

Bewertung des Entwurfs der geplanten Änderungen des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (Stand 17. April 2018)

A. Vorbemerkung

Die Landesregierung hat am 17.04.2018 Änderungen des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalens (LEP NRW) und die Durchführung des Beteiligungsverfahrens beschlossen. In der Zeit vom 07.05. bis 15.07.2018 können sich die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen – dazu gehören auch die Städte und Gemeinden – sowie die Öffentlichkeit beteiligen und zu dem LEP-Entwurf, zur Planbegründung und zum Umweltbericht Stellung nehmen.

Mit der vorliegenden Bewertung werden vor allem kommunalrelevante Festlegungen des Planentwurfs auf ihre Auswirkungen auf die kommunale Planungshoheit und -praxis untersucht und den Mitgliedskommunen eine erste Einschätzung für ihre Stellungnahme gegenüber der Landesplanungsbehörde, die in der neuen Legislaturperiode von der Staatskanzlei zum Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW – MWIDE – gewechselt ist, gegeben.

1. Anlass, Rechtsgrundlagen und inhaltlicher Rahmen des LEP-Entwurf

Mit den geplanten Änderungen soll der seit dem 08.02.2017 geltende Landesentwicklungsplan (LEP) punktuell geändert werden. Anlass für die beabsichtigten Änderungen sind die veränderten politischen Zielsetzungen der Landesregierung. Dazu zählt die Absicht, ländlichen Regionen und Ballungsräumen gleichwertige Entwicklungschancen zu gewährleisten. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, den Kommunen mehr Flexibilität und Entscheidungskompetenzen bei der Flächenausweisung zu geben und bedarfsgerecht neue Wohngebiete und Wirtschaftsflächen, auch in Orten mit weniger als 2.000 Einwohnern, festzulegen. Mit diesen Änderungen sollen Anreize zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und für den Erhalt von Wertschöpfungsketten geschaffen werden.

Auch soll die Landesplanung hierdurch einen Beitrag leisten, ausreichende Flächen für die Wirtschaft bereitzustellen. Der LEP enthält dementsprechend u.a. neue Festlegungen zur Siedlungsentwicklung, zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur verkehrlichen Infrastruktur und zur Rohstoffversorgung.

Aufgabe und Rechtswirkung

Im System der räumlichen Planung legt der LEP als oberster Raumordnungsplan für einen Zeitraum von etwa 15 bis 20 Jahren die räumliche und strukturelle Gesamtentwicklung des Landes durch raumordnerische Ziele und Grundsätze fest. Dabei hat er als der zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungsplan für das gesamte Landesgebiet die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen, auftretende Kon-

flikte auszugleichen sowie Vorsorge für die verschiedenen Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen.

Dazu enthält der LEP Vorgaben für alle räumlichen Planungen und Maßnahmen, wie sie in Regionalplänen, Bauleitplänen, Landschaftsplänen und anderen Fachplänen umgesetzt bzw. konkretisiert werden. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sind gemäß § 4 ROG die im LEP festgelegten Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze der Raumordnung in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Bereits die „in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung“ des Planentwurfs sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 4 iVm. § 4 ROG als „sonstige Erfordernisse der Raumordnung“ bei anderen Planungen und Entscheidungen zu berücksichtigen.

Bei der Erarbeitung des LEP NRW sind die Entwicklungserfordernisse seiner Teilräume in den Gemeinden zu berücksichtigen. Nach diesem sog. Gegenstromprinzip, das in § 1 Abs. 3 ROG festgelegt ist, erfolgt ein wechselseitiger Abgleich der Entwicklungsvorstellungen und Festlegungen zwischen den Planungsebenen sowie zwischen räumlicher Gesamtplanung und sektoralen Fachplanungen. Das Gegenstromprinzip verlangt vom Träger der Landes- und Regionalplanung, bei der Steuerung des Gesamttraums die Gegebenheiten und Erfordernisse der Gemeinden zu beachten.

Inhaltlicher Rahmen der Festlegungen

In den Zielen 2-3 und 2-4 ist mehr Flexibilität bei der Flächenausweisung vorgesehen. Erleichtert werden sollen insbesondere die Festsetzung von Bauflächen und Baugebieten in kleinen Ortsteilen mit weniger als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die Erweiterung bestehender Betriebe und die Planung von gewerblichen Tierhaltungsanlagen im Außenbereich.

Der 5 ha-Grundsatz (bisher Grundsatz 6.1-2) soll gestrichen werden. Er gibt vor, dass das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 landesweit auf 5 ha und langfristig auf „Netto-Null“ reduziert werden soll. Dabei will sich die Landesregierung weiter für die Vermeidung unnötiger Flächeninanspruchnahmen und für den Schutz landwirtschaftlicher Flächen einsetzen.

Für landesbedeutsame Standorte für flächenintensive Großvorhaben wird der bisher geltende Mindestflächenbedarf für eine Erstansiedlung von 80 ha auf 50 ha reduziert (Ziel 6.4-2). Dies geschieht u.a. mit Blick auf die Entwicklung des „newParks“ in der Emscher-Lippe Region und andere Standorte für landesbedeutende flächenintensive Großvorhaben.

Eine Streichung im Ziel 7.2-2 führt dazu, dass die Möglichkeit der Unterschutzstellung des derzeitigen Truppenübungsplatzes Senne als Nationalpark nicht mehr zwingend vorzusehen ist. Dies schließt eine spätere Unterschutzstellung als Nationalpark zwar nicht aus. Mit der Änderung wird dieses Ziel jedoch zunächst politisch nicht weiter verfolgt.

Die Festlegungen zur Windenergie (Ziele 7.3-1 und 10.2-2 sowie der Grundsatz 10.2-3) sollen geändert werden. Die Aussagen zur Möglichkeit der Errichtung von Windenergieanlagen im Wald und die verpflichtende Vorgabe von konkreten Flächenkulissen für Vorranggebiete für die Windenergie in den einzelnen Regionalplänen sollen aufgehoben werden. Demgegenüber soll die Vorgabe zur Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung in den Regionalplänen zu einem Grundsatz – und damit als Möglichkeit und nicht mehr als Pflicht – herabgestuft werden. Zu allgemeinen und besonderen Wohngebieten soll ein Mindestabstand für Windenergieanlagen von 1.500 m eingeführt werden.

Die Unterscheidung zwischen landes- und regionalbedeutsamen Flughäfen wird aufgegeben (Ziel 8.1-6).

In Ziel 9.2-1 (oberflächennahe Bodenschätze) wird die verpflichtende Festlegung von Vorranggebieten in den Regionalplänen mit der gleichzeitigen Wirkung als Eignungsgebiete aufgegeben. In Ziel 9.2-2 werden die Versorgungszeiträume für die Sicherung oberflächennaher, nichtenergetischer Rohstoffe (z.B. Kies und Sand) wieder auf 25 Jahre verlängert.

Insgesamt sollen 16 Ziele und Grundsätze der Raumordnung geändert oder sogar gestrichen werden, ein neues Ziel und drei neue Grundsätze kommen hinzu.

Umweltbericht

Gemäß § 8 ROG wurde für die vorgesehenen Änderungen des LEP NRW ein Umweltbericht erstellt. Dieser berücksichtigt die Vorgaben des ROG für die Umweltprüfung und lehnt sich methodisch an den Umweltbericht zum geltenden LEP NRW nach allgemein anerkannten Standards an. Den Kern des Umweltberichts bildet die Beschreibung und Bewertung von möglichen Umweltauswirkungen für die jeweils geplanten Einzeländerungen des LEP in einheitlich aufgebauten Prüfbögen.

Der Umweltbericht kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass zu den geplanten Änderungen des LEP keine räumlich-konkreten Auswirkungen auf Umweltschutzgüter beschrieben werden können. Insgesamt ist jedoch damit zu rechnen, dass verschiedene geplante Änderungen des LEP zu einer intensiveren planerischen Inanspruchnahme des Freiraums führen werden. Dies wird auf nachgeordneten Planungsebenen voraussichtlich zu konkret beschreibbaren nachteiligen Auswirkungen für einzelne Umweltschutzgüter führen (z. B. durch Flächeninanspruchnahmen). Dazu sind auf diesen Planungsebenen dann eigene konkretere Umweltprüfungen durchzuführen.

2. Verfahren zur Aufstellung des LEP

Das Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen wie dem LEP ist in § 10 ROG in Verbindungen mit §§ 13 und 17 LPlG geregelt. Gemäß § 7 Abs. 7 ROG gelten die Vorschriften des ROG über die Aufstellung von Raumordnungsplänen auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung.

§ 9 Abs. 1 ROG sieht die Pflicht vor, die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten. Außerdem sind die öffentlichen Stellen aufzufordern, Aufschluss über diejenigen von ihnen beabsichtigten oder bereits eingeleiteten Planungen und Maßnahmen sowie über deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die Planaufstellung bedeutsam sein können. Gleiches gilt für weitere von ihnen vorliegende Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind.

Der Zeitpunkt der Unterrichtung ist in der Norm selbst nicht festgelegt; aus der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/10883, S. 46) ergibt sich jedoch, dass diese in der „Phase vor dem Vorliegen des ersten Planentwurfes“ stattzufinden hat. Mangels konkreter bundesrechtlicher Vorgaben über das Verfahren sind verschiedene Wege der Unterrichtung möglich. Die Landesplanungsbehörde ist dieser Verpflichtung unmittelbar nach Kabinettsbeschluss zur Durchführung des „Scopingverfahrens“ nachgekommen, indem eine Pressekonferenz anberaumt wurde, in der die vorgesehenen Änderungen dargestellt und anschließend landesweit in der Presse nachzuvollziehen waren und zeitgleich wurden alle vorgesehenen Änderungen ins synoptischer Aufbereitung ins Internet eingestellt. Des Weiteren erfolgt mit den an Nordrhein-Westfalen angrenzenden Staaten eine grenzüberschreitende Abstimmung gemäß § 9 Abs. 4 ROG.

Die Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen werden bei den Änderungen des LEP NRW gem. § 13 LPlG NRW beteiligt. Während der öffentlichen Auslegung des Entwurfs vom 07.05.2018 bis zum 15.07.2018 können Bürgerinnen und Bürger und die in

ihren Belangen berührten öffentliche Stellen zum Entwurf der Änderungen des LEP NRW, zur Planbegründung und zum Umweltbericht Stellung nehmen. Damit hat die Landesplanungsbehörde die in § 13 Abs. 1 LPlG NRW vorgegebene Beteiligungsfrist von mindestens zwei Monaten etwas erweitert. Zu den zu beteiligenden öffentlichen Stellen gehören neben den 396 Städten und Gemeinden etwa 500 Verbände, Einrichtungen und Institutionen.

An das Beteiligungsverfahren wird sich die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen anschließen. Sollte die Landesplanungsbehörde bei der Überarbeitung des Entwurfs wesentliche Änderungen vornehmen, ist rechtlich eine erneute, verkürzte Beteiligung geboten.

Nach dem anschließenden Aufstellungsbeschluss der Landesregierung leitet sie den Planentwurf mit einem Bericht über das Aufstellungsverfahren gemäß § 17 Abs. 1 LPlG NRW dem Landtag zu. Die Änderungen des LEP werden von der Landesregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung beschlossen (§ 17 Abs. 2 LPlG NRW). Danach werden die Änderungen im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt gemacht und damit rechtswirksam. Mit dem Inkrafttreten ist frühestens im ersten Halbjahr 2019 zu rechnen.

3. Bewertungsmaßstab und Beschlusslage des Städte- und Gemeindebundes NRW

Eine Bewertung des Entwurfs durch den Städte- und Gemeindebund NRW kann sich ausschließlich auf die planerische Methodik und auf die landesweit relevanten Planungsinhalte beziehen. Die Anmerkungen beziehen sich insoweit auf wichtige kommunalrelevante Festlegungen des Planentwurfs.

Sie wurden in der Arbeitsgruppe „Erfahrungsaustausch Städtebauliche Erneuerung“ des Städte- und Gemeindebundes NRW eingehend beraten. Die Anmerkungen, Anregungen und Forderungen zu den einzelnen Festlegungen erfolgten einvernehmlich.

B. Zu den inhaltlichen Festlegungen des LEP-Entwurfs

Die nachfolgenden Ausführungen zu den raumordnerischen Festlegungen des LEP-Entwurfs orientieren sich an der Gliederung der Entwurfsfassung und werden den jeweiligen Kapiteln zugeordnet.

1. Räumliche Struktur des Landes (Kapitel 2)

Ländliche Räume haben ein enormes Potenzial für Wirtschaft und Gesellschaft, das auch in Zeiten des demografischen Wandels mehr als bisher aktiviert werden kann. Die nordrhein-westfälische Wirtschaft ist nicht nur ausgeprägt mittelständisch aufgestellt, sondern zeichnet sich auch durch ihre starke räumliche Verankerung aus. Etwa 70 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in NRW sind bei kleineren und mittelständischen Unternehmen im kreisangehörigen Raum tätig. Auch in ländlicheren Regionen gibt es eine Vielzahl von „Hidden Champions“. Es gilt, noch mehr als bisher, die Kommunen im ländlichen Raum und ihr Potenzial als Innovationsräume zu begreifen und zu stärken, um die Wertschöpfung in den ländlichen Räumen halten und sogar ausbauen zu können. Daneben kann der Nachfragebedarf in angespannten Wohnungsmärkten abgemildert werden, sofern kleinere Orte als attraktive Wohnstandorte und im Einklang mit der benötigten Infrastruktur zukunftsgerecht weiterentwickelt werden können. Ziel muss die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sein.

Die Stärkung des ländlichen Raums setzt voraus, dass auch in Orten mit weniger als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung erfolgen kann. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass sich der Entwurf für einen geänderten LEP, über Erweite-

rungen des Ziels 2-3 hinaus, mit dem neuen Ziel 2-4 eindeutig zu den Entwicklungschancen der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile bekennt.

Siedlungsraum und Freiraum (2-3 Ziel)

Die Erweiterungen des Ziels 2-3 sind zu begrüßen und entsprechen in vielen Teilen der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, den kommunalen Planungsspielraum zu erhöhen und ländliche Räume zu stärken. Positiv ist insbesondere die gänzlich weggefallene Beschränkung auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und der vorhandenen Betriebe. Denn in großen, dünnbesiedelten Flächengemeinden gibt es Ortsteile mit weniger als 2.000 Einwohnerinnen und 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 Einwohnerinnen und Einwohner dieses Ortsteils hinaus geht. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt diese Forderung und wird daher begrüßt.

Künftig werden die in Frage kommenden Ausnahmen für Weiterentwicklungen in den Freiraum hinein zentral im Ziel 2-3 gebündelt, so etwa auch bei den Standorten für raumbedeutsame, überwiegend durch bauliche Anlagen geprägte Erholungs-, Sport-, Freizeit- und Tourismuseinrichtungen (zuvor Ziel 6.6-2, das jetzt nur noch für neue Standorte gilt).

Dabei ist insbesondere zu begrüßen, dass mit dem neu eingefügten ersten Spiegelstrich klar gestellt wird, dass Flächenerweiterungen in den Freiraum hinein auch künftig im Rahmen der landesplanerischen Unschärferegelung betrachtet werden können. Ebenso entspricht es dem kommunalen Interesse, große Tierhaltungsanlagen auf der Grundlage einer Bauleitplanung im Freiraum zulassen zu können. Andernfalls hätte die Ausweisung von Bauflächen für Intensivtierhaltungsanlagen nur noch in den festgelegten Siedlungsbereichen und damit in Gewerbe- und Industriegebieten erfolgen können. Die ergänzte Ausnahme für bauliche Anlagen der Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz trägt ebenfalls der Realität im ländlichen Raum Rechnung und wird daher begrüßt. Wie in den Erläuterungen erwähnt, sollte dies auch Rettungswachen umfassen. Zur Klarstellung sollte im Wortlaut des Ziels daher von „*Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz sowie im Rettungswesen*“ gesprochen werden.

Der neu eingefügte, zweite Spiegelstrich führt zudem explizit aus, dass die angemessene Erweiterung vorhandener Betriebe oder eine Betriebsverlagerung zwischen benachbarten Ortsteilen zulässig sein soll. Hierbei wären Erläuterungen hilfreich, wann von einer „angemessenen“ Erweiterung ausgegangen werden kann. Dies könnte sowohl auf den Ortsteil als Ganzen als auch nur auf den Bedarf des Betriebs an sich zu beziehen sein. Als „angemessen“ sollte dabei auch die bedarfsgerechte Sicherung von Reserveflächen angesehen werden. Bei den Anforderungen an die Angemessenheit bzw. Bedarfsgerechtigkeit von Betriebserweiterungen muss zudem ein Gleichlauf zwischen den Zielen 2-3 und 2-4 bestehen. Hierzu wären Klarstellungen in den Erläuterungen wünschenswert. Auch sollten weitergehende Erläuterungen zu der Frage erfolgen, wann Ortsteile als „benachbart gelten“, da dies aufgrund der unterschiedlichen räumlichen Strukturen in den einzelnen Landesteilen nicht immer einfach abzugrenzen sein wird. Zudem bleibt offen, ob die Ausnahme auch für benachbarte Ortsteile verschiedener Gemeinden gilt.

Entwicklung der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile (2-4 Ziel)

Der bisherige Satz 3 des Ziels 2-3 wird gestrichen und stattdessen mit dem neuen Ziel 2-4 eine bedarfsgerechte, an die vorhandene Infrastruktur angepasste Siedlungsentwicklung von Ortsteilen im regionalplanerisch festgelegten Freiraum ermöglicht. Damit wird die Bedeutung dieser Entwicklungsmöglichkeiten stärker als bisher betont, was sehr zu begrüßen ist.

Positiv ist, dass im Rahmen einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung auch Angebotsplanungen von Bauflächen und Baugebieten für einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont möglich sind. Bei den genannten Aspekten, die für die Bewertung der Bedarfsgerechtigkeit herangezogen werden können, sollten zudem gemeindliche Strategien ergänzt werden, die einem (möglichen) Bevölkerungsrückgang entgegen wirken sollen.

Es erscheint zudem sachgerecht, dass die Weiterentwicklung zu einem ASB an ein hinreichend vielfältiges Infrastrukturangebot zur Grundversorgung, das ggf. auch erst zukünftig sichergestellt wird, geknüpft wird. Die Aufzählung der Grundversorgungsangebote sollte dabei beispielhaft erfolgen, um nicht den Eindruck entstehen zu lassen, dass erst das Vorliegen sämtlicher Angebote für eine Grundversorgung ausreicht. Anstelle eines durch die Verbindung „oder“ angedeuteten Alternativverhältnisses, das speziell im Fall der Kirchen und Supermärkte kaum beabsichtigt sein dürfte, sollte innerhalb der Liste einfach durch Kommas getrennt und die möglichen Beispiele noch um Arztpraxen, Tankstellen und – wegen ihrer sozialen Funktion als gemeinschaftlicher Treffpunkt – auch Gast- und Versammlungsstätten ergänzt werden. Neben Supermärkten und Discountern sollten zudem unbedingt „Dorfläden“ erwähnt werden, da diese in ihrer modernen Form über den Verkauf von Lebensmitteln hinaus oft auch als zentraler Anlaufpunkt für verschiedene Dienstleistungen (Post, Geldautomat, Friseur, Versicherungsagentur etc.) dienen.

Zu hinterfragen ist außerdem folgende Aussage der Erläuterungen: „Zukünftig können Teile einer solchen Grundversorgung bei entsprechender Breitbanderschließung auch durch digitale Angebote wie z. B. Onlinesupermärkte oder E-Health-Angebote abgedeckt werden“. Damit wird zwar zu Recht verdeutlicht, dass der Begriff der Grundversorgung wegen der rasanten technologischen Entwicklung einem Wandel unterliegt und entwicklungs offen definiert werden sollte. Inwieweit internetbasierte Lösungen tatsächlich den Wegfall einzelner Angebote vor Ort auffangen werden, kann durch die Planung der Städte und Gemeinden jedoch nur sehr begrenzt beeinflusst werden. Außerdem ist das Abstellen auf die Breitbanderschließung teilweise irreführend. Die Nutzung etwa von Onlinesupermärkten, die das gesamte Angebot einschließlich Frische- und Tiefkühlartikeln abdecken, setzt in erster Linie den Aufbau einer Lieferlogistik und weniger eine hohe Internetbandbreite voraus. Wir regen daher an, den Satz wie folgt zu formulieren: „Zukünftig *Gegebenenfalls* können Teile einer solchen Grundversorgung bei entsprechender Breitbanderschließung auch durch digitale Angebote wie z. B. Onlinesupermärkte oder E-Health-Angebote abgedeckt werden“. Details sollten im Übrigen einem gemeindlichen Konzept zur Ortsteil- und Infrastrukturentwicklung vorbehalten bleiben.

2. Regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit (Kapitel 5)

Strukturwandel in Kohleregionen (5-4 Grundsatz)

Die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit, um den Strukturwandel in den Kohleregionen bewältigen zu können, ist grundsätzlich sinnvoll. Der Grundsatz bleibt in Bezug auf die konkreten Ziele jedoch eher vage. Unklar ist auch die in den Erläuterungen geäußerte Intention der Landesregierung, den Kommunen des Rheinischen Reviers eine nicht näher definierte „Sonderstellung bei der Ausweisung zusätzlicher Industrie- und Gewerbegebiete“ zu ermöglichen, die aber „ohne Auswirkungen in anderen Regionen“ bleiben soll.

Die Landesregierung muss aus kommunaler Sicht sicherstellen, dass regionale Kooperationen in den Kohleregionen im Einklang mit den Wachstumsperspektiven anderer Landesteile stehen und dass mit Blick auf die Ausweisung von neuen GIB-Bereichen alle Regionen in NRW gleichberechtigt bleiben.

3. Siedlungsraum (Kapitel 6)

Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“ (6.1-2 Grundsatz)

Der Grundsatz, wonach das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen in NRW bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf „netto null“ zu reduzieren sein soll, wird gänzlich gestrichen. Damit entfällt ein wesentliches Hindernis für die kommunale Baulandentwicklung. Die kommunalen Spitzenverbände hatten bereits bei der Aufstellung dieses – ursprünglich sogar noch als raumordnerisches Ziel angedachten – Grundsatzes deutlich darauf hingewiesen, dass der Wohnungsbaubedarf von aktuell jährlich 60.000 Wohnungen in NRW, der Bedarf an Gewerbe- und Industrieflächen und der Bedarf für überörtliche Verkehrswege nicht mit dem 5 ha-Ziel zu vereinbaren sind. Ohnehin ist unklar, welchen Anteil hiervon die sechs Planungsregionen und die 396 Städte und Gemeinden in NRW jeweils im Rahmen ihrer Siedlungsflächenentwicklung umsetzen sollen und wie dieser Anteil bestimmt werden soll. Die Regelung ist daher zu unbestimmt.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten die Festlegung des 5-ha-Ziels auch als Grundsatz aus den genannten rechtlichen Gründen abgelehnt, das 5-ha-Ziel allerdings als politisches Leitbild grundsätzlich mitgetragen. Die Streichung ist daher mit Blick auf die rechtlich unsichere Umsetzung des Grundsatzes zu begrüßen und entspricht unserer Forderung. Dennoch wird das 5-ha-Ziel als politisches Ziel von den kommunalen Spitzenverbänden nach wie vor ausdrücklich unterstützt und wird die Landesregierung in ihrem Anliegen unterstützt, sich für die Vermeidung unnötiger Flächeninanspruchnahmen und für den Schutz landwirtschaftlicher Flächen einzusetzen.

Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (6.3-3 Ziel)

Mit den Streichungen in der Erläuterung werden bei der Nachnutzung bereits versiegelter Flächen mehr als nur geringfügige Anpassungen an aktuelle Anforderungen der Wirtschaft sowie der Neubau von Erschließungsanlagen ermöglicht. Dies ist zu begrüßen.

Nutzung von militärischen Konversionsflächen (7.1-7 Grundsatz)

Die Streichung des Zusatzes, wonach Photovoltaikanlagen nur auf bereits versiegelten Flächen in Betracht kommen sollen, ist zu begrüßen. Dies erleichtert auf Ebene der Regionalplanung die Inanspruchnahme von militärischen Konversionsflächen und dient dem Ziel, die Nutzung der Solarenergie stärker als bisher zu fördern. Die Regionalplanungsbehörden müssen hiervon allerdings auch Gebrauch machen, da für Photovoltaikanlagen – anders als im Bereich der Windenergie – keine Außenbereichsprivilegierung besteht und damit stets eine gemeindliche Bauleitplanung erforderlich sein wird.

4. Freiraum (Kapitel 7)

Walderhaltung und Waldinanspruchnahme (7.3-1 Ziel)

In Ziel 7.3-1, der die Nutzung von Waldflächen regelt, wird der Satz „Die Errichtung von Windenergieanlagen ist möglich, sofern wesentliche Funktionen des Waldes nicht erheblich beeinträchtigt werden“ gestrichen. Dies geschieht vor dem Hintergrund der Aussage des Koalitionsvertrages, wonach „die Privilegierung der Windenergieerzeugung im Wald“ aufgehoben werden soll. Die Privilegierung der Windenergienutzung im Wald ist jedoch Folge ihrer Privilegierung im Außenbereich, die aus dem übergeordneten Bundesbaurecht in § 35 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 3 BauGB folgt und nicht über Landesplanungsrecht aufgehoben werden kann. Aus dem Bauplanungsrecht hat die Rechtsprechung die bekannte Vorgabe hergeleitet, wonach der Windenergie bei der Planung von Konzentrationszonen substanziell Raum gegeben werden muss, weshalb Waldflächen grundsätzlich keine harten Tabuzonen mehr darstellen (OVG

NRW, Urt. v. 22.09.2015 - 10 D 82/13.NE). Insofern hatte die im Ziel 7.3-1 zugelassene Nutzung von Waldflächen durch Windenergieanlagen nur eine deklaratorische Bedeutung.

Der Wegfall der o.g. Formulierung könnte aber nun den Eindruck erwecken, dass Waldflächen in der gemeindlichen Konzentrationszonenplanung künftig (doch wieder) als harte Tabuzonen einzustufen sind. Für den bereits ähnlich formulierten LEP NRW 1995, B III 3.21 hat das OVG NRW jedoch gerade erst entschieden, dass eine solche Interpretation unzulässig ist (OVG NRW, Urt. v. 06.03.2018, 2 D 95/15.NE, Rn. 109ff.). Es sollte deshalb, wenn an der Streichung festgehalten werden soll, jedenfalls in den Erläuterungen klargestellt werden, dass hiermit für die Regional- und Bauleitplanung keinerlei Rechtsänderung verbunden ist.

5. Verkehr und technische Infrastruktur (Kapitel 8)

Landesbedeutsame Flughäfen in Nordrhein-Westfalen (8.1-6 Ziel)

Durch die Änderung des Ziels werden die Flughäfen Düsseldorf, Köln/Bonn, Münster, Dortmund, Paderborn/Lippstadt und Weeze-Laarbruch bezüglich ihrer Weiterentwicklung gleichgestellt. Mit der vorherigen Einteilung in „landesbedeutsame Flughäfen“ und „regionalbedeutsame Flughäfen“ bestand die Gefahr, dass es zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten der „regionalbedeutsamen Flughäfen“ hätte kommen können. Die Änderung ist daher zu begrüßen.

Energiewende und Netzausbau (8.2-7 Grundsatz)

Mit dem neuen Grundsatz soll in den Regionalplänen der Ausbau der Energienetze stärker berücksichtigt werden. Dies ist wegen der „Energiewende“ zu begrüßen. Der in Norddeutschland insbesondere an den Küsten und durch sog. Offshore-Windfarms erzeugte regenerative Strom muss nach Süden, insbesondere in das hochindustrialisierte und dicht besiedelte Nordrhein-Westfalen, transportiert werden. Mit der vorhandenen Infrastruktur ist dies nicht möglich, weshalb dem Ausbau der Stromleitungsnetze auf Bundesebene oberste Priorität beigemessen wird. Die Landesplanungsbehörde reagiert auf diese Herausforderungen, in dem für die Regionalpläne vorsieht, dass diese die raumordnerische Durchführbarkeit der benötigten Leitungsvorhaben einschließlich der für ihren Betrieb notwendigen Anlagen fördern.

6. Rohstoffversorgung (Kapitel 9)

Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe (9.2-1 Ziel)

Die planerische Sicherung der heimischen oberflächennahen nichtenergetischen Bodenschätze (z.B. Sand, Kies, Ton, Lehm, Kalkstein, Tonstein, Basalt, Sandstein) soll nach der geänderten Zielfestlegung 9.2-1 in den Regionalplänen (durch textliche und zeichnerische Festlegungen von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB)) nur noch dann als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten erfolgen, wenn besondere planerische Konfliktslagen bestehen. Dies ist insoweit zu begrüßen, als hierdurch rechtliche Unklarheiten aufgrund der bisherigen Fassung des LEP beseitigt werden. Die Erläuterung zum Ziel 9.2-1 wies bereits zuvor darauf hin, dass Abgrabungen geringen Umfangs auch außerhalb der festgelegten BSAB zulässig sein können. Die bislang vorgesehene Raumkategorie im LEP ließ einen Abbau außerhalb von BSAB aber gar nicht zu.

Versorgungszeiträume (9.2-2 Ziel)

Der Versorgungszeitraum für die Rohstoffsicherung von Lockergesteinen wird von 20 auf 25 Jahre erhöht. Das erhöht die Sicherheit der betroffenen Unternehmen und ist daher zu begrüßen.

Reservegebiete (9.2-4 Grundsatz)

Nach dem neuen Grundsatz sollen für die langfristige Rohstoffversorgung Reservegebiete in die Erläuterungen zum Regionalplan aufgenommen werden. Der derzeit gültige LEP sieht die Ausweisung von Reservegebieten nicht vor. Aus Gründen der Bestimmtheit müsste dies aber nicht nur in den Erläuterungen, sondern auch zeichnerisch erfolgen. Insoweit wären die Erläuterungen zu Grundsatz 9.2-4 zu ergänzen. Aufgrund der knappen Erläuterung ist zudem nicht absehbar, welche Rechtswirkung derartige Reservegebiete entfalten sollen und in welchem Umfang mit ihrer Aufnahme in die Regionalpläne zu rechnen ist. Damit ist auch unsicher, inwieweit Planungskonflikte z. B. mit Blick auf den Siedlungsflächenbedarf zu erwarten sind. Es müsste daher bei der Festlegung von Reservegebieten jedenfalls sichergestellt werden, dass es zu keiner unverhältnismäßigen Einschränkung kommunaler Entwicklungsmöglichkeiten kommt.

7. Energieversorgung (Kapitel 10)

Kraft-Wärme-Kopplung (10.1-4 Grundsatz)

Die bereits im geltenden LEP enthaltene Festlegung soll nun von einem Ziel auf einen Grundsatz der Raumordnung abgestuft werden. Die Festlegung dient dazu, die Potentiale der kombinierten Strom- und Wärmeerzeugung und der Nutzung von Abwärme zum Zwecke einer möglichst effizienten Energienutzung in der Regional- und Bauleitplanung zu nutzen. Wenngleich es zu begrüßen ist, dass über die Auskopplung von Wärme räumlich zugeordnete Gewerbebetriebe oder Wohngebiete über Netze der Nah- und Fernwärmeversorgung versorgt werden können, muss insbesondere die Ausübung des Anschluss- und Benutzungszwangs für die Nutzung von Fern- und Nahwärme von den konkreten Rahmenbedingungen vor Ort und den Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner eines Baugebietes abhängig gemacht werden. Sie darf nicht zu einer generellen Verdrängung anderer Anlagen zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien führen und die Wahlfreiheit der Bauherren einschränken. Insoweit muss vor Ort ermittelt werden, ob für diese Art der Wärmeversorgung eine Nachfrage besteht und ob sie wirtschaftlich umgesetzt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass die Kraft-Wärme-Kopplung nicht mehr als strikt zu beachtende Zielvorgabe geregelt werden soll, sondern als Grundsatz der Raumordnung, der einer Abwägung der örtlichen Belange zugänglich wird.

Vorranggebiete für die Windenergienutzung (10.2-2 Grundsatz) und Umfang der Flächenfestlegungen für die Windenergienutzung (10.2-3 Grundsatz alt)

Das bisherige Ziel 10.2-2 wird in einen Grundsatz umgewandelt und enthält nur noch die Festlegung, dass in den Planungsregionen Gebiete für die Nutzung der Windenergie als Vorranggebiete in den Regionalplänen festgelegt werden können, jedoch nicht – wie nach dem geltenden LEP – müssen. Die hierfür im bisherigen Grundsatz 10.2-3 niedergelegten Flächenumfänge von insgesamt ca. 54.000 ha werden ersatzlos gestrichen.

Die mit der Änderung dieser LEP-Festlegungen verbundene Erhöhung der kommunalen Planungshoheit ist zu begrüßen. Dies gilt speziell für die Streichung des bisherigen Grundsatzes 10.2-3.

Aus kommunaler Sicht ist auf raumordnerische Festlegungen für die Windenergienutzung jedoch 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 Windenergie-Vorrangzonen 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.

Zudem wird den Gemeinden im Falle von Flächenausweisungen in den Regionalplänen die Möglichkeit, Bürgerbeteiligungsmodelle und andere Formen der kommunalen Partizipation zu organisieren, unnötig erschwert. Hilfreicher wäre vielmehr, das Beratungsangebot des Landes weiter auszubauen.

Abstand von Bereichen/Flächen von Windenergieanlagen (10.2-3 Grundsatz)

Der neue Grundsatz 10.2-3 sieht vor, dass mit Ausnahme des Repowerings bei der planerischen Steuerung von Windenergieanlagen in Regionalplänen und in kommunalen Flächennutzungsplänen zu Allgemeinen Siedlungsbereichen und zu Wohnbauflächen ein planerischer Vorsorgeabstand eingehalten werden soll. Dabei ist zu allgemeinen und reinen Wohngebieten ein Abstand von 1.500 m vorgesehen.

Wie bereits oben erwähnt, sind raumordnerische Vorgaben für die Windenergienutzung abzulehnen, da sie unnötig in die kommunale Planungshoheit eingreifen und (bei negativen Vorgaben wie der hier fraglichen Art) den benötigten Ausbau der erneuerbaren Energien erheblich einschränken können.

Es erscheint außerdem aus verschiedenen Gründen zweifelhaft, dass eine Abstandsregelung in dieser Form rechtssicher im LEP NRW verankert werden kann.

Zunächst ist der Grundsatz in sich widersprüchlich und verstößt damit gegen das Gebot der Normenklarheit. Der erste Satz spricht davon, dass zum ASB und zu Wohnbauflächen (jeder Art) ein planerischer Vorsorgeabstand eingehalten werden „soll“, der nach den örtlichen Verhältnissen angemessen ist. In Satz 2 heißt es jedoch, dass zu allgemeinen und reinen Wohngebieten ein Abstand von 1.500 m vorzusehen „ist“. Für diese Wohngebiete sieht der Wortlaut daher keinerlei Öffnung zwecks einer Abwägung im Einzelfall vor. Die Anwendung von Satz 1 als allgemeinere Regel wäre wegen dieser spezielleren Regel für allgemeine und reine Wohngebiete in jeder Fallkonstellation ausgeschlossen, selbst wenn die planerischen Gegebenheiten einen solchen Abstand nicht zulassen sollten. Dies widerspricht erkennbar dem Grundgedanken des Satzes 1. Nach den Erläuterungen ist dies zwar nicht beabsichtigt, weil es dort heißt: „Soweit die örtlichen Verhältnisse dies ermöglichen, ist ein Abstand von 1500 Metern zu reinen und allgemeinen Wohngebieten einzuhalten.“ Einen solchen Spielraum sieht Satz 2 im Unterschied zu Satz 1 jedoch gerade nicht vor. Auch im Falle eines solchen stellt sich die Frage, wie eine planende Stadt oder Gemeinde diesen in der Abwägung umzusetzen hat, insbesondere, wie der Verweis auf die „örtlichen Verhältnisse“ mit Blick auf das von der Rechtsprechung entwickelte Gebot, der Windenergie substantiell Raum zu verschaffen (Substanzgebot), zu verstehen ist. Eine rechtssichere Handhabung des Grundsatzes ist mit der vorliegenden Formulierung nicht möglich. Vor dem Hintergrund der vielerorts beengten Verhältnisse ist absehbar, dass wegen des Substanzgebots regelmäßig eine Abwägung zulasten eines Abstands von 1.500 m erforderlich werden wird. Vorgaben dieser Art im LEP würden damit die ohnehin bereits schwierige planerische Abwägung noch zusätzlich erschweren.

Vorliegend ist auch nicht ersichtlich, wie ein „Vorsorgeabstand“ von 1.500 m der Höhe nach, losgelöst vom konkreten Sachverhalt gerechtfertigt werden soll. In den Erläuterungen wird hierzu lediglich ausgeführt: *„Bei Einhaltung eines solchen Vorsorgeabstandes kann generell davon ausgegangen werden, dass von den Windenergieanlagen bei immer noch zunehmender Anlagenhöhe keine optisch bedrängende Wirkung zu Lasten der Wohnnutzung ausgeht und somit das Gebot der Rücksichtnahme nicht verletzt wird.“* Dies geht jedoch deutlich über die ständige Rechtsprechung des OVG NRW hinaus, das die Vermutung aufgestellt hat, dass eine optisch bedrängende Wirkung bereits bei einem Abstand, der der dreifachen Gesamthöhe entspricht, regelmäßig zu verneinen ist (siehe nur OVG NRW, Urt. v. 09.08.2006, 8 A 3726/05; Beschl. v. 24.06.2010, 8 A 2764/09; Beschl. v. 23.10.2017 - 8 B 565/17). Auch bei Zugrundelegung eines Vorsorgezuschlags und einer unterstellten weiteren Zunahme der Anlagenhöhen dürfte sich auf absehbare Zeit keine derart optisch bedrängende Wirkung ergeben, dass ein Abstand von 1.500 m generell erforderlich werden würde. Selbst eine – in der Praxis bisher unerreichte – Gesamthöhe von 300 m würde nach der o. g. Vermutung der Rechtsprechung kaum einen vierstelligen Abstandswert rechtfertigen. In der bisherigen Genehmigungspraxis genügen häufig Abstände, die nicht einmal halb so groß sind wie im geplanten Grundsatz 10.2-3 vorgesehen. Die Erläuterungen hierzu setzen sich jedoch weder mit der Rechtsprechung des OVG noch mit anderen, sachverständigen Quellen zur Berechnung von Vorsorgeabständen auseinander, sondern nennen vielmehr gar keine Begründung zum Zustandekommen des genannten Wertes. Raumordnungspläne mit vergleichbaren Abstandsregelungen sehen im Übrigen nur Werte von 1.000 m (Hessen) bzw. 1.100 m (Rheinland-Pfalz) vor.

Schließlich ist zweifelhaft, ob und inwieweit ein solcher Grundsatz mit § 35 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 3 BauGB als höherrangigem Recht vereinbar wäre. Die Erläuterungen zu Grundsatz 10.2-3 führen explizit aus, dass die kommunale Bauleitplanung im Sinne dieser auf § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB basierenden Rechtsprechung bei der Konzentrationszonendarstellung in den Flächennutzungsplänen der Windenergienutzung substanziell Raum schaffen muss. Dies ist aber nur durch Abwägung im Einzelfall möglich. Eine starre - nach Metern bemessene - Abstandsregelung erschwert diese Abwägung. Das Substanzgebot gilt aber auch für die Ebene der Raumplanung. So wie die Gemeinde für ihre Konzentrationszonenplanung unter anderem ein schlüssiges gesamtäumliches Planungskonzept vorlegen muss, sind auch die Plangeber der Raumordnungspläne daran gehindert, eine reine Negativ- bzw. Verhinderungsplanung zu betreiben. Vor diesem Hintergrund hat der VGH Hessen (Urt. v. 23.09.2015 - 4 C 358/14.N) den dort landesplanerisch festgelegten Mindestabstand gebilligt, weil nach dem Hessischen Energiegesetz sowie weiteren Zielen des dortigen LEP Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung in einer konkreten Größenordnung vorgegeben waren, und für den VGH nicht ersichtlich war, dass diese Zielgröße mit dem Mindestabstand nicht erreicht werden kann. Im LEP NRW hingegen soll – was, wie gesagt, ausdrücklich zu begrüßen ist – von der flächenmäßigen Vorgabe von Vorranggebieten abgesehen werden. Aus den Erläuterungen zum LEP geht aber nicht hervor, wieviel Fläche bei Einhaltung des 1.500 m-Abstandes zu allgemeinen und reinen Wohngebieten grundsätzlich für die Windenergienutzung im Land verbleibt und ob dieser Umfang dem Substanzgebot entspricht. Ob die Landesregierung eine entsprechende Landesanalyse durchgeführt hat, ist diesseits nicht bekannt. Untersuchungsergebnisse veröffentlicht hat sie jedenfalls nicht.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die jüngere Rechtsprechung des OVG NRW, das die Bindung der Raumordnung an § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB klar bestätigt und ausgeführt hat, dass der Ausschluss von Windenergie stets mit einer entsprechenden positiven Standortzuweisung in einem hierfür im Rahmen der Bauleitplanung oder der Raumplanung bestimmten Planungsraum verbunden sein müsse. Dieses Prinzip gelte nicht nur im Rahmen der gemeindlichen Konzentrationszonenplanung, sondern auch schon auf Ebene der Raumordnung, denn ansonsten bliebe *„unberücksichtigt, dass, wollte man die Raumplanung von der durch den Regelungszweck des § 35 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 3 BauGB vorgegebenen Bindung freizeichnen, große Teile der Gemeindegebiete der bundesrechtlich privilegierten Windenergienut-*

zung entzogen werden könnten“ (OVG NRW, Urt. v. 06.03.2018, 2 D 95/15.NE, Rn. 121ff.; vgl. auch bereits BVerwG, Urt. v. 13.03.2003, 4 C 4.02).

Angesichts der eindeutigen Formulierung führt die vorgesehene Regelung zu einem faktischen Ausschluss von Windkraftanlagen in einem Abstand von 1500 m zu allgemeinen und besonderen Wohngebieten. Zwar sind Grundsätze der Raumordnung – anders als Ziele der Raumordnung – nicht zwingend zu beachten, sondern in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Dennoch geht von einem solchen Grundsatz die Abwägungsdirektive aus, die Errichtung von Windenergieanlagen nach Möglichkeit nicht zuzulassen. Damit könnte ein Verstoß gegen den Grundsatz der bundesfreundlichen Kompetenzausübung vorliegen. Nach diesem vom BVerfG aus dem Bundesstaatsprinzip und Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz dürfen die Kompetenzen eines Bundeslandes nicht so genutzt werden, dass dadurch bundesrechtliche Vorgaben unterlaufen werden. Dies könnte aber mit dem geplanten Grundsatz der Raumordnung im Hinblick auf die in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB verankerten energiepolitischen Ziele des Bundes der Fall sein.

Nach eigener Aussage will die Landesregierung die Akzeptanz für die Nutzung der Windenergieanlagen erhalten und die kommunale Entscheidungskompetenz stärken. Beide Ziele werden vorliegend verfehlt. Durch die nicht sachlich begründete Vorgabe eines pauschalen Abstands besteht die Gefahr, dass die Akzeptanz von Windenergieanlagen unterhalb dieser Größenordnung weiter abnehmen wird. Planenden Kommunen werden hingegen eine sachgerechte Abwägung und insbesondere die Einhaltung von – ohnehin schon schwer umzusetzenden – bundesrechtlichen Vorgaben deutlich erschwert. Abstandsvorgaben in einem landesplanerischen Ziel oder Grundsatz sind daher aus Rechtsgründen abzulehnen. Sinnvoller wäre es stattdessen, wenn sich die Landesregierung – wie im Koalitionsvertrag angekündigt – für eine Änderung auf bundesrechtlicher Ebene einsetzen würde. Denkbar wäre zum Beispiel, die Außenbereichsprivilegierung durch einen entsprechenden Zusatz in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB erst nach einem gewissen Abstand zu bebauten Gebieten beginnen zu lassen.

Solarenergienutzung (10.2-5 Ziel)

Die Positivformulierung des Ziels 10.2-5 soll die Nutzung der Solarenergie im Freiraum stärken. Inhaltlich geht mit der Umformulierung jedoch kein weitergehender planerischer Spielraum einher als bislang. Wegen der fehlenden bauplanungsrechtlichen Privilegierung von Freiflächen-Solarenergieanlagen ist in der Regel ein Bebauungsplan aufzustellen, der an die textlichen und zeichnerischen Festlegungen der landesplanerischen Vorgaben und der Regionalpläne, die für das Planungsgebiet bestehen, anzupassen ist. Insofern ist ein Nutzen dieser Änderung praktisch nicht gegeben.

Anforderungen an neue, im Regionalplan festzulegende Standorte (10.3-2 Grundsatz)

Im Grundsatz bezüglich neuer Kraftwerksstandorte wird die Anforderung gestrichen, dass regionalplanerisch neu festzulegende Standorte einen elektrischen Kraftwerk-Mindestwirkungsgrad von 58 Prozent oder die hocheffiziente Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) mit einem Gesamtwirkungsgrad von 75 Prozent mit KWK ermöglichen sollen.

Dies ist zu begrüßen. Es bestanden erhebliche rechtliche Zweifel, ob die Landesregierung einen solchen Grundsatz in der Raumordnung regeln darf. Nach derzeitigem Stand der Technik kann von Kohlekraftwerken ein Nutzungsgrad von 58 Prozent nicht erreicht werden. Die derzeit modernsten Braunkohlekraftwerke mit optimierter Anlagentechnik (BoA) erreichen laut Betreiberangaben einen Wirkungsgrad von maximal 44 %, Steinkohlekraftwerke von ca. 47 %. Ob der Gesamtwirkungsgrad von 75 % mit KWK erreicht wird, ist ebenfalls sehr fraglich und hängt von der Abnahme von Wärme durch Verbraucher ab. Angesichts dieser technischen Grenzen kam die bisherige Regelung – auch als Grundsatz – einem faktischem Ausschluss von Kohlekraftwerken nahe.

C. Ergänzende Forderungen

Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung (6.1-1 Ziel)

Dieses Ziel legt u.a. fest, dass bisher in Regional- oder Flächennutzungsplänen für Siedlungszwecke vorgehaltene Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht, wieder dem Freiraum zugeführt werden müssen, sofern sie noch nicht in verbindliche Bauleitpläne umgesetzt sind. Diese Zielfestlegung widerspricht dem in § 1 Abs. 3 ROG verankerten Gegenstromprinzip, das eine wesentliche Leitvorstellung der Raumordnung darstellt: Danach erfolgt nicht nur ein Einfügen der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraumes, sondern ebenso eine Berücksichtigung der Gegebenheiten und Erfordernisse der Teilräume durch den Gesamttraum.

Darüber hinaus widerspricht es auch dem Charakter eines Flächennutzungsplans (FNP), der langfristig und zukunftsorientiert die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung für das Gemeindegebiet definiert und Wachstumspotentiale auch dann aufzeigen soll, wenn diese ggf. kurz- oder mittelfristig nicht aktivierbar sind. 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 wird.

Praktisch konterkariert die Regelung einerseits eine vorausschauende und längerfristige Flächenpolitik der Kommunen und nimmt ihnen andererseits zugleich die Möglichkeit, zeitnah und flexibel zu reagieren, um alternative Flächenpotentiale zu erschließen. 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 würde von uns daher nur in Form eines „Grundsatzes“ akzeptiert, der sich auf die Rücknahme von Festlegungen in Regionalplänen beschränken würde. Es müsste zudem klargestellt werden, dass sich die in Regionalplänen vorgesehene Rücknahme von Siedlungsflächen nur auf Flächen beziehen darf, 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 im Bebauungsplan eine Rücknahme im Wege der Anpassung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ausschließt.