



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Der Entwurf des Landesentwicklungsplans und seine Auswirkungen auf die kommunale Planungshoheit

**Rede auf der Sitzung der Arbeitsgemeinschaft
des StGB NRW für den Regierungsbezirk Düsseldorf
am 20.11.2013**

von Rudolf Graaff
Beigeordneter des Städte- und Gemeindebundes NRW,
Düsseldorf

Es gilt das gesprochene Wort!

(www.kommunen-in-nrw.de)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Landesregierung hat am 25. Juni den Entwurf eines neuen Landesentwicklungsplans beschlossen. Nach 18 Jahren soll ein neuer oberster Raumordnungsplan die bislang in verschiedenen Regelwerken enthaltenen Ziele und Grundsätze der Landesplanung in einem Planwerk vereinigen. Betroffen sind das Landesentwicklungsprogramm (LEPro), der Landesentwicklungsplan IV „Schutz vor Fluglärm“ und der noch geltende Landesentwicklungsplan von 1995 (LEP '95).

Aus Sicht des StGB machen die veränderten Rahmenbedingungen des demographischen Wandels, der Globalisierung der Wirtschaft, des Klimawandels und der Entwicklungen im Einzelhandel eine Anpassung der raumordnerischen Ziele und Grundsätze erforderlich. Immerhin ist es die Aufgabe des neuen LEP, für die nächsten 15 Jahre die räumliche und strukturelle Gesamtentwicklung des Landes durch raumordnerische Ziele und Grundsätze festzulegen.

In der nächsten ¼ Stunde stelle ich Ihnen nun die Grundstruktur des LEP-Entwurfs und die aus kommunaler Sicht besonders relevanten Festlegungen vor und gehe zum Schluss noch kurz auf das Beteiligungsverfahren zur Aufstellung des neuen LEP ein.

Der Entwurf besteht aus einem 310-seitigen Text mit 125 raumordnerischen Festlegungen, darunter auch neuen Zielsetzun-

gen zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, zum Klimaschutz und zur Umstellung der Energieversorgung auf Erneuerbare Energien. Zum Vergleich dazu: der noch gültige LEP´95 beinhaltet 89 raumordnerische Festlegungen. An dieser Fülle von Regelungen wird bereits deutlich, dass die Landesregierung mit dem neuen LEP nicht das Ziel der Deregulierung und Kommunalisierung verfolgt!

Gleichwohl handelt es sich bei ihm um eine Rahmenplanung, die der Regionalplanungsbehörde Vorgaben für ihre Regionalplanung macht. Dies wird deutlich an der Einführung eines umfangreichen Monitorings und der größeren Maßstäblichkeit der LEP-Karte. Während der LEP ´95 noch einen Maßstab von 1: 200.000 hat, begnügt sich der neue LEP mit zeichnerischen Darstellungen im Maßstab von 1: 300.000. Im übrigen werden viele Darstellungen aus den geltenden Regionalplänen nachrichtlich übernommen.

Thematisch ist der LEP auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs ausgerichtet. Die weitere Siedlungsentwicklung soll sich auf den Innenbereich konzentrieren. Insofern ist nachvollziehbar, dass die Festlegungen zum Freiraum überwiegend unproblematisch sind, während die Festlegungen zur Entwicklung des Allgemeinen Siedlungsraums besonders kommunalrelevant sind. Auf diese gehe ich daher zunächst ein. Anschließend erörtere ich noch die Festlegungen zum Klimaschutz und zum Ausbau der erneuerbaren Energien.

Es ist durchaus nachvollziehbar, dass der Entwurf des neuen LEP vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung strategisch auf die Verringerung der Freirauminanspruchnahme ausgerichtet ist. Allerdings müssen die Instrumente, die der LEP zur Erreichung dieses Ziels vorsieht, kritisch betrachtet werden. So wird als Zielvorgabe formuliert, das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 5 ha/Tag in NRW und langfristig auf Netto-Null zu reduzieren (**sog. 5-ha-Ziel**). Diese Vorgabe spiegelt sich aber nicht nur in den strategischen Leitvorstellungen in der Einleitung des LEP-Entwurfs wider, sondern insbesondere auch in den Festlegungen zur Allgemeinen Siedlungsentwicklung im Abschnitt 6. Insgesamt sind die Festlegungen dieses Abschnitts von einem restriktiven Duktus geprägt, der die kommunale Planungshoheit – um das Ergebnis vorwegzunehmen - erheblich einschränkt. Insofern muss sowohl der Vorgabe exakt quantifizierter Flächenverbrauchsziele als auch entsprechenden verbindlichen raumordnerischen Festlegungen entgegen getreten werden.

Ich möchte Ihnen zur Veranschaulichung das Ziel der „**Flächensparenden Siedlungsentwicklung**“ vorstellen: Nach diesem Ziel 6.1-11 soll die Erweiterung von Siedlungsraum zu Lasten des Freiraums nur möglich sein, wenn 4 Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

1. der Bedarf an zusätzlichen Bauflächen muss nachgewiesen sein.
2. Planerisch gesicherte, aber nicht mehr benötigte Siedlungsflächenreserven müssen zurückgenommen werden.
3. Es dürfen keine geeigneten Flächen mehr im Siedlungsraum vorhanden sind und
4. ein Flächentausch darf nicht mehr möglich sein.

Nur wenn diese Voraussetzungen gleichzeitig vorliegen, darf die Siedlungsfläche erweitert werden. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Ziel den notwendigen kommunalen Planungsspielraum in unangemessener Weise einschränkt und daher abgelehnt werden muss.

Meine Damen und Herren, kommunale Planungshoheit bedeutet die Auswahl einer geeigneten Fläche unter mehreren Flächen, um sie zu überplanen. Nur die Verfügbarkeit über Flächen trägt dazu bei, Abhängigkeiten von Bodeneigentumsverhältnissen zu minimieren, Bodenpreissteigerungen einzudämmen und Entwicklungsblockaden zu verhindern. Diese grundlegenden Rahmenbedingungen werden aber verletzt, wenn nur dann neue Siedlungsflächen ausgewiesen werden dürfen, wenn keine anderen Freiflächen mehr vorhanden und selbst aus den Flächennutzungsplänen herausgenommen sind. Dann können Kommunen auf örtliche Bedarfe und Entwicklungen

nicht mehr flexibel reagieren. Wir lehnen diese Regelungen daher ab.

Ich komme nun zu den Festlegungen zum Klimaschutz, die in Abschnitt 4 des LEP-Entwurfs geregelt sind: Sie wissen, dass wir in NRW seit Anfang 2012 ein Klimaschutzgesetz haben und seit dem vergangenen Jahr in einem breit angelegten Beteiligungsverfahren einen Klimaschutzplan erarbeiten, der nächstes Jahr wohl nach der Sommerpause vom Landtag verabschiedet werden wird. Nun gibt der LEP-Entwurf die Zielbestimmung 4.3 vor, dass die Regionalpläne bestimmte **Festlegungen des Klimaschutzplans NRW umsetzen** sollen, die gemäß Klimaschutzgesetz NRW mittels RVO für verbindlich erklärt worden sind. Bei diesen Festlegungen handelt es sich gemäß § 6 Abs. 6 Klimaschutzgesetz insbesondere um die Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien, zur Energieeinsparung und zur Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz.

Wir lehnen diese Vorgabe als Ziel der Raumordnung ab, da sie dem im Raumordnungsgesetz (ROG) normierten Verhältnis von Fachplanung zur Raumordnung widerspricht. Das ROG sieht vor, dass Raumordnungspläne die Fachplanungsträger binden, die Fachplanung also die raumordnerischen Festlegungen umsetzt und konkretisiert. Im vorliegenden Fall aber soll die Raumordnung in Gestalt der Regionalpläne die Vorgaben eines Fachplanes, nämlich des Klimaschutzplans umsetzen! Dann aber kann die Raumordnung nicht mehr ihre Aufgabe als Ge-

samtplanung erfüllen und unterschiedliche Fachplanungen und Nutzungsansprüche an den Raum koordinieren und ausgleichen. Sie wird zum Ausführungsinstrument einer Fachplanung degradiert. Dieser Systembruch begegnet rechtlichen Bedenken und wird daher von uns abgelehnt.

Zu begrüßen ist hingegen, dass die raumrelevanten Aussagen in **kommunalen Klimaschutzkonzepten** in die Regionalplanung einfließen sollen (Ziel 4.4). Hierdurch werden zeit- und kostenaufwendige Anpassungen vermieden und kommunale Belange im Sinne des Gegenstromprinzips berücksichtigt. Wir werden allerdings darauf achten, dass das Land keine einschränkenden inhaltlichen Vorgaben für die Anerkennung bereits vorliegender kommunaler Klimaschutzkonzepte macht.

Ich komme zur letzten Festlegung: Zur Erreichung ihrer Klimaschutzziele setzt die Landesregierung massiv auf den Ausbau der Windenergie. Dazu gibt sie verbindlich vor, dass die Träger der Regionalplanung Flächenumfänge von insgesamt 54.000 ha als **Vorranggebiete für die Windenergienutzung** festlegen sollen. Das Ziel 10.2-2 bestimmt dazu für die einzelnen Planungsregionen die Flächenkontingente (z.B. Regierungsbezirk Arnsberg 18.000 ha - höchster Umfang, Düsseldorf 3.500 ha - geringster Umfang). Die Flächenkapazitäten sind vom LANUV im Rahmen der sog. „Potentialstudie Windenergie“ im letzten Jahr ermittelt worden. Sie entsprechen 1,6 % der Landesfläche.

Wir lehnen die Festlegung des Flächenumfangs als Ziel der Raumordnung ab. Mengenvorgaben in Zielen der Raumordnung setzen umfassende empirische Untersuchungen voraus. Im Rahmen der landesweiten Potentialstudie Windenergie sind aber eine Vielzahl von für die Planung relevanten Kriterien nicht geprüft worden. Unberücksichtigt blieben z.B. Bauschutzbereiche, Bau-, Boden- und Naturdenkmale, artenschutzrechtliche Restriktionen, Regionale Grünzüge und Landschaftsschutzgebiete. Insofern sind die Flächen, die für die Bildung dieses Mengengerüsts zugrunde gelegt worden sind, nicht abschließend abgewogen worden.

An dieser Stelle ist vielmehr darauf hinzuweisen, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ihre planerischen Möglichkeiten bereits in der Vergangenheit intensiv genutzt haben und eine Vielzahl von Windkraftflächen ausgewiesen haben. Nach einer Untersuchung zum Stand des Windenergieausbaus in NRW durch das **Internationale Wirtschaftsforum Regenerative Energien (IWR)** waren alleine in den 262 an der Umfrage teilnehmenden Kommunen im Jahr 2012 481 Konzentrationszonen für Windenergieanlagen mit einer Fläche von 20.360 ha ausgewiesen. Im statistischen Mittel verfügt eine Kommune in NRW damit über 1,8 Konzentrationszonen mit einer Fläche von knapp 80 ha. Darüber hinaus bestätigt die Umfrage, dass 50 % der Kommunen aktuell ihr Gemeindegebiet zwecks Erweiterbarkeit der Flächen für die Windenergienutzung untersuchen. Angesichts dieses Entwicklungsstandes sind Vorgaben des

Landes zum weiteren Ausbau weder notwendig noch hilfreich. Vielmehr 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.

Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes NRW ist es wichtig, dass der von der Landesregierung forcierte Ausbau der Windenergie der zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarten **nationalen Ausbaustrategie** entspricht. Die Umsetzung der Energiewende ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, in der die Ziele des Bundes und aller 16 Bundesländer aufeinander abgestimmt werden müssen. Hierzu muss auch die Bereitschaft des Landes gehören, die eigenen Ausbauziele daran anzupassen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich denke meine Ausführungen haben nachvollziehbar werden lassen, warum unsere Gremien den LEP-Entwurf in der vorliegenden Fassung durch einstimmige Beschlüsse abgelehnt haben. Nachdem sich unser Bauausschuss, unser Umweltausschuss und auch unser Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft mit den jeweils sie betreffenden Inhalten befasst haben, hat unser Präsidium am 15.11.2013 die vorhergehenden Beschlüsse bestätigt und die Landesplanungsbehörde aufgefordert, den Entwurf unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit zu überarbeiten.

Nachdem Ende August das Beteiligungsverfahren eingeleitet worden ist, können die Behörden und die Bürger bis zum 28.02.2014 Stellung zum Planentwurf nehmen. Aus den Vorbereitungen mit dem Städtetag, dem Landkreistag und dem Verband kommunaler Unternehmen zeichnet sich eine hohe Übereinstimmung in der Bewertung des LEP-Entwurfs ab, so dass wir als kommunale Familie eine gemeinsame Stellungnahme anstreben. Wir haben Ihnen mit Schnellbrief vom 17.10. eine umfangreiche Bewertung des LEP-Entwurfs zugesandt, um Ihnen für die Beratung in Ihren Gremien eine erste Einschätzung zu geben. Um den Entwurf in wichtigen Punkten zugunsten der Kommunen zu ändern, ist es wichtig, dass viele Kommunen eine Stellungnahme abgeben. Machen Sie daher von Ihrem Beteiligungsrecht Gebrauch!