

Sitzung/Gremium	am:	
Ausschuss für Wirtschaft, Tourismus, Kreisentwicklung und Finanzen	02.09.2019	öffentlich
Kreisausschuss des Landkreises Friesland	04.09.2019	nicht öffentlich

**Bezeichnung des Beratungsgegenstandes:
Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms – 1. Entwurf
Eingegangene Stellungnahmen und Abwägungsvorschläge**

Beschlussvorschlag:

1. Die vorgestellten Abwägungsvorschläge des Landkreises Friesland zum 1. Entwurf des RROP 2018 werden wie in den Anlagen dargestellt beschlossen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, den 1. Entwurf des RROP 2018 mit den beschlossenen Abwägungsvorschlägen nach 1.) zu überarbeiten und anzupassen. Die Änderung umfasst dabei die Zeichnerische Darstellung, den Verordnungstext und die Begründung sowie den Umweltbericht.
3. Die Verwaltung wird ferner beauftragt, nach Erstellung des 2. Entwurfs das erneute Beteiligungsverfahren durchzuführen.

Finanzielle Auswirkungen: <input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein				
Gesamtkosten der Maßnahmen (ohne Folgekosten)	Direkte jährliche Folgekosten	Finanzierung: Eigenanteil objektbezogene Einnahmen		Sonstige einmalige oder jährliche laufende Haushaltsauswirkungen
€ XXXXX	€ XXXX	€ XXXX	€ XXXX	€ XXXX
Erfolgte Veranschlagung: <input type="checkbox"/> Ja, mit € <input type="checkbox"/> Nein				
im <input type="checkbox"/> Ergebnishaushalt <input type="checkbox"/> Finanzhaushalt Produkt- bzw. Investitionsobjekt: XXXX				
Vorlage betrifft die demografische Entwicklung: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein				
Falls ja, in welcher Art: XXXX				
Vorlage bezieht sich auf XXXX	MEZ Nr. XXXXXX Titel:	HSP Nr. XXXXXX Titel:		
Sachbearbeiter/in Fachbereichsleiter/in		Sichtvermerke: Abteilungsleiter/in Kämmerei Landrat		

Abstimmungsergebnis:						
Fachausschuss	einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:	Kts. gen.:	abw. Beschl.
Kreisausschuss	einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:	Kts. gen.:	abw. Beschl.
Kreistag	einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:	Kts. gen.:	abw. Beschl.

Begründung:

Einleitung des Verfahrens zur Beteiligung

Für seinen Planungsraum hat der Landkreis Friesland als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises (§ 20 Abs. 1 NROG) ein Regionales Raumordnungsprogramm (RROP) gemäß § 5 Abs. 1 und Abs. 7 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) aufzustellen. Gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 ROG ist das RROP aus dem Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) in der Fassung der Neubekanntmachung der Verordnung über das LROP vom 6. Oktober 2017 in der Fassung vom 26. September 2017 (Nds. GVBl. Nr. 20/2017, S. 378) zu entwickeln. Dabei sind die im LROP enthaltenen Ziele der Raumordnung zu übernehmen und, soweit zulässig bzw. gefordert, räumlich und inhaltlich zu konkretisieren. Daneben sind diejenigen Ziele der Raumordnung festzulegen, die durch das LROP dem RROP vorbehalten sind. Darüber hinaus können im RROP weitere Grundsätze und Ziele der Raumordnung festgelegt werden, soweit sie den gesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung und den Grundsätzen und Zielen des LROP nicht widersprechen (§ 5 Abs. 3 NROG)

Zur Fortsetzung des Verfahrens soll nun der nächste Schritt mit dem Abschluss des Beteiligungsverfahrens durch die Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen erfolgen. Gegenstand der Beteiligung war der 1. Entwurf des RROP bestehend aus folgenden:

- der Zeichnerische Darstellung (im Maßstab 1:50.000)
- der Beschreibende Darstellung und Begründung,
- dem Umweltbericht, den der Kreistag in seiner Sitzung am 19. Dezember 2018 auf der Grundlage der §§ 1 – 3 des Raumordnungsgesetzes (ROG) i.d.F. vom 22.12.2008 (BGBl. I S.2986), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 15 durch das Gesetz vom 20.07.2017 (BGBl. I S.2808) i.V.m. § 5 Absatz 5 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG vom 06.12.2017 (Nds. GVBl. 2017, 456)) beschlossen hatte.

Durchführung der Beteiligung

Die Durchführung der öffentlichen Auslegung des RROP erfolgt gem. § 21 NROG in der Fassung entsprechend den Vorgaben der ab dem 29.11.2017 geltenden Fassungen des Raumordnungsgesetzes (ROG). Die Auslegung fand entsprechend § 9 Abs. 2 des ROG in Verbindung mit § 3 Abs. 3 des NROG zu dem Zeitraum 08.02.19 – 05.04.19 statt. Der von der Verwaltung erarbeitete RROP Entwurf 2018 wurde den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sowie weiteren Beteiligten zur Stellungnahme zugeleitet.

Nach dem Auslegezeitraum bestand darüber hinaus bis zum 19.04.2019 die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme. Ferner wurden für die Städte und Gemeinden Fristverlängerungen bis zum 15.05.2019 gewährt, um eine ausreichende Gremienbeteiligung in den Kommunen sicherzustellen.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgte durch öffentliche Auslegung in den Räumen der Kreisverwaltung sowie durch Bereitstellung der Unterlagen im Internet. Insgesamt sind 71 Stellungnahmen eingegangen, dabei sechs von Privatpersonen.

Am 03.07.19 wurde zudem der Erörterungstermin (§ 3 Abs. 4 NROG) mit den Trägern öffentlicher Belange (TÖB), insbesondere den Städten und Gemeinden, durchgeführt. In diesem wurden die wesentlichen Inhalte der Stellungnahmen nochmals erörtert und die möglichen Lösungs- und Abwägungsvorschläge aufgezeigt. Auf eine Erörterung mit der Öffentlichkeit wurde gemäß § 3 Abs. 4 Satz 2 NROG verzichtet. Über den Erörterungstermin wurde eine Ergebnisdokumentation erstellt, die aus einem Stichpunktprotokoll sowie der Präsentation besteht. Diese findet sich im Anlage 1.

Im Anschluss an den Erörterungstermin erfolgte die Erarbeitung der endgültigen Abwägungsvorschläge zu den eingegangenen Stellungnahmen und den darin enthaltenen Anregungen und Bedenken.

Die Stellungnahmen und die entsprechenden Abwägungsvorschläge sind in Tabellenform zusammengestellt (Synopsis) und unterteilen sich in folgende Dokumente:

- eine Übersicht mit allen eingegangenen Stellungnahmen,
- ein Dokument mit den Stellungnahmen der acht friesischen Kommunen,
- ein Dokument mit den Stellungnahmen der Privatpersonen,
- ein Dokument mit den Stellungnahmen der weiteren TÖB.

Die PDF mit dem Namen „Übersicht Eingang Stellungnahmen“ zeigt, mit welcher Nummer die Stellungnahme im Dokument geführt wird und welche Institution/Person dahinter steht. Die Stellungnahmen von Privatpersonen werden anonymisiert behandelt. In diesen Abwägungstabellen sind neben der Chiffrenummer und dem Namen die jeweiligen erbrachten Stellungnahmen sowie die Erwiderungen bzw. Abwägungsvorschläge für das RROP-E 2018 enthalten. Je nach Abwägung wird den Anregungen, Hinweisen oder Änderungswünschen aus den Stellungnahmen ganz oder teilweise gefolgt, nicht gefolgt oder nur zur Kenntnis genommen.

Abwägungsunterlagen

Alle Unterlagen werden frei zugänglich auf unsere Homepage zur Einsicht bereitgestellt. Diese umfassen:

- Präsentation WTKF 02.09.19,
- Protokoll Erörterungstermin und Präsentation (Anlage 1),
- HVB-Präsentation (Anlage 2),
- Übersicht Eingang Stellungnahmen (Anlage 3),
- Abwägungstabellen für Private, TÖB und Kommunen (Anlage 4),
- Konkreter Vorschlag Überarbeitung Windenergie (Anlage 5).

Die Privatpersonen bekommen einen Brief mit ihrer anonymisierte Chiffre-Nummer zugesendet, anhand derer sie ihren Abwägungsvorschlag wiederfinden können.

Die Abwägungsunterlagen RROP-1. Entwurf 2018 mit allen weiteren oben angeführten Unterlagen stehen auf der Internetseite des Landkreises unter <https://www.friesland.de/planen-und-bauen/regionalplanung-und-raumordnung/> zur Einsicht und zum Download bereit.

Wesentliche Inhalte der Stellungnahmen

In den 71 Stellungnahmen der Privatpersonen, Kommunen und TÖB wurden teils sehr unterschiedliche Belange geltend gemacht, so dass sich im Folgenden auf die wesentlichen Belange der Städte und Gemeinden sowie der wesentlichen TÖB beschränkt wird. Diese werden hier in der Vorlage kurz gesondert aufgeführt:

Die Städte und Gemeinden haben hierbei eine gemeinsame Stellungnahme angekündigt. Schlussendlich jedoch haben 7 von 8 Städten/Gemeinden eine Stellungnahme abgegeben und dabei fünf einen gemeinsamen Teil in ihre Stellungnahme integriert. Aufgrund der Bedeutung sollen die wesentlichen Punkte hier bereits erörtert werden:

1.) Beschränkung der kommunalen Planungshoheit durch das Siedlungsmodell

Abwägungsvorschlag: Den Ausführungen wird nicht gefolgt. Die Planungshoheit als Teil der Selbstverwaltungsgarantie wird im Rahmen der Gesetze eingeschränkt (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Einschränkungen erfolgen durch das ROG, NROG, den Rechtsverordnungen (LROP; RROP) und insbesondere unmittelbar durch das BauGB.

Unmittelbar umzusetzen sind auch die Leitvorstellungen der Raumordnung aus dem ROG, hier insbesondere § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 ROG:

Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen.“

Neben dieser bundesgesetzlichen Maßgabe ist die Zuständigkeit auch nach Landesrecht gegeben: Nach § 20 NROG ist den Landkreisen die Trägerschaft für die Regionalplanung übertragen worden und diese haben die Aufgabe, die Vorgaben des LROP, hier das Kapitel 2.1 Ziffern 01 – 05 LROP, in den RROP umzusetzen.

Die Ziele und Grundsätze des RROP greifen auch nicht zu tief ein, so dass der Gemeinde keine Gestaltungsmöglichkeit bleibt. Vielmehr treffen die Regelungen des Siedlungsmodells keine abschließenden Entscheidungen über Zeitpunkt, Art, Maß und Standort der tatsächlich in Bauleitplänen verfassten Entwicklungsabsichten; hier verbleibt den Kommunen ausreichend Gestaltungsfreiheit. Es erfolgen explizit keine eigenen quantitativen Festsetzungen für die jeweilige kommunale Entwicklung. Vielmehr sind abschließende Aussagen zum Verfahren für die Erweiterung der Siedlungskörper sowie zu möglichen Ausnahmen von den Anforderungen des Siedlungsmodells getroffen. Darüber hinaus wurden die städtebaulichen Entwicklungsziele in Form der FNP übernommen und die Kommunen frühzeitig und umfangreich am Verfahren beteiligt.

2.) Kritik des Siedlungsmodells: Fehlende Entwicklungsmöglichkeiten und Forderung einer Pufferzone

Abwägungsvorschlag: Wie bereits im Erörterungstermin mit den Städten und Gemeinden am 3.7.19 umfänglich erläutert, ist die Forderung nach sogenannten Pufferzonen insbesondere in pauschalierter Form mit nicht unerheblichen Nachteilen für die Gemeinden sowie rechtlichen Schwierigkeiten behaftet und bindet mehr, als Entwicklungsspielräume eröffnet werden.

Die Schaffung eines Puffers würde nur in Form eines pauschalierten Abstands bzw. Rings um die zentralen Siedlungsgebiete denkbar sein. Eine solche Plandarstellung wäre damit nicht von den gemeindlichen Planungen gedeckt, hätte aber Auswirkungen auf die Handlungsfreiheiten der Gemeinde sowohl in Hinblick auf die Planungshoheit als auch den Grunderwerb bzw. Eigentum. Zunächst greift eine solche Darstellung in das Bodenpreisgefüge ein, da damit eine Art „Vor-Erwartungsbauland“ geschaffen wird. Zudem würden damit auch Flächen getroffen, die sich die Städte und Gemeinden eigentumsrechtlich noch nicht gesichert haben. An anderer Stelle würde auch gemeindliche Flächen nicht vollständig erfasst werden. Zudem kann ein solcher Puffer nicht den (kleinteiligeren) gewachsenen Strukturen Rücksicht nehmen und würde im konkreten Fall immer eine „unpassende“ Abgrenzung schaffen. Ein solcher Puffer würde auch eine pauschale „Baulandreserve“ schaffen, die dann wieder in der Bedarfsbetrachtung zu beachten ist. Schließlich würde auch eine Pufferzone über eine Grenze verfügen, die aufgrund der örtlichen Gegebenheiten nicht immer einzuhalten ist, so dass auch dann eine Abweichung begründet werden muss. Dies wird dann schwerer fallen, da an anderer Stelle ja im Puffer noch Platz ist. In der Summe wird bezogen auf die Stadt/Gemeinde keine zusätzliche Handlungsfreiheit geschaffen; im Gegenteil werden Auswirkungen erzeugt, über die die Gemeinde / Stadt selbst entscheiden soll und will.

Darüber hinaus bestehen rechtlich-systematische Probleme. Die Ausweisung von Pufferzonen – selbst als „Weißflächen“ ohne Vorrang- und Vorbehaltsdarstellung um die Orts- und Siedlungsränder – bedeutet, dass andere Ziele oder Grundsätze der RO zurückgestellt werden müssen. Da aufgrund der Pauschalisierung keine ausreichende Gewichtung und Konkretisierung hierfür vorliegt, erfolgt diese Zurückstellung ohne ausreichende Begründung. Zudem sind gerade naturschutzfachliche Qualitäten ohnehin zu berücksichtigen unabhängig davon, ob es eine Darstellung im RROP, z. B. als Vorbehaltsgebiet Natur und Landschaft, gibt. Eine solche Begründung zur Rücknahme einer Darstellung kann nur rechtlich tragfähig erfolgen, wenn der LK für jede (!) Stadt und Gemeinde eine Bedarfsprognose und Standortprüfung durchführt und diese als Zielvorgabe verbindlich festlegt. Eben dies ist nicht Ziel des Siedlungsmodells. Schlussendlich erfolgt die zeichnerische Darstellung im Maßstab 1:50.000, so dass sich allein hieraus keine flurstücksscharfe Abgrenzung ableiten lässt.

3.) Herleitung des Biotopverbunds und zu weitgehende Übernahme der Vorschläge des Landschaftsrahmenplans, z. B. für die Grünlandbewirtschaftung, und die daraus zusätzlichen Beschränkungen für Kommunale Planungen

Abwägungsvorschlag: Der Biotopverbund ist seitens der Landesplanung vorgegebenes Ziel der Raumordnung und muss als solches auf Ebene des RROP konkretisiert werden. Dies ist im Landkreis Friesland dergestalt erfolgt, dass insbesondere die bestehenden Schutzgebiete sowie die Gewässerläufe (nach Vorgabe des Landes!) mit einem seitlichen Puffer von 15 m hierfür herangezogen wurden. Es bestehen somit keine zusätzlichen Einschränkungen. Gegenüber der durch den LRP vorgeschlagenen Gebietskulisse für Grünlandvorrang und –vorbehaltsgebiete wurde ein deutlich geringerer Flächenumfang ausgewiesen.

Die Kriterien von 2003 sind überarbeitet worden, der Kerninhalt ist der gleiche: Schwerpunkte sind der Erhalt von gefährdeten und seltenen Tierarten (insbesondere Wiesenvögel, Artenschutz), Entwicklung von Feuchtgrünland an Fluss- und Bachläufen mit Gewässerschutz, ausgewogenes Verhältnis von Acker- und Grünland

mit Hinblick auf die Bodenfunktionen sowie Klimaschutz (Wasseraufnahmefähigkeit und mineralische Zusammensetzung der Böden).

4.) Mögliche Festlegungen zur Entwicklungszone für das Biosphärenreservat

Abwägungsvorschlag: Ob die Entwicklung größerer Teile des Landkreises mit dem Ziel einer internationalen Anerkennung als UNESCO- Biosphärenreservat als Entwicklungszone eine Option ist, ist den Städten und Gemeinden im Landkreis weiterhin frei überlassen. Der Landkreis Friesland beschneidet hierbei nicht die kommunale Planungshoheit und überlässt seinen Kommunen die abschließende Entscheidung. Dem Vorschlag wird daher nicht gefolgt. Auf S. 131f. werden Möglichkeiten genannt, wie eine solche Entwicklungszone aussehen kann. Unter Kap. 3.1.4 01 Ziffer 01 wird als Ziel der RO zudem benannt, dass eine solche Entwicklungszone des Biosphärenreservats nur im Einklang mit den anderen Nutzungsansprüchen im Landkreis erfolgen kann.

5.) Das Trassenkonzept wurde ohne Beteiligung der Kommunen erstellt und die Kriterien sind nicht nachvollziehbar

Abwägungsvorschlag: Der Hinweis wird zur Kenntnis genommen. Im Trassenkonzept auf S. 256-259 wurden nur harte Kriterien genommen, um besonders ungeeignete Flächen für eine zukünftige Trassenentwicklung zu identifizieren. Die aktuelle Rechtsprechung wurde sofern möglich zur Fertigstellung des Trassenkonzeptes berücksichtigt. Redaktionell wird die Herleitung der Vorranggebiete (Leitungs-)Korridor ergänzt, sodass die Anwendung der einzelnen Kriterien besser nachvollzogen werden kann.

Ergänzende Information: Darüber hinaus wurde das Trassenkonzept den Städten und Gemeinden im Rahmen des Vorentwurfs ausführlich dargestellt und erläutert. Bei der Ermittlung möglicher Korridore wurden zudem die Bauleitplanungen der Kommunen als harte Kriterien angewendet. Eine mögliche Einschränkung von gemeindlichen Planungen kann erst im Einzelfall beurteilt und erforderlichenfalls gelöst werden.

6.) Beschränkung der Darstellungen der Vorranggebiete zur Windenergienutzung auf die im RROP 2003 bestehenden Flächen.

Neben den Städten und Gemeinden hat insbesondere das Amt für regionale Landesentwicklung (ArL) als obere Landesplanungs- und damit Genehmigungsbehörde zum Thema Windenergie Stellung genommen, was auch bei den Städten und Gemeinden Gegenstand der Stellungnahmen war. Das ArL machte aufgrund der aktuellen Rechtsprechung dabei geltend, dass sämtliche bauleitplanerisch gesicherten Flächen überprüft und bei Eignung als Vorranggebiete in das RROP übernommen werden sollen.

Abwägungsvorschlag: Der Hinweis wird zur Kenntnis genommen. Das Kapitel 4.2 wird grundlegend neu überarbeitet werden.

Erläuterung zum Abwägungsvorschlag: Die kommunalen Bauleitplanungen werden dabei mit den durch die untere Landesplanungsbehörde vereinheitlichten Kriterien überprüft und bei raumordnerischer Eignung als Vorranggebiete zur Windenergienutzung in der zeichnerischen Darstellung ergänzt (siehe Anlage Windenergie). Es ist damit weiterhin keine Ausschlusswirkung auf Ebene des RROP

verbunden und es werden keine Flächen, die nicht bereits bauleitplanerisch gesichert sind, erstmalig oder neu ausgewiesen. Mit dieser neuen Methodik wird dann auch den Anforderungen des, für die Regionalplanung nicht verbindlichen, Windenergieerlasses Rechnung getragen, so dass selbst bei künftigen Anpassungen des LROP voraussichtlich kein Anpassungsbedarf ausgelöst werden wird. Es erleichtert zudem das Repowering bestehender Anlagen.

Zur Info: Nach derzeitigem Entwurfsstand sind ca. 106 MW in Vorranggebieten im RROP und denen der Städte und Gemeinden gesichert. Die Sondergebiete zur Nutzung der Windenergie umfassen derzeit eine Fläche von rd. 475ha. In Bezug auf das landesplanerische Ziel von 100 MW und auch den Anforderungen des Windenergieerlasses (geforderte 391,2ha) ist damit jedenfalls kreisweit der Windenergie substanziell Raum eröffnet. Damit kann der Landkreis und auch die jeweiligen Städte und Gemeinden eine Auswahlentscheidung über die aufzunehmenden Gebiete treffen (OVG Münster, 17.05.2017, 2 D22/15NE). In diesem Fall wird der dauerhaften Sicherung und dem Repowering der Vorzug vor der Neuausweisung gegeben. Eine Ausweisung zusätzlicher Gebiete ist darüber hinaus nicht erforderlich und wäre zudem ein Eingriff in die Planungshoheit der Städte und Gemeinden, dem es aufgrund des substanziellen Raums für die Windenergie an Rechtfertigung fehlt.

Zum weiteren Verfahren

Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen erfolgt die Überarbeitung des Entwurfes des RROP entsprechend der zu beschließenden Abwägungsvorschläge sowohl zeichnerisch als auch schriftlich. Insbesondere die aus dem Bereich Windenergie resultierenden Änderungen bzw. Darstellungen zusätzlicher Flächen berühren die Grundzüge der Planung, so dass ein erneutes Beteiligungsverfahren nach §9 Abs. 3 ROG erforderlich ist. Die Städte und Gemeinden und die TÖB's werden über die erfolgte Abwägung benachrichtigt und die Tabelle im Internet zur Verfügung gestellt. Die Privatpersonen werden hingegen per Brief mit dem Gegenstand der Abwägung zu ihrer Stellungnahme unterrichtet.

Es wird ein 2. Entwurf RROP erstellt, der die wesentlichen Änderungen der Raumansprüche (insbesondere Windenergie) gemäß der Abwägungstabellen enthält. Bei der Änderung der zeichnerischen Darstellung werden auch diejenigen Bauleitpläne berücksichtigt, die die Städte und Gemeinden bis zum 15.09.2019 mit Planreife nach § 33 Abs. 1 BauGB an den Landkreis gemeldet haben. Dies wurde bereits in der HVB-Runde am 5.8.2019 bekannt gegeben. Die Änderung umfasst dabei die Zeichnerische Darstellung, den Verordnungstext und die Begründung sowie den Umweltbericht.

Sobald der überarbeitete Entwurf vorliegt, ist eine erneute Auslegung von vier Wochen sowie zwei weiteren Wochen zur Abgabe der Stellungnahme geplant. Alle Planunterlagen werden, wie im 1. Beteiligungsverfahren auch, in der Kreisverwaltung (Landkreis Friesland, Fachbereich Planung, Bauordnung und Gebäudemanagement, 26441 Jever) während der Öffnungszeiten zur Einsicht ausliegen und stehen digital auf der Homepage des Landkreises Friesland bereit.

Anlage(n):

- 1) Protokoll Erörterungstermin und Präsentation
- 2) HVB-Präsentation
- 3) Übersicht Eingang Stellungnahmen
- 4) Abwägungstabellen TÖB, Private, Kommunen
- 5) Vorschlag Windenergie