

Stellungnahme des Ennepe-Ruhr-Kreises zum Entwurf des Landesentwicklungsplans (LEP) Nordrhein-Westfalen

Allgemeine Hinweise zum LEP-Entwurf

Die Landesregierung NRW hat mit dem nunmehr vorliegenden 2. Entwurf zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) auf die mehr als 1.400 Stellungnahmen mit mehr als 10.000 Einzelanregungen zu der ursprünglichen Fassung des LEP reagiert.

Dass das Land den Entwurf eines neuen LEP vorgelegt hat, mit dem der von 1995 datierende bestehende LEP und das inzwischen außer Kraft getretene Landesentwicklungsprogramm ersetzt werden sollen, wird begrüßt. Die Herausforderungen des demografischen Wandels, des Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung und der Weiterentwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes und seiner Teilräume bei gleichzeitiger Reduzierung der Flächeninanspruchnahme machen eine Neuaufstellung zweifellos erforderlich. Die vor diesem Hintergrund formulierten grundlegenden Zielsetzungen des LEP-Entwurfs werden geteilt.

Wichtig in der Gesamtschau erscheint, dass die rechtlich nicht haltbare Vorgabe zur Beachtung der Vorgaben des noch nicht rechtskräftigen Klimaschutzplans nunmehr in diesem Entwurf nicht mehr enthalten ist. Ursprünglich war eine Zielformulierung gewählt worden, Festlegungen des noch nicht beschlossenen Klimaschutzplanes umzusetzen. Das politische Ziel, emittierte Treibhausgase bis 2020 um mindestens 25% zu senken, wird nunmehr nur noch in den rechtlich unverbindlichen Erläuterungen wiedergegeben. Ungleich schärfer formuliert ist erfreulicher Weise das auch vom Ennepe-Ruhr-Kreis in seiner Stellungnahme eingeforderte Frackingverbot (Hydraulic Fracturing) in unkonventionellen Lagerstätten, wobei diese Änderung erst durch den Kabinettsbeschluss vom 22. September 2015 erfolgte.

Allgemeine Anmerkungen:

Im Vergleich zum bisherigen LEP und LEPro (Landesentwicklungsprogramm) fällt eine **Reduzierung sowohl der thematischen Breite, als teilweise auch der Aussagentiefe** auf. So werden z.B. keine oder nur rudimentäre Aussagen zu sozialen Infrastrukturen, zum Gesundheitsschutz, zu Aspekten des Wohnungswesens oder zum öffentlichen Personennahverkehr getroffen. In verschiedenen Bereichen bleiben Aussagen und Festlegungen des LEP-Entwurfs relativ unkonkret, die genauere inhaltliche Bestimmung und Ausgestaltung von Vorgaben wird auf die Ebene der Regionalplanung verlagert. Potenziell konfliktträchtige Fragen bleiben somit ungelöst. Vielfach fehlen Definitionen und Kriterien oder Hinweise für die Umsetzung von Zielen in der Planungspraxis; vielfach werden sich abzeichnende Konflikte auf die Ebene der Regionalplanung verlagert. Dies kann zu Ungleichgewichten zwischen den verschiedenen Planungsregionen in der Anwendung führen. Die Letztabgewogenheit von Zielen des LEP ist überdies teilweise in Frage zu stellen. Der LEP-Entwurf formuliert kein Leitbild für die Entwicklung der Teilräume des Landes und lässt eine strukturpolitische Perspektive für die Bearbeitung bestehender räumlicher Disparitäten vermissen.

Der LEP-Entwurf verzichtet auf die Festlegung von **Raumkategorien** (Ballungs- bzw. Verdichtungsräume und ländliche Räume) und von **Entwicklungachsen** und damit auf zwei grundlegende Ordnungsprinzipien, die u. a. in § 8 Abs. 5 Nr. 1 ROG als beispielhafte Inhalte der Festlegungen von Raumordnungsplänen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur explizit genannt sind. Besonders der Verzicht auf die Einteilung des Landesgebietes in Raumkategorien ist als problematisch zu werten. Dass der LEP-Entwurf in vielfacher Weise im Erläuterungs- und sogar im Festlegungstext auf die Raumkategorien Bezug nimmt, macht deutlich, dass dies grundlegende landesplanerische Ordnungsprinzip trotz seiner recht begrenzten Steuerungswirkung unverzichtbar ist.

Das Planwerk kommt nach wie vor seiner gesetzlichen Verpflichtung nicht nach, auf der Planungsebene des LEP ein **Landschaftsprogramm** zu erarbeiten (§ 15a LG NRW). Damit fehlen die Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft sowie die Auswirkungen der bestehenden Raumnutzungen und die Beurteilung des Zustandes von Natur und Landschaft nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich der sich daraus ergebenden Konflikte als wesentliche Inhalte für eine sachgerechte Abwägung. Die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zu denen auch die Sicherung einer nachhaltigen, sparsamen und schonenden Nutzung der Naturgüter gehört (§1 Nr. 2 und § 2 Nr. 2 LG NRW), wie die Gewinnung von Rohstoffen, werden nicht in ihrer Bedeutung für das Land NRW ermittelt. Auch die seitens der Staatskanzlei hierzu erfolgte Aussage, dass die oberste Landesbehörde für Naturschutz hierfür zuständig wäre, entbindet die Staatskanzlei nicht von der Vorgabe, entsprechend den rechtlichen Rahmenbedingungen den LEP aufzustellen.

Weitere Hinweise zu den einzelnen Kapiteln

Zu 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 einem polyzentralen Verdichtungsraum wie bspw. der Metropole Ruhr mit seinen vielfachen Funktionsüberlagerungen, versagt das klassische dreistufige System der räumlichen Zuordnung und Abgrenzung von unterschiedlichen Versorgungsfunktionen. Diese Komplexität des faktischen zentralörtlichen Standortgefüges unterstreicht das Erfordernis, das zentralörtliche System der Landesplanung zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren bzw. weiterzuentwickeln.

Zu Kapitel 5 – regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Grundsatz 5-1: Regionale Konzepte in der Regionalplanung

Ein aus dem Grundsatz abgeleiteter Anspruch auf eine flächendeckende Erstellung allumfassender Entwicklungskonzepte nach dem Muster der regionalen Strukturpolitik wird nicht befürwortet. Sofern dabei zweckbezogene und strategische Zusammenarbeit impliziert wird, ist dies zu begrüßen, sollte dann jedoch auch so in den Grundsatz aufgenommen werden.

Grundsatz 5-2: Europäischer Metropolraum Nordrhein-Westfalen

Statt ausschließlich von der „Metropolregion NRW“ wird nun vom „Metropolraum NRW“ und ergänzend von den Metropolregionen „Ruhr“ und „Rheinland“ gesprochen.

Eine Konzentration metropolitaner Raumfunktionen auf Ebene des Bundeslandes NRW ist nicht gegeben. Insofern wird begrüßt, dass NRW nicht mehr in Gänze als Metropolregion betrachtet wird. Dennoch wird die Festlegung als Metropolraum als nicht sachgerecht und für die Städte des Ruhrgebiets potenziell als nachteilig bewertet. Denn die Begrifflichkeiten der „Metropolregionen Ruhr und Rheinland“ bedürfen noch einer eindeutigen Abgrenzung, die noch nicht vorliegt.

Zu Kapitel 6 – Siedlungsraum

Ziel 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung:

Die vorgenommene Kürzung und Vereinfachung des Ziels (die ehemaligen Ziele 6.1-1; 6.1-2; 6.1-10 und 6.1-11 wurden zusammengefasst) trägt erheblich zu seiner Verständlichkeit und aller Voraussicht nach auch zu einer gewünschten Umsetzung bei und wird daher begrüßt.

Auffällig ist, dass nunmehr in diesem Ziel keine Ausnahmeregelungen mehr enthalten sind. In begründeten Einzelfällen sollte ausnahmsweise die Inanspruchnahme von Freiraum auch dann zugelassen werden, wenn hierfür ein rechnerischer Bedarf aufgrund der vorliegenden Zahlen angeblich nicht besteht. Die zu erwartende Unterbringung von Flüchtlingen mag hierfür als Beispiel dienen. Die in der Abwägung als Argument für den Verzicht auf Ausnahmen genannte Regelung über eine bedarfsgerechte Festlegung von ASB und GIB reicht dabei nicht aus, da hier allein auf den quantitativen Bedarf gem. der Siedlungsflächenbedarfsermittlung abgestellt wird. Auch die – ohnehin problematische – Abstufung des Ziels „Vorrang der Innenentwicklung“ zu einem Grundsatz führt nicht dazu, in besonderen Fällen ausreichend Handlungsspielraum zu gewährleisten.

Die in die Erläuterung zum Ziel neu aufgenommenen Vorgaben zur Bedarfsberechnung sind grundsätzlich zu begrüßen, da sie dazu beitragen, vergleichbare Rahmenbedingungen und damit eine kohärente Regionalplanung in allen Teilen des Bundeslandes zu gewährleisten. Die Vorgaben entsprechen im Kern der Methode, die vom RVR – in Abstimmung mit den Kommunen der Städteregion 2030 – entwickelt wurde, was ebenfalls grundsätzlich zu begrüßen ist. Im Detail ist jedoch auf Folgendes hinzuweisen:

Die vorgegebenen Dichtewert-Spannen sind in zweierlei Hinsicht problematisch:

Die maximal anzustrebende Dichte von 40 – 60 WE/ha bei vorhandenen Siedlungsdichten von über 2.000 EW/km² ist zu hoch angesetzt. Der RVR hat in seiner Methodik im hochverdichteten Kern des Ruhrgebiets unter Berücksichtigung sowohl der Bestandsdichte als auch der im Referenzzeitraum tatsächlich realisierten Dichten bei Neubauvorhaben eine maximal anzustrebende Dichte von 44,2 WE/ha definiert. Schon dieser Wert ist von Seiten der betroffenen Kommunen im Hinblick auf Nachfrage und Marktgängigkeit als unrealistisch eingestuft worden.

Mit der „Siedlungsdichte“ der Gemeinden ist offenkundig die Bevölkerungsdichte (EW/km² Gesamtfläche) und nicht die Besiedlungsdichte (EW/km² Siedlungsfläche) gemeint. Dies ist begrifflich ungenau und stellt zudem keinen geeigneten Maßstab für die siedlungsstrukturelle Einstufung einer Gemeinde dar.

In engem Zusammenhang mit der Bedarfsberechnungsmethode ist auch das Siedlungsflächenmonitoring zu sehen. Hier ist ebenfalls eine landeseinheitliche Methode zwingend erforderlich, um in allen Regionalplanungsregionen gleiche Voraussetzungen zu schaffen. Im Ruhrgebiet wurde durch den RVR die Methodik des RuhrFis – eines Flächeninformationssystems – eingeführt. Eine landeseinheitliche Regelung sollte nicht hinter dem hierdurch erreichten Stand zurückbleiben. Der in der Abwägung angesprochene Kriterienkatalog in Verbindung mit dem Geodatensystem ist zwar ein wichtiger Schritt hin zu einer einheitlichen Systematik, belässt jedoch noch zu viel Spielraum bei der dezidierten Ausgestaltung der Methodik. Eine detaillierte Vorgabe durch das Land NRW z. B. in Form eines Erlasses ist daher aus Sicht des Ennepe-Ruhr-Kreises wünschenswert.

Zudem sollten Flächen mit erheblichen Mobilisierungshemmnissen nur anteilig auf die Reserveflächen angerechnet werden. Gerade auch innerhalb des Kreisgebietes sind immer noch Flächen identifiziert, deren Aktivierungsmöglichkeit auch langfristig – für welche Nutzung auch immer – in Frage zu stellen ist. Am planerischen Ziel einer baulichen Entwicklung derartiger Flächen sollte sinnvoller Weise festgehalten werden, weshalb die in der Abwägung erwähnte Möglichkeit einer FNP-Änderung gerade eben keine Option darstellt. Die Beibehaltung der Darstellung als Siedlungsfläche darf eine tatsächlich bedarfsgerechte Entwicklung insbesondere von Wirtschaftsflächen aber nicht behindern.

Grundsatz 6.1-2 Leitbild Flächensparende Siedlungsentwicklung:

Die Abstufung des 5-ha-Ziels zu einem Grundsatz der Raumordnung trägt dem Leitbildcharakter und der demzufolge nicht gegebenen räumlichen Letztabgewogenheit dieser – ausdrücklich zu begrüßenden – Zielsetzung Rechnung und erscheint rechtlich geboten.

Grundsatz 6.1-6 Vorrang der Innenentwicklung:

Der Vorrang der Innenentwicklung wird gleichfalls vom Ziel zum Grundsatz herabgestuft. Dass hierzu ein tatsächlich rechtliches Erfordernis besteht, erschließt sich aus den vorliegenden Unterlagen nicht. Es wird daher angeregt, an dem Ziel festzuhalten, zumal der Vorrang der Innenentwicklung auch in der Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB verankert ist.

Grundsatz 6.1-8 Wiedernutzung von Brachflächen:

Den Erläuterungen mangelt es in der gegenwärtigen Formulierung an konkreten Aussagen, bezüglich der „wirtschaftlichen Vertretbarkeit“ bei Wiedernutzungen. Gerade die Revitalisierung alter Industrieflächen ist vor dem Hintergrund der erzielbaren Grundstückspreise erfahrungsgemäß nur unter Einsatz umfangreicher Fördermittel möglich. Dass landesweit Zuzugsmöglichkeiten bestehen, ist bekannt, sie gelten jedoch nicht für alle Landesteile in gleichem Umfang.

Grundsatz 6.2-1 Ausrichtung auf Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche:

Die Zusammenfassung mit Grundsatz 6.2-3 (Eigenentwicklung untergeordneter Ortsteile) und Ziel 6.2-4 (Räumliche Anordnung neuer Allgemeiner Siedlungsbereiche) sowie die Abstufung zum Grundsatz hat – inhaltlich – keine Auswirkungen auf den Regelungsgehalt. Hier wird nicht ausreichend konkretisiert, was unter „zentralörtlich bedeutsamen ASB“ zu verstehen ist und wie diese abzugrenzen sind. Es besteht somit die Gefahr, dass es zu uneinheitlichen Handhabungen bzw. Interpretationen bei den sechs Regionalplanungsbehörden kommt. Das in der Abwägung aufgeführte Argument der Berücksichtigung von regionalen Unterschieden greift zu kurz. Vielmehr muss es darum gehen, Ungleichheiten und damit verbundene etwaige Benachteiligungen für die einzelnen Regionen zu vermeiden. In der jetzigen Formulierung stellt dieser Grundsatz einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit dar.

Ziel 6.3-3 Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen:

Das Ziel, mit dem der Anschluss neu festgelegter GIB an die Siedlung sichergestellt werden soll, wird um eine Ausnahme für im Freiraum liegende Brachflächen erweitert. Diese Ausnahme erscheint grundsätzlich nachvollziehbar. Der Anregung, in die Liste der Ausnahmetatbestände auch den Grund „Trennungsgebot nach § 50 BImSchG“ aufzunehmen, wurde nicht gefolgt. Der Ennepe-Ruhr-Kreis erhält diese Anregung weiterhin aufrecht. § 50 BImSchG bezieht sich auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen und ist damit auch bei der Ausweisung und Zuordnung von Siedlungsflächen im Regionalplan beachtlich. Dem entspricht auch der Grundsatz 6.3-2 „Umgebungsschutz“, wo der Regionalplanung die Aufgabe zugeschrieben wird, bei der Flächenausweisung die Vereinbarkeit von Nutzungen zu berücksichtigen. Bei im Störfallschutz einzuhaltenden Achtungsabständen von teilweise 2.000 m und mehr zwischen Störfallbetrieben und schutzbedürftigen Nutzungen kann von einer Kleinräumigkeit nicht mehr die Rede sein. Zudem schreibt § 9 ROG vor, dass im Rahmen der Regionalplanaufstellung eine Umweltprüfung durchzuführen ist, die u.a. die Ermittlung der Auswirkungen der Planungen auf den Menschen und die menschliche Gesundheit beinhaltet. Die Nichtbeachtung der Störfallproblematik im Regionalplan kann zu der Ausweisung von Siedlungsflächen führen, die teils gar nicht entwickelbar sind für die vorgesehenen Nutzungen. Dies widerspricht einer bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung gem. Ziel 6.1-1.

Zu Kapitel 8 – Verkehr und technische Infrastruktur

Die Verkehrsthematik nimmt im LEP-Entwurf einen zu geringen Anteil ein. Es fehlt eine Auseinandersetzung mit aktuellen Diskussionen und Kritiken am bestehenden Verkehrssystem. Positiv wird bewertet, dass in Ziel 8.1-2 „Neue Verkehrsinfrastruktur im Freiraum“ Infrastruk-

tur für nichtmotorisierte Mobilität Erwähnung findet und keiner Einschränkung in Bezug auf die Freirauminanspruchnahme unterliegt. Die Unterstützung des RRX in Ziel 8.1-11 „Schiennennetz“ wird ebenfalls begrüßt.

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. Der Ausbau von Radschnellwegen wurde als Ziel im Koalitionsvertrag festgeschrieben, im November 2013 wurden die fünf vom Land geförderten Radschnellwegprojekte offiziell vorgestellt. Seitens des Verkehrsministeriums NRW wurde zu verschiedenen Anlässen der Willen des Landes bekräftigt, den Radschnellweg Ruhr (RS1) zügig zu realisieren, für den im Frühjahr 2014 die in Bearbeitung befindliche Machbarkeitsstudie vorgestellt wurde. Die Anbindung der Radschnellwege an den umgebenden Raum sollte dabei angemessen berücksichtigt werden.

Grundsatz 8.2-3 Höchstspannungsfreileitungen:

Die Herabstufung des ursprünglichen Ziels zu einem Grundsatz wird begrüßt. Den Anregungen des Ennepe-Ruhr-Kreises wurde gefolgt.

Zu Kapitel 10 – Energieversorgung

Grundsatz 10.2-3 Umfang der Flächenfestlegungen für die Windenergienutzung:

Hier erfolgte eine Umwandlung eines Ziels (ursprünglich Ziel 10.2-2 mit Flächenvorgabe) in einen Grundsatz. Damit wurde den vielfältigen Anregungen Rechnung getragen, dass eine Zielvorgabe zu einer Nicht-Genehmigungsfähigkeit eines Regionalplans bei Nicht-Einhaltung dieser avisierten Zahlen (für den Bereich des RVR 1.500 ha) geführt hätte. Diese Umwandlung wird ausdrücklich begrüßt.

Ziel 10.3.-4 Ausschluss von Fracking

Durch die Aufnahme des neuen Ziels ist der Einsatz von Fracking (hydraulic fracturing) in unkonventionellen Lagerstätten zur Energiegewinnung flächendeckend ausgeschlossen. Diese Vorgehensweise wird ausdrücklich begrüßt, weil gegenwärtig der Bundesgesetzgeber noch keine abschließende Regelung zu diesem Thema getroffen hat und ein derartiger Vorschlag seitens des Ennepe-Ruhr-Kreises angeregt worden war.

Zur Planzeichnung

Die Darstellung von Siedlungsraum und Freiraum erfolgt lediglich nachrichtlich, also ohne Steuerungswirkung. Die Darstellungen in der Planzeichnung sind sehr kleinteilig und führen zwangsläufig zu konkret ablesbaren Flächenabgrenzungen, was nicht der Maßstabebene des LEP entspricht. Es wird angeregt, einer stärker abstrahierten Darstellung den Vorzug zu geben, um auf den nachfolgenden Planungsebenen Diskussionen um einzelne Flächen zu vermeiden.

Für Gewässer, die in der vorläufigen Erstbewertung gemäß der europäischen Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie als Gebiete mit signifikantem Hochwasserrisiko bestimmt wurden, muss die Festsetzung als Überschwemmungsgebiet durch die Bezirksregierungen noch erfolgen. Dies ist noch nicht geschehen, so dass z. T. die kartographische Darstellung als Überschwemmungsbereich im LEP-Entwurf fehlt. Die Festlegung ergänzender Überschwemmungsbereiche im LEP sollte geprüft werden, sobald die entsprechenden Daten bei den Bezirksregierungen vorliegen.

Die zeichnerische Festlegung der Grünzüge bedarf einer Differenzierung. Der LEP NRW übernimmt die Darstellungen aus den jeweiligen Regionalplänen mit ihrem im Detail abweichenden Planungsverständnis. Im Zusammenhang mit den planerischen Diskursen zur Erar-

beitung des Regionalplans Ruhr wurde insbesondere die äußere Abgrenzung dieser Regionalen Grünzüge diskutiert und ein Anpassungserfordernis zur Vereinheitlichung gesehen. Die Außengrenzen sollten daher in Abstimmung mit den betroffenen Städten, Gemeinden und der Regionalplanungsbehörde (RVR) angepasst werden.