

Staatskanzlei NRW
z. H. Herrn Abteilungsleiter
Martin Hennicke
Stadttor 1

40190 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Beigeordneter Rudolf Graaff
Tel.: 0211-4587239

1. Beigeordneter Dr. Marco Kuhn
Tel. 0211-300491300

Beigeordneter Hilmar von Lojewski
Tel.: 030-37711501

Geschäftsführer Markus Moraing
Tel.: 02 21 - 3 77 02 24

Aktenzeichen:
II gr-ko 20.0.4-004/001

Datum: 14.01.2016

Kabinettsbeschlüsse zur Änderung des LEP-Entwurfs Zweites Beteiligungsverfahren vom 15.10.2015 bis 15.01.2016

Sehr geehrter Herr Hennicke,

die Landesregierung hat in ihren Sitzungen am 28.04.2015, am 23.06.2015 und am 22.09.2015 den Entwurf des Landesentwicklungsplans vom 25.06.2013 (LEP-Entwurf) nach Auswertung der im Beteiligungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen beraten und beschlossen, ihn in wesentlichen Teilen zu ändern.

Aufgrund der Änderung des LEP-Entwurfs hat die Landesregierung weiterhin beschlossen, zu den geänderten Teilen ein zweites Beteiligungsverfahren durchzuführen. Von der hierdurch eingeräumten Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme machen wir nachfolgend Gebrauch.

Vorbemerkung und Zusammenfassung

Der überarbeitete LEP-Entwurf greift wichtige Forderungen aus unserer Stellungnahme vom 28.02.2014 auf. Insoweit stellen die Änderungen eine Verbesserung der kommunalen Planungshoheit dar und sind zu begrüßen. Allerdings wurden Anregungen zur Überarbeitung von Festlegungen teilweise nicht berücksichtigt bzw. teilweise in abgeschwächter

Form umgesetzt. Soweit unsere Anregungen gar nicht aufgegriffen wurden, halten wir an unserer Stellungnahme vom 28.02.2014 fest.

In einigen Fällen bleibt der Planentwurf hinter den kommunalen Erwartungen zurück. Dies betrifft insbesondere die Festlegungen zum Siedlungsraum und zum Ausbau der Erneuerbaren Energien. Wir fordern die Landesregierung daher auf, den LEP-Entwurf nach Maßgabe der nachfolgenden Anregungen mit dem Ziel zu überarbeiten, die bestehenden Planungsspielräume der Kommunen für eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Entwicklung zu erhalten. Dabei folgt unsere Stellungnahme der Gliederung des Planentwurfs.

Zusammenfassend möchten wir zunächst unsere wesentlichen Forderungen zu dem Entwurf voranstellen:

- Unterkapitel 1.2 Demographischer Wandel

Die Landesregierung hat sicherzustellen, dass die raumordnungsrechtlichen Festlegungen im neuen LEP und den nachfolgenden Regionalplänen den durch den Zuzug von Flüchtlingen entstehenden Mehrbedarf an neuen Wohnflächen angemessen berücksichtigen. Dazu ist eine ständige Aktualisierung der Bevölkerungsstatistik erforderlich.

- Ziel 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Die neue Systematisierung ist zwar zu begrüßen. Allerdings werden die Voraussetzungen für die Siedlungsentwicklung hierdurch nicht erleichtert. Die Rücknahmepflicht von Darstellungen im Flächennutzungsplan (FNP) für Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht (bisheriges Ziel 6.1-2), muss aufgehoben werden. Dies ist eine der Hauptforderungen der kommunalen Spitzenverbände bei den Festlegungen zur Siedlungsentwicklung, auf deren Einhaltung zur Sicherung kommunaler Bauleitplanung nicht verzichtet werden kann.

Es ist zudem klarzustellen, dass die Berechnungsmethoden zur Wohnbauflächenermittlung und zur Wirtschaftsflächenermittlung nur als Referenzwertverfahren und nicht als starre, verbindlich geltende Berechnungsverfahren zur Anwendung kommen. Gutachten und Konzepte der Gebietskörperschaften zur Wirtschaftsflächenermittlung sollten ebenfalls Berücksichtigung finden, da andernfalls zukünftige Trends und Entwicklungen keinen Zugang in die Bedarfsberechnung finden.

Die aufgehobene Regelung in Absatz 2 des Grundsatzes 6.1-8 wird in abgeschwächter Form fortgesetzt. Vorhandene Brachflächen verhindern nun nicht mehr die Inanspruchnahme von Freiraum, sie reduzieren aber den Bedarf. Solange nicht geklärt ist, ob faktisch nicht verfügbare (z. B. entgegenstehender Eigentümerwille) oder zu wirtschaftlichen Konditionen nicht entwickelbare Brachflächen (z. B. Altlasten, Insolvenz des Eigentümers) von einer Eignung ausgenommen sind, wird diese Regelung aus Gründen mangelnder Bestimmtheit abgelehnt.

- Grundsatz 6.1-2 Leitbild „Flächensparende Siedlungsentwicklung“

Die nun als Grundsatz vorgesehene Festlegung des 5-ha-Ziels lehnen wir aus Gründen fehlender Rechtssicherheit ab, wenngleich das politische Leitbild der Sache nach auch von den kommunalen Spitzenverbänden geteilt wird.

- Ziel 10.2-2 Vorranggebiete für die Windenergienutzung

Die Festlegung von Flächen für die Windenergienutzung im Umfang von insgesamt ca. 54.000 ha lehnen wir weiterhin ab. Aus kommunaler Sicht ist auf raumordnerische Festlegungen für die Windenergienutzung gänzlich zu verzichten. Sie schränken die kommunale Planungshoheit unangemessen ein und führen durch die Ausweisung von Vorranggebieten zu einem erheblichen Abstimmungsbedarf der Kommunen mit den Regionalplanungsbehörden, zu Verzögerungen bei der kommunalen Bauleitplanung und zu praktischen Umsetzungsproblemen.

1. Kapitel 1 „Einleitung“

Neues Unterkapitel „1.2 Demographischen Wandel gestalten“

Im Rahmen der Auswertung der Anregungen des Beteiligungsverfahrens wurde die „Einleitung“ des LEP-Entwurfs (Kapitel 1) neu gefasst. Die Ausführungen zum demographischen Wandel, die bislang unter „1.1 Neue Herausforderungen“ zu finden waren, wurden auf der Grundlage einer aktualisierten Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW vom Frühjahr 2015 für den Zeitraum 2014 bis 2040/60 überarbeitet und in einem eigenen Unterkapitel „1.2 Demographischen Wandel gestalten“ neu platziert. Danach soll die Bevölkerung in NRW von 2014 bis 2025 um etwa 0,9 % zunehmen, bis 2035 wieder auf das Niveau von 2015 absinken und danach kontinuierlich zurückgehen (Seite 4 des Entwurfs vom 22.09.2015). Insofern soll es bei den Grundtendenzen des demographischen Wandels bleiben. Allerdings sollen die Wirkungen später eintreten als bisher erwartet mit der Folge, dass langfristig auch die Wohnflächennachfrage zurückgehen wird. Aufgrund der aktualisierten Daten des demographischen Wandels wurden daher keine Änderungen an den Festlegungen getroffen.

Diesen Ausführungen und den daraus gezogenen Schlussfolgerungen ist zu widersprechen. Sie bilden nicht den seit dem Jahr 2014 massiv angestiegenen Zuzug von Menschen aus Krisenländern im süd- und außereuropäischen Raum nach NRW ab, der nach aktuellen Angaben des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW im Jahr 2015 etwa 231.000 registrierte Menschen erreicht hat, die den Kommunen zugewiesen worden sind, und voraussichtlich auch in den nächsten Jahren auf einem ähnlich hohen Niveau bleiben wird. Denn die aktualisierte Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW mit einem Bevölkerungszuwachs von 0,9 % entspricht bei einem aktuellen Bevölkerungsstand von 17,6 Mio. Menschen in NRW einem Zuwachs von nur 158.000 Menschen. Das Landesbauministerium geht aber davon aus, dass allein durch den Zuzug von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 und dem nachfolgendem Familiennachzug in NRW eine mittelfristige Wohnungsnachfrage durch rund 500.000 Menschen mit einem dauerhaften Bleiberecht entsteht. Das entspricht einem Bevölkerungszuwachs von 2,8 % nur in den Jahren 2015 und 2016.

Für diese Menschen muss angemessener Wohnraum geschaffen werden. Hierfür sind weitere Flächen erforderlich, die in der Bedarfsermittlung des LEP-Entwurfs bislang nicht berücksichtigt worden sind.

Die Landesregierung hat daher sicherzustellen, dass die raumordnungsrechtlichen Festlegungen im neuen LEP und den nachfolgenden Regionalplänen den so entstehenden Mehrbedarf an neuen Wohnflächen berücksichtigen und die Städte und Gemeinden handlungsfähig bleiben, ohne den Anspruch an ein flächensparendes Bauen auf-

zugeben. Dazu ist eine ständige Aktualisierung der Bevölkerungsstatistik erforderlich. Die Erstellung von Bevölkerungsprognosen im Dreijahres-Rhythmus ist angesichts von gravierenden Wanderungszuwächsen in kürzesten Zeiträumen viel zu ungenau. Darüber hinaus sind weitere Ergänzungen im neuen Unterkapitel 1.2 als auch bei den Festlegungen für eine bedarfsgerechte und flächensparende Siedlungsentwicklung und das 5-ha-Ziel erforderlich.

Neues Unterkapitel „1.3 Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ermöglichen“

Im Zuge der Neufassung der „Einleitung“ des LEP-Entwurfs (Kapitel 1) wurde zudem ein eigenes Unterkapitel zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung geschaffen, in dem konkrete Ausführungen zur Bedeutung der räumlichen Entwicklung für einen attraktiven Wirtschaftsstandort gemacht werden. Darin heißt es u. a., dass „ein am Bedarf der Wirtschaft orientiertes Flächenangebot unter Berücksichtigung der teilräumlichen Gegebenheiten in NRW ein Ziel der Landesregierung“ (Seite 6 des Entwurfs vom 22.09.2015) ist.

Dies ist zu begrüßen. Da die Belange des Mittelstandes und der Wirtschaft im Erstentwurf des LEP nicht ausreichend berücksichtigt waren, hatten wir ein eigenes Kapitel zu wirtschaftlichen Aspekten gefordert und gemeinsam mit den Wirtschaftskammern einen Vorschlag für ein entsprechendes Kapitel „Wirtschaft“ erarbeitet, in dem der Bedarf an Wirtschaftsflächen für ein differenziertes Gewerbe- und Industrieflächenangebot dargestellt wird. Positionen aus diesem Vorschlag haben Eingang in das neue Unterkapitel gefunden.

Auf Seite 10 wird auf die weichen Standortfaktoren eingegangen. Hier fehlt neben den Angeboten für Sport, Erholung, Freizeit und Tourismus das Kulturangebot. Zudem sollte es ergänzend heißen: „...*lebenswerte Städte und Gemeinden*...“.

Neues Unterkapitel „1.4 Natur, erneuerbare Ressourcen und Klima schützen“

Auf Seite 15 des ebenfalls neuen Unterkapitels „1.4 Natur, erneuerbare Ressourcen und Klima schützen“ ist ausgeführt, dass ca. 15 % der Landesfläche als Kernflächen eines alle Landesteile umfassenden Biotopverbundes erfasst und im LEP für den Schutz der Natur festgelegt werden sollen. 15 % der Landesfläche ist eine hohe Hürde, die nicht in allen Landesteilen gleichermaßen gelten kann. Gegen die Ausweitung des Biotopverbundes auf mindestens 15% der Landesfläche wurden auch im Rahmen der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und in der Stellungnahme des VKU zum Entwurf des Landesnaturschutzgesetzes NRW Bedenken geäußert. Wie dort bereits gefordert, soll der im Bundesnaturschutzgesetz vorgesehene Flächenanteil von 10 % nicht überschritten werden.

Unter den Abschnitt „Ressourcen langfristig sichern“ gehört zudem der Erhalt von landwirtschaftlichen Flächen als regionale Ernährungsgrundlage für unsere Bevölkerung.

2. Kapitel 2 „Räumliche Struktur des Landes“

Ziel 2-1 Zentralörtliche Gliederung

Die zentralörtliche Gliederung bleibt gegenüber dem LEP 1995 unverändert. Es bleibt damit bei einem dreistufigen System, das insbesondere auf der Stufe der Mittelzentren Kommunen sehr unterschiedlicher Größe und Bedeutung einer gemeinsamen Funktionsstufe zuordnet. In polyzentralen Verdichtungsräumen mit vielfachen Funktionsüberlagerungen versagt das klassische dreistufige System der räumlichen Zuordnung und Abgrenzung von unterschiedlichen Versorgungsfunktionen. Die Komplexität des faktischen zentralörtlichen Standortgefüges unterstreicht das Erfordernis, das zentralörtliche System in der Landesplanung während der Geltungsdauer des neuen LEP zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum

Das Ziel fordert die planerische Unterscheidung von Siedlungsraum, der vorrangig Siedlungsfunktionen wie Wohnen und Gewerbe erfüllen soll, und Freiraum, der vorrangig der Freiraumnutzung zur Verfügung stehen soll.

Die Festlegung wird nunmehr um die Klarstellung ergänzt, dass sich in den im Freiraum „gelegenen Ortsteilen eine Siedlungsentwicklung vollziehen“ kann. Bei diesen Ortsteilen handelt es sich um solche mit weniger als 2.000 Einwohnern. Nach den Kategorien der Raumordnung werden sie nicht dem Siedlungsraum (ASB und GIB) zugerechnet, sondern dem Freiraum. Mit dieser Ergänzung des Ziels 2-3 korrespondiert die Streichung des Grundsatzes „6.2-3 Eigenentwicklung untergeordneter Ortsteile“ in Kapitel 6.

Die Änderung ist zu begrüßen. Sie entspricht unserer Forderung, den kommunalen Planungsspielraum zu erhöhen, da aufgrund der Regelung des jetzt gestrichenen Grundsatzes 6.2-3 in kleineren, dem regionalplanerischen Freiraum zugeordneten Ortsteilen eine Entwicklung kaum noch möglich war.

Die Ergänzung in Ziel 2-3 stellt nunmehr auch klar, dass die Siedlungsentwicklung von diesen Ortsteilen nicht nur am Bedarf der dort ansässigen Bevölkerung ausgerichtet wird, sondern auch den Bedarf von vorhandenen Betrieben berücksichtigen soll. Dies ist eine Verbesserung, reicht aber noch nicht vollständig aus. Denn in großen, dünnbesiedelten Flächengemeinden gibt es Ortsteile mit weniger als 2.000 Einwohnern, die eine Versorgungsfunktion für andere, noch kleinere Ortsteile übernehmen. Zur Sicherung des vorhandenen Angebots an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen in diesen versorgenden Ortsteilen muss ihnen eine Siedlungsentwicklung - auch im Außenbereich - zugestanden werden, die über den Eigenbedarf der Einwohner dieses Ortsteils hinaus geht. Diese Ergänzung sollte in die Erläuterungen zu dieser Festlegung aufgenommen werden.

Außerdem wird in Ziel 2-3 ein Ausnahmetatbestand neu aufgenommen, wonach im regionalplanerisch gesicherten Freiraum im Wege der Bauleitplanung ausnahmsweise Sonderbauflächen für bestimmte Vorhaben ausgewiesen werden können. Dies betrifft zum einen Bauvorhaben, die einer zugehörigen Freiflächennutzung untergeordnet sind, wie z. B. Clubgebäude an Golfplätzen oder Naturschutzstationen. Zum anderen werden damit Vorhaben des Bundes oder Landes nach § 37 BauGB erfasst, bei denen die „besondere öffentliche Zweckbestimmung“ die Sonderbaufläche im Freiraum aus-

nahmsweise erfordert. Hierbei kann es sich beispielsweise um Justizvollzugsanstalten oder forensische Kliniken handeln, die ihren Standort nicht im Siedlungsraum haben können. Damit wird auch zugleich klargestellt, dass diese Vorhaben nicht unter den Begriff "Siedlungsentwicklung" fallen.

3. Kapitel 4 „Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel“

Ziel 4-3 Klimaschutzplan

Die Zielbestimmung, wonach die Raumordnungspläne diejenigen Festlegungen des Klimaschutzplans umsetzen, die gemäß § 6 Abs. 6 Klimaschutzgesetz NRW für verbindlich erklärt worden sind, soweit sie durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können, soll ersatzlos gestrichen werden. Dies ist zwar zu begrüßen, allerdings bleibt die o.g. Verpflichtung aufgrund einer gleichlautenden Regelung in § 12 Abs. 7 Landesplanungsgesetz (LPIG), der im Zuge der Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes im Jahr 2013 entsprechend geändert worden war, bestehen. Die im LEP-Entwurf gestrichene Zielbestimmung wirkt also durch die gesetzliche Regelung weiter. Insoweit halten wir an der Forderung aus unserer Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes vom 16.02.2012 fest, in der wir die gesetzliche Vorgabe zur Festlegung von Vorgaben aus dem Klimaschutzplan in Raumordnungsplänen abgelehnt haben.

Die in § 12 Abs. 7 LPIG vorgesehene Umsetzungspflicht von Festlegungen des Klimaschutzplans in den Regionalplänen widerspricht dem in den §§ 4 und 5 Raumordnungsgesetz (ROG) normierten Verhältnis von Fachplanung zur Raumordnung. Diese Normen schreiben den umgekehrten Fall vor, nämlich die Bindungswirkung der Fachplanungsträger an raumordnerische Festlegungen. Wenn aber - wie im vorliegenden Fall - die Raumordnung Maßnahmen des Klimaschutzplans konkretisieren muss, kann sie nicht mehr ihre Aufgabe als Gesamtplanung erfüllen und unterschiedliche Fachplanungen und Nutzungsansprüche an den Raum koordinieren und ausgleichen. Sie wird zum Ausführungsinstrument einer Fachplanung degradiert. Dieser Systembruch begegnet rechtlichen Bedenken.

Raumordnung und Landesplanung bilden im Gegensatz zur fachlich-sektoral ausgerichteten Fachplanung (z. B. für Klimaschutz, Verkehr, Wirtschaft, Verteidigung oder Abfallentsorgung) eine übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende räumliche Gesamtplanung, deren Sinn und Ziel es ist, die vielfältigen Raumnutzungsansprüche, die an den knappen und nicht beliebig vermehrbaren Raum gestellt werden, frühzeitig bestmöglich zu harmonisieren und zu koordinieren. Die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung müssen daher ebenso Gegenstand von planerischen Abwägungsprozessen sein, wie andere Belange. Daher können bestimmte Maßnahmen des Klimaschutzplans nicht als raumordnerische Festlegungen zur Umsetzung vorgegeben werden, sondern müssen selbst Gegenstand des Abwägungsprozesses im Rahmen der Aufstellung oder Änderung eines Raumordnungsplans sein. Der Landesplanungsbehörde bzw. den Regionalplanungsbehörden kann der Abwägungsvorgang, in welchem Verhältnis eine Maßnahme des Klimaschutzplans zu anderen legitimen Ansprüchen an den Raum steht oder wie sich die Klimaschutzmaßnahme dann diesen Ansprüchen gegenüber durchsetzt, nicht abgenommen werden. Mit der Beschneidung des regionalplanerischen Abwägungserfordernisses und Ermessensspielraums wird mittelbar auch die kommunale Planungshoheit in unzulässiger Weise eingeschränkt.

Insofern besteht das Erfordernis, auch § 12 Abs. 7 LPIG zu streichen. Dies muss im Zuge des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zur Neufassung bzw. Änderung des Landesplanungsgesetzes berücksichtigt werden (DS 16/9809 und DS 16/9805). Die Landesregierung hat mit ihrem Beschluss, die Zielbestimmung „4-3 Ziel Klimaschutzplan“ aufzugeben, einen ersten wichtigen Schritt getan. Dies ist zu begrüßen. Die mit dem Wegfall dieser Regelung verfolgte Aufhebung der Verknüpfung von Klimaschutzplanung und Raumordnungsplanung entfaltet aber nur dann seine Wirkung, wenn sie auch für § 12 Abs. 7 LPIG zum Tragen kommt.

4. Kapitel 5 „Regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit“

Grundsatz 5-2 Europäischer Metropolraum Nordrhein-Westfalen

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände und des VKU sind alle Regionen in Nordrhein-Westfalen – ob Metropolregion, Regiopolregionen oder ländlicher Raum – gleichrangig zu unterstützen und zu fördern. Raumordnung als eine zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung eines Raumes darf auf Landesebene gegebene unterschiedliche Raum- und Strukturformate nicht selektiv präferieren und das Gebot einheitlicher Lebensverhältnisse damit gefährden.

Die Neuschaffung des Begriffs „Metropolraum NRW“ zur Positionierung und Außen- darstellung des Landes sehen wir als wenig zielführend an, da hier offenbar eine Vermischung von Begrifflichkeiten erfolgt, der keine klare Definition zugrunde liegt. Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb dem gesamten Land NRW der „Metropol“-Begriff gleichsam übergestülpt wird.

5. Kapitel 6 „Siedlungsraum“

Ziel 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Die bisher vorgesehenen Festlegungen zur Siedlungsentwicklung „6.1-1 Ziel Ausrichtung der Siedlungsentwicklung“, „6.1-2 Ziel Rücknahme von Siedlungsflächenreserven“, „6.1-10 Ziel Flächentausch“ und „6.1-11 Ziel Flächensparende Siedlungsentwicklung“ werden in einem neuen „Ziel 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung“ zusammengefasst. Hierdurch sollen Doppelungen vermieden und die Vorgehensweise für eine flächensparende und bedarfsgerechte Neuausweisung von Siedlungsraum verständlicher dargestellt werden.

Die Systematisierung ist zu begrüßen. Allerdings werden die Voraussetzungen für die Siedlungsentwicklung hierdurch nicht erleichtert, da die Rücknahmepflicht von Darstellungen im Flächennutzungsplan (FNP) für Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht (bisheriges Ziel 6.1-2), nicht aufgehoben werden soll. Der Wegfall dieser Rücknahmepflicht ist eine der Hauptforderungen der kommunalen Spitzenverbände bei den Festlegungen zur Siedlungsentwicklung, auf deren Einhaltung zur Sicherung kommunaler Bauleitplanung nicht verzichtet werden kann.

Diese Zielfestlegung widerspricht dem in § 1 Abs. 3 ROG verankerten Gegenstromprinzip, das eine wesentliche Leitvorstellung der Raumordnung darstellt; nach dem Gegenstromprinzip erfolgt nicht nur ein Einfügen der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisses des Gesamtraumes, sondern ebenso eine Berücksichtigung der Ge-

gebenheiten und Erfordernisse der Teilräume durch den Gesamtraum. Darüber hinaus widerspricht es auch dem Charakter eines FNPs, der (langfristig und zukunftsorientiert) die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung für die Stadt/das Gemeindegebiet definiert und Wachstumspotentiale auch dann aufzeigen soll, wenn diese ggf. kurz- oder mittelfristig nicht aktivierbar sein sollen. Der FNP wird zudem in seinem umfangreichen Aufstellungsprozess nicht nur von einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung flankiert, sondern auch fortlaufend mit der höheren Verwaltungsbehörde, der Bezirksregierung, abgestimmt und schließlich durch diese genehmigt. Aus dieser intensiven Abstimmung der Bauleitplanung mit der Regionalplanung leitet sich ein Vertrauensschutz für die entsprechende Planung ab, der hier unterlaufen werden soll.

Praktisch konterkariert die im LEP in Aussicht genommene Regelung einerseits eine vorausschauende und längerfristige Flächenpolitik der Kommunen und nimmt ihnen andererseits zugleich auch die Möglichkeit, zeitnah und flexibel zu reagieren, um alternative Flächenpotentiale erschließen zu können. Diese Notwendigkeit zeigt sich in der gegenwärtigen Situation, in der schnellst möglich Wohnraum für Flüchtlinge außerhalb provisorischer Notunterkünfte geschaffen werden muss. Dies setzt Reserven an baureifen Flächen voraus. Im Rahmen der kommunalen Planungshoheit und einer verantwortungsvollen Stadtentwicklungspolitik ist es daher von zentraler Bedeutung, weiterhin Flächen für unvorhersehbare Situationen vorzuhalten. Zudem wirkt sich ein hinreichendes Angebot an Siedlungsreserven dämpfend auf Bodenpreissteigerungen aus. Hingegen gehen von Flächenreserven, die nicht in Anspruch genommen werden, i.d.R. auch keine negativen Auswirkungen aus.

Die Regelung wird von den kommunalen Spitzenverbänden daher nur in Form eines „Grundsatzes“ des LEP akzeptiert, der sich auf die Rücknahme von Festlegungen in Regionalplänen beschränkt. Es muss zudem klargestellt werden, dass sich die in Regionalplänen vorgesehene Rücknahme von Siedlungsflächen nur auf Flächen beziehen kann, die noch nicht oder nicht mehr in einem FNP als Bauflächen dargestellt werden. Das bedeutet, dass bereits eine Darstellung von Bauflächen im FNP und nicht erst eine Festsetzung von Baugebieten im Bebauungsplan eine Rücknahme im Wege der Anpassung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ausschließt.

Auch die nun im LEP festgeschriebene Pflicht zum "Flächentausch" ist bereits seit vielen Jahren in zahlreichen Kommunen gängige Praxis und erfordert daher keine landesplanerische Zielbestimmung; dies gilt insbesondere für Flächen mit Nutzungshemmnissen, die die tatsächliche Entwicklung von Bauland verhindern, und die vorrangig aufgegeben werden sollen, bevor an anderer Stelle im Freiraum auf Flächen zurückgegriffen wird. Jedoch kann aus Gründen des Wohnbedarfs oder des Gewerbeflächenbedarfs in dem einen Teil des Stadtgebietes eine Entwicklung bzw. Umwandlung von Freiraum in Siedlungsfläche notwendig werden. Eine solche Umwandlung in Siedlungsfläche darf aber nicht davon abhängig gemacht werden, dass an anderer Stelle im (großflächigen) Gemeindegebiet eine Reservefläche, die zeitlich nachfolgend entwickelt werden könnte, in Freiraum umgewandelt werden muss. Dort, wo Flächentausch bereits seit Jahren praktiziert wird, stoßen die Möglichkeiten der Flächenverrechnung und des Flächentausches bereits an Grenzen. In der Praxis zeigt sich, dass abhängig von den jeweiligen örtlichen Konstellationen der Anspruch eines „mindestens gleichwertigen“ Flächentausches nicht immer (zeitnah) erfolgen kann, während in anderen Planungsfällen bzw. Konstellationen durchaus auch übergleichwertiger Flächentausch realisiert wird. Die Festlegung „gleichwertig“ ist zu starr und nicht praxisgerecht.

Wesentliche Neuerungen enthalten die Erläuterungen des neuen Ziels 6.1-1 im Bezug auf die Frage, was „Bedarfsgerechtigkeit“ im Rahmen der Siedlungsentwicklung ist. Insoweit werden konkrete Hinweise zur Berechnung des Wohnflächenbedarfs und des Gewerbeflächenbedarfs aufgenommen, die im Ergebnis eine Überarbeitung der Methoden für den regionalplanerischen Flächenbedarf darstellen und sich an dem Gutachten von Prof. Dr. Vallée von der RWTH Aachen zur „Bedarfsberechnung für die Darstellung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) und Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen (GIB) in Regionalplänen“ orientieren. Dazu ist folgendes festzustellen:

- Wohnbauflächenermittlung

Für die Ermittlung der Wohnflächenbedarfe wird eine landeseinheitliche Berechnungsmethode vorgegeben, von der die Regionalplanungsbehörden in begründeten Fällen, z. B. auf der Grundlage empirischer Ermittlungen, abweichen dürfen.

Zwar ist ein einheitliches Modell zur Bedarfsberechnungen für ASB, das für alle Regionalplanungsbehörden gilt, zu begrüßen. Es kann aber die zukünftigen Flächenbedarfe nur auf der Grundlage der bisherigen Entwicklung anhand allgemeiner Prognosen abbilden. Örtliche Besonderheiten bleiben systembedingt ebenso unberücksichtigt wie beispielsweise die Änderung des Wanderungs- oder Ansiedlungsverhaltens.

Außerdem muss das Berechnungsmodell den durch den anhaltenden Zuzug von Menschen aus Krisenländern im süd- und außereuropäischen Raum entstehenden Bedarf an zusätzlichem Wohnraum bei der Bedarfsermittlung für Wohnbauflächen berücksichtigen. Dazu ist eine ständige Aktualisierung der Bevölkerungsstatistik erforderlich.

In die Erläuterungen ist daher die Klarstellung aufzunehmen, dass die Berechnungsmethode (nur) einen grundsätzlichen Orientierungsrahmen darstellt und daher offen ist für die Berücksichtigung der tatsächlichen örtlichen Entwicklungen und Bedarfe. Insoweit muss sichergestellt sein, dass die Bezirksplanungsbehörden auf der Grundlage belastbarer kommunaler Bedarfsanalysen von den Gemeinden nachgewiesene Flächenbedarfe nach dem Gegenstromprinzip zu berücksichtigen haben.

- Wirtschaftsflächenermittlung

Dem gegenüber soll der Bedarf an neuen Wirtschaftsflächen auf der Grundlage einer Trendfortschreibung der Daten des Siedlungsflächenmonitorings ermittelt werden. Dazu wird für jeweils eine Region (mindestens einen Kreis) die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme der letzten mindestens zwei Monitoringperioden mit der Zahl der Jahre des Planungszeitraums multipliziert. Die so ermittelten Bedarfe können um einen Planungs- bzw. Flexibilitätszuschlag von bis zu 10 %, in begründeten Ausnahmefällen maximal bis zu 20 % erhöht werden.

Bereits nach der noch geltenden GIFPRO-Methode (Gewerbe- und Industrieflächenprognose) wird bei der Ausweisung von Wirtschaftsflächen generell ein regionalplanerischer Zuschlag von 20 % berücksichtigt. Auf einen Zuschlag in dieser Höhe kann – unabhängig davon, wie er bezeichnet wird – auch in Zukunft nicht

verzichtet werden. Darüber hinaus muss er in begründeten Ausnahmefällen auf mindestens 30 % erhöht werden können.

Aus planungspraktischer, wirtschaftsfördernder und kommunalpolitischer Sicht müssen Flächen für Planungsvarianten zur Verfügung stehen, von denen nur die tatsächlich benötigten Flächen zu Gewerbe- und Industriegebieten entwickelt werden. Nur eine solche Flächenverfügbarkeit trägt dazu bei, Abhängigkeiten von Bodeneigentumsverhältnissen zu minimieren, Bodenpreisteigerungen einzudämmen und Entwicklungsblockaden zu verhindern. Diese grundlegenden Rahmenbedingungen müssen auch weiterhin gewährleistet sein. Kommunen müssen auf örtliche Bedarfe und Entwicklungen flexibel und zeitnah reagieren können. Im Übrigen ist mit der Festlegung von GIB ein Gewerbe- oder Industriegebiet weder bauleitplanerisch gesichert noch tatsächlich entwickelt. Die Festlegung verbessert nur den kommunalen Planungsspielraum, um schneller auf konkrete Bedarfe reagieren zu können, da Regionalplanänderungsverfahren langwierig sind und Investitionsmaßnahmen unnötig verzögern.

Des Weiteren muss die Bedarfsermittlung auf der Grundlage der Daten des Siedlungsflächenmonitorings berücksichtigen, dass hier nur ein Trend (aus der Vergangenheit in die Zukunft) fortgeschrieben wird. Auch berücksichtigt die landesweite Bevölkerungsprognose von IT.NRW weder kommunale Strategien gegen Bevölkerungsverlust oder für Bevölkerungswachstum noch die Bereitschaft der einzelnen Kommunen in Wachstumsregionen, die für das prognostizierte Bevölkerungswachstum erforderlichen Siedlungsflächen überhaupt zu entwickeln bzw. auszuweisen. Eine ausschließliche Orientierung an den Prognosedaten von IT.NRW könnte zu deutlichen Fehlinvestitionen in die Infrastruktur führen. Es sollten daher die Gutachten und Konzepte der Gebietskörperschaften ebenfalls Berücksichtigung finden, da andernfalls zukünftige Trends und Entwicklungen keinen Zugang in die Bedarfsberechnung finden und nicht zuletzt auch um die ohnehin zeitaufwändigen Verfahren zur Verteilung der für die Region ermittelten Bedarfe auf die Gebietskörperschaften zu beschleunigen.

Auch dürfen Kommunen nicht benachteiligt werden, die aufgrund von faktischen oder planerischen Entwicklungshindernissen Wirtschaftsflächen nicht bedarfsgerecht ausweisen konnten. Die Ursachen einer unterdurchschnittlichen Flächenentwicklung müssen daher analysiert und ggf. als Sonderbedarfe ausgeglichen werden.

Hinzu kommt, dass bei der Berechnung des Flächenbedarfs die Gefahr besteht, dass die in den Regionalplänen für die Wirtschaft zur Verfügung gestellten Bruttoflächen nicht zu einem ausreichenden Flächenangebot auf der Netto-Seite führen. Am Beispiel von 24 regionalplanerisch gesicherten Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen (GIB) aus allen Landesteilen in NRW ist im Auftrag von IHK NRW von dem Büro für Gewerbe- und Freiraumplanung, Prof. Dr. Gerd Hennings, und die STADTRAUMKONZEPT GmbH untersucht worden, welche Unterschiede zwischen regionalplanerisch gesicherter und tatsächlich gewerblich nutzbarer Fläche bestehen (IHK NRW, „Nordrhein-Westfalen: Vom Brutto zum Netto“). Über alle Untersuchungsgebiete ergab sich im Mittel, dass nur rund 2/3 der GIBs tatsächlich auch gewerblich genutzt werden können. Das andere Drittel wird anderweitig, etwa für Grünflächen, Ausgleichsflächen oder Verkehrsflächen, eingesetzt. Bei Bebauungsplänen, die ab dem Jahr 2000 aufgestellt worden sind, betrug der Netto-Brutto-Anteilswert sogar nur noch 57 %. Die Ursachen für diese

Flächenverluste sieht der Gutachter in vielfältigen neueren planungs- und umweltrechtlichen Regelungen, die die Entwicklung der Flächen erheblich einschränken. Diese Restriktionen müssen daher durch eine Erhöhung des Umfangs der zukünftigen Flächenausweisungen regionalplanerisch ausgeglichen werden.

In den weiteren Erläuterungen werden Vorgaben für die Anrechnung von planerisch verfügbaren Brachflächen und betriebsgebundenen Erweiterungsflächen auf den Wirtschaftsflächenbedarf gemacht. Während betriebsgebundene Erweiterungsflächen i. d. R. zur Hälfte anzurechnen sind, werden Brachflächen mit der Teilmenge angerechnet, die sich für eine bauliche Nutzung eignet und bereits als Siedlungsfläche festgelegt ist.

Damit wird die jetzt aufgehobene Regelung in Absatz 2 des Grundsatzes 6.1-8 in abgeschwächter Form fortgesetzt. Vorhandene Brachflächen verhindern nun nicht mehr die Inanspruchnahme von Freiraum, sie reduzieren aber den Bedarf. Dabei bleibt unklar und ohne Definition, was unter dem Begriff der „Eignung für eine bauliche Nutzung“ zu verstehen ist. Solange aber nicht geklärt ist, ob faktisch nicht verfügbare (z. B. entgegenstehender Eigentümerwille) oder zu wirtschaftlichen Konditionen nicht entwickelbare Brachflächen (z. B. Altlasten, Insolvenz des Eigentümers) von einer Eignung ausgenommen sind, muss diese Regelung aus Gründen mangelnder Bestimmtheit abgelehnt werden.

Der Wegfall der Bedarfsanrechnung und Bedarfsprüfung bei der Entwicklung von Brachflächen empfiehlt sich aber auch aus anderen Gründen. Um das Ziel der Innenentwicklung zu stärken und die Mobilisierung von Brachflächen zu forcieren, benötigt die Brachflächenentwicklung einen Vorteil gegenüber der Siedlungsentwicklung unbelasteter Flächen. Dieser Bonus soll einen gewissen Ausgleich für die vielfältigen Hemmnisse bieten, die in finanzieller und tatsächlicher Hinsicht bei der mitunter langwierigen Sanierung, schwierigen Erschließung und kostspieligen Entwicklung von Bau- und Gewerberuinen und von Altlastengrundstücken bestehen und dadurch einen Anreiz auslösen, sich diesen Problemimmobilien zuzuwenden.

Grundsatz 6.1-2 Leitbild „Flächensparende Siedlungsentwicklung“

Die als Zielbestimmung in „Ziel 6.1-11 Flächensparende Siedlungsentwicklung“ vorgesehene Pflicht, das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche in NRW bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf „netto null“ zu reduzieren, soll aufgegeben und als Grundsatz der Raumordnung in eine neue Regelung „6.1-2 Grundsatz Leitbild Flächensparende Siedlungsentwicklung“ aufgenommen werden. Wir hatten in unserer Stellungnahme vom 28.02.2014 die als raumordnerisches Ziel vorgesehene strikte Festlegung des 5-ha-Ziels aus rechtlichen Gründen (mangelnde Bestimmbarkeit) abgelehnt, das 5-ha-Ziel allerdings als politisches Leitbild grundsätzlich mitzutragen.

Insofern stellt die Abstufung des 5-ha-Ziels auf einen Grundsatz der Raumordnung eine Verbesserung dar, wenngleich nach wie vor unklar bleibt, welchen Anteil die sechs Planungsregionen und die 396 Städte und Gemeinden in NRW von diesem 5-ha-Ziel jeweils im Rahmen ihrer Siedlungsflächenentwicklung umsetzen sollen und wie dieser Anteil bestimmt werden soll. Die Regelung ist daher zu unbestimmt.

Zudem wird die Problematik dieser raumordnerischen Festlegung an der aktuellen Flüchtlingszuwanderung deutlich. Nach der Modellrechnung des MBWSV und der NRW.Bank vom November 2015 werden – wie oben unter 1. dargestellt – infolge des Zuzugs in den Jahren 2015 und 2016 und des Familiennachzugs 500.000 Menschen dauerhaft in NRW bleiben und Wohnraum benötigen. Die in ihren Annahmen sehr zurückhaltende Modellrechnung geht davon aus, dass für diese Menschen nach Abzug des aktivierbaren Wohnungsleerstandes 130.000 neue Wohnungen errichtet werden müssen. Der LEP-Entwurf legt für die Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs siedlungsstrukturtypische Dichtewerte zugrunde, die im ländlichen Raum bei 20 Wohneinheiten (WE) / Hektar Bruttofläche (ha) beginnen und im hochverdichteten großstädtischen Raum bei 60 WE / ha enden (Seite 53 LEP-Entwurf). Geht man für die Berechnung des Wohnflächenbedarfs nur für die oben genannten bleibeberechtigten Flüchtlinge aus den Jahren 2015 und 2016 von einem Mittelwert von 40 WE / ha aus, dann wäre Flächen in einem Umfang von 3.250 ha zu überbauen. Das entspricht einem Flächenverbrauch von fast 9 ha / Tag. Sicherlich werden diese Flächen nicht innerhalb eines einzigen Jahres und nicht nur durch die Ausweisung neuer Baugebiete „verbraucht“. Aber das 5-ha-Ziel erfasst alle Flächenbedarfe, also den (ohne Flüchtlingsbedarfe) regulären Wohnungsbaubedarf von aktuell jährlich 60.000 Wohnungen in NRW, den Bedarf an Gewerbe- und Industrieflächen und den Bedarf für überörtliche Verkehrswege. Diese Entwicklungsbedarfe werden in der Summe das 5 ha-Ziel deutlich „reißen“. Allein die aktuelle Situation zeigt insofern, dass ein solches Ziel die tatsächlichen Entwicklungen und Bedarfe nicht abbilden kann.

Hinzu kommt, dass nach überwiegender Auffassung die amtliche Flächenstatistik, die der Ermittlung des „Flächenverbrauchs“ nach dem 30-ha-Ziel der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ der Bundesregierung bzw. dem 5-ha-Ziel auf NRW-Ebene zugrunde liegt, überholt ist. Das 30- bzw. 5-ha-Ziel stellt bekanntlich auf die statistisch ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV-Flächen) ab, zu denen neben Verkehrsflächen, Betriebsflächen sowie Gebäude- und gebäudebezogenen Freiflächen auch Erholungsflächen, Friedhofsflächen, Parks, Sportanlagen, Grünanlagen und Ausgleichsflächen zählen. Die letztgenannten Flächen führen nicht zu einem dauerhaften Verlust der ökologischen Funktion von Böden, sondern - im Gegenteil - ihre Entwicklung geht oftmals einher mit einer Entsiegelung von Flächen und der Schaffung von Kaltluftschneisen, die im Zuge des Klimaschutzes zur Durchlüftung von hochverdichteten Stadtteilen notwendig sind.

Zieht man die „naturbelassenen Flächen“ von den SuV-Flächen ab, liegt der Grad des „Flächenverbrauchs“ in NRW bereits heute bei 6 ha und nicht bei 10 ha pro Tag. Allerdings schnellte vor einigen Jahren der durchschnittliche Flächenverbrauch signifikant in die Höhe, als das Begleitgrün von Straßen und Wegen in die Statistik einbezogen wurde, obwohl keine neuen Verkehrsflächen entstanden waren. Auch die Erhebung der IHK.NRW zur Gewerbeflächenentwicklung zeigt diese Verfälschungstendenzen auf, wonach 47 % der Fläche von neuen Gewerbe- und Industriegebieten nicht für die betriebliche Nutzung zur Verfügung steht, obwohl 100 % dem Flächenverbrauch zugeordnet werden.

Daher sollte angesichts der unklaren Definition und der nicht näher bestimmten statistischen Erhebungsmethode aus Gründen der Rechtssicherheit auf die Festlegung des 5-ha-Ziels als Grundsatz der Raumordnung verzichtet werden. Dennoch wird das 5-ha-Ziel als politisches Ziel von den kommunalen Spitzenverbänden nach wie vor ausdrücklich unterstützt.

Ziel 6.1-4 Keine bandartigen Entwicklungen und Splittersiedlungen

Wie bereits im Rahmen unserer Stellungnahme vom 28.02.2014 dargestellt, sollte auch das Ziel 6.1-4 als Grundsatz herabgestuft werden. Dies würde im Einzelfall mehr Raum für flexiblere Entscheidungen ermöglichen, die den örtlichen Situationen und Bedürfnissen besser entsprechen können.

Grundsatz 6.1-6 Vorrang der Innenentwicklung

Die bisher als Zielbestimmung vorgesehene Regelung, wonach Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich haben, soll als Grundsatz der Raumordnung umgewandelt werden. Dies ist zu begrüßen. Die Abstufung entspricht unserer Forderung.

Grundsatz 6.1-8 Wiedernutzung von Brachflächen

Der Grundsatz sieht vor, dass durch Flächenrecycling Brachflächen neuen Nutzungen zugeführt werden sollen. Auf die Vorgabe in Abs. 2, dass eine Neudarstellung von Siedlungsflächen auf Freiflächen nur erfolgen soll, wenn auf der Grundlage des Siedlungsflächenmonitorings nachgewiesen wird, dass keine geeigneten Brachflächen zur Verfügung stehen, wird verzichtet. Dies ist zu begrüßen und entspricht unserer Anregung.

Im Zuge der anstehenden Entwicklung einer Brachfläche ist für die dafür ggf. notwendig werdende Änderung von GIB in ASB ein förmliches Änderungsverfahren des Regionalplans erforderlich. Zur Erleichterung der Wiedernutzung von Brachflächen sollte klargestellt werden, dass das Änderungsverfahren in der Praxis der Regionalplanungsbehörden nicht mit Bedarfsprüfungen und ggf. mit Forderungen nach der Aufgabe oder dem Tausch von Siedlungsflächen verknüpft wird. Um die Entwicklung von Brachflächen, die im Siedlungszusammenhang und nicht isoliert im Freiraum liegen, zu erleichtern, sollte – auch im Sinne des Grundsatzes Ziel 6.1-6 „Vorrang der Innenentwicklung“ – neben der Bedarfsberechnung und –anrechnung auch auf eine Änderung des Regionalplans vor Satzungsbeschluss des Bebauungsplans verzichtet werden. Dies sollte insbesondere für Maßnahmen gelten, die einen Flächenbedarf von 10 ha überschreiten und daher gemäß § 35 Abs. 2 LandesplanungsgesetzDVO im Regionalplan in der Regel zeichnerisch darzustellen sind. Die Regionalpläne würden dann auf der Grundlage der Änderung des FNP oder des B-Plans nachträglich angepasst. Dieses Verfahren sollte in die Erläuterungen zum Grundsatz 6.1-8 aufgenommen werden.

Grundsatz 6.2-1 Ausrichtung auf zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche

Die bislang als Zielbestimmung ausgekleidete Festlegung „6.2-1 Zentralörtlich bedeutsame allgemeine Siedlungsbereiche“ soll zukünftig als Grundsatz der Raumordnung abgestuft werden. Dies entspricht unserer Anregung. Darüber hinaus wird das Ziel „6.2-4 Räumliche Anordnung neuer Allgemeiner Siedlungsbereiche“ als neuer Absatz 2 in den neuen Grundsatz 6.2-1 integriert und damit ebenfalls zu einem Grundsatz abgestuft. Der so geschaffene neue Grundsatz erhält die neue Bezeichnung „6.2-1 Ausrichtung auf zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“.

Diese Änderungen sind zu begrüßen, da sie die Regelungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf solche Allgemeinen Siedlungsbereiche, die über ein räumlich

gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen, einer Abwägung zugänglich machen. Dennoch bleibt unklar, was unter "zentralörtlich bedeutsamer allgemeiner Siedlungsbereich" zu verstehen ist und wie diese abzugrenzen sind. Es besteht somit die Gefahr der uneinheitlichen Handhabung und Interpretation durch die Regionalplanungsbehörden.

Zu begrüßen ist auch, dass in den Erläuterungen konkrete Ausnahmen aufgeführt werden, in denen von der vorrangigen Entwicklung dieser zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche (zASB) zugunsten von (herkömmlichen) ASB abgesehen werden kann. Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn topographische oder naturräumliche Gegebenheiten oder vorrangige Schutz- oder Nutzungsfunktionen (Naturschutz- oder Hochwasserschutzgebiete) einer Angliederung an einen zASB entgegen stehen, ebenso wenn ein neuer ASB in der Hauptsache für gewerbliche Betriebe vorgesehen ist.

Schließlich findet die Klarstellung in den Erläuterungen Zustimmung, dass kleinere Ortsteile (mit weniger als 2.000 Einwohnern) als ASB dargestellt werden sollen, wenn sie im Zuge ihrer Eigenentwicklung über die Darstellungsschwelle von 2.000 Einwohnern hinauswachsen.

Mit den Änderungen des 6.2-1 und des 6.2-4 geht die Streichung des Grundsatzes „6.2-3 Eigenentwicklung untergeordneter Ortsteile“ einher, die mit der Ergänzung in Ziel „2-3 Siedlungsraum und Freiraum“ korrespondiert, wonach sich die Siedlungsentwicklung von Ortsteilen mit weniger als 2.000 Einwohnern am Bedarf der dort ansässigen Bevölkerung und vorhandenen Betriebe ausrichtet. Dies ist ebenfalls zu begrüßen. Die ursprüngliche Regelung hätte dazu geführt, dass in kleineren, dem regionalplanerischen Freiraum zugeordneten Ortsteilen mit weniger als 2.000 Einwohnern eine Entwicklung kaum noch möglich ist.

Ziel 6.3-3 Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen

Die bisher geplante Zielbestimmung, nach der neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen unmittelbar anschließend an die vorhandenen ASB oder GIB festzulegen sind, wurde zum einen um eine Ausnahme für die Nutzung von Brachflächen erweitert, die im Freiraum liegen. Zum anderen wurde die Ausnahme gestrichen, dass eine gewerbliche oder industrielle Nutzung im Freiraum infolge einer betriebsgebundenen Erweiterung notwendig ist.

Im Fall der Brachflächenausnahme ist Voraussetzung für die gewerbliche und industrielle Nutzung, dass über eine ergänzende Zweckbindung sichergestellt wird, dass nur eine Nachnutzung bereits versiegelter Flächen einschließlich vorhandener Infrastruktur erfolgt, die aus dieser Brachfläche vorhandenen naturschutzwürdigen Teilflächen von der Nachnutzung ausgenommen werden und eine kurzwegige verkehrliche Anbindung gegeben ist. Zwar ist die von uns geforderte Erweiterung der Flächennutzung für GIB-Bereiche grundsätzlich zu begrüßen. Leider schränken aber die vorgesehenen engen Voraussetzungen das hierdurch neu geschaffene Nutzungspotenzial wieder erheblich ein. Auf den Voraussetzungenkanon sollte daher verzichtet werden.

Die Streichung der Ausnahme, dass eine gewerbliche oder industrielle Nutzung im Freiraum zulässig ist, sofern sie infolge einer betriebsgebundenen Erweiterung notwendig ist, ist abzulehnen. Nunmehr ist die Erweiterung eines durch Bebauungsplan oder FNP gesicherten Betriebes nicht mehr möglich, wenn sich der Bauleitplan nicht

in einem GIB befindet. Es muss aber möglich sein, über eine ergänzende Bauleitplanung betrieblich benötigte Erweiterungsflächen zu schaffen und die Regionalplanungsbehörde in die Lage zu versetzen, eine entsprechende Festlegung zu treffen. Betriebliche Nutzungen, die nach § 30 BauGB zu beurteilen sind, dürfen nämlich nicht schlechter gestellt werden als im Außenbereich gelegene Betriebe, die nach § 35 Abs. 4 Nr. 6 BauGB erweitert werden können. Daher ist sicherzustellen, dass in Fällen einer vorhandenen Bauleitplanung eine Betriebserweiterung möglich bleibt, auch wenn sich der zulässigerweise errichtete gewerbliche oder industrielle Betrieb auf einer Fläche befindet, die (noch) nicht als GIB festgelegt ist.

Diese Fallkonstellation und der sehr umfangreiche Ausnahmekatalog zeigt das Grundproblem dieser Festlegung. Eine Zielbestimmung, die neue GIB ausschließlich unmittelbar anschließend an vorhandene ASB oder GIB zulässt, ist als strikt zu beachtende Vorgabe praktisch nicht in jedem Fall umsetzbar und rechtlich kaum haltbar. Sie könnte in Einzelfällen trotz vorliegenden Bedarfs zu einem faktischen Planungsstopp führen. Dies soll aufwendig mit einem Katalog mit vier verschiedenen Ausnahmetatbeständen vermieden werden. Ob dies gelingen kann, ist sehr fraglich.

Die begrüßenswerte Intention, den Freiraum zu schützen und vorhandene Infrastrukturen kosteneffizient zu nutzen, ließe sich auch mit einem Grundsatz der Raumordnung verfolgen, der der Regionalplanungsbehörde die Möglichkeit offen halten würde, in atypischen Fällen die bedarfsgerechte Entwicklung von Wirtschaftsflächen zuzulassen. Die bislang als Festlegung vorgesehenen Ausnahmen könnten in den Erläuterungen die Abweichung von der Anwendung des Grundsatzes beispielhaft konkretisieren.

6. Kapitel 7 „Freiraum“

Grundsatz 7.1-7 Nutzung von militärischen Konversionsflächen

Diese Festlegung (ursprünglich 7.1-8), nach der auf militärischen Konversionsflächen im Freiraum Festlegungen und Maßnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftschutzes und/oder der Nutzung für Erneuerbare Energien zum Tragen kommen sollen, wird nunmehr auf überwiegend landschaftlich geprägte militärische Konversionsflächen (beispielsweise Truppenübungsplätze) beschränkt. Damit wird eine gewerbliche Nachnutzung erleichtert. Die Änderung entspricht unserer Anregung und ist zu begrüßen.

Ziel 7.2-2 Gebiete für den Schutz der Natur

Die Vorgabe, dass Gebiete für den Schutz der Natur (GSN) durch besondere Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege soweit wie möglich zu verbinden sind, wird gestrichen. Die Streichung erfolgte zutreffend aus rechtlichen Erwägungen, da die Kriterien und Maßstäbe für diese Vorgabe nicht hinreichend in der Festlegung bestimmt werden konnten.

Ziel 7.3-1 Walderhaltung und Waldinanspruchnahme

Das ehemalige „Ziel 7.3-3 Waldinanspruchnahme“ geht in dem neuen Ziel „Walderhaltung und Waldinanspruchnahme“ ohne wesentliche textliche Änderungen auf. In den Erläuterungen (S. 119) werden für die Zumutbarkeit von Alternativen jedoch neu sehr hohe Hürden aufgebaut. Hier sollten Einzelfallentscheidungen, z. B. bei betriebs-

gebundenen Erweiterungen in weniger wertvollen Waldflächen weiterhin möglich bleiben.

Ziel 7.5-3 Standorte für raumbedeutsame Gewächshausanlagen

Die Zielbestimmung, dass Standorte für raumbedeutsame Gewächshausanlagen im Regionalplan als allgemeiner Freiraum- und Agrarbereich für zweckgebundene Nutzungen „Gewächshausanlage“ zeichnerisch festzulegen sind, soll ersatzlos gestrichen werden. Diese Änderung stärkt die kommunale Planungshoheit.

7. Kapitel 8 „Verkehr und technische Infrastruktur“

Allgemeines

Der Ausbau von Radschnellwegen wurde im Koalitionsvertrag festgeschrieben. Um den erklärten Willen der Landesregierung zur Einrichtung von Radschnellwegen auch im LEP zu dokumentieren, wird angeregt, in Kapitel 8.1 ein weiteres Ziel zum Thema "Radschnellwege" aufzunehmen.

Ziel 8.1-6 Landes- bzw. regionalbedeutsame Flughäfen in NRW

Wir möchten noch einmal darauf hinweisen, dass die Einteilung in „landesbedeutsame Flughäfen“ und „regionalbedeutsame Flughäfen“ nicht zur unverhältnismäßigen Beschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten der Kategorie „regionalbedeutsame Flughäfen“ führen darf.

Ziel 8.1-11 Öffentlicher Verkehr

In Ziel 8.1-11 wird nunmehr festgelegt, dass Mittel- und Oberzentren statt an den Schienenverkehr (nur noch) an den Öffentlichen Verkehr anzubinden sind, da aus Sicht der Landesregierung in vielen Mittelzentren eine Anbindung an den Schienenverkehr kaum möglich ist. Die Zielbezeichnung „Schienennetz“ wird insoweit folgerichtig in „8.1-11 Öffentlicher Verkehr“ umbenannt. Nach Ausführung der Landesplanungsbehörde soll hierdurch auch die Trassenreaktivierung nicht tangiert werden.

Zwar kann mit der Erweiterung dieses Ziels auf alle Formen des ÖPNV - und damit auch den straßengebundenen Linienverkehr und den Verkehr mit Schnellbussen - umfassend die Zentralität, die Erreichbarkeit und die Versorgungsfunktion der Mittel- und Oberzentren erreicht werden. Gleichwohl führt die Änderung der Zielbestimmung dazu, dass bislang nicht an das Schienennetz angeschlossene Mittelzentren kaum noch eine Chance auf Anbindung haben. Um dies zu ermöglichen, hatten wir in unserer Stellungnahme vom 28.02.2014 ausdrücklich die Zielfestlegung auf den Schienenverkehr begrüßt.

Um durch die aus der Zielqualität erwachsenen Beachtungspflicht keine unrealistische Selbstbindung des Landes zu begründen, sollte die raumordnerische Festlegung zur Anbindung von Ober- und Mittelzentren an den Schienenverkehr als abgestufter Grundsatz der Raumordnung beibehalten werden, nicht aber als Festlegung für den Ausbau des Schienenverkehrs gänzlich abgeschafft werden. Dann gäbe es weiterhin eine – jetzt abwägbare – Verpflichtung des Landes zum Ausbau des Schienennetzes auch zugunsten von bislang nicht angeschlossenen Mittelzentren.

Grundsatz 8.2-3 Bestehende Höchstspannungsfreileitungen und Ziel 8.2-4 Neue Höchstspannungsfreileitungen

Aus Rechtsgründen soll das ursprüngliche Ziel 8.2-3 „Höchstspannungsfreileitungen“ in einen Grundsatz und neues Ziel aufgeteilt werden. Zur Konfliktminimierung müssen neue Trassen grundsätzlich einen Abstand zur Wohnbebauung von 400 m und zu einzelnen Wohngebäuden im Außenbereich von 200 m einhalten. Hierzu enthält der LEP ein entsprechendes neues Ziel 8.2-4. Bei vorhandenen Trassen sollen diese Abstände im Rahmen des möglichen eingehalten werden. Dies soll in einem Grundsatz 8.2-3 geregelt werden. Diese Neuregelung entspricht unserer Forderung und erhöht den kommunalen Planungsspielraum für Arrondierungsmaßnahmen.

8. Kapitel 9 „Rohstoffversorgung“

Ziel 9.2-2 Versorgungszeiträume

Von der Festlegung von Versorgungszeiträumen für „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe“ (BSAB) von mindestens 20 Jahren für Lockergesteine (z. B. Kies, Sand, Ton) und von mindestens 35 Jahren für Festgesteine (z. B. Naturstein, Basalt, Kalkstein, Tonschiefer) wird in den Erläuterungen eine Abweichung für regionalplanerisch bereits gesicherte längere Versorgungszeiträume zugelassen. Das erhöht die Sicherheit der betroffenen Unternehmen und ist daher zu begrüßen.

Ziel 9.2-3 Tabugebiete und Grundsatz 9.2-4 Zusätzliche Tabugebiete

Auf die Festlegung von Tabugebieten, in denen keine Vorranggebiete für BSAB festgelegt werden dürfen, soll im neuen LEP (Ziel 9.2-3) und in Regionalplänen (Grundsatz 9.2-4) nunmehr verzichtet werden. Daher sollen beide Festlegungen gestrichen werden. Dies ist zu begrüßen, da über die fachrechtlichen Regelungen des Arten-, Natur-, Wasser- und Bodenschutzes ein ausreichender Ausgleich zwischen den Interessen der Wirtschaft und den Anforderungen des Trinkwasserschutzes, der Landwirtschaft und des Naturschutzes erzielt werden kann. So sieht § 35 Abs. 2 des Referentenentwurfs zur Novelle des Landeswassergesetzes ein grundsätzliches Verbot der Abgrabung von Bodenschätzen mit Ausnahme- und Befreiungsvorschriften vor, wenn durch die Abgrabung keine nachteilige Veränderung des Wasserhaushalts und der Wasserbeschaffenheit zu erwarten ist.

9. Kapitel 10 „Energieversorgung“

Grundsatz 10.1-3 Neue Standorte für Erzeugung und Speicherung von Energie

Im vierten Absatz der Erläuterungen zum Grundsatz 10.1-3 wird ausgeführt, dass die zunehmend fluktuierende Stromerzeugung den Ausbau neuer Speicherkapazitäten erfordert. Hierbei kommen insbesondere Talsperren infrage, wie auch der zweite Satz im vierten Absatz beschreibt („Als Energiespeicher und zugleich als Standorte für Pumpspeicherkraftwerke eignen sich Talsperren (s. Kapitel 7.4 Wasser).“). Zum Schutz des Trinkwassers sollte aus unserer Sicht hinter Satz 2 folgender neuer Satz 3 eingefügt werden:

„Bei Talsperren, die der öffentlichen Wasserversorgung dienen, gilt der Vorrang der Trinkwasserversorgung vor allen anderen Nutzungen.“

Ziel 10.2-2 Vorranggebiete für die Windenergienutzung und Grundsatz 10.2-3 Umfang der Flächenfestlegungen für die Windenergienutzung

Das ursprüngliche Ziel 10.2-2 „Vorranggebiete für die Windenergienutzung“ soll aufgeteilt werden in ein Ziel und in einen Grundsatz. Damit wird einerseits am Ziel festgehalten, bis 2020 mindestens 15 % der Stromversorgung durch Windenergie zu decken. Andererseits werden die Flächenvorgaben für die Planungsregionen als Grundsatz formuliert. Insofern soll es keine qualifizierten Zielvorgaben mehr für die Windenergievorrangflächen in den einzelnen regionalen Planungsgebieten geben. Dies erhöht die Rechtssicherheit, da nunmehr Detailfragen wie Flugsicherung, Landschafts- und Artenschutz, die auf den Umfang der ausweisbaren Fläche Einfluss nehmen können, berücksichtigt werden können. Dies ist zu begrüßen.

Gleichwohl bleibt zu kritisieren, dass die bisher bestehende Flächenkulisse (in der Summe 54.000 ha, in Teilkontingenten aufgeteilt auf die sechs Planungsregionen in NRW) grundsätzlich bestehen bleiben und an der Festlegung von Vorranggebieten durch die Regionalplanungsbehörden festgehalten werden soll.

Aus kommunaler Sicht ist auf raumordnerische Festlegungen für die Windenergienutzung gänzlich zu verzichten. Sie schränken die kommunale Planungshoheit unangemessen ein und führen durch die Ausweisung von Vorranggebieten zu einem erheblichen Abstimmungsbedarf der Kommunen mit den Regionalplanungsbehörden, zu Verzögerungen bei der kommunalen Bauleitplanung und zu praktischen Umsetzungsproblemen.

Die Ausweisung von Vorranggebieten in Regionalplänen verursacht einen Konflikt zwischen zwei dann konkurrierenden Planungsebenen – der der Regionalplanung und der der Bauleitplanung – und kann sogar zu widersprüchlichen Festsetzungen führen. So besteht beispielsweise für die Regionalplanung keine rechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer Artenschutzprüfung. Diese gilt erst für die nachgelagerten Planungs- und Zulassungsverfahren. Daher wird bei Ausweisung von Windenergievorrangzonen auf Ebene der Regionalplanung nur eine überschlägige Vorabschätzung durchgeführt, die beim anschließenden Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans und der dort durchzuführenden Artenschutzprüfung zu dem Ergebnis führen kann, dass die Vorrangfläche aus dem Regionalplan aufgrund eines rechtlichen Hindernisses nicht vollzugsfähig ist, da diese Fläche dann ein hartes Tabukriterium darstellt.

Ziel 10.3-4 Ausschluss von Fracking in unkonventionellen Lagerstätten

Als neues Ziel 10.3-4 ist die Festlegung in den überarbeiteten LEP-Entwurf aufgenommen worden, nach der die Gewinnung von Erdgas, welches sich in sogenannten unkonventionellen Lagerstätten befindet, ausgeschlossen ist.

In NRW werden Erdgasvorkommen in unkonventionellen Lagerstätten in Form von Schiefer- und Flözgas vermutet. Die Förderung dieser Vorkommen ist nach derzeitigem Stand der Technik nur unter Einsatz der so genannten Fracking-Technologie möglich. Das Ziel bezieht sich nicht auf Tiefbohrungen für andere Zwecke wie z. B. der Nutzung von Tiefengeothermie oder auf die konventionelle Erdgasgewinnung. Si-

chere Technologien für die Gewinnung von Erdgas aus sogenannten konventionellen Lagerstätten, d. h. vor allem aus Sand- und Karbonatgesteinen, kommen schon seit den 1960er Jahren in Deutschland zum Einsatz.

Im LEP-Entwurf vom 25.06.2013 war eine raumordnerische Festlegung zum Fracking zunächst nicht vorgesehen. Wir hatten in ihrer Stellungnahme vom 28.02.2014 gefordert, eine Festlegung aufzunehmen, die Fracking nur in Gebieten zulässt, in denen eine Gefährdung der Trinkwasserversorgung, des Grundwassers, des Bodenschutzes, des Naturschutzes, der Landwirtschaft und der Wohnbevölkerung ausgeschlossen ist.

Auf der Grundlage eines bei Frau Professor Dr. Sabine Schlacke vom Institut für Umwelt- und Planungsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster eingeholten Gutachtens hat die Landesregierung die rechtliche Zulässigkeit überprüft und bejaht, dass Fracking-Vorhaben in unkonventionellen Lagerstätten landesweit in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Landesentwicklungsplanes ausgeschlossen werden können.

Nach dem Stand der Forschung können Fracking-Vorhaben erhebliche Beeinträchtigungen bei Menschen und an der Umwelt erzeugen. Insbesondere kann das Frack-Fluid den Bodenhaushalt und den Wasserhaushalt gefährden. Nach dem Stand der Wissenschaft werden irreversible Schäden für den Boden- und Wasserhaushalt nicht ausgeschlossen. Insbesondere für das Grundwasser ist von erheblichen Risiken auszugehen. Nach aktuellem wissenschaftlichem Kenntnisstand kann sowohl das Gefährdungs- als auch das Risikopotenzial der Technologie nicht abschließend bewertet werden. Insofern besteht weiterhin erheblicher Untersuchungsbedarf. Auch besteht wissenschaftliche Unsicherheit bezüglich der durch Fracking induzierten seismischen Aktivität.

In Anbetracht der Hochwertigkeit der bedrohten Rechtsgüter und der nicht auszuschließenden, möglicherweise irreversiblen Beeinträchtigungen von diversen Räumen und ihren Funktionen kommt die Landesregierung zu dem Schluss, aufgrund ihres Schutz- und Risikovorsorgeauftrags Fracking-Vorhaben in unkonventionellen Lagerstätten landesweit auszuschließen.

Dies ist aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Trinkwasserversorgung und der weiteren Umweltbelange zu begrüßen. Allerdings muss sicher gestellt sein, dass ein solcher genereller Ausschluss rechtssicher festgesetzt werden kann und keine unzulässige Verhinderungsplanung darstellt. Insbesondere wäre es wichtig, den Schutz durch eine sprachliche Konkretisierung der relativ unbestimmten Begriffe „unkonventionelle Lagerstätte“ und „Fracking“ zu erhöhen. Hierzu schlagen wir folgende Formulierung des Ziels 10.3-4 vor (Änderungen in Fettdruck):

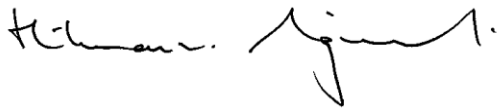
„Die Gewinnung von Erdgas aus Schiefer-, Ton- oder Mergelstein oder Kohleflözgestein mit Hilfe des unterirdischen Aufbrechens von Gestein mit hydraulischem Druck (sog. „Fracking-Technologie“), ~~welches sich in sogenannten konventionellen Lagerstätten befindet,~~ ist ausgeschlossen, weil durch den Einsatz dieser Technologie der Fracking-Technologie erhebliche Beeinträchtigungen des Menschen und seiner Umwelt zu besorgen sind und die Reichweite hiermit verbundener Risiken derzeit nicht abschätzbar ist.“

Des Weiteren ist zu prüfen, ob in die geplante Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes (im Rahmen des „Gesetzes zur Änderung von wasser- und naturschutzrechtlichen Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fra-

cking-Technologie“ - Entwurf vom 10.12.2014) eine entsprechende Länderöffnungsklausel aufgenommen werden muss.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie die unsere Anregungen im Zuge der Auswertung des zweiten Beteiligungsverfahrens berücksichtigen und unsere Vorschläge in die Endfassung des LEP-Entwurfs aufnehmen könnten.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



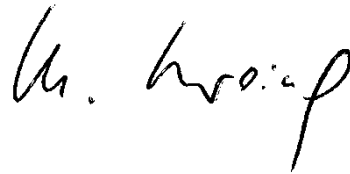
Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-
Westfalen



Markus Moraing
Geschäftsführer
VKU – Nordrhein-Westfalen