



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

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

Vorbericht  
Klausurtagung der „Kleinen Kommission“  
am 4. Oktober 2013  
in Hagnau/Bodensee

Aktenzeichen: II gr-oe 611-06  
Ansprechpartner:  
Beigeordneter Rudolf Graaff  
Hauptreferent Michael Becker  
Durchwahl: 0211 • 4587-239/244

### Zu Punkt 10 der TO:

#### **Entwurf eines neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)**

#### **10.1 Beschluss:**

10.1.1 Die veränderten Rahmenbedingen des demographischen Wandels, der Globalisierung der Wirtschaft, des Klimawandels und der Entwicklungen im Einzelhandel machen eine Anpassung der raumordnerischen Ziele und Grundsätze erforderlich. Daher begrüßt die „Kleine Kommission“ die Erarbeitung eines neuen Landesentwicklungsplans.

10.1.2 Die „Kleine Kommission“ stellt fest, dass die raumordnerischen Festlegungen des LEP-Entwurfs zum Siedlungsraum und zum Klimaschutz eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Entwicklung der Kommunen erheblich erschweren und ihre Planungshoheit unangemessen einschränken. Die Kleine Kommission lehnt den vorgelegten Entwurf des LEP NRW ab und fordert die Landesplanungsbehörde auf, den LEP-Entwurf unter Berücksichtigung der Grundsätze der Überörtlichkeit, der Überfachlichkeit, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu überarbeiten und dabei die Anregungen der als **Anlage** beigefügten Bewertung zu berücksichtigen.

#### **10.2 Begründung:**

##### 10.2.1 Anlass und Zielsetzung

Der am 25.6.2013 von der Landesregierung gebilligte Entwurf eines neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP-Entwurf) vereinigt die bislang im Landesentwicklungsprogramm (LEPro), im Landesentwicklungsplan IV „Schutz vor Fluglärm“ und im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen von 1995 (LEP '95) enthaltenen Ziele und Grundsätze der Landesplanung in einem Planwerk. Im System der räumlichen Planung legt er als oberster Raumordnungsplan für einen Zeitraum von etwa 15 Jahren die räumliche und strukturelle Gesamtentwicklung des Landes durch raumordnerische Ziele und Grundsätze fest.

Der vorliegende LEP-Entwurf besteht aus einem 310 seitigen Text mit 125 textlichen Festlegungen, Erläuterungen hierzu und einem Umweltbericht sowie einer Karte von NRW mit zeichnerischen Festlegungen. Wegen seines Umfangs wird darauf verzichtet, den Planentwurf dem Vorbericht als Anlage beizufügen. Im Übrigen hat die Landesplanungsbehörde alle Kommunen mit Druckfassungen ausgestattet. Wei-

tere Fassungen können bei Bedarf unter [www.nrw.de/landesregierung/landesplanung](http://www.nrw.de/landesregierung/landesplanung) heruntergeladen und ausgedruckt werden.

Die Landesregierung verfolgt mit dem neuen LEP das Ziel, die Regeln für die weitere räumliche Entwicklung des Landes zu aktualisieren, um den veränderten Rahmenbedingungen und neueren rechtlichen Anforderungen gerecht zu werden. Während sich die Rahmenbedingungen insbesondere durch den demografischen Wandel, die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft und den erwarteten Klimawandel verändert haben, werden die neueren rechtlichen Anforderungen durch die aktuelle Rechtsprechung und die im ROG neu gefassten Grundsätze der Raumordnung und die neu definierten Gebietskategorien bestimmt, die zu berücksichtigen und zu konkretisieren sind.

Nach dem Ende August eingeleiteten Beteiligungsverfahren können die Öffentlichkeit und alle öffentlichen Stellen bis zum 28.02.2014 Stellung zum Planentwurf nehmen. Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die Bewertung besonders wichtiger kommunalrelevanter Festlegungen. Eine umfassende Einschätzung der aus planungsrechtlicher Sicht bedeutsamen Festlegungen kann der als **Anlage** beigefügten Bewertung entnommen werden. Die dortigen wie auch die nachfolgenden Anmerkungen, Anregungen und Forderungen wurden in der Arbeitsgruppe „Erfahrungsaustausch Städtebauliche Erneuerung“ des Städte- und Gemeindebundes NRW einvernehmlich getroffen.

### 10.2.2 Festlegungen für den gesamten Siedlungsraum

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ist der Entwurf des neuen LEP strategisch auf die Verringerung der Freirauminanspruchnahme ausgerichtet. Zielvorgabe ist, das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf Netto-Null zu reduzieren. Diese Vorgabe spiegelt sich insbesondere in den Festlegungen zum Siedlungsraum, womit sowohl Wohnbauflächen (Allgemeiner Siedlungsbereiche – ASB) als auch Gewerbeflächen (Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche – GIB) erfasst sind, wider. Sie sind von einem restriktiven Duktus geprägt, der die kommunale Planungshoheit erheblich einschränkt. Insofern muss sowohl der Vorgabe exakt quantifizierter Flächenverbrauchsziele als auch den maßgeblichen, nachfolgend aufgeführten Festlegungen entgegen getreten werden.

#### 10.2.2.1 Rücknahme von Siedlungsflächenreserven (6.1-2 Ziel)

Der Vorgabe, für Siedlungszwecke vorgehaltene Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht, wieder dem Freiraum zuzuführen, sofern sie noch nicht in verbindliche Bauleitpläne umgesetzt sind, ist abzulehnen. Soweit diese Rücknahmepflicht Darstellungen in Flächennutzungsplänen betrifft, verletzt sie die verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 LVerf NRW verankerte kommunale Planungshoheit ebenso wie die höherrangige Regelung des § 6 BauGB, welche die Genehmigung des Flächennutzungsplans durch die höhere Verwaltungsbehörde (Bezirksplanungsbehörde) regelt. Die Möglichkeit des Bedarfsnachweises ist keine adäquate Kompensation der Einschränkung der kommunalen Planungshoheit.

#### 10.2.2.2 Wiedernutzung von Brachflächen (6.1-8 Grundsatz)

Nach Grundsatz 6.1-8 sollen Neudarstellungen von Siedlungsflächen auf Freiflächen nur dann erfolgen, wenn auf der Grundlage des Siedlungsflächenmonitorings nachgewiesen wird, dass keine geeigneten Brachflächen zur Verfügung stehen.

Der Vorrang der Nutzung von Brachflächen verkennt die Probleme einer Nachfolgenutzung: Nutzungskonflikte mit Nachbarbebauungen, nicht ausreichende Grund-

stücksgroßen, hohe Abbruchkosten, keine oder geringere Besicherung solcher Grundstücke durch Banken aufgrund möglicher Altlasten, Sanierungshaftung des Nacheigentümers nach BBodSchG, Reserveflächenhaltung des Eigentümers. Zudem schweigen die Erläuterungen über die Voraussetzungen einer mangelnden Eignung. Die genannten Nachteile können letztlich dazu führen, dass sich keine Nutzer für eine entsprechende Fläche finden. Damit drohen Planungsspielräume der Gemeinden verloren zu gehen. In der Festlegung sollte daher klargestellt werden, dass tatsächlich nicht zur Verfügung stehende oder zu wirtschaftlich nicht vertretbaren Bedingungen zu sanierende Flächen vom Wiedernutzungsvorrang ausgenommen bleiben.

#### 10.2.2.3 Flächentausch (6.1-10 Ziel)

Das Ziel 6.1-10, wonach die regionalplanerische Festlegung von Freiraum als neuem Siedlungsraum (nur) möglich ist, wenn zugleich an anderer Stelle bereits festgelegter Siedlungsraum im Regionalplan oder Flächennutzungsplan in Freiraum umgewandelt wird, sollte als Grundsatz festgelegt werden. Damit bliebe die Festlegung einer Abwägung mit den konkreten örtlichen Belangen zugänglich.

Die Pflicht zum Flächentausch ist nachvollziehbar, wenn Nutzungshemmnisse die tatsächliche Entwicklung von Bauland auf einer Siedlungsfläche verhindern und dafür an anderer Stelle im Freiraum Flächen bereitgestellt werden sollen. Ist aber die Entwicklung einer – noch im Freiraum liegenden – Fläche aus Gründen des steigenden Wohnbedarfs oder des Gewerbeflächenbedarfs in dem einen Teil des Gemeindegebietes notwendig, darf seine Umwandlung in Siedlungsfläche nicht davon abhängig gemacht werden, dass dafür an anderer Stelle im Gemeindegebiet eine Reservefläche, die zeitlich nachfolgend entwickelt werden könnte, in Freiraum umgewandelt werden muss.

#### 10.2.2.4 Flächensparende Siedlungsentwicklung (6.1-11 Ziel)

Das Ziel legt überzogene Voraussetzungen für die Erweiterung von Siedlungsraum zu Lasten des Freiraums fest: Diese soll nur möglich sein, wenn neben dem Nachweis des Bedarfs an zusätzlichen Bauflächen, planerisch gesicherte, aber nicht mehr benötigte Siedlungsflächenreserven zurückgenommen werden (s.o. Ziel 6.1-2), keine geeignete Flächen im Siedlungsraum vorhanden sind und ein Flächentausch nicht möglich ist.

Das Ziel schränkt die gemeindliche Planungshoheit in unangemessener Weise ein und muss daher abgelehnt werden. Kommunale Planungshoheit setzt voraus, dass den Städten und Gemeinden eine nachhaltige Steuerungs- und Planungsmöglichkeit erhalten bleibt. Daher müssen Flächen für Planungsvarianten zur Verfügung stehen, von denen nur die tatsächlich benötigten Flächen entwickelt werden. Nur eine solche Flächenverfügbarkeit 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, teilweise auch überhaupt nicht mehr reagieren.

### 10.2.3 Ergänzende Festlegungen für Allgemeine Siedlungsbereiche

#### 10.2.3.1 Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche (6.2-1 Ziel)

Nach Ziel 6.2-1 soll die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden auf Allgemeine Siedlungsbereiche ausgerichtet werden, die über ein räumlich gebündeltes Angebot

an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen. Der LEP-Entwurf spricht von „zentralörtlich bedeutsamen ASB“. Dieser neue planerische Konzentrationsansatz ist in vorsorgender Reaktion auf die erwartete Bevölkerungsentwicklung folgerichtig, um ein hohes Niveau bezahlbarer Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen erhalten zu können. In jeder Gemeinde ist regionalplanerisch mindestens ein zentralörtlich bedeutsamer ASB festzulegen, an dem langfristig mindestens die Tragfähigkeit für Einrichtungen der Grundversorgung gewährleistet sein soll. Zu begrüßen ist, dass die Regionalplanungsbehörden nach den Erläuterungen im Vorfeld von Regionalplanfortschreibungen verpflichtet sind, die zentralörtlich bedeutsamen ASB in Abstimmung mit den Gemeinden festzulegen.

#### *10.2.3.2 Eigenentwicklung untergeordneter Ortsteile (6.2-3 Grundsatz)*

Einen zu restriktiven Ansatz verfolgt hingegen der Grundsatz 6.2-3. Sein Ziel ist die Vermeidung eines wesentlichen Anwachsens Allgemeiner Siedlungsbereiche ohne zentralörtlich bedeutsame Infrastruktur und kleinerer Ortsteile mit weniger als 2.000 Einwohnern. Solche Ortsteile sollen auf die Eigenentwicklung beschränkt werden, um eine langfristige Sicherung insgesamt tragfähiger zentralörtlicher Siedlungsstrukturen zu gewährleisten.

Mit diesem Konzept wird die Entwicklung in kleineren Ortsteilen über Gebühr gehemmt. Das zu begrüßende Konzept der Stärkung zentralörtlich bedeutsamer ASB zur Gewährleistung einer tragfähigen Infrastruktur und Daseinsvorsorge darf in der Konsequenz nicht den anderen Ortsteilen einer Gemeinde jedwede Entwicklungsperspektive nehmen. Im Einzelfall mögen sich vor Ort die Gegebenheiten anders darstellen, so dass Planungen und Maßnahmen über die bloße Eigenentwicklung hinaus sinnvoll sein können. Die kommunale Planungshoheit verlangt mehr Planungsfreiheit und -flexibilität.

#### *10.2.4 Festlegungen zum Klimaschutz und zu den Erneuerbaren Energien*

##### *10.2.4.1 Klimaschutzplan (4-3 Ziel)*

Nach Ziel 4-3 sollen die Raumordnungspläne diejenigen Festlegungen des Klimaschutzplans NRW umsetzen, die gemäß § 6 Abs. 6 Klimaschutzgesetz NRW für verbindlich erklärt worden sind, soweit sie durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Bei diesen Festlegungen handelt es sich um Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien, zur Energieeinsparung, zur Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz sowie des Ressourcenschutzes, um nachhaltige Strategien und Maßnahmen, um die Klimaschutzziele sowie die im Klimaschutzplan genannten Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele zu erreichen, und um sektorspezifische Strategien und Maßnahmen, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW hat bereits in Ihrer Stellungnahme vom 16.01.2012 zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes die Festlegung von Klimaschutzzielen in Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung abgelehnt. Die in Ziel 4-3 vorgesehene Umsetzungspflicht von Festlegungen des Klimaschutzplans in den Regionalplänen widerspricht dem in den §§ 4 und 5 ROG normierten Verhältnis von Fachplanung zur Raumordnung. Diese Normen schreiben den umgekehrten Fall vor, nämlich die Bindungswirkung der Fachplanungsträger an raumordnerische Festlegungen. Wenn aber - wie im vorliegenden Fall - die Raumordnung eine Fachplanung konkretisieren muss, kann sie nicht mehr ihre Aufgabe als Gesamtplanung erfüllen und unterschiedliche Fachplanungen und Nutzungsansprüche an den Raum koordinieren und ausgleichen. Sie wird zum Ausführungs-

instrument einer Fachplanung degradiert. Dieser Systembruch begegnet erheblichen rechtlichen Bedenken.

Diese Bedenken werden dadurch verstärkt, dass die umfangreichen Ziele und Maßnahmen, die gemäß § 6 Abs. 6 Klimaschutzgesetz NRW für verbindlich erklärt werden sollen, nicht bestimmt sind. Zum einen liegt der Klimaschutzplan NRW noch nicht vor. Zum anderen ist es erforderlich, dass sich die Ziele und Grundsätze aus dem LEP selbst, unmittelbar und hinreichend bestimmt ermitteln lassen. Das wird selbst dann nicht der Fall sein, wenn der Klimaschutzplan NRW verabschiedet sein wird. Insofern wird durch den Verweis auf den Klimaschutzplan NRW das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Bestimmtheitsgebot verletzt. Der „Blankoscheck“ auf den Klimaschutzplan ist ungedeckt! Da hilft auch der Hinweis in Erläuterungen nicht, dass ein Raumbezug für die Umsetzung erforderlich ist (LEP-Entwurf, Seite 24, letzter Absatz).

#### *10.2.4.2 Vorranggebiete für die Windenergienutzung (10.2-2 Ziel)*

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 ca. 54.000 ha als Vorranggebiete für die Windenergienutzung festlegen. Die Flächenkapazitäten sind der „Potentialstudie Erneuerbare Energien NRW, Teil 1 – Windenergie, LANUV-Fachbericht 40“ (kurz: Potentialstudie Windenergie) entnommen. Sie entsprechen 1,6 % der Landesfläche.

Im Sinne des Gegenstromprinzips sollen die Regionalplanungsbehörden auch die bauleitplanerisch dargestellten Konzentrationszonen im Hinblick auf ihre Eignung für die regionalplanerische Festlegung von Vorranggebieten prüfen. Da es zu Abweichungen zwischen den regional- und bauleitplanerischen Festlegungen von Standorten kommen kann, erfolgen die zeichnerischen Festlegungen von Standorten in den Regionalplänen als Vorranggebiete ohne die Wirkung von Eignungsgebieten. Dies ermöglicht zwar den kommunalen Planungsträgern, außerhalb von regionalplanerisch festgelegten Vorranggebieten weitere Flächen für die Windenergienutzung in ihren Bauleitplänen darzustellen. Soweit die Regionalplanungsbehörde allerdings auf Flächen Vorranggebiete festlegt, für die auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung noch keine Windenergienutzung vorgesehen ist, sind die Gemeinden gemäß § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet, ihre Bauleitplanung anzupassen, da es sich bei einem Vorranggebiet um ein Ziel der Raumordnung handelt.

Die Festlegung des Flächenumfangs als Ziel der Raumordnung ist abzulehnen. 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. Insofern sind die Flächen, die für die Bildung dieses Mengengerüsts zugrunde gelegt worden sind, nicht abschließend abgewogen worden. Der LEP-Entwurf trifft daher keine abschließende Entscheidung, ob in den einzelnen Planungsregionen tatsächlich geeignete Flächen im vorgegebenen Umfang vorhanden sind oder nicht. Nicht ausgeschlossen ist, dass es im Zuge der Flächenprüfung zu einer Reduzierung des Mengengerüsts in einzelnen Planungsregionen unter die Mengenvorgabe des LEP kommt.

Auch eine Festlegung als Grundsatz der Raumordnung ist abzulehnen. Die Kommunen haben ihre planerischen Möglichkeiten bereits in der Vergangenheit intensiv genutzt und eine Vielzahl von Windkraftflächen ausgewiesen. Für eine landesplanerische Steuerung fehlt es insoweit an der Erforderlichkeit. 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 Windenergiean-

lagen 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 (Repowering in NRW 2012 – Stand und Perspektiven, April 2013). 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.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der als **Anlage** beigefügten Bewertung verwiesen.