

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

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE  
**STELLUNGNAHME  
17/298**  
A18, A02

48143 Münster, 22.01.2018  
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  
Fo/LEP/Stellungnahme LEP 2018

**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 Woh-  
nungen schaffen“ (Drucksache 17/525)**

**Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung des Landtags  
Nordrhein-Westfalen am 24.1.2018**

Prof. Dr. Susan Grotefels

**I. Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP (Drs. 17/525)**

Der allgemein gehaltene Antrag von CDU und FDP lässt nur erkennen, dass zur Realisierung der dort beschriebenen politischen Zielsetzungen die Festlegungen zur Flächenausweisung insbesondere für Siedlungs- und Wirtschaftsflächen im LEP geändert werden sollen. Eine wachstumsfreundlichere Weiterentwicklung soll dabei im Fokus der Überlegungen stehen. Diese wenig konkreten Änderungsansätze für den LEP in Form einer politischen Absichtserklärung, die sicherlich auch dem frühen Antragszeitpunkt geschuldet sind, bieten allerdings keine Anhaltspunkte für eine Stellungnahme aus rechtswissenschaftlicher Sicht. Letztlich könnte der Antrag fast jedes Kapitel des LEP betreffen. Für eine Stellungnahme aus rechtswissenschaftlicher Sicht bedarf es allerdings einer konkreteren Fragestellung hinsichtlich der Änderungsmöglichkeiten für die im LEP vorhandenen Ziele und Grundsätze. Ich bitte daher um Verständnis, dass ich darauf nicht näher eingehe.

**II. Geplante Änderungen des LEP NRW (Synopsis)**

Zunächst möchte ich an dieser Stelle auf meine Stellungnahme zum Entwurf des LEP 2017 vom 3.11.2016 verweisen, deren Ausführungen an dieser Stelle nicht wiederholt werden sollen, an denen ich allerdings, soweit sie im geltenden LEP 2017 keine Berücksichtigung gefunden haben, weitestgehend auch heute noch festhalte. Die Stellungnahme enthält eine Reihe von Anregungen zu Änderungen in den Festlegungen und ihren Erläuterungen, die insbesondere der Klarstellung und Rechtssicherheit des LEP dienen sollten. Wenn nun ohnehin ein Änderungsverfahren für den LEP geplant ist, wäre eine Berücksichtigung der damals aufgeführten Punkte problemlos möglich und nach wie vor wünschenswert.

**Zu Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum**

Die Änderung des Satzes 3 („Unberührt von...“) lässt trotz der geringfügig weiteren Formulierung („möglich“) kaum eine andere Auslegung als bisher zu.

Der Ausnahmekatalog für das Ziel soll nun allerdings ganz wesentlich erweitert werden. Hier gilt es zu prüfen, ob dem Freiraumschutz (30-ha-Ziel des Bundes) noch in ausreichender

Form Rechnung getragen wird. Gerade die landesweite Raumordnungsplanung bietet die Möglichkeit, einen geringeren Flächenverbrauch in NRW zu steuern. Auch sollte nochmals eingehend geprüft werden, ob die landesrechtlichen Ausnahmefestlegungen mit den bundesrechtlichen Regelungen des Fachplanungsrechts und des BauGB vereinbar sind. So enthalten die §§ 30 ff. BauGB und neuerdings auch § 13b BauGB bereits eine Vielzahl von Normen, die das Bauen auch im Freiraum in engen Grenzen ermöglichen. Die Festlegungen im LEP müssen daraufhin untersucht werden, ob sie als Ausnahmen i.S. des § 6 Abs. 1 ROG geeignet überhaupt sind. Die in den Festlegungen enthaltenen Ausnahmen müssen wie die übrigen Zielbestandteile abschließend abgewogen sein. Die in den Ausnahmen aufgeführten Fallgestaltungen sollten nicht dazu führen, dass letztlich regelmäßig eine Bebauung im Außenbereich ermöglicht wird. Dies würde auch keinesfalls der Intention des Bundesgesetzgebers bei § 35 BauGB entsprechen, dessen Leitgedanke immer noch die Freihaltung des Außenbereichs ist. Es bleibt allerdings einer weiteren Untersuchung überlassen, ob die Landes- und Regionalplanung auf die neue Möglichkeit der Bebauungspläne mit einem vereinfachten Verfahren im Außenbereich zur Deckung des Wohnbedarfs (§ 13b BauGB) abgestimmt werden muss.

Darüber hinaus sollte die grundsätzliche Unterscheidung des Gesetzgebers zwischen Ausnahmen und Zielabweichungsverfahren (§ 6 ROG, § 16 LPlG NRW) bei der LEP-Änderung Berücksichtigung finden. Bisher konnten die nun als Ausnahmetatbestände aufgeführten Sachverhalte Gegenstand des restriktiv zu handhabenden gesonderten Zielabweichungsverfahrens werden, wenn nicht gar dafür ein Verfahren zur Änderung des Ziels notwendig wurde. Die Realisierung von Planungen und Vorhaben, die eine Ausnahme im LEP bilden, durchlaufen nun gerade nicht mehr ein gesondertes Zielabweichungsverfahren. Der Plangeber sollte sich darüber im Klaren sein, dass aufgrund der jetzigen Zielfestlegung bisher baurechtlich nicht (teil-)privilegierte Vorhaben im Außenbereich aufgrund ihres von vornherein im LEP vorgesehenen Ausnahmecharakters nun einfacher realisiert werden können. Es erfolgt nämlich keine für das Zielabweichungsverfahren gem. § 6 Abs. 2 ROG notwendige Prüfung, ob die Abweichungen unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sind und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

### **Zu Grundsatz 6.1-2 Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“**

Die Festlegung war erst im Laufe des Aufstellungsverfahrens zum LEP 2017 vom Ziel zum Grundsatz geändert worden und damit in seiner Bindungswirkung (keine Beachtungspflicht, sondern nur noch eine Berücksichtigungspflicht gem. § 4 Abs. 1 ROG) herabgestuft worden. Die Festlegung sollte der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu senken, Rechnung tragen. Die Streichung des Grundsatzes bedeutet aber nicht, dass das Land nun nicht mehr verpflichtet ist, den Flächenverbrauch zu begrenzen. So kommt der Nachhaltigkeitsgedanke für den Plangeber weiterhin z.B. in § 2 Abs. 1 und Abs. 2, insbesondere Nr. 2, ROG zum Ausdruck. Die Grundsätze des ROG sind von den Trägern der Regionalplanung, Bauleitplanung und Fachplanung – auch ohne entsprechende Festlegung im LEP - zu berücksichtigen, wie auch von der Landesplanung selbst. So ist letztlich die geplante LEP-Änderung daraufhin zu prüfen, ob bei der Abwägung die Grundsätze des ROG nun ausreichende Berücksichtigung gefunden haben. Dies sollte zumindest bei der Erläuterung des beibehaltenen Ziels 6.1-1 zur flächensparenden und bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung zum Ausdruck kommen.

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

In den bisherigen Erläuterungen des Ziels wurde die Größenordnung von 80 ha ausführlich begründet. Bei Änderung des Schwellenwerts von 80 ha auf 50 ha sollte die Begründung nicht allein durch die Angabe eines konkreten Beispiels (newPark) erfolgen. Zahlenmäßig eindeutig bestimmte Schwellenwerte in Raumordnungszielen und deren Änderung bedürfen immer einer besonders gründlichen und nachvollziehbaren Erläuterung, um nicht den Verdacht Willkürlichkeit bei der Abwägung zu erwecken.

### **Zu 6.6-2 Ziel Anforderungen für neue Standorte**

Hier bleibt der Hintergrund der Änderung im Bereich der Ausnahmefestlegungen unklar.

### **Zu Ziel 8.1-6 Landes- und regionalbedeutsame Flughäfen in Nordrhein-Westfalen**

Die Auflösung einer Unterscheidung von landes- und regionalbedeutsamen Flughäfen wird solange ausdrücklich begrüßt, wie es keine aktuelle Entscheidungsgrundlage in Form z.B. einer überarbeiteten Luftverkehrskonzeption gibt, auf die in den Erläuterungen Bezug genommen werden könnte und die eine entsprechende Differenzierung unterfüttern würde. Eine Unterscheidung macht nur Sinn, wenn es dafür belegbare Gründe gibt, zumal an die Einordnung durchaus wesentliche Folgen hinsichtlich der Entwicklungsfähigkeit geknüpft werden.

### **Zu Ziel 9.2-1 Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe**

Es wird begrüßt, dass der Regionalplanung durch die Änderung des Ziels nun im Wesentlichen die Entscheidungsfreiheit eingeräumt wird, bei der Gebietsfestlegung von einem Vorranggebiet oder von einem Vorranggebiet mit Eignungsgebietscharakter Gebrauch zu machen. Die Festlegung von Vorranggebieten mit dem Charakter von Eignungsgebieten i.S. des § 7 Abs. 3 S. 3 ROG haben aufgrund der Ausschlusswirkung für die geplante Nutzung außerhalb des ausgewiesenen Gebiets eine starke Steuerungswirkung (Konzentrationswirkung), und engen damit u.a. auch die Planungshoheit der Gemeinden stark ein. Eine Planung für den Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Rohstoffe ist dann außerhalb der ausgewiesenen Gebiete nicht mehr möglich, so dass diese Gebietsfestlegung einen erhöhten Begründungsbedarf hat und die Abwägung den engen Anforderungen der sog. „Tabuzonen-Rechtsprechung“ gerecht werden muss. Selbstverständlich erfordert auch die Festlegung eines Vorranggebiets als Ziel der Raumordnung eine rechtmäßige Abwägung, die dessen Letztentscheidungscharakter gerecht wird. Eine rechtssichere Steuerung durch die Regionalplanung ist allerdings mit der geplanten LEP-Festlegung einfacher zu gewährleisten.

Befürwortet wird auch, dass für besondere Konfliktlagen nach wie vor eine Steuerung über Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten stattfinden soll. Wann diese besonderen Konfliktlagen eine überörtliche Steuerung mit der oben beschriebenen stärkeren Bindungswirkung erfordern, sollte in den Erläuterungen zum Ziel näher beschrieben werden.

### **Zu Ziel 9.2-2 Versorgungszeiträume**

Wie bei allen bezifferten Festlegungen in einem LEP bedarf es einer besonderen Begründung, auf welchen Erkenntnissen die Verlängerung des Versorgungszeitraums auf mindestens 25 Jahre beruhen. Ob dafür der Hinweis auf die Empfehlungen der für Geologie zuständigen Fachbehörde ohne nähere Bezugnahme ausreicht, gilt es zu prüfen.

### **Zu Grundsatz 10.2-2 Vorranggebiete für die Windkraftnutzung**

Es erschließt sich aus planungssystematischen Gründen nicht, warum für die Steuerung der Windkraftnutzung im Gegensatz zu der des oberflächennahen Rohstoffabbaus nun nur noch ein Grundsatz festgelegt wird. Die Steuerung der Windkraftnutzung ist wie die des Rohstoffabbaus häufig von Problemen geprägt, die einer überörtlichen Lösung bedürfen. Auch bei einer Zielfestlegung, dass in den Regionalplänen Vorranggebiete für Windenergienutzung auszuweisen sind, ist noch nichts über die tatsächliche räumliche Beanspruchung gesagt. Die Regionalplanung wird nur angewiesen, sich überhaupt mit der Problematik in der planerischen Abwägung auseinanderzusetzen und bei regionalplanerischem Bedarf Vorranggebiete auszuweisen. Die Pflicht, sich mit der Windkraftnutzung auseinanderzusetzen, obliegt ihr ohnehin bereits insbesondere aufgrund der Grundsätze in § 2 Abs. 2 Nr. 4 und 6 ROG sowie des in § 13 Abs. 5 Nr. 3b ROG vorgeschlagenen Kerninhalts für Raumordnungspläne.

Üblicherweise werden in Regionalplänen Gebiete gem. § 7 Abs. 3 ROG für die Windkraftnutzung bezeichnet. Dies hat sich z.B. in der Regionalplanung des Regierungsbezirks Münster auch in der Praxis durchaus bewährt. Es wird bezweifelt, dass die Akzeptanzprobleme bei der Windkraftnutzung auf kommunaler Ebene einfacher zu lösen sind. Dass die regionalplanerischen Festlegungen für diesen Bereich umstrittener sind und sich einem größeren Widerstand in der Bevölkerung stellen müssen, liegt letztlich an einer fehlenden Fachplanung für Windkraftanlagen. Die Regionalplanung übernimmt hier eben planerische Aufgaben, die bei anderen Vorhaben oder Planungen (z.B. Naturschutz, Luftverkehr) einer eigenen Fachplanung nach eigenen Rechtsgrundlagen obliegen. Selbstverständlich muss im Einzelfall auf kommunaler Ebene ein weiterer detaillierterer Abwägungsprozess bei der Bauleitplanung stattfinden oder auf der Zulassungsebene geklärt werden, ob z.B. artenschutzrechtliche oder immissionenschutzrechtliche Belange, die auf überörtlicher Regionalplanungsebene mangels ihrer Absehbarkeit noch nicht vollständig in die Abwägung einbezogen werden können, gegen die Errichtung von Windkraftanlagen an einem konkreten Standort sprechen.

### **Zu Grundsatz 10.2-3 Umfang der Flächenfestlegungen für die Windenergienutzung**

Die Streichung dieses Grundsatzes wird befürwortet. Die Festlegung war ohnehin aufgrund der klaren Angaben von Flächengrößen eher zielförmig ausgestaltet. Unabhängig von der Festlegungsqualität stützte sich die Festlegung allerdings allein auf die Potentialanalyse des LANUV, die sicherlich nur eine wertvolle Grundlage beim Abwägungsmaterial bilden, aber nicht alle auch gegenläufigen Belange mit einbeziehen konnte. Die bisherige Erläuterung hätte auch ausführlicher auf weitere Abwägungsbefunde eingehen müssen, um so die konkreten Flächengrößen ausreichend belegen zu können.

### **Zu Ziel 10.2-5 Solarenergienutzung**

Es ist zu prüfen, ob die Formulierung „ist möglich“ für eine Zielfestlegung mit entsprechender Bindungswirkung i. S. des § 4 Abs. 1 ROG ausreichend ist. Die Wortwahl passt eher zu einem Gesetzes- oder Verordnungstext bzw. zu den Erläuterungen eines LEP.

### **Zu Grundsatz 10.3-2 Anforderungen an neue im Regionalplan festzulegende Standorte**

Die Streichung des ersten Spiegelstrichs im Grundsatz wird begrüßt, da bereits für den LEP 2017 ein Prüfungserfordernis gesehen wurde hinsichtlich der Frage, ob die mittelbar in einem Raumordnungsplan festgelegten Effizienzstandards für Kraftwerke die dafür erforderliche Raumbedeutsamkeit aufweisen.

Für die **Streichung oder Änderung von Erläuterungen** gilt grundsätzlich, dass der Plangeber darauf achten muss, dass die Erläuterungen der Festlegungen auch den vorausgegangenen Abwägungsprozess erklären sollen. Bei Streichungen und Änderungen der Erläuterungen unter Beibehaltung der Festlegungen sollte geprüft werden, ob die Festlegungen des LEP dann noch hinreichend und plausibel für die anderen ihrer Bindungswirkung unterliegenden Planungsträger begründet sind.