

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster
Wilmergasse 12–13, 48143 Münster

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1489

Alle Abg

48143 Münster, 09.05.2019

TELEFON: 02 51 83-2 97 80

FAX: 02 51 83-2 97 90

E-MAIL: zir@uni-muenster.de

www.uni-muenster.de/jura.zir

UNSER ZEICHEN:

z/fo/novelle LPIG/b-akt. Stellungn. LEP

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (Vorlage 17/1831 und Vorlage 17/1832)

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

Prof. Dr. Susan *Grotefels*

Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster
Vizepräsidentin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover

Zunächst möchte ich an dieser Stelle auf meine Stellungnahme zum Entwurf des LEP 2017 vom 3. November 2016 sowie auf meine Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP „Für Nordrhein-Westfalen wieder nachhaltige Entwicklung ermöglichen – Landesplanung praxisgerecht ausgestalten und Chancen für Wohlstand, Beschäftigung und mehr Wohnungen schaffen“. (Drs. 17/525) vom 22. Januar 2018 verweisen, deren Ausführungen an dieser Stelle nicht wiederholt werden sollen, an denen ich allerdings, soweit sie in den Änderungsentwürfen keine Berücksichtigung gefunden haben, weitestgehend festhalte.

Zu Ziel 2-3: Siedlungsraum und Freiraum

Der Ausnahmekatalog für das Ziel in Satz 4 wird durch den LEP-Änderungsentwurf wesentlich erweitert. Es soll erneut zu bedenken gegeben werden, dass damit der Freiraumschutz trotz der einschränkenden Erläuterungen zum Ziel geschwächt werden könnte. Die größere Anzahl an Ausnahmemöglichkeiten erhöht offensichtlich die Flexibilität der kommunalen Bauleitplanung. Allein die Anzahl der benannten Ausnahmen führt aber nicht unbedingt dazu, dass die Festlegungen keinen Ausnahmecharakter im Sinne des § 6 Abs. 1 ROG mehr aufweisen und nicht als solche zu verstehen sind.

Bei den Erläuterungen zum ersten Spiegelstrich („ – diese unmittelbar an den Siedlungsraum anschließen und die Festlegung des Siedlungsraums nicht auf einer deutlich erkennbaren Grenze beruht,“) gibt es in Bezug auf den Begriff „anschließen“ eine ausführliche und gut nachvollziehbare Erläuterung (S. 10 der Vorlage 17–1831). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Begriff im Zusammenhang mit § 13b BauGB sogar noch etwas weiter ausgelegt wird. Hier ist nicht unbedingt ein nahtloser Anschluss von Flächen an im Zusammenhang

bebaute Ortsteile erforderlich, so dass z. B. Besonderheiten der Topographie oder des Geländezuschnitts bei der Auslegung des Baurechts unbeachtlich bleiben können. (BauGB ÄndG 2017 – Mustererlass der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz vom 28. September 2017, S. 20; Jarass/Kment, BauGB, Kommentar, 2. Aufl., § 13b Rn. 1; Grotefels, UPR 2018, Bebauungspläne nach § 13b BauGB versus Boden- und Flächenschutz?, UPR 2018, 321 (324)).

Die Erläuterungen zum zweiten Spiegelstrich („ – es sich um angemessene Erweiterungen oder Nachfolgenutzungen vorhandener Betriebsstandorte oder um eine Betriebsverlagerung zwischen benachbarten Ortsteilen handelt“) sind vom Aufbau her nicht gelungen. Hier sollten die Begriffe „Erweiterungen“ und „Nachfolgenutzungen“ nacheinander erläutert werden. Erst in einem weiteren Schritt sollte der Begriff „angemessen“ einerseits bezogen auf Erweiterungen, andererseits bezogen auf Nachfolgenutzungen erklärt werden. Eine eindeutige Erklärung zum Begriff „Nachfolgenutzungen“ fehlt gänzlich. Es wird aus den Erläuterungen nur deutlich, dass es sich bei einer Nachfolgenutzung um ein Weniger als bei der Erweiterung eines vorhandenen Betriebsstandorts handelt. Wenn es bei der Nachfolgenutzung allerdings nur um einen Eigentumswechsel gehen soll, spielt dies für die Raumordnung keine Rolle. Wie ist der Begriff der Nachfolgenutzungen von dem der Folgenutzung im vierten Spiegelstrich abzugrenzen? Soll der Begriff der Nachfolgenutzung ggf. im Sinne einer baurechtlichen Nutzungsänderung verstanden werden? Diese Fragen sollten in den Erläuterungen beantwortet werden.

Durch die Aufnahme des fünften Spiegelstrichs („ – es sich um Tierhaltungsanlagen handelt, die nicht der Privilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB unterliegen“) werden die Möglichkeiten der kommunalen Bauleitplanung für Tierhaltungsanlagen gestärkt. Dies wird in den Erläuterungen in ausreichender Form begründet und daher auch ausdrücklich begrüßt.

Da die Festlegungen des Landesentwicklungsplans mit Blick auf die Siedlungsentwicklung nur auf die kommunale Bauleitplanung zugeschnitten sind (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB, § 4 ROG) und grundsätzlich nicht auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit, ist die Streichung (S. 7, Absatz 2 der Erläuterungen) der Passage „sowie Entwicklungen gem. § 34 BauGB“ (S. 9, Absatz 1) in den Erläuterungen der Systematik der Zielfestlegung sehr zuträglich.

Zu Grundsatz 5-4: Strukturwandel in Kohleregionen

Bei der nun erfolgten Präzisierung in Satz 2 des Grundsatzes ist die Rede von „Gewerbe- und Industrieflächen sowie von Wohngebieten“. Damit wird offensichtlich auf Begriffe des Baurechts zurückgegriffen. Es wird angeregt, entsprechend § 1 Baunutzungsverordnung (BauNVO) von gewerblichen Bauflächen und Wohnbauflächen (§ 1 Abs. 1 BauNVO) oder von Gewerbe-, Industrie- und Wohngebieten (§ 1 Abs. 2 BauNVO) zu sprechen.

Zur Streichung des Grundsatzes 6.1-2 Leitbild „Flächensparende Siedlungsentwicklung“

Hier verweise ich nachdrücklich auf meine Stellungnahme vom 22. Januar 2018 und betone nochmals, dass die Streichung des Grundsatzes keinesfalls das Land NRW von einer Flächenverbrauchsbegrenzung und -reduzierung entbindet. So haben die Träger der Regionalplanung, Bauleitplanung und Fachplanung sowie letztlich auch der Landesplanung nach wie vor die Flächeneinsparungsgrundsätze gemäß § 2 Abs. 1 und Abs. 2, insbesondere Nr. 2, ROG im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie zu berücksichtigen. Außerdem ist ein besonderes Augenmerk auf § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG zu richten, der seit der ROG-Novellierung 2017

auch die Möglichkeit der quantifizierbaren Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme vorsieht.

Zu Ziel 6.4-2: Inanspruchnahme von Standorten für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben

Durch den letzten Änderungsentwurf wird in Satz 2 nicht nur das einzelne Großvorhaben, sondern auch der Vorhabenverbund in Bezug genommen. Hierzu passt nun nicht mehr die anschließende Ausnahme, die sich speziell auf Vorhabenverbünde bezieht. Die Struktur der Zielfestlegung weist damit einen Widerspruch auf. Einerseits wird der Vorhabenverbund den Großvorhaben gleichgestellt, andererseits soll er nur ausnahmsweise ermöglicht werden. Wenn man die Zielfestlegung sowohl auf flächenintensive Großvorhaben als auch auf Vorhabenverbünde gleichermaßen anwenden möchte, so könnte sie deutlicher formuliert werden wie folgt: „Diese Größenordnung bezieht sich auf die geplante Endausbaustufe eines einzelnen Großvorhabens sowie eines Vorhabenverbundes, bestehend aus mehreren Betrieben, wenn bei diesem sichergestellt ist, dass: -...“

Die zusätzlichen Erläuterungen in der nun vorliegenden Änderungsfassung zur Senkung des Schwellenwertes von 80 ha auf 50 ha sind zu begrüßen.

Zu Ziel 6.6-2: Anforderungen für neue Standorte

Gegebenenfalls könnte das Wort „und“ in Satz 4 („Ausnahmsweise können ...“) bei den Spiegelstrichen 1 und 2 mit Blick auf die Einheitlichkeit des LEP-Textes durch ein Komma ersetzt werden. Dies ist aber rechtlich nicht zwingend.

Zu Ziel 7.3-1: Walderhaltung und Waldinanspruchnahme

Es ist sicherlich ratsam, auf die Rechtsprechung des OVG Münster zu reagieren durch die vorgesehenen Einschübe sowie die zusätzlichen Erläuterungen. Dennoch ist zu betonen, dass auch ohne die Änderungen entgegen der OVG-Rechtsprechung von einer Zielqualität der Festlegung auszugehen ist. Gerade das Urteil des OVG vom 22. September 2015 ist in der Literatur zu Recht hart kritisiert worden (vgl. Wagner, ZfBR 2016, 537 ff.).

Auch nach Streichung des dritten Satzes der Zielfestlegung, der die Errichtung von Windenergieanlagen unter bestimmten Voraussetzungen explizit ermöglichen sollte, ist eine entsprechende planerische Ausweisung weiterhin nach Satz 2 ausnahmsweise möglich.

Zu Ziel 8.1-6: Landesbedeutsame Flughäfen in Nordrhein-Westfalen

Hier wird auf die Stellungnahme vom 22. Januar 2018 verwiesen, indem die Aufgabe der Unterscheidung von landes- und regionalbedeutsamen Flughäfen bereits begrüßt wird, da es nach wie vor an einer aktuellen abgesicherten Datengrundlage zur Erläuterung fehlen dürfte.

Zu Ziel 9.2-1: Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe

Der Regionalplanung wird nun die Wahlmöglichkeit zwischen der Festlegung von Vorranggebieten und Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten im Sinne des § 7 Abs. 3 ROG eingeräumt. Damit wird klargestellt, dass andere Gebietsfestlegungen im Sinne des § 7 Abs. 3 ROG nicht ermöglicht werden sollen. Die Regionalplanung muss selbstverständlich ihre jeweilige Gebietsfestlegung trotzdem besonders erläutern. Durch die

Wahlmöglichkeit wird der Erläuterungsbedarf hinsichtlich der Erforderlichkeit der jeweiligen Gebietsfestlegung sogar erhöht. Dafür kann die nun ergänzte Erläuterung zu Ziel 9.2-1 herangezogen werden. Es wird dabei dennoch gerade die besondere planerische Konfliktlage nicht immer einfach zu begründen sein.

Zu Grundsatz 10.1-4: Kraft-Wärme-Kopplung

Die Bindungswirkung eines Grundsatzes ist bedeutend schwächer als die eines Ziels (vgl. § 4 Abs. 1 ROG). Dies wird durch die Ersetzung des Wortes „sind“ durch das Wort „sollen“ deutlich zum Ausdruck gebracht. Hinsichtlich der Änderung der Festlegungsqualität bestehen zumindest keine rechtlichen Bedenken.

Zu Grundsatz 10.2-1: Halden und Deponien als Standorte für die Nutzung erneuerbarer Energien

Hier gilt dasselbe wie für Grundsatz 10.1-4.

Zu Grundsatz 10.2-2: Vorranggebiete für die Windenergienutzung

Die Formulierung „In den Planungsregionen können Gebiete für die Nutzung der Windenergie als Vorranggebiete in den Regionalplänen festgelegt werden“ lässt eher auf eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage als auf eine Planfestlegung schließen. Die Festlegung könnte gänzlich entfallen, da eine Gebietsfestlegung für die Windenergienutzung bereits gem. § 7 Abs. 3 ROG ermöglicht wird. Durch die jetzige Formulierung könnte sogar die eigentliche Intention, nur Vorranggebiete und nicht mehr Vorranggebiete mit Eignungsgebietscharakter auszuweisen, verfehlt werden. Das Wort „können“ lässt sich durchaus dahingehend deuten, dass nach wie vor auch Vorranggebiete mit Eignungsgebietscharakter ausweisbar sind oder gar andere Gebietsfestlegungen möglich sein können. Auch beim Gebrauch der für einen Grundsatz üblichen Formulierung „sollen“ besteht ein Abwägungsspielraum bei der Regionalplanung.

Es wird angeregt, weiterhin bei der Festlegung eine ähnliche Formulierung wie bei Ziel 9.2-1 zu den räumlichen Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe zu wählen, also dem Regionalplanungsträger weiterhin die Wahl zwischen Vorranggebieten und Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten zu lassen. Mit Blick auf die Erläuterungen der Festlegung unter Bezug auf das Gegenstromprinzip (S. 72 der Vorlage 17/1832) sei darauf hingewiesen, dass die Konzentrationszone auf Flächennutzungsplanebene nur die innergebietliche Wirkung einer Privilegierung im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB betont, jedoch sich im Einzelfall städtebaulich ein anderes Vorhaben gegen die Windenergienutzung noch durchsetzen kann. Im Gegensatz dazu löst die regionalplanerische Ausweisung eines Vorranggebiets innergebietlich eine klare Verbotswirkung aus für Nutzungen, die der Windenergie entgegenstehen. Somit kommt der Ausweisung eines Vorranggebiets auf Regionalplanungsebene zumindest innergebietlich eine strengere Bindungswirkung als der flächennutzungsplanerischen Darstellung einer Konzentrationszone zu.

Zu Grundsatz 10.2-3: Abstand von Bereichen/Flächen für Windenergieanlagen

Die Formulierung „hierbei ist ein Abstand ... vorzusehen“ ist im Rahmen eines Grundsatzes, der nur zu berücksichtigen und nicht zu beachten ist (vgl. § 4 ROG), durchaus ungewöhnlich. Die strengere Formulierung des zweiten Satzteils des „Grundsatzes“ deutet eher auf eine Zielfestlegung hin.

Sollte der „Abstand von 1.500 Metern“ zwingend zu verstehen sein, so bedeutet dies im dicht besiedelten Nordrhein-Westfalen für die Ansiedlung von Windkraftanlagen einen erheblichen Rückschritt. Bei der pauschalen Festlegung wäre auch zu prüfen, ob sie ausreichend abgewogen und begründet ist. In jedem Fall lösen die LEP-Festlegungen einen erhöhten Bedarf der Bauleitplanung in den Kommunen aus. Sie stärken damit einerseits die kommunale Planungshoheit, engen sie durch die Abstandsfestlegung aber auch wieder erheblich ein.

Zu Ziel 10.2-5: Solarenergienutzung

Den räumlichen Anwendungsbereich des Ziels zu erweitern, indem es sich nicht mehr nur auf Freiflächen bezieht, ist zu begrüßen.