ist zu prüfen, inwiefern weitere Orte betroffen sind, die potenziell beeinträchtigt werden könnten, insbesondere Grundzentren und W-Standorte. Die betroffenen Gemeinden sind die Konzepterstellung und ggf. Beschlussfassung einzubeziehen. Inhaltlich ist zu

begründen, warum im „aufnehmenden“ Ort erhöhte Flächenkontingente erforderlich und aufgrund der besonderen Qualitäten auch im Vergleich zu anderen umliegenden Orten zweckmäßig sind, dass am abgebenden Ort keine unverhältnismäßige Einschränkung der Siedlungsentwicklung erfolgt und dass keine weiteren Orte durch die vom Ursprungskonzept abweichende Schwerpunktbildung beeinträchtigt werden. Je nach Umfang und Auswirkungen der Weitergabe sind hier sicherlich unterschiedliche Anforderungen an die Detailtiefe des Konzeptes zu stellen.

Das ArL hat im Nachgang des Schreibens telefonisch bestätigt, dass sich seine Aussage zu „städtebaulichen Entwicklungskonzepten“ nicht auf die Weitergabe von Flächenkontingenten zwischen Standorten gleicher Funktion, von Standorten niedriger Funktion an Standorte höherer Funktion sowie zwischen W3-Standorten und Eigenentwicklungsorten innerhalb von Gemeinden bezieht, da dies in dem auf Seite 1 des Antwortschreibens (s. Anlage 2) genannten Entwurfsstand vom 01.09.2020 auch nicht vorgesehen war. Ein städtebauliches Entwicklungskonzept sowie Einvernehmen ist damit nur für eine darüberhinausgehende Weitergabe von Flächenkontingenten (innerhalb von Mitglieds- und Einheitsgemeinden von „oben“ nach „unten“ sowie Gemeindegrenzen übergreifend) erforderlich. Diese Differenzierung sollte nach Ansicht der Verwaltung beibehalten werden, um den Verwaltungsaufwand der Kommunen gering zu halten.

Die Verwaltung schlägt daher – unter Berücksichtigung der bereits mit Stand vom 11.2.2020 vorgesehenen Optionen – zusammenfassend folgende Möglichkeiten zur Weitergabe von Flächenkontingenten vor:

- innerhalb von Mitglieds- und Einheitsgemeinden zwischen Standorten gleicher Funktion, von Standorten niedriger Funktion an Standorte höherer Funktion und zwischen W3-Standorten und Eigenentwicklungsorten auf der Grundlage einer städtebaulichen Begründung im Rahmen der Bauleitplanung
- darüber hinaus im Einvernehmen mit dem Landkreis auf der Grundlage eines (gemeinsamen) Siedlungskonzeptes zur Übertragung von Flächenkontingenten

Dabei muss eine nachvollziehbare, fachlich fundierte Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Entwicklung der betroffenen Orte stattfinden und eine Schwächung der umliegenden zentralen Orte (GZ) und W-Standorte nachweislich ausgeschlossen sein.

Zu 3.) Gewährleistung einer ausreichenden Flexibilität während der Laufzeit des RROP

In der Sitzung des Ausschusses für Raumordnung am 26.5.2020 wurde die Verwaltung gebeten zu prüfen, wie eine ausreichende Flexibilität bei den Flächenkontingenten zur Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen während der Laufzeit des RROP gewährleistet werden kann. In der Anlage zur Vorlage 2020/326 und der Sitzung des Ausschusses für Raumordnung am 29.09.2020 hat die Verwaltung dargelegt, dass es zwar unwahrscheinlich, aber aus einer Kombination zukünftig höherer Prognosedaten für den Wohnungsneubaubedarf und einer Unterdeckung des Bedarfes in der Hansestadt Lüneburg denkbar ist, dass die Flächenkontingente trotz des bereits eingerechneten Puffers von 30% nicht zur Deckung des Wohnungsneubaubedarfs im Landkreis

ausreichen. Vorgeschlagen wird daher eine ergänzende Festlegung zur Anpassung der Flächenkontingente, sofern bei einer Überprüfung fünf Jahre nach Inkrafttreten des RROP festgestellt wird, dass die dann aktuell prognostizierten landkreisweiten Bedarfswerte für den nächsten 5-Jahreszeitraum (bis zum Ende des Planungshorizontes des RROP nach 10 Jahren) mit den vorgesehenen Kontingenten nicht gedeckt werden können. Um eine realistische Wohnbautätigkeit in der Hansestadt Lüneburg abzubilden, wird dabei die durchschnittliche Zahl der jährlich neu geschaffenen Wohnungen aus dem ersten 5-Jahreszeitraum angenommen. Die Anpassung der Kontingente erfolgt durch einen prozentualen Aufschlag. Für nähere Ausführungen dazu wird auf Vorlage 2020/326 verwiesen

Aktualisierte Sachlage vom 05.03.2021:

Die Anlagen 3 und 4 sind ergänzt. Sie enthalten die Präsentationsfolien und den entsprechenden Redetext zur Erläuterung der Vorlage.

Zu 2. Abgabe von Kontingenten von Grundzentren an Eigenentwicklungsorte und W3-Standorte

Für die Weitergabe von Flächenkontingenten muss eine Beeinträchtigung der umliegenden Zentralen Orte und W-Standorte ausgeschlossen sein. Hier wurde der Begriff "nachweislich" aus dem Beschlussvorschlag herausgenommen. Dies soll klarstellen, dass dies nicht im Sinne eines gutachterlichen, zahlenmäßigen Nachweises erfolgen muss, sondern als plausible, nachvollziehbare Darstellung im Siedlungskonzept.

Zu 3.) Gewährung einer ausreichenden Flexibilität während der Laufzeit des RROP

Der Beschlussvorschlag wird dahingehend ergänzt, dass bei der Prüfung und Anpassung der Flächenkontingente fünf Jahre nach Inkrafttreten des RROP entsprechend dem Vorgehen bei der erstmaligen Ermittlung der Flächenkontingente ein Entwicklungsaufschlag von 30% berücksichtigt wird.

Beide Aspekte sind in der Präsentation (Anlage 3) und dem Redetext (Anlage 4) eingearbeitet..



LANDKREIS LÜNEBURG
DER LANDRAT

Landkreis Lüneburg · Postfach 20 80 · 21310 Lüneburg

Amt für regionale Landesentwicklung
Herr Kätker
Auf der Hude 2
21339 Lüneburg

Regional- und Bauleitplanung

Dr. Silke Panebianco

Auf dem Michaeliskloster 8
21335 Lüneburg

Gebäude 3, Zimmer 208 b

Telefon 04131 26 1583

Fax 04131 26 2583

silke.panebianco@landkreis-lueneburg.de

Sprechzeiten Mo - Fr 08:30 - 12:00 Uhr
sowie nach Vereinbarung

Aktenzeichen 62.10 - 61 13 03

Bei Antwort bitte unbedingt angeben.

Lüneburg, 15. Dezember 2020

**Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramm
Festlegungsvorschläge zur Siedlungsentwicklung - Weitergabe von Flächenkontingenten**

Sehr geehrter Herr Kätker,

Sie hatten dem Landkreis im September dieses Jahres freundlicherweise eine Rückmeldung zu dem Entwurf der angedachten Festlegungen zur zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung in der Neuaufstellung des RROP gegeben. Die Festlegungsvorschläge sahen die Möglichkeit zur Weitergabe von Flächenkontingenten vor, die im Falle einer gemeindeübergreifenden Weitergabe und bei einer Weitergabe entgegen der funktionalen Hierarchiestufen an das Vorliegen eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes gebunden sein sollten. Sie hatten in Ihrer Rückmeldung empfohlen, dabei zusätzlich auch die Herstellung des Einvernehmens mit dem Landkreis vorzusehen, da bei einem reinen Bezug auf ein kommunales Stadtentwicklungskonzept die Steuerung des Trägers der Raumordnung entfällt und das differenzierte Konzept zur Siedlungsentwicklung damit größtenteils wieder außer Kraft gesetzt werden kann.

Im Fachausschuss für Raumordnung am 29.09.2020 wurde das Erfordernis eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes diskutiert. Betont wurde seitens der Politik, dass unnötiger Mehraufwand für die Erstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte bei den Kommunen vermieden werden sollte und daher eine Auseinandersetzung nicht notwendigerweise im Rahmen eines solchen Konzeptes, sondern auch im Rahmen der Bauleitplanung erfolgen kann. Der Kreisausschuss hat in seiner Sitzung am 2.11.2020 bei einer grundsätzlichen Bestätigung der wesentlichen Elemente des zukünftigen Siedlungsstrukturkonzeptentwurfes hinsichtlich der Weitergabe von Flächenkontingenten dementsprechend Folgendes beschlossen:

"Die Flächenkontingente können zwischen den Standorten, ggf. auch gemeinde- bzw. samtgemeindengrenzenübergreifend, weitergegeben werden, wenn die Weitergabe städtebaulich erforderlich ist und umliegende Grundzentren und W-Standorte durch sie nicht beeinträchtigt werden. Dies ist in den Bauleitplänen, insbesondere im Flächennutzungsplan darzulegen, z.B. durch Bezugnahme auf städtebauliche Entwicklungskonzepte."

Im Fachausschuss für Raumordnung am 10.11.2020 wurde schließlich die Erforderlichkeit eines Einvernehmens mit dem Landkreis bei der Weitergabe der Flächenkontingente thematisiert. Hier wurde insbesondere diskutiert, dass dies keine zusätzliche Genehmigungsebene darstellen darf, sondern im



Rahmen der Bauleitplanung erfolgen sollte. Da hierzu noch weiterer Diskussionsbedarf besteht, hat die Verwaltung dem Ausschuss zugesagt, diese Frage erneut mit Ihnen abzuklären.

Diesem Wunsch der Politik möchte ich hiermit gerne nachgehen. Ich würde mich daher über eine schriftliche Stellungnahme freuen, inwiefern ein solches Einvernehmen zwingend erforderlich und zweckmäßig ist und in welcher Form es im Rahmen der Bauleitplanung hergestellt werden kann.

Wie in dem Festlegungsvorschlag, für den ich im September bereits eine Rückmeldung von Ihnen bekommen hatten, halte ich die Herstellung des Einvernehmens bei einer Weitergabe innerhalb von Mitglieds- und Einheitsgemeinden zwischen Standorten gleicher Funktion, von Standorten niedrigerer Funktion an Standorte höherer Funktion sowie zwischen Eigenentwicklungsorten und W3-Standorten weiterhin nicht für erforderlich, da in diesen Fällen keine Beeinträchtigung des zentralörtlichen Systems zu befürchten ist. Ein Verzicht auf ein Einvernehmen führt hier zu einer Vereinfachung des Verfahrens.

Ich weise dabei darauf hin, dass die Formulierung des Beschlusses des Kreisausschusses noch keinen Formulierungsvorschlag für eine Festlegung beinhaltet.

Mit freundlichem Gruß
Im Auftrag

gez. Dr. Silke Panebianco



**Amt für regionale Landesentwicklung
Lüneburg**

Amt für regionale Landesentwicklung, Postfach 20 60, 21310 Lüneburg

Landkreis Lüneburg
Regional- und Bauleitplanung
Dr. Silke Panebianco
Auf dem Michaeliskloster 8
21335 Lüneburg

Bearbeitet von
Herrn Kätker

E-Mail
harald.kaetker@arl-lg.niedersachsen.de

Per E-Mail an
silke.panebianco@landkreis-lueneburg.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
62.10 - 61 13 03

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
ArL LG.17

Durchwahl 04131 15-
13 09

Lüneburg
11.01.2021

**Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms
Festlegungsvorschläge zur Siedlungsentwicklung – Weitergabe von Flächenkontingenten
(Ihr Schreiben vom 15.12.2020)**

Sehr geehrte Frau Dr. Panebianco,

mit Schreiben vom 15.12.2020 baten Sie um eine Stellungnahme des ArL Lüneburg zum Entwurf Ihres Siedlungskonzeptes im Rahmen der beabsichtigten Neuaufstellung Ihres Regionalen Raumordnungsprogramms. Im Detail fragen Sie, inwiefern bei der vom Landkreis Lüneburg im Planungskonzept zur Siedlungsentwicklung vorgesehenen Möglichkeit zur Weitergabe von Flächenkontingenten ein vom ArL Lüneburg in Vorberatungen vorgeschlagenes Einvernehmen seitens des Landkreises Lüneburg zwingend erforderlich und zweckmäßig sei und in welcher Form dies im Rahmen der Bauleitplanung hergestellt werden könne. Zudem führen Sie aus, dass der Kreisausschuss - anstelle der im Entwurf als Anforderung vorgesehene Erstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte - eine Auseinandersetzung im Rahmen der Bauleitplanung für ausreichend erachte.

Gerne gebe ich Ihnen hiermit meine Einschätzung zu Ihren Fragen und beziehe mich dabei auf den mir zuletzt vorliegenden Entwurfsstand vom 01.09.2020, zu dem ich Ihnen am 09.09.2020 meine Kommentierungen per E-Mail zugeleitet hatte. Ebenfalls am 09.09.2020 hatten wir uns telefonisch dazu ausgetauscht.

Zunächst einmal weise ich darauf hin, dass eine Weitergabe von Flächenkontingenten in Form einer Zielausnahmeregelung auszugestalten wäre. Denn nach dem Entwurf des Plankonzeptes werden die Flächenkontingente für die Standorte jeweils konkret bestimmt und als Ziel der Raumordnung abschließend festgelegt. Soll mit ergänzenden Festsetzungen im Rahmen einer Flexibilisierungsregelung davon abgewichen werden können, ist bei Formulierung der Plansätze deshalb der Begriff „ausnahmsweise“ zu ergänzen ist. Eine solche Zielausnahmeregelung muss dann auch die rechtlichen Anforderungen hinsichtlich ihrer hinreichenden Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit erfüllen (vgl. bspw. OVG Lüneburg, 1 KN 103/17, Urteil vom 29.04.20; Rn. 42).

Diesbezüglich sind Voraussetzungen und materielle Kriterien festzulegen, die für die Anwendung der Zielausnahmeregelung erfüllt werden müssen. Diese Voraussetzungen und Kriterien müssen hinreichend bestimmt oder bestimmbar sein. Aus meiner Sicht drängt sich hier die bisher in Ihrem Entwurf vorgesehene Erstellung von **gemeinsam** durch die betroffenen Gemeinden erstellten und beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzepte (mit dem Schwerpunkt Siedlungsentwicklung) auf. Bei der Weitergabe von Flächenkontingenten innerhalb einer Samtgemeinde könnte die Konzepterstellung und Beschlussfassung auf Samtgemeindeebene ausreichen, soweit der gerechte Interessenausgleich zwischen den Mitgliedsgemeinden auf planerischer Ebene gewährleistet wird. Mit den städtebaulichen Entwicklungskonzepten ist in diesem Zusammenhang einerseits den Nachweis zu erbringen, dass und warum der zusätzliche Bedarf nicht mit dem als Ziel der Raumordnung vorgesehenen RROP-Siedlungskonzept gedeckt werden kann und dass andererseits die an anderer Stelle reduzierten Flächenkontingente dort nicht die zu erwartende Siedlungsentwicklung einschränken. Eine einzelfallbezogene Auseinandersetzung auf Ebene der Bauleitplanung ohne eine entsprechende vorausschauende, konzeptionelle Grundlage würde in diesem Fall m. E. nicht die rechtlichen Anforderungen an eine Zielausnahmeregelung erfüllen.

Ein Einvernehmen des Landkreises Lüneburg bei der Weitergabe von Flächenkontingenten von Standorten einer höheren Funktion an Standorte mit einer niedrigeren Funktion innerhalb einer Mitglieds- oder Einheitsgemeinde sowie zwischen verschiedenen Gemeinden ist m. E. notwendig. Denn der Landkreis Lüneburg als Genehmigungsbehörde für die Flächennutzungspläne kann zwar über § 1 Abs. 4 BauGB die Erfüllung der formellen und inhaltlichen Anforderungen von Zielen der Raumordnung durch Anwendung von § 6 Abs. 2 BauGB gewährleisten. Dies gilt allerdings nicht für Planungen über § 13a bzw. 13b BauGB, da hier Bebauungspläne ohne eine Änderung des Flächennutzungsplanes rechtskräftig werden können und somit die Möglichkeit besteht, eine sonst eigentlich erforderliche Flächennutzungsplanänderungsgenehmigung zu „umgehen“. Das frühzeitige Abfragen des Einvernehmens des Landkreises Lüneburg hätte zudem den Vorteil, dass Planungen, die aus Sicht der Landkreises Lüneburg nicht mit dem RROP-Siedlungskonzept vereinbar sind und deshalb voraussichtlich nicht auf Ebene der Flächennutzungsplanung genehmigungsfähig wären, zu einem frühen Planungsstadium abgebrochen bzw. gar nicht ersthaft begonnen werden würden. Dadurch würden personelle und finanzielle Ressourcen in den kommunalen Verwaltungen geschont. Auch entfernt man sich mit der Möglichkeit zur Weitergabe von Flächenkontingenten planerisch immer weiter vom ursprünglichen Konzept der raumordnerischen Steuerung der Siedlungsentwicklung mit einer räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit und einer vorrangigen Ausrichtung auf Zentrale Orte sowie Standorte mit ausreichender Infrastruktur. Für solche Fälle ist es dann m. E. gerechtfertigt und sinnvoll, verfahrensrechtliche Schranken, wie die Erteilung eines Einvernehmens, in das RROP aufzunehmen.

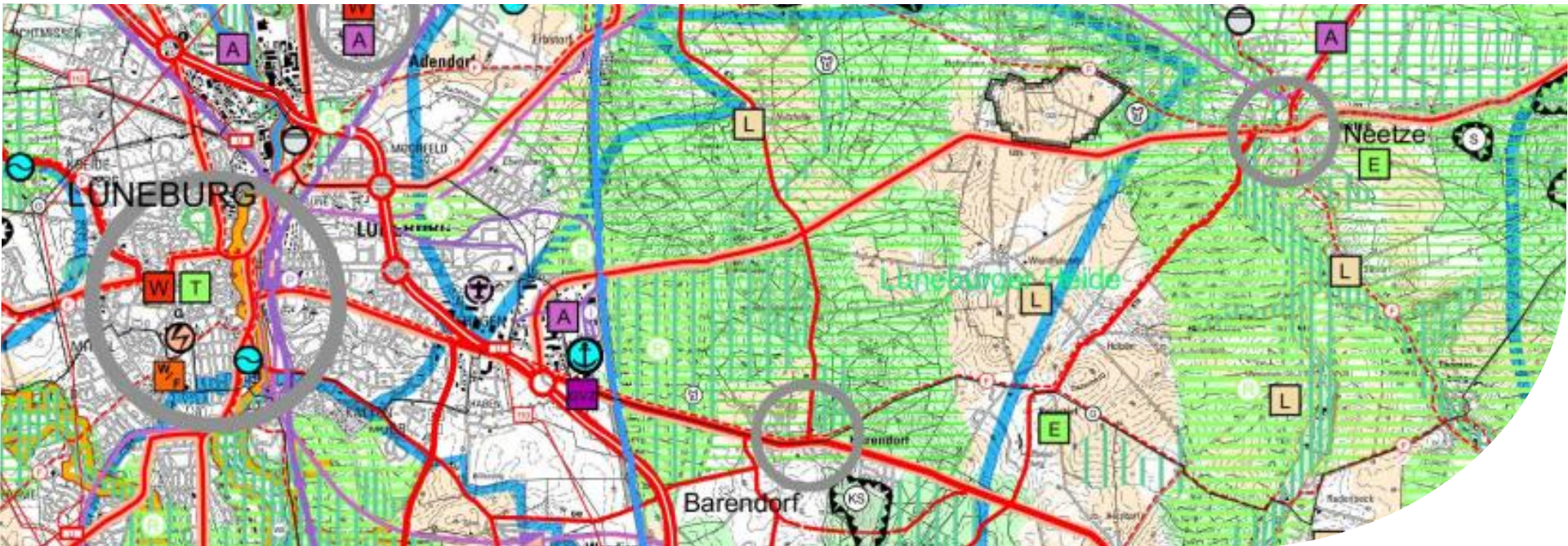
Eine derartige Einvernehmenserteilung sollte dann nicht erst im Rahmen der Bauleitplanung erfolgen, sondern vielmehr im Rahmen der Erstellung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte von den betroffenen Gemeinden an den Landkreis Lüneburg herangetragen werden.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Kätker



LANDKREIS LÜNEBURG

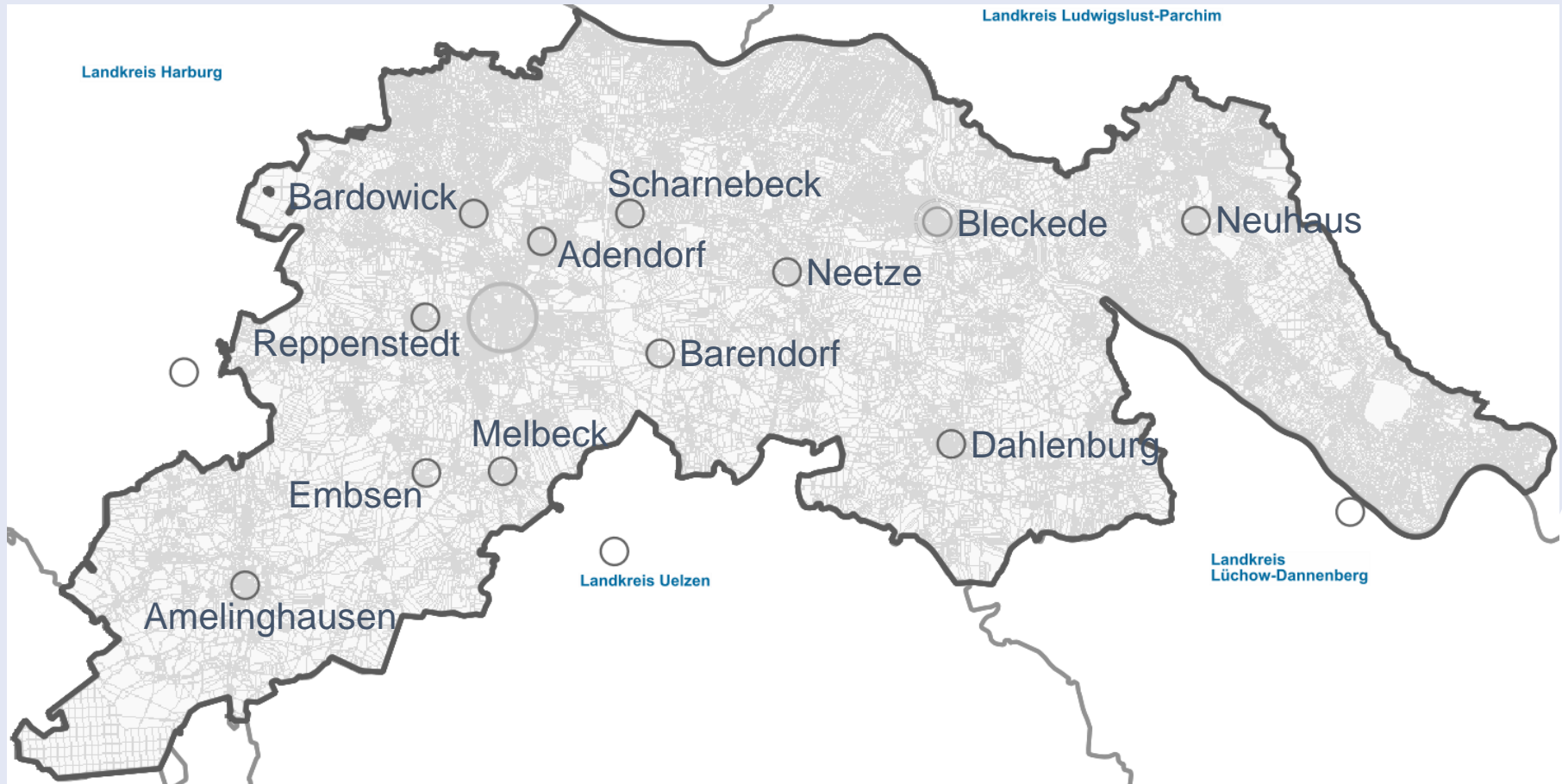


Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung
Beschluss der Arbeitsnachträge
Ausschuss für Raumordnung 28. Januar / 23. März 2021

Grundzentren und W-Standorte

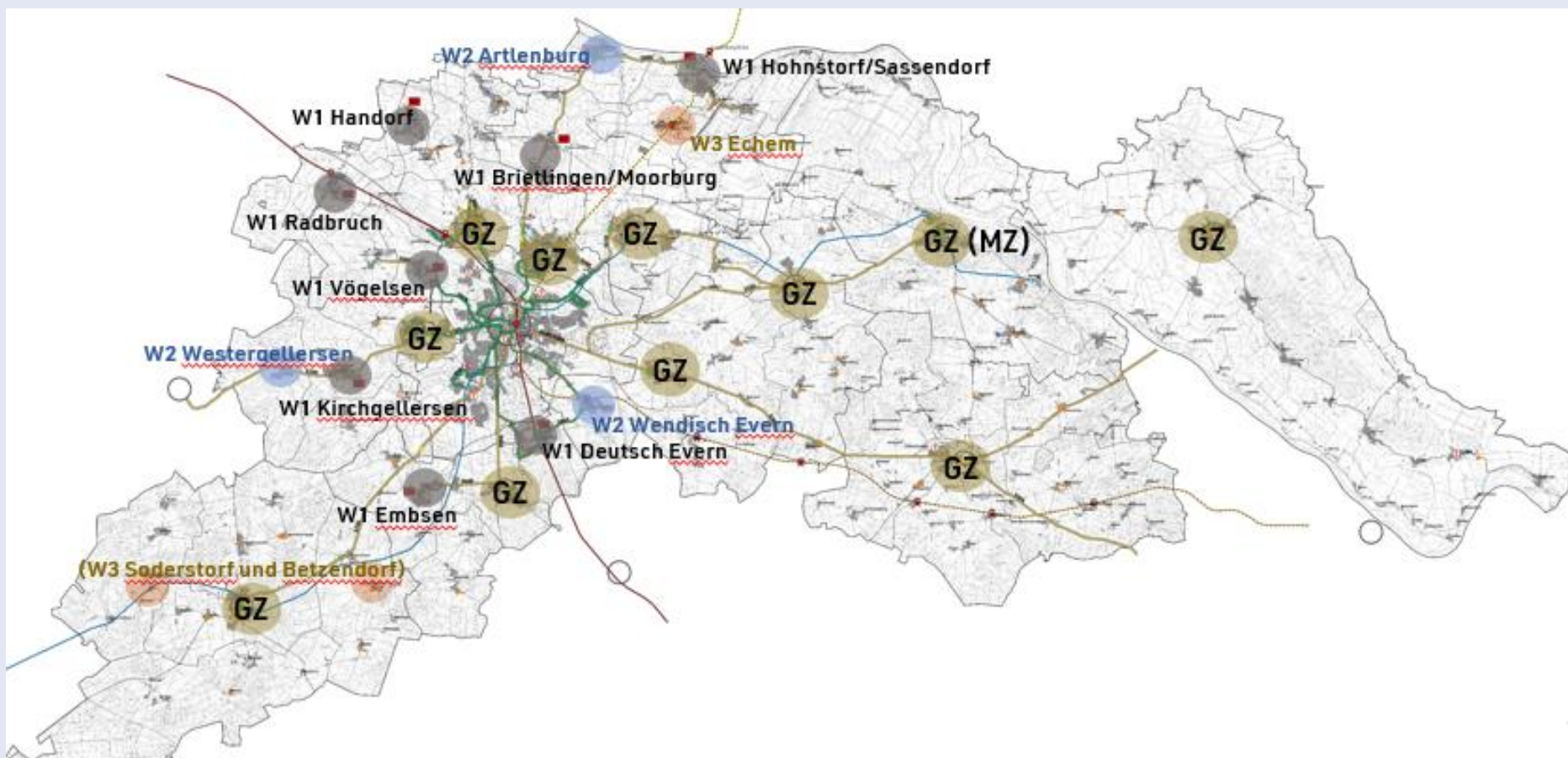


Grundzentren im Landkreis Lüneburg im RROP 2010



Standorte zur Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten

Stand: KA-Beschluss 2.11.2020 (ohne Berücksichtigung der Prüfaufträge)



Festlegung von Kriterien für Standorte zur Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten

Stand: KA-Beschluss 2.11.2020 (ohne Berücksichtigung der Prüfaufträge)

Kriterien	Einwohnerzahl Ortsteil	ÖPNV-Anbindung	Grundschule	Kita / Krippe / Hort	Einzelhandel täglicher Bedarf	Ärztliche Versorgung
W 1	≥ 2.000	sehr gut	X	X	≥ 200 m ²	Hausarzt
W 2	≥ 1.500	gut	X	X	≥ 50 m ²	
W 3		gut	X			

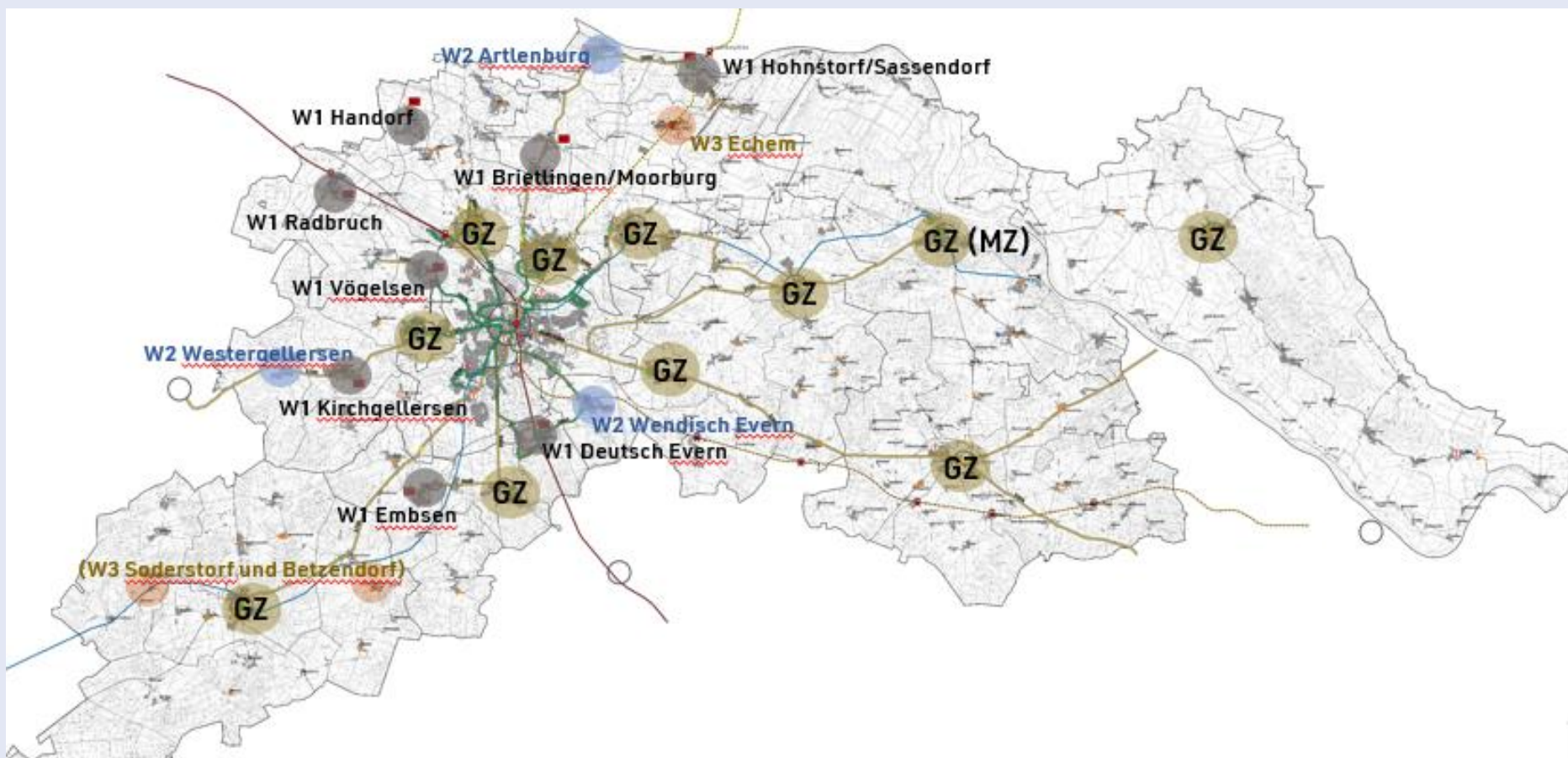
Von den nicht dunkel markierten Kriterien müssen mindestens 3 der 4 Kriterien erfüllt sein.

Die Kriterien sind dynamisch anwendbar, d.h. Änderungen während der Laufzeit des RROPs wirken sich auf die Einstufung aus.



Standorte zur Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten

Stand: KA-Beschluss 2.11.2020 (ohne Berücksichtigung der Prüfaufträge)



Kriterien für Standorte zur Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten – Vorschlag NEU

Kriterien	Einwohnerzahl Ortsteil	ÖPNV-Anbindung	Grundschule	Kita / Krippe / Hort	Einzelhandel täglicher Bedarf	Ärztliche Versorgung
W 1	≥ 2.000	sehr gut	X	X	≥ 200 m ²	Hausarzt
W 2	≥ 1.500	gut	X	X	≥ 50 m ²	
W 3		gut	X			

Beschlussvorschlag:

In der Gemeinde Amt Neuhaus ist das Vorhandensein einer Grundschule als Kriterium für einen W3-Standort ausreichend.

⇒ Tripkau fällt unter die Funktionsstufe W3.



Flächenkontingente



Flächenkontingente

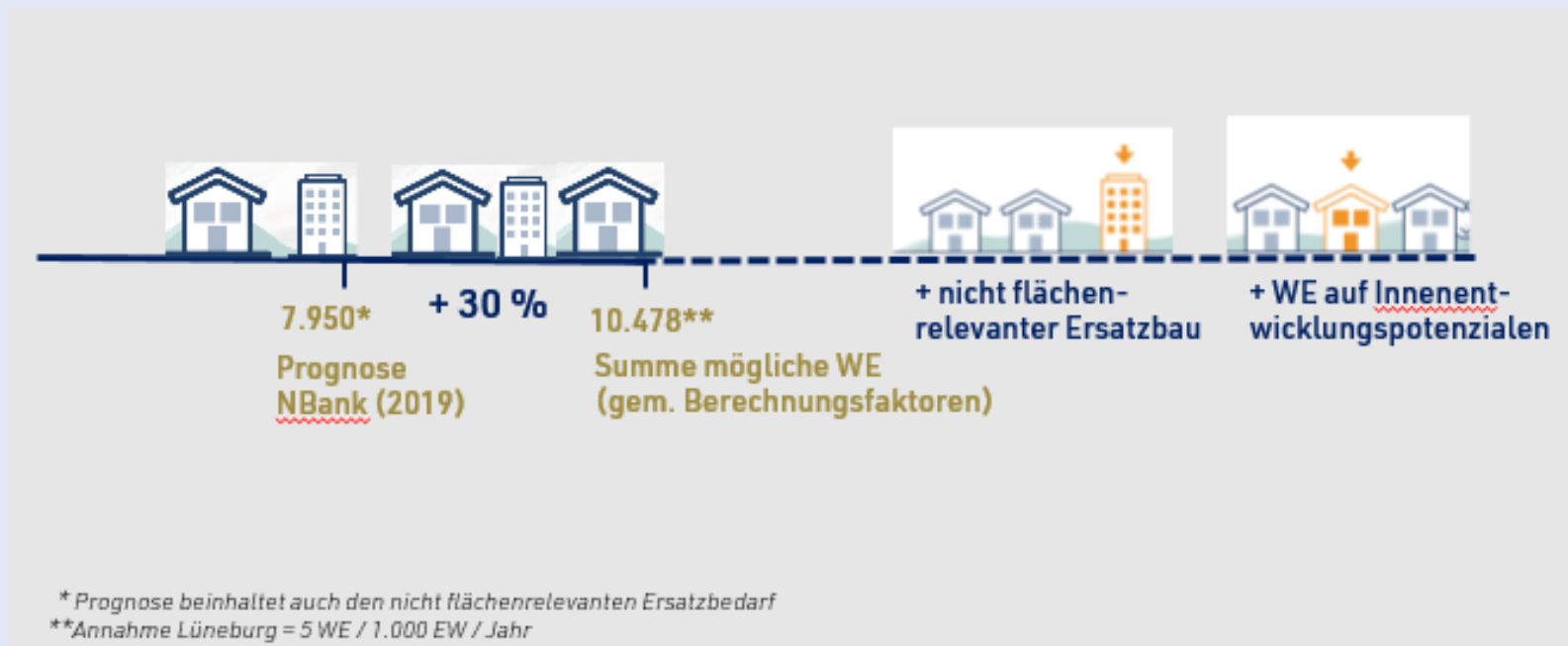
Stand: KA-Beschluss 2.11.2020

	Berechnungsfaktor Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner und Jahr	Berechnungsfaktor Siedlungsdichte in Wohneinheiten pro ha
Grundzentren	4,5	20
W1-Standorte	3,5	17
W2-Standorte	3	15
W3-Standorte	2,5	13
Eigenentwicklungsorte	2	11

- Inanspruchnahme nicht verbrauchter Flächenkontingente rückwirkend und im Voraus entsprechend des Planungshorizontes
- Innerhalb der Flächenkontingente bestimmen die Träger der Bauleitplanung über die Zahl der Wohneinheiten und Siedlungsdichte
- Keine Anrechnung von Innenentwicklungsflächen etc.



Flächenkontingente zur Deckung des Wohnungsneubaubedarfs mit Entwicklungsaufschlag

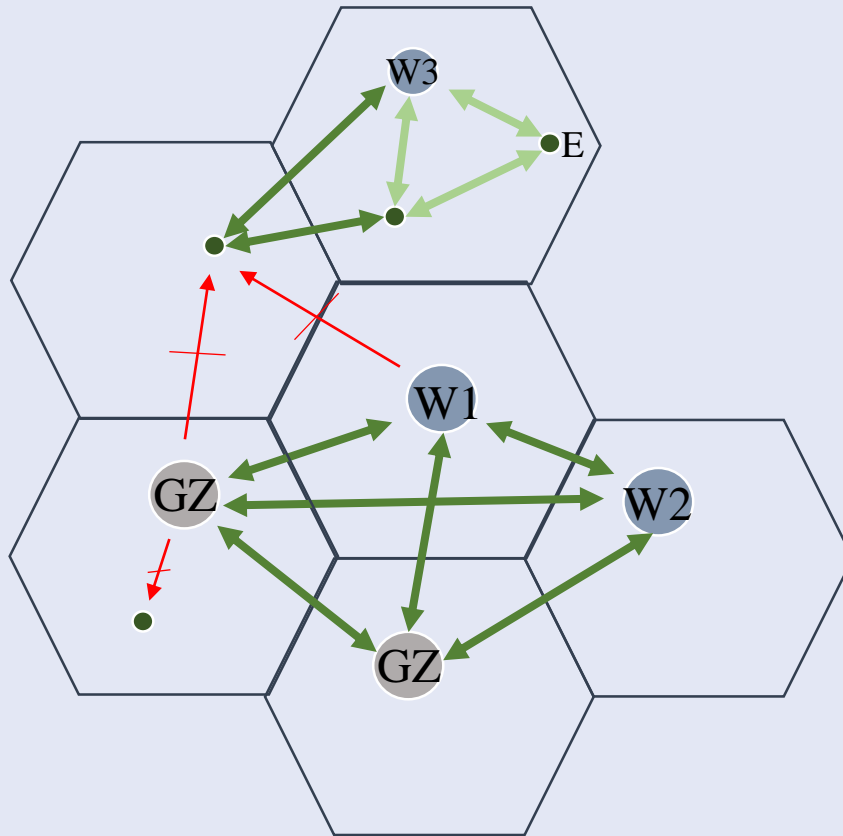


Weitergabe von Flächenkontingenten



Weitergabe von Flächenkontingenten

Vorschlag Stand FA 11.02.2020



Innerhalb von Gemeinden: →

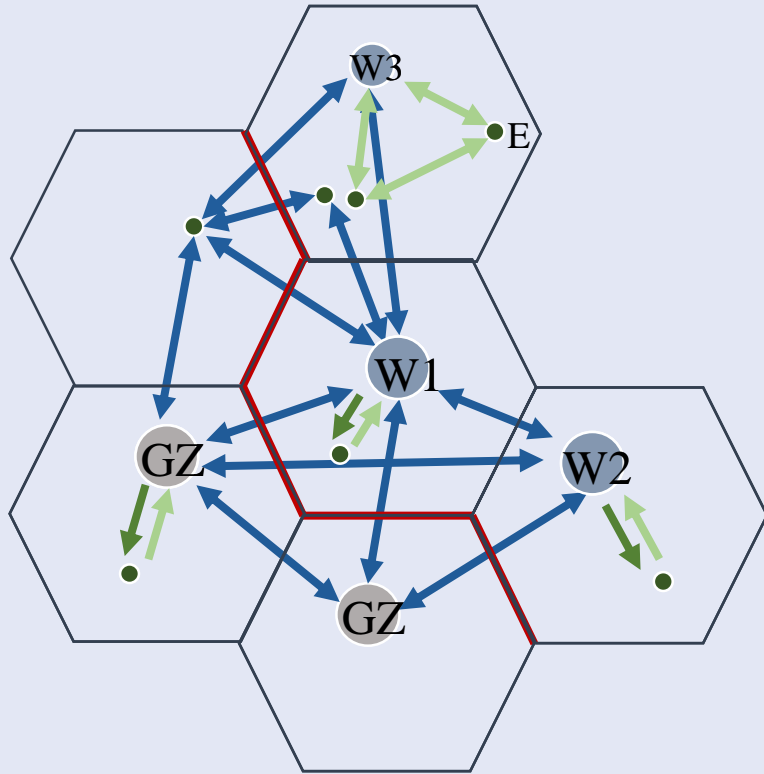
- Zwischen E und W3:
mit einer städtebaulichen Begründung
im Rahmen der Bauleitplanung

Innerhalb von Samtgemeinden: →

- zwischen E und W3
- zwischen GZ, W1 und W2
mit einem gemeindeübergreifenden
städtebaulichen Entwicklungskonzept



Vorschlag 29.9.2020



Keine Beeinträchtigung der umliegenden Grundzentren und W-Standorte!

Innerhalb von Gemeinden:

- zwischen Standorten gleicher Funktion
 - zwischen E und W3
 - von Standorten geringerer Funktion an Standorte höherer Funktion
- mit einer städtebaulichen Begründung im Rahmen der Bauleitplanung

darüber hinaus

im Einvernehmen mit dem Landkreis
mit einer fachlich fundierten
Auseinandersetzung mit der
städtebaulichen Entwicklung der
betroffenen Orte

Voraussetzung: städtebauliches
Entwicklungskonzept (auch im
Rahmen der Bauleitplanung)



Weitergabe von Flächenkontingenten

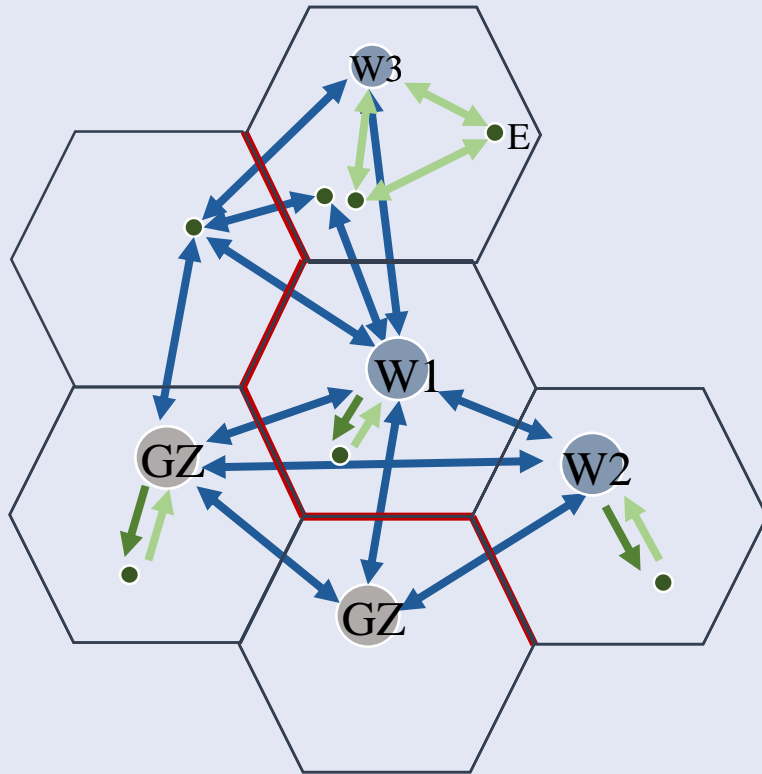
Beschluss des Kreisausschusses vom 2.11.2020

Die Flächenkontingente können zwischen den Standorten, ggf. auch gemeinde- und samtgemeindegrenzenübergreifend, weitergegeben werden, wenn die Weitergabe städtebaulich erforderlich ist und umliegende Grundzentren und W-Standorte durch sie nicht beeinträchtigt werden. Dies ist in den Bauleitplänen, insbesondere im Flächennutzungsplan darzulegen, z.B. durch Bezugnahme auf städtebauliche Entwicklungskonzepte.



Weitergabe von Flächenkontingenten

Vorschlag 29.9.2020



Keine Beeinträchtigung der umliegenden Grundzentren und W-Standorte!

Innerhalb von Gemeinden:

- zwischen Standorten gleicher Funktion
 - zwischen E und W3
 - von Standorten geringerer Funktion an Standorte höherer Funktion
- mit einer städtebaulichen Begründung im Rahmen der Bauleitplanung

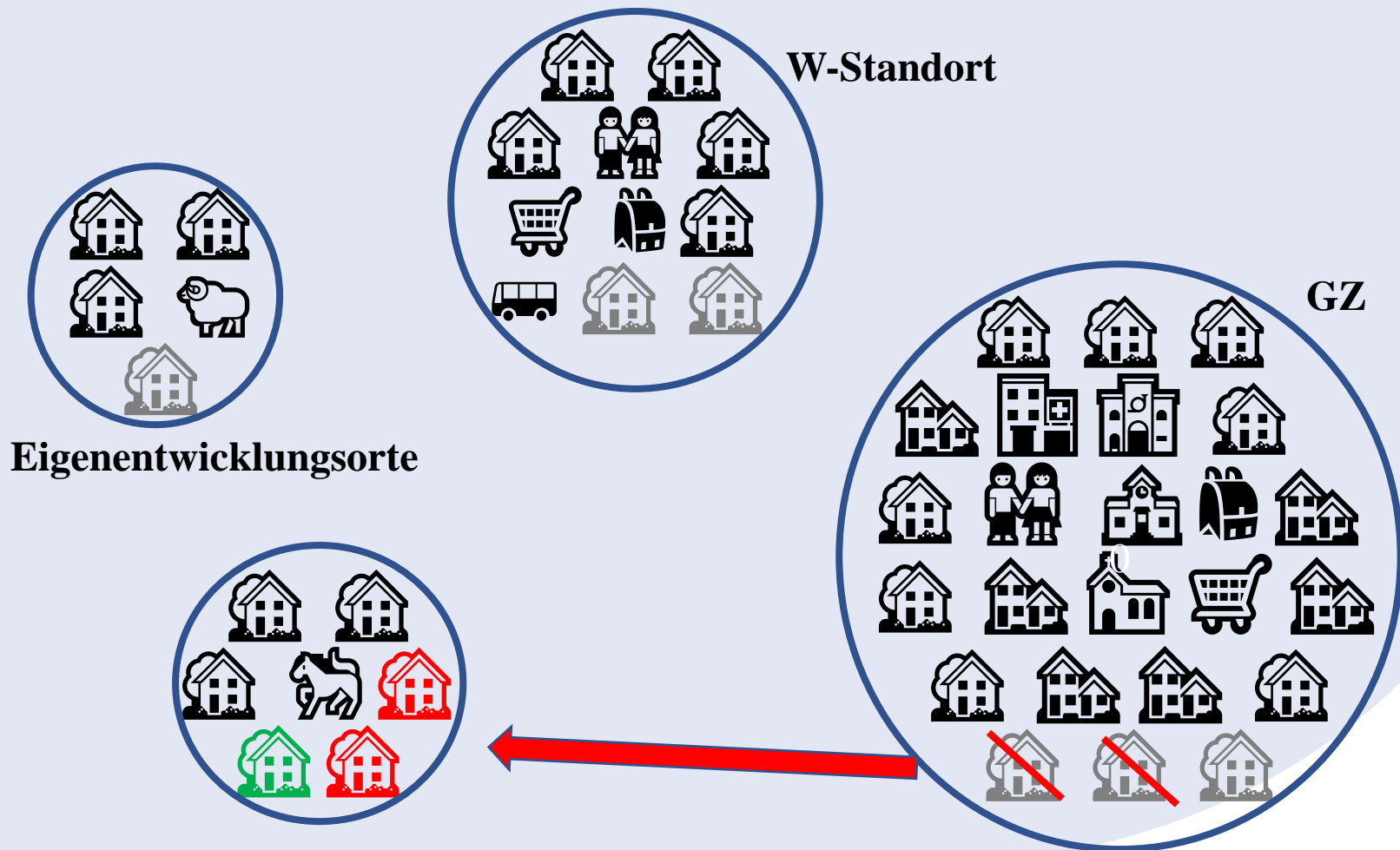
darüber hinaus

im Einvernehmen mit dem Landkreis mit einer fachlich fundierten Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Entwicklung der betroffenen Orte

Voraussetzung: städtebauliches Entwicklungskonzept (auch im Rahmen der Bauleitplanung)



Weitergabe von Flächenkontingenten



Weitergabe von Flächenkontingenten

Siedlungskonzept

- bei Weitergabe entgegen der regionalplanerischen Funktionsstufen und über Gemeindegrenzen hinweg
- Inhalte:
 - ortsübergreifende Betrachtung (ArL: einzelfallbezogene Bauleitplanung nicht ausreichend)
 - Gründe für Bedarf an höheren Kontingenten im aufnehmenden Ort UND Verträglichkeit für abgebenden Ort und umliegende Grundzentren und W-Standorte
 - bei gemeindeübergreifender Weitergabe Beachtung der jeweiligen gemeindlichen Entwicklungsinteressen
- Begrifflichkeit: z.B. Siedlungskonzept, Konzept zur Weitergabe von Flächenkontingenten
- Erarbeitung im Rahmen der Bauleitplanung möglich



Weitergabe von Flächenkontingenten

Einvernehmen

- bei Weitergabe entgegen der regionalplanerischen Funktionsstufen und über Gemeindegrenzen hinweg
- bei zu erwartenden erheblichen negativen Folgen für die Raumordnung ohne Einvernehmen keine Steuerungsmöglichkeit
 - wenn Anforderungen an städtebauliche Begründung / Siedlungskonzept formell erfüllt wird
 - wenn Planung ohne F-Plan-Genehmigung erfolgt (bei Flächennutzungsplanreserven und bestimmten Planungsverfahren)
- ArL: Einvernehmen als Bedingung notwendig



Weitergabe von Flächenkontingenten

Beschlussvorschlag

Eine Weitergabe von Flächenkontingenten ist möglich

- innerhalb von Mitglieds- und Einheitsgemeinden zwischen Standorten gleicher Funktion, von Standorten niedriger Funktion an Standorte höherer Funktion und zwischen W3-Standorten und Eigenentwicklungsorten auf der Grundlage einer städtebaulichen Begründung im Rahmen der Bauleitplanung,
- darüber hinaus im Einvernehmen mit dem Landkreis auf der Grundlage eines (gemeinsamen) Siedlungskonzeptes zur Übertragung von Flächenkontingenten

Dabei muss eine nachvollziehbare, fachlich fundierte Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Entwicklung der betroffenen Orte stattfinden und eine Schwächung der umliegenden zentralen Orte (GZ) und W-Standorte ausgeschlossen sein.



Gewährleistung einer ausreichenden Flexibilität während der Laufzeit des RROP



Flächenkontingente zur Deckung des Wohnungsneubaubedarfs mit Entwicklungsaufschlag



Gewährleistung einer ausreichenden Flexibilität während der Laufzeit des RROP

Beschlussvorschlag:

Es erfolgt eine Überprüfung der Kontingente fünf Jahre nach Inkrafttreten des RROP.

Wenn dabei festgestellt wird, dass die dann aktuell prognostizierten landkreisweiten Bedarfswerte für den nächsten 5-Jahreszeitraum (bis zum Ende des Planungshorizontes des RROP) zuzüglich eines Entwicklungsaufschlags von 30% mit den vorgesehenen Kontingenten nicht gedeckt werden können, erfolgt ein prozentualer Aufschlag auf die Kontingente.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Zu Folie 1:

Die Überlegungen zur Siedlungsentwicklung im RROP sind insgesamt weit gediehen. Mit den Arbeits- und Prüfaufträgen, um die es in der Vorlage geht, ist das Konzept – vorbehaltlich der Verschneidung mit anderen Themen und den Ergebnissen des öffentlichen Beteiligungsverfahrens weitgehend – fertiggestellt, sodass daraus dann die eigentlichen textlichen Festlegungsvorschläge für das RROP erarbeitet werden können. Lediglich die Frage des Umgangs mit Deutsch Evern ist noch offen, da wir dazu noch auf die Ergebnisse des Verkehrsgutachtens warten wollen, sodass diese heute zunächst ausgeklammert werden soll.

Die Abwägung und die Beschlussvorschläge zu den einzelnen Prüfaufträgen sind in der Vorlage und den vorangegangenen Vorlagen und Präsentationen ausführlich dargestellt. In der Präsentation soll daher in erster Linie noch einmal einen Überblick gegeben werden über das Gesamtkonzept, um die aktuellen Vorschläge aus den Prüfaufträgen darin einzuordnen.

Dazu sind in der Präsentation einige Folien zusammengestellt, die z.T. auch schon in anderen Ausschüssen gezeigt wurden.

Zu Folie 2:

-

Zu Folie 3:

Auf dieser Karte ist das System der Zentralen Orte dargestellt, wie es im aktuell rechtsgültigen RROP 2010 festgelegt ist, nämlich ein Oberzentrum und zwölf Grundzentren, von denen Bleckede zusätzlich mittelzentrale Teilfunktionen erfüllt.

Bei der Überprüfung der Grundzentren hat sich herausgestellt, dass es durch die landesplanerischen Vorgaben in der Neuaufstellung nicht mehr möglich sein wird, Embsen und Melbeck weiterhin grundzentrale Funktionen in funktionaler Differenzierung - also gegenseitiger Ergänzung - zuzuweisen. Daher wurde vorgeschlagen, und das wurde vom Kreisausschuss in seinem Beschluss vom 2.11.2020 auch so bestätigt, dass Embsen in der Neuaufstellung des RROP keine grundzentrale Funktion mehr erhalten soll.

Gemäß LROP ist die Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte und vorhandenen Siedlungsgebiete mit ausreichend Infrastruktur zu konzentrieren. Im aktuellen RROP 2010 gibt es unterhalb der Ebene der Grundzentren nur noch Eigenentwicklungsorte, bei denen eine sehr begrenzte Entwicklung zulässig ist. Die im aktuellen RROP 2010 formulierte Ausnahme für Standorte mit der Schwerpunktaufgabe Sicherung vorhandener Infrastruktur kommt faktisch kaum zum Tragen.

Zu Folie 4:

Um eine höhere Differenzierung dieses bisher sehr starren und unflexiblen Zentrenkonzeptes, das den vielfältigen infrastrukturellen Ausstattungen der einzelnen Orte nicht gerecht wird, zu schaffen, soll für die Neuaufstellung eine Zwischenfunktion eingefügt werden: die sogenannten Standorte zur Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten, die eine gewisse Größe, eine gute Infrastrukturausstattung und ÖPNV-Anbindung haben und daher ebenfalls Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung sein sollen. Hierfür werden drei Kategorien gebildet entsprechend unterschiedlicher Merkmale...

Zu Folie 5:

... die hier aufgeführt sind.

Aus den Einzelgesprächen mit den Kommunen und deren Stellungnahmen, wie auch in den Diskussionen der Politik, hat sich klar der Wunsch herauskristallisiert, die Standorte nicht statisch festzulegen, sondern Kriterien zu definieren, sodass sich bei Veränderungen während der Laufzeit des RROP auch die Einstufung ändern kann. Dadurch können, um nur ein Beispiel zu nennen, Betzendorf und Soderstorf, die aktuell schon Schulstandorte sind, durch eine Reaktivierung der Bahnstrecke für den Personenverkehr auch W3-Standorte werden.

Zu Folie 6:

Der Blick auf die Siedlungsschwerpunkte, die sich aus den Kriterien ergeben, lässt erkennen, dass im Osten des Landkreises über die Grundzentren hinaus nach bisherigem Stand keine Siedlungsschwerpunkt liegen.

Im Ausschuss im Mai 2020 und dann auch im Beschluss des Kreisausschusses im November 2020 wurde die Verwaltung beauftragt noch einmal zu überprüfen, ob nicht dort bzw. insbesondere im Amt Neuhaus ein weiterer Siedlungsschwerpunkt gerechtfertigt ist.

Nach Prüfung der Verwaltung lässt sich dies – wie in der Vorlage erläutert – zwar nicht durch einen besonderen Nachfragedruck in dem Bereich begründen, der auf weitere Siedlungsschwerpunkte gelenkt werden müsste. Ein weiterer Siedlungsschwerpunkt in der Gemeinde Amt Neuhaus kann aber als politisches Signal und als Entwicklungsauftrag unter Würdigung der geringen Einwohnerdichte und Siedlungsstruktur regionalplanerisch begründet werden.

Zu Folie 7:

Da durch die Trennwirkung der Elbe und die geringe Einwohnerdichte im Amt Neuhaus eine gute ÖPNV-Verbindung mit der Verbindungsqualität einer regionalen Hauptlinie nicht gegeben ist, ist dies das entscheidende Kriterium, das dort eine Einstufung eines W-Standes nach den bisherigen Kriterien verhindert.

Der Beschlussvorschlag, wie er auch in der Vorlage 2021/022 steht, ist daher, für die Gemeinde Amt Neuhaus eine Ausnahme zu formulieren, wonach hier das Vorhandensein einer Grundschule für einen W3-Standort ausreichend ist.

Damit würde Tripkau mit dem Schulstandort als W3 eingestuft.

Zu Folie 8:

Der Rahmen der Siedlungsentwicklung wird durch jährliche Flächenkontingente in ha gesetzt und nicht wie im aktuellen RROP 2010 durch die Anzahl der Wohneinheiten, da so die Kommunen die Bedarfe in ihren Kommunen flexibler ausgestalten können.

Zu Folie 9:

Die Flächenkontingente ergeben sich durch unterschiedliche Berechnungsfaktoren entsprechend der Einstufung, wie sie vom Kreisausschuss am 02.11.2020 beschlossen wurden.

Um eine möglichst hohe Flexibilität und eine wirtschaftliche Umsetzung auf Ebene der Bauleitplanung zu ermöglichen, können die Flächenkontingente für mehrere Jahre rückwirkend und im Voraus entsprechend des Planungshorizontes der Bauleitplanung in Anspruch genommen werden.

Sie geben einen Entwicklungsrahmen vor, innerhalb dessen die Kommunen entsprechend ihrer städtebaulichen Zielsetzung über die Zahl der Wohneinheiten und die Siedlungsdichte selbst bestimmen können. So können z.B. auch Mehrfamilienhäuser oder altengerechtes Wohnen viel zielorientierter umgesetzt werden als mit der Steuerung über die Zahl der Wohneinheiten, wie sie im aktuellen RROP 2010 vorgegeben ist.

Darüber hinaus werden bestimmte Flächen wie Innenentwicklungsflächen oder gemischte Bauflächen nicht auf die Kontingente angerechnet.

Zu Folie 10:

Die Kontingente sind insgesamt so bemessen, dass sie den Wohnungsneubaubedarf, den die NBank in der Prognose von 2019 für den Landkreis berechnet, decken und noch einen zusätzlichen Entwicklungsaufschlag von 30% enthalten. Zu diesem Entwicklungsaufschlag kommen noch Neubauten im Ersatzbau und auf Innenentwicklungs- und Mischgebietsflächen, die ja wie erläutert nicht auf die Flächenkontingente angerechnet werden. Daher ist davon auszugehen, dass die Flächenkontingente ausreichend Spielraum für die Siedlungsentwicklung lassen.

Zu Folie 11:

Die Flächenkontingente werden auf Ortsteilebene berechnet. Wenn es aufgrund besonderer Bedingungen zweckmäßig ist, die Siedlungsentwicklung stärker auf bestimmte Orte zu lenken, als das Kontingent des Ortsteils eigentlich hergibt – etwa weil in einem Eigenentwicklungsort eine Kita vorhanden ist - soll im Sinne einer Flexibilisierung eine Weitergabe der Flächenkontingente ermöglicht werden.

Zu Folie 12:

Nach dem ursprünglichen Vorschlag der Verwaltung war dabei eine Weitergabe von Grundzentren oder auch W1- oder W2-Standorten an Eigenentwicklungsorte oder W3-Standorte nicht vorgesehen, da dies dem zentralörtlichen System widerspricht und die Gefahr birgt, dass Grundzentren und W-Standorte geschwächt werden.

Es wurde dann diskutiert, dass Fälle denkbar sind, in denen eine Weitergabe auch von Grundzentren oder W-Standorten an Eigenentwicklungsorte sinnvoll ist. Dies könnte v.a. dann der Fall sein, wenn es in einer (Einheits-)Gemeinde nur wenige Eigenentwicklungsorte mit geringen Kontingenten gibt.

Zu Folie 13:

Dementsprechend hat die Verwaltung einen Vorschlag ausgearbeitet, die Weitergabe von Flächenkontingente zu öffnen und eine Weitergabe von Grundzentren und W-Standorten bzw. allgemein von oben nach unten und auch über Samtgemeindegrenzen hinweg zu ermöglichen.

Dies wurde vom Kreisausschuss auch schon grundsätzlich beschlossen.

Abstimmungsbedarf besteht nun noch hinsichtlich der Bedingungen einer solchen Weitergabe.

Einigkeit besteht darin, dass die Weitergabe der Kontingente begründet werden muss und dass keine Beeinträchtigung umliegender Grundzentren und W-Standorte erfolgen darf.

Der Vorschlag der Verwaltung sieht, wenn es um eine Weitergabe von oben nach unten oder über Gemeindegrenzen hinaus geht, die Erstellung eines städtebaulichen Konzeptes und die Herstellung des Einvernehmens mit dem Landkreis auf dessen Grundlage vor.

Zu Folie 14:

Der Beschluss des Kreisausschusses vom 2.11.2020 nennt hier nur einen Nachweis im Bauleitplan, der Bezug nehmen kann auf ein städtebauliches Entwicklungskonzept. Einvernehmen wird dort nicht erwähnt.

Daher soll auf diese beiden Aspekte noch einmal genauer eingegangen werden.

Zu Folie 15:

Eine Weitergabe der Kontingente ist – wie die Grafik zeigt – von überall nach überall grundsätzlich möglich.

Wenn dabei das zentralörtliche System nicht beeinträchtigt wird, bestehen dabei raumordnerisch keine Bedenken.

Zu Folie 16:

Problematisch kann es dann werden, wenn Flächenkontingente entgegen der Funktionsstufen, also von oben nach unten verschoben werden, weil dies unter Umständen negative Auswirkungen auf den abgebenden Ort oder andere umliegende Siedlungsschwerpunkte haben kann. Denn dies kann dazu führen, dass dort vorhandene Infrastrukturen nicht mehr so stark nachgefragt werden und der stationäre Einzelhandel leidet, dass die Altersdurchmischung abnimmt, die Ortskerne Probleme mit Leerstand bekommen oder durch zusätzlichen Verkehr aus den Ortsteilen belastet werden. Auf der anderen Seite kann ein übermäßig starkes Wachstum auch für die Orte, auf die die Flächenkontingente übertragen werden sollen, eine Belastung darstellen, wenn sie mit Wünschen und Ansprüchen der neuen Bewohner etwa nach Kitaplätzen oder Freizeitangeboten konfrontiert werden, die dann auch finanzielle Auswirkungen haben – und die dann auch wieder in Konkurrenz zu Angeboten in den Grundzentren und W-Standorten treten.

Zu Folie 17:

Daher ist es wichtig, dass bei der Weitergabe von Kontingenten einerseits der Ort betrachtet wird, der zusätzliche Wohnsiedlungsflächen erhalten soll. Es muss andererseits auch betrachtet werden, ob dies für den „abgebenden“ Ort raumordnerisch und städtebaulich verträglich ist und ob umliegende Orte dadurch negativ beeinträchtigt werden, dass Flächen hier in einem anderen Umfang entwickelt werden, als dies entsprechend der Einstufung eigentlich vorgesehen war. Dies ist plausibel und nachvollziehbar darzulegen.

Bei einer gemeindeübergreifenden Weitergabe ist allein schon wegen der verschiedenen Entscheidungsträger eine übergreifende Betrachtung nötig.

Eine ortsübergreifende Betrachtung ist in der Praxis der Bauleitplanung eher die Ausnahme. Auch Flächennutzungspläne enthalten häufig eher kleinteilige Änderungen ohne eine erneute Gesamtbetrachtung. Deshalb ist hier ein städtebauliches Konzept erforderlich, in dem eine solche ortsübergreifende Betrachtung erfolgt. Dies hat das ArL in seinem Schreiben vom 11.01.2021 auch deutlich gemacht.

Die Bezeichnung „städtebauliches Entwicklungskonzept“ könnte dabei missverständlich sein, weil damit häufig sehr umfangreiche und vielschichtige Konzepte bezeichnet werden, die verschiedene Themen wie Gewerbe, Verkehr, Daseinsvorsorge o.ä. umfassen. Dies ist hier nicht gemeint. Es geht um eine nachvollziehbare Begründung, warum ein Ort für eine stärkere Siedlungsentwicklung geeignet ist, wo vielleicht räumliche Entwicklungshindernisse im abgebenden Ort liegen etc. Schwerpunkt ist also die Siedlungsentwicklung, die natürlich durch andere Aspekte etwa der Daseinsvorsorge begründet sein kann. Hier könnte eine andere, weniger missverständliche Begrifflichkeit eingeführt werden wie „Siedlungskonzept“, „ortsübergreifendes“ Konzept, oder einfach nur „Konzept zur Weitergabe von Flächenkontingenten“. Die Begrifflichkeit würden wir bei der eigentlichen Formulierung der textlichen Festlegungsvorschläge noch einmal genauer prüfen. Unabhängig von der Begrifflichkeit wäre ja in der Begründung der Festlegung zu beschreiben, was die Inhalte sein sollen.

Ein solches Konzept kann natürlich auch im Rahmen der Bauleitplanung erarbeitet und parallel zu den üblichen Verfahrensunterlagen zur Beteiligung im Rahmen der Bauleitplanung mit eingereicht werden.

Zu Folie 18:

Auch das Einvernehmen ist als Bedingung für eine Weitergabe von Kontingenten gerade bei raumordnerisch ungünstig gelagerten Fällen wichtig und sollte daher als Bedingung aufgenommen werden.

Das Vorlegen einer städtebaulichen Begründung oder eines entsprechenden Konzeptes ist letztlich eine formelle Anforderung. Das heißt, ohne ein Einvernehmen als Bedingung hat der Landkreis als Träger der Raumordnung keine Möglichkeit Planungen, die formell zwar die Anforderungen an eine städtebauliche Begründung erfüllen, bei denen jedoch aus fachlicher Sicht erhebliche negative Folgen für die Raumordnung wie auch für die betroffenen Kommunen zu erwarten sind, raumordnerisch in die richtige Richtung zu lenken.

Hinzu kommt, dass bei Planungen, die direkt über den Bebauungsplan erfolgen, eine F-Plan-Änderung und damit auch eine Genehmigung des Landkreises erst gar nicht erforderlich ist. Das ist vor allem der Fall, wenn noch größere Flächenreserven im F-Plan vorhanden sind. Auch bei bestimmten Bauleitplanverfahren muss der F-Plan nicht vorab geändert werden, sondern wird parallel oder im Nachgang ohne Genehmigung nur angepasst. Flächen nach §13a BauGB, also Innenbereichsflächen, sind hier weniger relevant, weil sie ohnehin nicht auf die Kontingente angerechnet werden. Es gibt aber Überlegungen des Gesetzgebers, Flächenentwicklungen nach §13b BauGB, also im Außenbereich am Siedlungsrand auch weiterhin ohne vorherige F-Plan-Änderung zu erlauben.

Mit den Kriterien für Grundzentren und W-Standorte sind raumordnerisch Standorte definiert, die sich für eine Siedlungsentwicklung wegen ihrer Infrastrukturausstattung, Größe und Anbindung gut eignen. Die entsprechenden Kontingente sollten neben den ohnehin nicht angerechneten Flächen einen ausreichenden Spielraum für die Siedlungsentwicklung bieten. Es ist daher nicht zu erwarten, dass solche Planungen, bei denen Kontingente weitergegeben werden sollen, die Regel sind; das dürften Ausnahmefälle sein. Wenn also über die ohnehin schon vorhandenen Entwicklungsspielräume in den Flächenkontingenten (+30%) hinaus in diesen begrenzten Fällen ein Abweichen von dem Konzept gewünscht wird, wäre eine Zustimmung des Landkreises als Träger der Raumordnung erforderlich. Auch das ArL sieht das Einvernehmen des Landkreises bei der Weitergabe von Flächenkontingenten entgegen der regionalplanerischen Funktionsstufen und über Gemeindegrenzen hinweg als erforderlich an.

Zu Folie 19:

Dementsprechend lautet der Beschlussvorschlag, eine Weitergabe von Flächenkontingenten auch von oben nach unten und über Gemeindegrenzen hinweg bei Einvernehmen mit dem Landkreis und auf der Grundlage eines solchen Siedlungskonzeptes zu ermöglichen.

Zu Folie 20:

-

Zu Folie 21:

Wie oben schon dargestellt, sind die Kontingente insgesamt so bemessen, dass sie den prognostizierten Wohnungsneubaubedarf decken können. Trotz des bereits berücksichtigten Entwicklungsaufschlags von 30% besteht eine gewisse Unsicherheit, dass diese Kontingente innerhalb des Gültigkeitszeitraums des RROP von 10 Jahren doch nicht ausreichen. So ist es zwar unwahrscheinlich, aber doch denkbar, dass zukünftige Prognosen entgegen des aktuell erkennbaren Trends langfristig doch noch stärker zunehmende Haushaltszahlen und damit einen höheren Wohnungsneubaubedarf prognostizieren und der Bedarf in der Hansestadt Lüneburg nicht gedeckt werden kann.

Zu Folie 22:

Um dieser Unsicherheit zu begegnen, wird vorgeschlagen, die Kontingente fünf Jahre nach Inkrafttreten des RROP zu überprüfen. Wenn dabei festgestellt wird, dass sie nicht ausreichen, um den landkreisweiten Bedarf der nächsten 5 Jahre wiederum zuzüglich eines Puffers oder Entwicklungsaufschlags von 30% gemeinsam mit der Hansestadt Lüneburg zu decken, werden sie durch einen prozentualen Aufschlag entsprechend angehoben.