



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht
92. Sitzung des Ausschusses
für Städtebau, Bauwesen und
Landesplanung
am 31. Mai 2016 in Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-291
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: G.8.2-001/002 os/la
Ansprechpartner:
Beigeordneter Rudolf Graaff
Durchwahl: 0211 • 4587-239
Referent Osing
Durchwahl: 0211-4587-244

Zu Punkt 4 der TO:
**Aktueller Sachstand zur Aufstellung des LEP NRW
und Ergebnisse des Siedlungsflächenmonitorings 2014**

*Referent: Ministerialdirektor Martin Hennecke, Leiter der Abteilung III Politische Planung,
Raumordnung, Landesplanung in der Staatskanzlei NRW*

4.1 Beschlussvorschlag:

- 4.1.1** Der Ausschuss für Städtebau, Bauwesen und Landesplanung nimmt die gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände und des VKU vom 14.01.2016 im Rahmen des 2. Beteiligungsverfahrens der LEP-Novellierung zustimmend zur Kenntnis.
- 4.1.2** Der Ausschuss fordert das Land auf, sich im Rahmen der Fortentwicklung des Siedlungsflächenmonitorings auf solche Daten zu beschränken, die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Landesplanung notwendig sind. Insoweit lehnt der Ausschuss Überlegungen ab, das Monitoring auch auf Baulücken unter 0,2 ha auszuweiten.

4.2 Begründung

4.2.1 Zweites Beteiligungsverfahren zum LEP-Entwurf

Die Landesregierung hat in ihren Sitzungen am 28.04.2015, am 23.06.2015 und am 22.09.2015 den LEP-Entwurf vom 25.06.2013 nach Auswertung der im Beteiligungsverfahren abgegebenen 1.400 Stellungnahmen beraten und beschlossen, ihn in wesentlichen Teilen zu ändern.

Zu dem LEP-Entwurf vom 25.06.2013 hatte der Städte- und Gemeindebund NRW am 28.02.2014 im ersten Beteiligungsverfahren auf der Grundlage des Präsidiumsbeschlusses vom 15.11.2013 eine umfassende Stellungnahme im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zusammen mit dem Verband Kommunaler Unternehmen abgegeben.

Die Landesregierung hat wichtige Forderungen, die der StGB NRW im Rahmen dieser Stellungnahme erhoben hat, aufgegriffen und in den überarbeiteten LEP-Entwurf aufgenommen. Insoweit stellt der Entwurf eine Verbesserung der kommunalen Planungshoheit dar und ist zu begrüßen. Allerdings wurden Anregungen zur Überarbeitung von Festlegungen teilweise nicht berücksichtigt bzw. teilweise in abgeschwächter Form umgesetzt. In diesen Fällen bleibt der Planentwurf hinter den kommunalen Erwartungen zurück.

Stellungnahme im Rahmen des 2. Beteiligungsverfahrens

Aufgrund der umfangreichen Änderungen des LEP-Entwurfs hat die Landesregierung ebenfalls beschlossen hat, in der Zeit vom 15. Oktober 2015 bis zum 15. Januar 2016 ein zweites Beteiligungsverfahren zu den geänderten Teilen des Entwurfes durchzuführen. Die hierfür von Seiten der Geschäftsstelle vorbereitete Bewertung, die der Ausschuss für Städtebau, Bauwesen und Landesplanung auf seiner Sitzung am 10.09.2015 beraten und mit großer Mehrheit beschlossen hat, wurde die Grundlage der gemeinsamen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände und des VKU vom 14.01.2016, die um weitere Ausführungen zu einzelnen raumordnerischen Festlegungen ergänzt wurde, ohne die grundsätzliche Positionierung des Ausschusses zu ändern (**Anlage 1**).

Nachfolgend werden vier wichtige Forderungen zum LEP-Entwurf kurz ausgeführt:

- Es gibt ein neues Unterkapitel zum demografischen Wandel, das den aktuellen und zukünftig zu erwartenden Zuzug von Menschen im Rahmen der Flüchtlingswanderung nicht ausreichend berücksichtigt. Hier wurde eine Aktualisierung der Bevölkerungsprognose von IT.NRW gefordert.
- Die Zusammenlegung von Festlegungen zur flächensparenden Siedlungsentwicklung ist zu begrüßen. Allerdings werden die Voraussetzungen für die Siedlungsentwicklung hierdurch nicht wesentlich erleichtert. Insbesondere soll die Rücknahmepflicht von Darstellungen im FNPI. für Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht, nicht aufgehoben werden. Dies wurde weiterhin gefordert.
- Die nun als Grundsatz vorgesehene Festlegung des 5-ha-Ziels wurde aus Gründen fehlender Rechtssicherheit abgelehnt, wenngleich das politische Leitbild der Sache nach auch von den kommunalen Spitzenverbänden geteilt wird.
- Die Zielbestimmung für Vorranggebiete für die Windenergienutzung soll in ein Ziel und einen Grundsatz aufgeteilt werden. An dem Ziel, bis 2020 mindestens 15 Prozent der Stromversorgung durch Windenergie zu decken, soll festgehalten werden. Dem gegenüber sollen die Flächenvorgaben für die Planungsregionen zu einem Grundsatz abgestuft werden. Es soll also keine qualifizierten Zielvorgaben mehr für die Windenergieflächen in den einzelnen Regierungsbezirken geben. Dies erhöht zwar die Rechtssicherheit für die Regionalplanung. Es bleibt aber zu kritisieren, dass die bisher bestehende Flächenkulisse von insgesamt 54.000 ha grundsätzlich bestehen bleiben soll und dass an der Festlegung von Vorranggebieten durch die Regionalplanungsbehörden ebenfalls festgehalten werden soll. Dies ist sehr zu bedauern, da damit der Konflikt zweier konkurrierender Planungsebenen – der der Regionalplanung und der der Bauleitplanung – bestehen bleibt und zu widersprüchlichen Festsetzungen führen kann. Daher wurde weiterhin gefordert, auf raumordnerische Festlegungen für die Windenergienutzung zu verzichten.

Im zweiten Beteiligungsverfahren sind fast 700 Stellungnahmen mit insgesamt über 5.000 Einzelanregungen abgegeben worden.

Weiteres Verfahren

Nach der zur laufenden Auswertung der Stellungnahmen und dem Abschluss der Ressortabstimmung wird das Kabinett den Planentwurf beschließen. Bislang war davon ausgegangen worden, dass sich die Landesregierung vor der Sommerpause mit dem LEP-Entwurf befassen wird und ihn dann dem Landtag zur Beratung und anschließenden Beschlussfassung zuleiten wird. Demgegenüber hat Herr Minister Lersch-Mense im Frühjahr mitgeteilt, dass der Kabinettsbeschluss erst im Frühjahr/Herbst erfolgen soll.

Der LEP wird gemäß § 17 Abs. 2 LPlG von der Landesregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung beschlossen. Mit seiner Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt NRW wird er rechtswirksam.

4.2.2 Ergebnisse des Siedlungsflächenmonitorings

Nach § 4 Abs. 4 Landesplanungsgesetz obliegt den Regionalplanungsbehörden die Raumbesichtigung im jeweiligen Planungsgebiet und die Überwachung nach § 9 Absatz 4 Raumordnungsgesetz (Monitoring). Sie führen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden insbesondere ein Siedlungsflächenmonitoring durch.

Hintergrund des Siedlungsflächenmonitorings

Die Landesplanungsbehörde hat im Jahr 2013 erstmalig einheitliche Vorgaben zum Siedlungsflächenmonitoring für alle Regionalplanungsbehörden aufgestellt, nach denen bis ins Jahr 2015 hinein in allen Planungsregionen Wohnflächenreserven, Gewerbeflächenreserven und Brachflächen erhoben worden sind.

Mit dem Kriterienkatalog für das Siedlungsflächenmonitoring hatte sich der Ausschuss in seiner 86. Sitzung am 29. April 2013 in Paderborn eingehend befasst und das Land aufgefordert,

- sich im Rahmen des gesetzlich notwendigen Siedlungsflächenmonitorings auf solche Daten zu beschränken, die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Landesplanung notwendig sind. Insofern wurde als Untergrenze für die Erhebung von Wohn- bzw. Gewerbereserven eine Fläche von 0,2 ha abgelehnt und stattdessen eine Fläche von 0,5 ha gefordert.
- Außerdem sollte der Kriterienkatalog so konzipiert werden, dass den Kommunen die Lieferung der dafür notwendigen Daten möglich und zumutbar ist.
- Die Definition der Brachflächen sollte aus kommunaler Sicht so ausgestaltet werden, dass die danach zu ermittelnden Ergebnisse der tatsächlichen Nutzbarkeit ehemals baulich genutzter Flächen entsprechen. Insofern ist nach Auffassung des Ausschusses eine Fläche mit vorhandenem Gebäudebestand nur dann eine Brache, wenn sie über einen längeren Zeitraum ungenutzt und funktionslos geworden ist und Potenzial für eine neue Nutzung aufweist. Dieser Zeitraum sollte mit fünf – und nicht mit zwei - Jahren festgelegt werden.
- Bei der Ermittlung betriebsgebundener Gewerbereserven sollte nicht allein auf die Eigentumsverhältnisse abgestellt werden. Auch Pachtverträge führen zu einer Betriebsbindung. Darüber hinaus sind auch freie Betriebsflächen in anderen Gemeinden als dem Sitz des Wirtschaftsbetriebes als betriebsgebundene Gewerbereserven anzuerkennen.

Die Staatskanzlei hatte die Anregungen des Ausschusses nicht aufgegriffen, sondern das Monitoring auf der Grundlage des geplanten Kriterienkatalogs durchgeführt. Die Resultate des Siedlungsflächenmonitorings wurden in einem Ergebnisbericht (**Anlage 2**) zusammengefasst und Ende vergangenen Jahres veröffentlicht.

Mit dem 86seitigen Ergebnisbericht liegen erstmalig landesweit vergleichbare Ergebnisse zu den Flächenreserven vor. Auf der Grundlage der Flächenpotenziale, die in den gültigen kommunalen Flächennutzungsplänen zum Stichtag 01.01.2014 für die Entwicklung von Wohn- und Gewerbeflächen noch zur Verfügung stehen, werden in diesem Bericht aggregierte Ergebnisse auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise sowie der Planungsregionen vorgestellt.

Wesentliche Ergebnisse des Monitorings

Für das Land Nordrhein-Westfalen insgesamt bestehen 19.043 ha an Wohnreserven und 17.529 ha an Gewerbereserven. Die durchschnittliche Größe der erfassten Flächen beträgt bei den Wohnreserven 1,04 ha. Hinsichtlich der Größenstruktur der für Wohnzwecke nutzbaren Flächen ist die Bedeutung kleinerer Flächen hervorzuheben. Vom insgesamt erfassten Umfang an Flächenreserven entfallen rund 16 % auf Flächen, die eine Größe zwischen 0,2 und 0,5 ha aufweisen. Die durchschnittliche Flächengröße der Gewerbereserven beträgt 1,96 ha. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Großflächen lässt sich feststellen, dass landesweit 288 Gewerbeflächen mit einer Größe von 10,0 ha und mehr zur Verfügung stehen. In einigen kreisfreien Städten und Kreisen sind allerdings keine oder nur sehr wenige Flächen dieser Größenordnung vorhanden.

Interessant im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Gewerbereserven ist der Anteil der betriebsgebundenen Flächen, die für die mögliche Erweiterung eines am Ort bereits ansässigen Betriebes vorgehalten werden. Landesweit trifft dies nach den Angaben der Kommunen auf ca. 24 % der gewerblich nutzbaren Reserven zu, in einigen kreisfreien Städten und Kreisen liegt der Wert sogar über der 40%-Marke. Somit ist ein beträchtlicher Teil der erhobenen Gewerbereserven auf absehbare Zeit nicht am Markt verfügbar, sondern nur für das jeweilige Unternehmen.

Die Bedeutung von Brachflächen variiert zwischen den verschiedenen Landesteilen stark. Im Gebiet des Regionalverbandes Ruhr und in der Planungsregion Düsseldorf haben sie die höchste Relevanz. In einigen Ruhrgebietsstädten handelt es sich bei über 50 % aller Wohnreserven um Brachen. Bei den Gewerbereserven spielen Brachflächen eine noch größere Rolle. Sie machen im Ruhrgebiet teilweise mehr als 80 % des gesamten Potenzials an Reserveflächen aus.

Bezogen auf die Einwohner- bzw. Beschäftigtenzahl ist der Umfang der Flächenreserven in den kreisfreien Städten und Kreisen sehr unterschiedlich. Hierbei zeigt sich sowohl bei den Wohnreserven als auch bei den Gewerbereserven eine hohe Korrelation mit der Siedlungsdichte: Je geringer die Dichte ausfällt, desto mehr Flächenreserven je Einwohner bzw. Beschäftigten sind vorhanden. Bemerkenswert ist, dass sich auch ein ausgeprägter statistischer Zusammenhang ergibt, wenn die absolute Größe der Wohnreserven bzw. Gewerbereserven herangezogen wird. Anders sieht es aus, wenn der Zusammenhang zwischen dem Umfang der Wohnreserven und den Ergebnissen der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Landesamtes IT.NRW betrachtet wird. Zwischen diesen beiden Merkmalen besteht kein ausgeprägter statistischer Zusammenhang. Es ist offensichtlich nicht so, dass in den kreisfreien Städten und Kreisen mit einer besonders dynamischen Bevölkerungsentwicklung auch die größten für Wohnzwecke nutzbaren Flächenreserven vorhanden sind.

Eine Bedarfsermittlung ist nicht Gegenstand des Ergebnisberichts. Daher erfolgt auf dieser Grundlage keine detaillierte Bewertung dazu, ob eine bedarfsgerechte Ausstattung mit Siedlungsflächenreserven gegeben ist. Auch lassen sich auf Basis der Monitoringergebnisse noch keine Aussagen zur Inanspruchnahme von Siedlungsflächenreserven treffen. Entsprechende Auswertungsmöglichkeiten ergeben sich erst mit der Erfassung der Reserveflächen zum nächsten Stichtag des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings.

Erfahrungsaustausch und Bewertung durch die kommunalen Spitzenverbände

Zum Ergebnisbericht hat die Staatskanzlei am 19.01.2016 einen Erfahrungsaustausch durchgeführt, an dem neben den Fachministerien, der IHK NRW und anderen Verbänden auch die kommunalen Spitzenverbände in NRW teilgenommen.

Im Rahmen der Besprechung wurde insbesondere deutlich, dass die Einstufung von Brachflächen und betriebsgebundenen Flächen den Städten und Gemeinden bei der Erhebung erhebliche Probleme bereitet. Diese Befürchtungen hatten wir bereits im Vorfeld des Monitorings geäußert (siehe hierzu Vorbericht zu TOP 5 des 86. Sitzung des Ausschusses vom 29.04.2013 sowie Schnellbriefe Nr. 113 vom 20.06.2013 und Nr. 170 vom 26.09.2013).

Im Mittelpunkt des Austauschs stand neben der Erörterung der Ergebnisse die Frage, wie das Siedlungsflächenmonitoring fortentwickelt werden kann. Entsprechende Anknüpfungspunkte ergeben sich aus dem fünften Kapitel des Ergebnisberichts (S. 58ff.). Neben der Überprüfung des Kriterienkatalogs werden dabei auch dessen bessere Erläuterung sowie die einfachere technische Handhabbarkeit des Monitorings angeregt. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen.

Hingegen ist aus kommunaler Sicht der Vorschlag, das landesweite Siedlungsflächenmonitoring auch auf Baulücken unter 0,2 ha auszudehnen, abzulehnen. Insofern kann auf die Argumente verwiesen werden, die der StGB NRW bereits im Jahr 2013 vorgebracht hat (siehe i.e. Vorbericht zu TOP 5 des 86. Sitzung des Ausschusses vom 29.04.2013). Die Staatskanzlei vertritt die Ansicht, dass eine Erhebung auch der Baulücken unter 0,2 ha wegen der Vorgaben zur Innenentwicklung im BauGB im kommunalen Interesse sei. Diese Auffassung teilt die Geschäftsstelle nicht. Zwar enthält auch das BauGB Maßgaben zur Inanspruchnahme von Flächen (wie § 1a Abs. 2 BauGB), diese stehen aber nicht im Zusammenhang mit der Regionalplanung und wirken sich daher auf die Monitoring-Pflichten nicht aus.

Die Staatskanzlei teilte im Rahmen des Erfahrungsaustauschs mit, dass es aufgrund des Ergebnisberichts beim nächsten Siedlungsflächenmonitoring voraussichtlich noch nicht zu Änderungen am Verfahren oder am Kriterienkatalog kommen wird. Die Überlegungen hierzu erscheinen aus Sicht der Geschäftsstelle aber noch nicht abgeschlossen zu sein. Daher hat die AG der kommunalen Spitzenverbände zu dem Endbericht vorsorglich eine Stellungnahme abgegeben, um die kommunale Sichtweise nochmals zu verdeutlichen und ihre Einbeziehung in eine eventuelle Überarbeitung des Kriterienkatalogs gebeten. Die Stellungnahme vom 12.02.2016 ist dem Vorbericht als **Anlage 3** beigefügt.

Der Ausschuss für Städtebau, Raumwesen und Landeplanung wird um Beratung und Beschlussfassung gebeten.