

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 **Städte- und Gemeindebund**
Nordrhein-Westfalen

An den
Landtagspräsidenten
André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1483

Alle Abg

**Anhörung „Landesentwicklungsplan“ des Ausschusses für Wirtschaft,
Energie und Landesplanung am 15. Mai 2019**

08.05.2019

**Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über den
Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen
Vorlage 17/1831 und Vorlage 17/1832**

Städtetag NRW
Eva Maria Niemeyer
Hauptreferentin
Telefon 0221 3771-287
evamaria.niemeyer@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 69.50.00

Sehr geehrter Herr Präsident Kuper,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft,
Energie und Landesplanung sowie die Gelegenheit, zu dem o.g. Entwurf des
LEP NRW Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen.

Landkreistag NRW
Christine Cebin
Referentin
Telefon 0211 300491-320
c.cebin@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 61.12.03 Ce

1. Vorbemerkung und Zusammenfassung

Das Landeskabinett hat am 17.04.2018 beschlossen, ein Änderungsverfahren für den seit dem 08.02.2017 geltenden Landesentwicklungsplan NRW (LEP) einzuleiten. Nach Auswertung der im Beteiligungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen und Anregungen hat das Landeskabinett am 19.02.2019 die Änderung des LEP beschlossen.

Städte- und Gemeindebund NRW
Rudolf Graaff
Beigeordneter
Telefon 0211 4587-240
rudolf.graaff@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 20.0.4-005/004

Anlass für die beabsichtigten Änderungen sind die veränderten politischen Zielsetzungen der neuen Landesregierung. Dazu zählt die Absicht, ländlichen Regionen und Ballungsräumen gleichwertige Entwicklungschancen zu sichern. 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. Der LEP-Entwurf enthält weiterhin

neue Festlegungen zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur verkehrlichen Infrastruktur und zur Rohstoffversorgung.

Der von der Landesregierung beschlossene Entwurf greift wichtige Forderungen der kommunalen Spitzenverbände aus der Stellungnahme vom 12.07.2018 im Beteiligungsverfahren auf. Sie führen zu einer Verbesserung der kommunalen Planungshoheit. Die vorgesehenen Erleichterungen bei der Festsetzung von Bauflächen in kleinen Ortsteilen werden die Entwicklungschancen der ländlichen Regionen sowohl im Bereich des Wohnungsbaus als auch bei der Erweiterung von Gewerbebetrieben stärken.

Allerdings wurden Anregungen zur Überarbeitung von Festlegungen nicht berücksichtigt bzw. teilweise in abgeschwächter Form umgesetzt, so z.B. zur Windenergienutzung. In diesen Fällen bleibt der Planentwurf hinter den kommunalen Erwartungen zurück. Die Einführung eines planerischen Vorsorgeabstandes für Windenergieanlagen von 1.500 Metern zu reinen und allgemeinen Wohngebieten schränkt die kommunale Planungshoheit ein und erschwert die Anforderungen an eine rechtssichere kommunale Abwägungsentscheidung erheblich.

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

2. 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.

Es ist daher sehr zu begrüßen, dass sich der Entwurf für einen geänderten LEP, über Erweiterungen des Ziels 2-3 hinaus, mit dem neuen Ziel 2-4 eindeutig zu den Entwicklungschancen der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile bekennt.

2-3 Ziel Siedlungsraum und Freiraum

Mit der Änderung des Ziels 2-3 soll mehr Flexibilität bei der Flächenausweisung im Freiraum ermöglicht werden. Erleichtert werden sollen insbesondere die Festsetzungen von Bauflächen und Baugebieten in kleinen Ortsteilen mit weniger als 2.000 Einwohnern, die Erweiterung bestehender Betriebe und die Planung von gewerblichen Tierhaltungsanlagen im Außenbereich.

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 planerischen Freiraum – zugestanden werden, die über den Eigenbedarf der Einwohnerinnen und Einwohner dieses Ortsteils hinaus geht. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt diese Forderung und wird daher begrüßt.

Dabei ist zu beachten, dass mehr Bauland im ländlichen Raum nicht nur den Wohnungsmarkt in den städtischen Zentren entlastet, sondern voraussichtlich auch weitere Verkehrsbelastungen mit sich bringt. Für große Arbeits- und Ausbildungsstandorte werden zusätzliche Pendlerbewegungen zu erwarten sein, so dass es einer gemeinsamen Anstrengung der Kommunen mit dem Land bedarf, um eine verträgliche Mobilität zu fördern.

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 klargestellt wird, dass Flächenerweiterungen in den Freiraum hinein auch künftig im Rahmen der landesplanerischen Unschärferegelung betrachtet werden können.

Der neu eingefügte, zweite Spiegelstrich führt zudem explizit aus, dass die angemessene Erweiterung vorhandener Betriebe oder eine Betriebsverlagerung zwischen benachbarten Ortsteilen zulässig sein soll. Auf unsere Anregung im Beteiligungsverfahren hat die Landesregierung beschlossen, dass die Ausnahmeregelung für die Erweiterung von vorhandenen Betrieben um den Tatbestand der Nachfolgenutzung erweitert werden soll. Bei Standorten von Gewerbebetrieben im unbeplanten Außenbereich kommen immer wieder Insolvenzen vor. Eine Folgenutzung ist jedoch nur in den seltensten Fällen möglich, da nach der Nutzungsaufgabe im Rahmen von § 35 BauGB der Bestandsschutz entfällt. Entsprechend wird eine Bauleitplanung erforderlich. Vor dem Hintergrund, neue Flächeninanspruchnahmen zu vermeiden, ist es sehr sinnvoll, heute für Gewerbe genutzte Bereiche im Außenbereich auch weiterhin nutzen zu können, sofern sich Interessenten für eine gewerbliche Nachfolgenutzung finden und diese ohne neue Infrastrukturmaßnahmen realisiert werden kann.

Was unter einer angemessenen Nachfolgenutzung zu verstehen ist, wird in den Erläuterungen nun ebenfalls ausgeführt. Darüber hinaus enthalten die Erläuterungen weiteren Präzisierungen hinsichtlich der Definition, wann eine kommunale Bauleitplanung unmittelbar an den Siedlungsraum anschließt und wann Ortsteile benachbart sind. Dies entspricht ebenfalls einer Forderung der kommunalen Spitzenverbände.

Die Ausnahmeregelung zu den Tierhaltungsanlagen wurde im Anschluss an das Beteiligungsverfahren dahingehend präzisiert, dass darunter nicht mehr ausschließlich die Erweiterung oder Änderung von bereits vorhandenen Tierhaltungsanlagen zu verstehen ist, sondern auch neue Standorte für solche Anlagen. Diese Ergänzung ist im Sinne der Gleichbehandlung zu begrüßen.

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.

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

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 regionalpla-

nerisch festgelegten Freiraum ermöglicht. Damit wird die Bedeutung dieser Entwicklungsmöglichkeiten stärker als bisher betont, was zu begrüßen ist. 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.

In den Erläuterungen ist positiv zu bewerten, dass im Rahmen einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung auch Angebotsplanungen von Bauflächen und Baugebieten für einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont möglich sind.

Auf Anregung der kommunalen Spitzenverbände wurde zudem die Klarstellung in die Erläuterungen aufgenommen, dass eine Breitbanderschließung nicht zwingend gegeben sein muss, um digitale Angebote in Anspruch nehmen zu können. Wichtiger kann z. B. beim Online-Handel eine entsprechende Lieferlogistik sein. Dieser Umstand ist für die Beurteilung relevant, wann ein Ortsteil mit weniger als 2.000 Menschen, der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum liegt, zu einem Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB) weiterentwickelt werden kann. Die Ergänzung ist zu begrüßen.

Darüber hinaus wird es zukünftig auch nicht mehr darauf ankommen, dass diese kleineren Ortsteile über eine „leistungsfähige“ ÖPNV-Anbindung verfügen. Zukünftig genügt eine „regelmäßige“ Anbindung. Diese Änderung ist ebenfalls zu begrüßen.

3. Regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit (Kapitel 5)

5-4 Grundsatz Strukturwandel in Kohleregionen

Der Grundsatz dient der Stärkung der regionalen Zusammenarbeit, um den Strukturwandel in den Kohleregionen bewältigen zu können. Die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit, um den Strukturwandel in den Kohleregionen bewältigen zu können, ist grundsätzlich sinnvoll.

Die Landesregierung hat unsere Kritik aufgegriffen, dass die ursprüngliche Fassung des Grundsatzes in Bezug auf die konkreten Ziele recht vage ist und die Festlegung dahingehend präzisiert, dass für diese Zusammenarbeit regionale Konzepte zur Unterstützung des laufenden Strukturwandels durch Ausweisung und konzeptionelle Entwicklung geeigneter Gewerbe- und Industrieflächen sowie von Wohngebieten nachhaltig raumplanerisch unterstützt und mit geeigneten Infrastrukturmaßnahmen gefördert werden sollen.

Zudem wurde in den Erläuterungen klargestellt, dass sich die Unterstützung nicht nur auf die Nachfolgenutzung ehemals bergbaulich genutzter Flächen bezieht, sondern auch ehemalige Kraftwerksstandorte erfasst werden. Ebenfalls zu begrüßen ist die Ergänzung, dass sich die Mitwirkung der Landesregierung auf die Kommunen im Rheinischen Revier und die vom Ende des Steinkohlabbaus betroffenen Kommunen im Münsterland und im Ruhrgebiet erstreckt.

4. Siedlungsraum (Kapitel 6)

6.1-2 Grundsatz Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“

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. Die kommunalen Spitzenverbände hatten bereits bei der Aufstellung dieses –ursprünglich sogar noch als raumordnerisches Ziel angedachten – Grundsatzes im LEP 2017 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 mit einer sehr unklar ausgestalteten 5 ha-Regelung schwer zu vereinbaren sind. Die Regelung ist zu unbestimmt, da nicht feststeht, 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 kommunalen Spitzenverbände hatten zwar 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 begrüßt und sie werden die Landesregierung in ihrem Anliegen weiterhin unterstützen, sich für die Vermeidung unnötiger Flächeninanspruchnahmen und für den Schutz landwirtschaftlicher Flächen einzusetzen.

Der dem LEP beigefügte Umweltbericht kommt zusammenfassend zum Ergebnis, dass infolge der geplanten Änderungen mit einer intensiveren planerischen Inanspruchnahme des Freiraums zu rechnen ist. Insofern ist zu bedenken, dass eine Flächenentwicklung im Freiraum für die Entwicklung von Wirtschaftsflächen eine starke (wirtschaftlich günstigere) Konkurrenz zu den Bemühungen der Revitalisierung von industriell vorgeprägten Flächen darstellt. Weitere Projektvorhaben, beispielweise in Zusammenarbeit mit dem AAV- Verband für Flächenrecycling und Altlastensanierung, mit finanzieller Ausstattung durch das Land würden hierbei Abhilfe schaffen können.

6.3-3 Ziel Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen

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.

7.1-7 Grundsatz Nutzung von militärischen Konversionsflächen

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.

5. Freiraum (Kapitel 7)

7.3-1 Ziel Walderhaltung und Waldinanspruchnahme

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 substantiell 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.). Wir hatten für den Fall, dass an der Streichung festgehalten werden soll, jedenfalls in den Erläuterungen klargestellt werden soll, dass hiermit für die Regional- und Bauleitplanung keinerlei Rechtsänderung verbunden ist.

Das Ziel 7.3-1 wird nun in Reaktion auf die aktuelle Rechtsprechung und unsere Ausführungen in der Stellungnahme vom 12.07.2018 um einen Satz 2 ergänzt, der den Zielcharakter der Festlegung betont. Damit soll der Ausnahmetatbestand für die Nutzung von Waldbereichen für entgegenstehende Planungen und Maßnahmen – wie die Windenergienutzung – verdeutlicht werden. Ergänzend wird in den Erläuterungen aber klargestellt, dass die Errichtung von Windkraftanlagen auch innerhalb von Waldbereichen möglich bleibt, soweit entsprechende Alternativen außerhalb von Waldbereichen nicht zur Verfügung stehen.

Da nach der oben zitierten Rechtsprechung Waldflächen grundsätzlich keine harten Tabuzonen darstellen, ist auch nach der Ergänzung der Zielbestimmung die Errichtung von Windenergieanlagen im Wald zulässig, sofern dies erforderlich ist, um der Windenergie bei der Planung von Konzentrationszonen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 3 BauGB substanziell Raum zu verschaffen.

Die Klarstellung in den Erläuterungen, dass sich die Regelungen des Ziels auf die Waldbereiche bezieht, die in Regionalplänen planerisch festgelegt sind, betont den planerischen Auftrag der Regionalplanung zur Abgrenzung von Waldbereichen mit den entsprechend gewichteten Waldfunktionen.

6. Verkehr und technische Infrastruktur (Kapitel 8)

8.1-6 Ziel Landesbedeutsame Flughäfen in Nordrhein-Westfalen

Durch die Änderung des Ziels werden die Flughäfen Düsseldorf, Köln/Bonn, Münster, Dortmund, Paderborn/Lippstadt und Weeze-Laarbruch bezüglich ihrer Weiterentwicklung gleichgestellt. Unter der Maßgabe einer bedarfsgerechten Entwicklung soll damit der Wettbewerb unter den Standorten gefördert werden. 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, es ist aber darauf zu achten, dass keine Überkapazitäten geschaffen werden.

Mit der geplanten Streichung des Satzes „Die Sicherung und Entwicklung der regionalbedeutsamen Flughäfen und sonstigen Flughäfen erfolgt im Einklang mit der Luftverkehrskonzeption des Landes und der Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen“ wäre es aus kommunaler Sicht zu begrüßen, Regelungen in den LEP NRW aufzunehmen, die sicherstellen, dass kleinere Flughäfen zukünftig weiterhin Entwicklungschancen haben.

8.2-7 Grundsatz Energiewende und Netzausbau

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 Herausforde-

rungen, in dem für die Regionalpläne vorsieht, dass diese die raumordnerische Durchführbarkeit der benötigten Leitungsvorhaben einschließlich der für ihren Betrieb notwendigen Anlagen fördern.

7. Rohstoffversorgung (Kapitel 9)

9.2-1 Ziel Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nicht energetische Rohstoffe

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)) als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten erfolgen.

Der LEP-Entwurf vom 17.04.2018 sah noch vor, dass in den Regionalplänen für die Rohstoffsicherung Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) für nicht-energetische Rohstoffe künftig als Vorranggebiete und bei besonderen Konfliktlagen als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen sind. In diesem Zusammenhang hatten wir uns in unserer Stellungnahme vom 12.07.2018 für die Beibehaltung der Festsetzung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten ausgesprochen. Daran halten wir weiterhin fest.

Nach Auswertung des Beteiligungsverfahrens wurde das Ziel dahingehend modifiziert, dass die Möglichkeit der Regionalplanungsträger, in Regionalplänen Abgrabungsbereiche mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen, die dann Konzentrationswirkung entfalten, nicht auf Gebiete mit „besonderen planerischen Konfliktlagen“ beschränkt wird, sondern jetzt in das Ermessen der Regionalplanungsträger gelegt wird.

Dazu wird in den Erläuterungen ausgeführt, wann aus planerischer Sicht die Festlegung von Vorranggebieten mit Eignungswirkung erforderlich sein kann. Die zeichnerische Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten erfordert ein schlüssiges, den gesamten Planungsraum umfassendes Planungskonzept. Dabei ist eine teilräumliche Differenzierung möglich.

Die Änderung ist insoweit zu begrüßen, als hierdurch rechtliche Unklarheiten aufgrund der geltenden 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.

Zu begrüßen ist auch, dass an dem Ziel der Festsetzung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgehalten wird. Ein unkonzentriertes Abgrabungswesen kann zu erheblichen Flächenverlusten sowie Altlasten führen. Abgrabungen sind in der Regel problematisch für die Umwelt. Zudem ist die Fläche oft für eine wirtschaftliche Nachnutzung verloren, da ein Baggersee oder ein Steinbruch entsteht. Die Verkehrssicherheit gestattet oft keine Freizeitnutzung. Ein Instrument wie die Festsetzung von Vorranggebieten mit Konzentrationswirkung ist daher weiterhin sinnvoll, um eine geordnete und konfliktfreiere Ausweisung von Abgrabungsflächen zu ermöglichen.

9.2-2 Ziel Versorgungszeiträume

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.

9.2-4 Grundsatz Reservegebiete

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)

10.1-4 Grundsatz Kraft-Wärme-Kopplung

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.

Insbesondere mit Blick auf die Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, die vom Land NRW mitgetragen wurden, ist eine Herabstufung der grundsätzlichen Bewertung von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen kritisch zu prüfen. Der schrittweise Ausstieg aus der Kohleverstromung funktioniert nur mit mehr KWK-Anlagen in Verbindung mit lokalen (Fern-)Wärmenetzen. Gleichwohl hängt die Ausübung des Anschluss- und Benutzungszwangs für die Nutzung von Fern- und Nahwärme von den konkreten Rahmenbedingungen vor Ort ab. Insoweit muss vor Ort ermittelt werden, ob für diese Art der Wärmeversorgung eine Nachfrage besteht und ob sie wirtschaftlich umgesetzt werden kann.

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

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.

Darüber hinaus hielten wir es für angezeigt, dass die Projektierer der Windenergieanlagen künftig noch stärker Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit durchführen, um für mehr Akzeptanz von Windenergieanlagen zu sorgen.

10.2-3 Grundsatz Abstand von Bereichen/Flächen für Windenergieanlagen

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.

Bei diesem neuen Grundsatz wird im Anschluss an das Beteiligungsverfahren lediglich eine redaktionelle Änderung vorgenommen. Satz 2 dieser Festlegung, der bestimmt, dass hierbei ein Abstand von 1.500 Metern zu allgemeinen und reinen Wohngebieten vorzusehen ist, wird nunmehr dem Satz 1 angefügt und beide Satzteile werden durch ein Semikolon getrennt. Hierdurch soll klargestellt werden, dass es sich – trotz des Wortlautes „ist vorzusehen“ im zweiten Satzteil durchgängig um einen Grundsatz der Raumordnung handelt.

Schließlich erfolgt in den Erläuterungen noch eine redaktionelle Klarstellung, dass die Ausnahme von der 1.500-Meter-Abstandsregelung für das Repowering von Altanlagen neben Anlagen in bestehenden Vorranggebieten und Konzentrationszonen für die Windenergienutzung auch für solche Altanlagen gelten soll, die erst noch in Vorranggebiete oder eine Konzentrationszonenplanung aufgenommen werden sollen.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten in ihrer Stellungnahme im Beteiligungsverfahren kritisiert, dass die vorgeschlagene Formulierung gegen das Gebot der Normenklarheit verstößt. Da weitere Änderungen an den Festlegungen über Windenergienutzungen – abgesehen von geringfügigen Ergänzungen und Streichungen in den Erläuterungen – nicht vorgenommen worden sind, bleibt die Kritik im Übrigen bestehen. Die Regelung beschränkt die kommunale Planungshoheit unnötig und erschwert den Kommunen eine sachgerechte Abwägung, der Windenergienutzung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB substanziell Raum zu verschaffen. Insofern ist sehr bedauerlich, dass die Landesregierung die angekündigte Überarbeitung der Potenzialstudie Windenergie noch nicht abgeschlossen hat. Dem Vernehmen nach wird das LANUV die Studie erst nach der Sommerpause vorlegen.

Wie bereits bei Grundsatz 10.2-2 ausgeführt, 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 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.

Des Weiteren 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 substantiell 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 gesamträumliches 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. Die Landesregierung hat dies vor der Erarbeitung des LEP-Entwurfs, soweit ersichtlich, nicht untersucht. Die vom LANUV neu in Angriff genommene Aktualisierung der Potenzialstudie Windenergie bleibt deshalb abzuwarten.

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 Kompetenzzusammenfassung 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.

10-2-5 Ziel Solarenergienutzung

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.

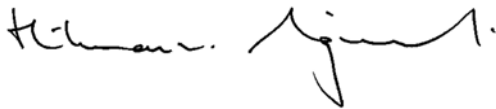
10.3-2 Grundsatz Anforderungen an neue, im Regionalplan festzulegende Standorte

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.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anregungen im Zuge der Beteiligung des Landtags berücksichtigen und unsere Vorschläge in die Endfassung des Landesentwicklungsplans aufnehmen könnten.

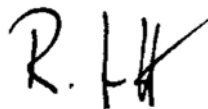
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



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