

Bewertung des Entwurfs des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen - LEP 2013

A. Vorbemerkung

1. Anlass, Rechtsgrundlagen und inhaltlicher Rahmen des LEP-Entwurf

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. Die Integration aller landesplanerischen Regeln in einem einheitlichen Plan ist zu begrüßen. Dies entspricht im übrigen der Vorgabe des § 8 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG), nach der im Regelfall in den Ländern ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) aufzustellen ist. Der vorliegende LEP-Entwurf besteht aus einem 310 seitigen Text mit textlichen Festlegungen, Erläuterungen und Umweltbericht sowie einer Karte von NRW mit zeichnerischen Festlegungen.

Zielsetzung

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.

Aufgabe und Rechtswirkung

Im System der räumlichen Planung legt der LEP als oberster Raumordnungsplan für einen Zeitraum von etwa 15 Jahren die räumliche und strukturelle Gesamtentwicklung des Landes durch raumordnerische Ziele und Grundsätze fest. Dabei hat er als der zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungsplan für das gesamte Landesgebiet die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen, auftretende Konflikte auszugleichen sowie Vorsorge für die verschiedenen Nutzungen und Funktionen des Raumes zu treffen.

Dazu enthält der LEP Vorgaben für alle räumlichen Planungen und Maßnahmen, wie sie in Regionalplänen, Bauleitplänen, Landschaftsplänen und anderen Fachplänen umgesetzt bzw. konkretisiert werden. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen

sowie bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sind gemäß § 4 ROG die im LEP festgelegten Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze der Raumordnung in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Bereits die „in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung“ des Planentwurfs sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 4 iVm. § 4 ROG als „sonstige Erfordernisse der Raumordnung“ bei anderen Planungen und Entscheidungen zu berücksichtigen.

Bei der Erarbeitung des LEP NRW sind die Entwicklungserfordernisse seiner Teilräume in den Gemeinden zu berücksichtigen. Nach diesem sog. Gegenstromprinzip, das in § 1 Abs. 3 ROG festgelegt ist, erfolgt ein wechselseitiger Abgleich der Entwicklungsvorstellungen und Festlegungen zwischen den Planungsebenen sowie zwischen räumlicher Gesamtplanung und sektoralen Fachplanungen. Das Gegenstromprinzip verlangt vom Träger der Landes- und Regionalplanung, bei der Steuerung des Gesamttraums die Gegebenheiten und Erfordernisse der Gemeinden zu beachten.

Inhaltlicher Rahmen der textlichen und zeichnerischen Festlegungen

Der 166 seitige Textteil enthält übergreifende Festlegungen (Kapitel 2 bis 5) und Festlegungen für bestimmte Sachbereiche (Kapitel 6 bis 10) einschließlich dazugehöriger Erläuterungen. Der LEP-Entwurf trifft raumordnerische Festlegungen zu folgenden Bereichen: räumliche Struktur des Landes, Kulturlandschaftsentwicklung, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit, Siedlungsraum, Freiraum, Landwirtschaft und Naturschutz, Verkehr und technische Infrastruktur, Rohstoffversorgung und Energieversorgung. Die vorgezogenen Regelungen zum großflächigen Einzelhandel (LEP - sachlicher Teilplan großflächiger Einzelhandel) werden in den neuen LEP integriert. Sie sollen aber zunächst als sachlicher Teilplan gelten und erst bei Aufstellung des neuen LEP in dessen Rechtswirkung einbezogen werden.

Die zeichnerischen Gebietsfestlegungen des LEP erfolgen als Vorranggebiete im Maßstab 1:300.000 mit einer maßstabsbedingten Darstellungsschwelle von 150 ha. Der LEP '95 sah noch einen Darstellungsmaßstab von 1:200.000 und 75 ha für Gebietsdarstellungen. Zeichnerische Festlegungen erfolgen für Ober-, Mittel- und Grundzentren, landesbedeutsame Industrie- und Gewerbestandorte, landes- und regionalbedeutsame Flughäfen, landesbedeutsame Häfen, Gebiete für den Schutz der Natur, Grünzüge, Überschwemmungsbereiche, Gebiete für den Schutz des Wassers sowie geplante Talsperren. Da im Maßstab des LEP nur bedingt räumlich konkret abgegrenzte Festlegungen zu Nutzungen und Schutzfunktionen möglich sind, müssen notwendige Konkretisierungen auf der Ebene der Regionalplanung, der Fachplanung und der kommunalen Bauleitplanung unter Beachtung bzw. Berücksichtigung der Festlegungen des LEP erfolgen.

Weiterhin enthält die Karte mit den zeichnerischen Festlegungen nachrichtliche Darstellungen, die keine eigenen Rechtswirkungen entfalten. Nachrichtlich dargestellt werden Freiraum und Siedlungsraum sowie Braunkohlenabbaugebiete; diese Gebiete wurden mit ihren zum Zeitpunkt der Planerstellung aktuellen regionalplanerischen Abgrenzungen in den LEP-Entwurf aufgenommen.

Der LEP-Entwurf enthält insgesamt 125 raumordnerische Festlegungen (60 Ziele der Raumordnung und 65 Grundsätze der Raumordnung), darunter auch neue Zielsetzungen u. a. zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, zum Klimaschutz und zur Umstellung der Energieversorgung auf Erneuerbare Energien. Die Zielsetzung einer Deregulierung und Kommunalisierung wird mit dieser Fülle an Regelungen nicht verfolgt. Der noch gültige LEP '95 kommt mit 89 raumordnerischen Festlegungen aus.

Umweltbericht

Gemäß § 12 Abs. 4 Landesplanungsgesetz (LPLG) in Verbindung mit § 9 ROG wurde für den vorliegenden Entwurf des LEP ein Umweltbericht erarbeitet. Der 144 seitige Umweltbericht kommt zusammengefasst zu dem Ergebnis, dass der neue LEP den Regionalplänen insgesamt ein weitreichendes und ausdifferenziertes Instrumentarium für den Schutz und die Entwicklung der Umwelt eröffnet, welches deutliche positive Umweltauswirkungen erwarten lässt.

2. Verfahren zur Aufstellung des LEP

Das Verfahren zur Aufstellung des neuen LEP ist in § 10 ROG in Verbindungen mit §§ 13 und 17 LPLG geregelt. Nach § 10 Abs. 1 ROG sind die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten. Ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben.

Ende August 2013 hat die Staatskanzlei als Landesplanungsbehörde das Beteiligungsverfahren eingeleitet. Bis zum 28.02.2014 können die Öffentlichkeit und alle öffentlichen Stellen Stellung nehmen. Damit hat die Landesplanungsbehörde die in § 13 Abs. 1 LPLG vorgegebene Beteiligungsfrist von mindestens zwei Monaten deutlich erweitert. Zu den zu beteiligenden öffentlichen Stellen gehören neben den 396 Städten und Gemeinden etwa 500 Verbände, Einrichtungen und Institutionen.

An das Beteiligungsverfahren wird sich die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen anschließen. Sollte die Landesplanungsbehörde bei der Überarbeitung des Entwurfs wesentliche Änderungen vornehmen, ist rechtlich eine erneute, verkürzte Beteiligung geboten.

Nach dem anschließenden Aufstellungsbeschluss der Landesregierung leitet sie den Planentwurf mit einem Bericht über das Aufstellungsverfahren gemäß § 17 Abs. 1 LPLG dem Landtag zu. Der LEP wird von der Landesregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung beschlossen (§ 17 Abs. 2 LPLG). Danach wird der neue LEP im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt gemacht und damit rechtswirksam. Mit seinem Inkrafttreten ist frühestens Anfang 2015 zu rechnen.

3. Bewertungsmaßstab und Beschlusslage des Städte- und Gemeindebundes NRW

Eine Bewertung des Entwurfs durch den Städte- und Gemeindebund NRW kann sich ausschließlich auf die planerische Methodik und auf die landesweit relevanten Planungsinhalte beziehen. Eine Bewertung einzelner örtlicher Festlegungen bei den zeichnerischen Gebietsdarstellungen ist Sache der jeweils betroffenen Standortkommune und entzieht sich der Bewertungsmöglichkeit durch den Städte- und Gemeindebund. Die Anmerkungen beziehen sich insoweit auf wichtige kommunalrelevante Festlegungen des Planentwurfs.

Sie wurden in der Arbeitsgruppe „Erfahrungsaustausch Städtebauliche Erneuerung“ des Städte- und Gemeindebundes NRW eingehend beraten. Die Anmerkungen, Anregungen und Forderungen zu den einzelnen Festlegungen erfolgten einvernehmlich. In den anschließenden Beratungen des Ausschusses für Städtebau, Bauwesen und Landesplanung des Städte- und Gemeindebundes NRW am 01.10.2013, der Kleinen Kommission am 04.10.2013 und des Ausschusses für Umwelt und Verbraucherschutz des Städte- und Gemeindebundes NRW am 15.10.2013 wurden sie einstimmig beschlossen.

B. Zu den inhaltlichen Festlegungen des LEP-Entwurfs

Die nachfolgenden Ausführungen zu den raumordnerischen Festlegungen des LEP-Entwurfs orientieren sich an der Gliederung der Entwurfsfassung und werden den jeweiligen Kapiteln zugeordnet.

1. Einleitung

Die Einleitung des LEP-Entwurf 2013 ist wesentlich umfassender und detaillierter als die des LEP 95. Die Rahmenbedingungen und generellen Planungsabsichten werden umfassender vorab herausgestellt. Im LEP NRW ´95 enthielt noch jedes Kapitel eigene Vorbemerkungen.

1.1 Rahmenbedingungen

Aus Sicht der Landesplanungsbehörde machen insbesondere vier mittlerweile veränderte Parameter eine Anpassung der raumordnerischen Ziele und Grundsätze aus den 1990er Jahren erforderlich: der demographische Wandel, die Globalisierung der Wirtschaft, der Klimawandel und die Entwicklungen im Einzelhandel.

Im Vergleich zum LEP ´95 haben sich einzelne Ausgangspunkte grundlegend geändert (1995: Zunahme der Bevölkerung insbesondere wegen anhaltender Zuwanderung seit 1986; 2013: einsetzender Bevölkerungsrückgang). Anderen Gesichtspunkten kommt heute ein erheblich höheres Gewicht zu (z.B. Klimawandel, Wettbewerb mit anderen Regionen Europas, Globalisierung der Wirtschaft) und wieder andere sind neu hinzugetreten (z.B. Herausforderungen der Energiewende). Wegen ihrer bedeutsamen Schlussfolgerungen für die kommunale Planungspraxis werden nachfolgend die Ausführungen des LEP-Entwurfs zu den Rahmenbedingungen „Demographischer Wandel“ und „Klimawandel“ näher betrachtet.

Demographischer Wandel

Dem LEP-Entwurf liegt die Annahme zugrunde, dass sich die Bevölkerungszahl des Landes Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2012 bis 2030 um 3,6 % verringern wird, wobei die Teilräume des Landes sehr unterschiedlich betroffen sein werden und in einzelnen Regionen noch mit einem Bevölkerungszuwachs zu rechnen ist. Der Anteil älterer Menschen wird zunehmen (in den Jahren 2012 bis 2030 bei den über 65-Jährigen + 27,4 %, bei den über 80-Jährigen + 38,5 %), das Durchschnittsalter wird von 43,3 Jahren (2012) auf 46,8 Jahre steigen.

Der LEP-Entwurf geht davon aus, dass sich durch Singlehaushalte und kleine Haushalte älterer Menschen die Zahl der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte bis 2025 erhöhen wird und damit korrespondierend bis 2020 auch die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf. Der daraus gezogenen Schlussfolgerung eines Anstiegs der Wohnflächennachfrage ist zuzustimmen.

Die weitere Aussage, dass die Nachfrage bei der Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen für Wohnen zurückgehen werde, kann allerdings in dieser Allgemeinheit nicht bestätigt werden. Hier ist vielmehr eine regional unterschiedliche Entwicklung zu beobachten. Darüber hinaus muss auch der Zuzug von Bürgern aus den neuen EU-Ländern berücksichtigt werden sowie die weitere Entwicklung bei der Wohnraumversorgung von aufgenommenen Bürgerkriegsflüchtlings und zugewiesenen Asylbewerbern. Diese Effekte überlagern sich teilweise. Im Übrigen bleibt das Land den Nachweis für die These schuldig, dass sich in Zukunft die Nachfrage von Bauflächen aus dem Bestand von Wohnungen befriedigt. Es ist fraglich, ob gerade ältere Wohngebäude den heutigen Ansprüchen und Wünschen im Hinblick auf Energieeffizienz, Barrierefreiheit, aber auch bezüglich der Lage den Vorstellungen der Nachfragenden entsprechen.

Klimawandel

Die Auswirkungen des Klimawandels sind nach Ansicht der Landesplanungsbehörde auch in Nordrhein-Westfalen spür- und messbar (Anstieg der Jahresdurchschnittstemperatur zwischen 1900 und heute ca. 1,2°C, Zunahme der jährlichen Niederschläge um etwa 15 %, vermehrte Wetterextreme). Nach Ansicht von Klimaforschern wird sich dieser Trend fortsetzen, weshalb der Auffassung der Landesplanungsbehörde zuzustimmen ist, dass Schutz- und Anpassungsmaßnahmen in der Regional-, Bauleit- und Fachplanung erforderlich sind.

Wenn Raumordnungsmaßnahmen dazu beitragen sollen, die Klimaschutzziele des Landes Nordrhein-Westfalen zu verwirklichen, muss sich dies auf die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes beziehen. Gerade im Bezug auf den Ausbau der erneuerbaren Energien besteht die Aufgabe der Raumordnung in der Lösung von Konflikten, die sich aus unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen ergeben. Die genannte „besondere Verantwortung Landes NRW beim Klimaschutz“ muss als Abwägungsbelang eingebunden sein in die zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungsplanung.

1.2 Aufgabe, Leitvorstellung und strategische Ausrichtung der Landesplanung

Leitvorstellung der Landesregierung ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen des Landes beiträgt. Diese Aufgabe und die unter 1.1 beschriebenen Rahmenbedingungen bedingen nach den Ausführungen der Landesplanungsbehörde eine strategische Ausrichtung des LEP auf folgende Aspekte:

- die nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen,
- die langfristige Sicherung der Ressourcen,
- die Verringerung der Freirauminanspruchnahme,
- die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung,
- die Umsetzung anerkannter Klimaschutzziele,
- die Sicherung der biologischen Vielfalt,
- die Entwicklung regionaler Vielfalt und Identität,
- die Stärkung zentraler Orte und der Innenstädte,
- die Gewährleistung nachhaltiger Mobilität und Erreichbarkeit,
- die Förderung von Wachstum und Innovation,
- die Stärkung der regionalen Kooperation sowie
- die Steigerung der Raumqualität durch Konfliktminimierung und räumlichen Immissionschutz.

Eine detaillierte strategische Ausrichtung, wie sie dem LEP-Entwurf 2013 vorangestellt ist, findet sich noch nicht im LEP NRW '95. Die strategischen Leitbilder „Verringerung der Freirauminanspruchnahme“ und „Umsetzung anerkannter Klimaschutzziele“ sind für die kommunale Bauleitplanung von besonderer Relevanz. Dazu nachfolgend mehr.

Verringerung der Freirauminanspruchnahme

Zur strategischen Ausrichtung der „Verringerung der Freirauminanspruchnahme“ führt die Landesplanungsbehörde aus, dass der LEP vor dem Hintergrund des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs auf eine flächensparende, kompakte Siedlungsstruktur bei gleichzeitig geringstmöglicher Inanspruchnahme des Freiraums hinwirken soll. Dazu soll das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf Netto-Null reduziert werden.

Dem politischen Ziel, die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf ein sinnvolles Maß zu begrenzen, ist zwar grundsätzlich zuzustimmen. Insofern wird das in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung formulierte Ziel, die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf maximal 30 Hektar pro Tag

bis zum Jahr 2020 zu reduzieren, was in der Konkretisierung für NRW der Vorgabe eines 5-ha-Ziels entspricht, als politische Zielvorgabe unterstützt. Diese Ausrichtung darf jedoch die Chancen der Städte und Gemeinden auf eine nachhaltige Entwicklung nicht beeinträchtigen. Insofern muss den unterschiedlichen Flächenbedarfen und unterschiedlichen Potenzialen in den jeweiligen Teilräumen des Landes Rechnung getragen werden. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass schon jetzt die tägliche Zunahme der Gebäude- und Freiflächen einen stetigen Rückgang aufweist, während die Verkehrsflächen, die in die Berechnung des Flächenverbrauchs einbezogen werden, seit Anfang der 1990er Jahre ständig gewachsen sind. Im Übrigen bedarf das Erfassungssystem des 30-Hektar-Ziels einer dringenden Überarbeitung, da es Erholungsflächen und Grünanlagen dem Siedlungsraum zurechnet, obwohl hier eine Entsiegelung stattfindet und der Klima-, Landschafts- und Naturschutz befördert wird. Zieht man diese Freiflächen von den Siedlungsflächen ab, liegt der Grad der Versiegelung in NRW schon heute bei ca. 6 ha / Tag.

Aus diesem Grund wird die Vorgabe exakt quantifizierter Flächenverbrauchsziele durch die Raumordnung und Landesplanung als nicht sachgerecht abgelehnt. Demgegenüber wird die freiwillige Einführung strategischer Verfahren zum Flächenmanagement wie des Zertifizierungssystems „Meilenstein 2012“ begrüßt, dessen Erarbeitung durch die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e. V. der Städte- und Gemeindebund konstruktiv begleitet und unterstützt hat. Ein weiterer Grund gegen strikte Flächenverbrauchsvorgaben ist die ständig steigende Zuwanderung von Bürgern aus den neuen EU-Ländern und die weitere Pflicht der Kommunen, aufgenommene Bürgerkriegsflüchtlinge und zugewiesene Asylbewerber mit Wohnraum zu versorgen. Ständig wechselnde Wanderungsbewegungen erfordern flexible Flächenpotentiale, nicht aber starr festgelegte Flächenkontingente.

Es ist die Aufgabe der Städte und Gemeinden, im Rahmen ihrer Planungshoheit und Verantwortung für ihre Bürger und Einwohner eigenständig bedarfsgerechte Flächenausweisungen zu treffen. Aufgrund ihrer Kenntnisse über die örtlichen Verhältnisse und die Entwicklung ihrer Bevölkerung und Wirtschaft sind sie am besten in der Lage zu erkennen, ob sie hierfür auch Freiraum beanspruchen müssen. Dabei haben sie die städtebaulichen Grundsätze des BauGB zu beachten, wonach die Planung erforderlich (§ 1 Abs. 3 BauGB) sein muss und sie der Innenentwicklung Vorrang einräumen müssen (§ 1a Abs. 2 BauGB). Flächensparen gehört insoweit in die Abwägung und muss dort mit dem ihm zukommenden Gewicht berücksichtigt werden. Es muss aber dabei bleiben, dass die Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit die autonome Letztentscheidung trifft. Durch die neue strategische Ausrichtung auf die Verringerung der Freirauminanspruchnahme und die darauf beruhenden Vorschläge für neue raumordnerischen Festlegungen werden aber die Gestaltungsräume der kommunalen Planungshoheit im Vergleich zum LEP '95 über Gebühr eingeschränkt. Dies ist - auch vor dem Hintergrund der völlig unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen - nicht akzeptabel.

Der Ansatz des Landes wirft schließlich die Frage auf, wer letztendlich darüber entscheidet, welchen Regionen zulasten anderer Regionen („Saldotheorie“) noch ein Zuwachs der Freiraumnutzung zugestanden wird und nach welchen Kriterien dies erfolgen soll. Eine Zustimmung aller Betroffenen dürfte hierzu kaum zu erreichen sein. Nicht hinnehmbar wäre es insoweit, wenn durch landesplanerische Entscheidungen dem ländlichen Raum Entwicklungsmöglichkeiten zu Gunsten des urbanen Raums genommen würden. Regionen, die besonders unter einem strukturellen und demographischen Wandel leiden, müssen Entwicklungsperspektiven geboten werden, damit sich ihre Problematik nicht verschärft und zu einem Trading-Down-Effekt führt.

Umsetzung der Klimaschutzziele

Während der Klimaschutz im LEP '95 noch keine Rolle spielte, widmet der LEP Entwurf 2013 diesem Thema nun neben der Aufnahme eines strategischen Ziels ein eigenes Kapitel (Kapitel 4). Dabei wird insbesondere der Energieerzeugung eine tragende Rolle zugeordnet. Sie soll auf einen stetig steigenden Anteil erneuerbarer Energien unter besonderer Beachtung der Windenergie umgestellt werden, der bis zum Jahr 2025 1,6 % der Landesfläche zur Verfügung ge-

stellt werden soll. Der Entwurf macht deutlich, dass diese Vorgaben bereits auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung zu berücksichtigen sind. Aus Sicht des StGB NRW besteht die Aufgabe der Raumordnung in erster Linie in der Lösung von Konflikten, die sich aus unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen ergeben. Hierzu gehört auch die Beratung von Raumnutzern bei konkreten Planungskonflikten. Demgegenüber wird die Vorgabe von strikt zu beachtenden flächenbezogenen Mengenzielen, die die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten erheblich einschränkt, abgelehnt.

2. Räumliche Struktur des Landes

Zentralörtliche Gliederung (2-1 Ziel)

Der LEP-Entwurf übernimmt unverändert die zentralörtliche Gliederung, wie sie bereits dem LEP NRW '95 zugrunde lag, als Grundlage für die weitere räumliche Entwicklung. Danach sind alle 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen Zentrale Orte, die als Ober-, Mittel- oder Grundzentrum abschließend festgelegt werden (siehe Anhang 1 des LEP-Entwurfs). Dies ist insbesondere im Hinblick darauf zu begrüßen, dass jeder Gemeinde in NRW mindestens die zentralörtliche Funktion eines Grundzentrums zugewiesen wird.

Allerdings schließt die Landesplanungsbehörde in den Erläuterungen zu diesem Ziel angesichts des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs Tragfähigkeitsprobleme und Unsicherheiten beim Fortbestand einiger Mittelzentren nicht aus und will daher die zentralörtliche Bedeutung der Städte und Gemeinden sowie die daran anknüpfenden Steuerungsmöglichkeiten für die Sicherung der Daseinsvorsorge in der Laufzeit des neuen LEP überprüfen. Aus Gründen der Planungssicherheit und zur Erhaltung ihrer Entwicklungsperspektiven ist es für die Kommunen aber von großer Bedeutung, dass während der Geltungsdauer des neuen LEP ihre zentralörtliche Funktionszuweisung erhalten bleibt. Aus der getroffenen landesplanerischen Entscheidung ergibt sich vielmehr eine Pflicht des Landes zur Erhaltung der zugewiesenen zentralörtlichen Funktion, sobald Tragfähigkeitsprobleme in einem zentralen Ort auftreten. Nur auf diese Weise erfüllt das Land seine raumordnerische Aufgabe, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Landes sicherzustellen. Der StGB NRW erwartet, in die angekündigte Überprüfung der zentralörtlichen Bedeutung der Städte und Gemeinden aktiv eingebunden zu werden. Schon jetzt arbeitet er in einer Arbeitsgruppe der LAG ARL zur Neuauufstellung des Zentrale-Orte-Konzeptes in NRW mit.

Daseinsvorsorge (2-2 Grundsatz)

Der LEP-Entwurf enthält erstmals einen eigenen Grundsatz zur Daseinsvorsorge. Angesichts zurückgehender Bevölkerungszahlen, einer alternden und daher an Mobilität einbüßenden Gesellschaft und erhöhter Anforderungen an die Teilhabe von Menschen mit Behinderung sieht die Landesplanungsbehörde in der Sicherung der vorhandenen Struktur einen wichtigen Aspekt zur Erfüllung der Aufgabe der Daseinsvorsorge. Dieser Grundausrichtung ist zuzustimmen. Sie ist aber keineswegs nur an die kommunalen Gebietskörperschaften adressiert, wie nach den Ausführungen in den Erläuterungen irrtümlich angenommen werden könnte. Auch das Land ist im Bereich seiner eigenen Aufgabenträgerschaft, seiner investiven Tätigkeit und seinen legislativen Entscheidungen mit direkten Auswirkungen auf kommunale Strukturen (wie z.B. im Bildungsbereich) für eine auskömmliche Ausstattung der Kommunen mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge verantwortlich. Diese Aufgabenzuständigkeit sollte im Festlegungstext ebenfalls zum Ausdruck gebracht werden.

Der Grundsatz ist geprägt von der Notwendigkeit einer räumlichen Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge bei gleichzeitiger Sicherstellung der Erreichbarkeit für alle Bevölkerungsgruppen zur Vermeidung sozialer Segregation und Ausgrenzung. Damit dieser schwierige Prozess gelingt, muss er in Abstimmung und im Konsens mit den Kommunen, den regionalen Verkehrsträgern und den betroffenen Einrichtungen unter Würdigung ihrer objektiven Möglichkeiten erfolgen.

3. Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung

Kapitel 3 widmet sich mit einem Ziel und drei Grundsätzen der Entwicklung und Erhaltung von Kulturlandschaften, bedeutsamen Kulturlandschaftsbereichen, historischen Stadtkernen, Denkmälern sowie der Gestaltung von beeinträchtigten Landschaftsbereichen zu neuen Kulturlandschaftsbereichen.

Die Landschaftsverbände haben die kulturlandschaftliche Vielfalt des Landes analysiert und für die Landesplanung eine flächendeckende Gliederung des Landes in 32 Kulturlandschaften vorgenommen (Abb. 2). Sie unterscheiden sich wesentlich von den im LEP NRW '95 angesprochenen „wertvollen Kulturlandschaften“ (vgl. Abschnitt B.III.2. Natur und Landschaft, Ziel 2.26). Der neue Ansatz zu Kulturlandschaften bezieht neben Natur- und Landschaftsschutzgesichtspunkten zahlreiche weitere Faktoren ein.

Die Zielfestlegung von Kulturlandschaften (3-1) kann dazu beitragen, die Identität der ortsansässigen Bevölkerung mit ihrer Region zu stärken und als Standortfaktor die wirtschaftliche Entwicklung und den Tourismus zu unterstützen. Die Festlegung wird daher grundsätzlich begrüßt. Dies gilt auch für die 29 von den Landschaftsverbänden ermittelten bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche, die in dem Grundsatz 3-2 unter Wahrung ihres besonderen kulturlandschaftlichen Wertes entwickelt werden sollen, und die historischen Stadt- und Ortskerne, deren historische Struktur und Erscheinungsbild bei der weiteren Siedlungsentwicklung gewahrt werden sollen (Grundsatz 3-3). Dabei kommt nach Auffassung des StGB NRW den historischen Stadt- und Ortskernen für die Entwicklung der Kulturlandschaften und der bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche eine besondere Bedeutung zu, die sich in der Förderung dieser Stadt- und Ortskerne wirksam widerspiegeln muss.

4. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

Klimaschutz und Klimaanpassung (4-1 und 4-2 Grundsätze)

Die Grundsätze 4-1 und 4-2 greifen verschiedene Ansätze des Klimaschutzes wie z.B. den Ausbau der erneuerbaren Energien, die Sicherung von Trassen für zusätzliche Energieleitungen, die Nutzung der Potenziale der Kraft-Wärme-Kopplung und der industriellen Abwärme sowie Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel wie z.B. die Sicherung und Rückgewinnung von Überschwemmungsbereichen und die Risikovorsorge in potentiellen Überflutungsbereichen auf.

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG ist den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind u.a. die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien und für eine sparsame Energienutzung zu schaffen. Die Festlegungen des Landes konkretisieren diese Vorgaben des ROG und dienen der wichtigen Aufgabe des Klimaschutzes, dem sich auch die Kommunen im Rahmen ihrer Bautätigkeit und Gemeindeentwicklung und durch die Aufstellung von Klimaschutzkonzepten widmen. Da es sich bei den vorgenannten Festlegungen um Grundsätze der Raumordnung handelt, die mit anderen Nutzungsansprüchen an den Raum abgewogen werden, kann ihnen grundsätzlich zugestimmt werden.

Klimaschutzplan (4-3 Ziel)

Das Ziel 4-3 wiederholt wörtlich die Verfahrensvorschrift des 12 Abs. 7 LPlG, die durch Artikel 2 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 29. Januar 2013 (GV. NRW. S. 33) in das Landesplanungsgesetz aufgenommen worden ist. Danach setzen die Raumordnungspläne diejenigen Festlegungen des Klimaschutzplans NRW um, 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 Klimaschutzziele in Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung abgelehnt. Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sind als bedeutsame Belange neben anderen Belangen zu berücksichtigen und damit als Grundsätze der Raumordnung festzulegen. Nur dies wird der Raumordnung und Landesplanung als übergeordneter und zusammenfassender Gesamtplanung im Gegensatz zur fachlich-sektoral ausgerichteten Fachplanung und den rechtlichen Vorgaben des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) und des Baugesetzbuches (BauGB) gerecht.

Darüber hinaus widerspricht die in Ziel 4-3 vorgesehene Umsetzungspflicht von Festlegungen des Klimaschutzplans in den Regionalplänen 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 Ausführungsinstrument 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. Daran ändert auch der Hinweis in den Erläuterungen nichts, dass ein Raumbezug für die Umsetzung erforderlich ist (LEP-Entwurf, Seite 24, letzter Absatz).

Schließlich fehlt es an der für eine Zielbestimmung notwendigen abschließenden Abwägung zum Zeitpunkt der Aufstellung des LEP. Das Ziel 4-3 gibt den Regionalplanungsbehörden die Umsetzung der (noch unbekannten) Festlegungen des Klimaschutzplans NRW verpflichtend vor, ohne sie zuvor mit den weiteren Anforderungen und Ansprüchen an die Raumnutzung abzuwägen zu haben. Mit dieser Beschneidung des regionalplanerischen Abwägungserfordernisses wird indirekt auch die kommunale Planungshoheit in unzulässiger Weise eingeschränkt. Die Zielbestimmung ist daher zu streichen.

Klimaschutzkonzepte (4-4 Grundsatz)

Zu begrüßen ist, dass die raumrelevanten Aussagen in kommunalen Klimaschutzkonzepten in die Regionalplanung einfließen sollen. Hierdurch werden zeit- und kostenaufwendige Anpassungen vermieden und kommunale Belange im Sinne des Gegenstromprinzips berücksichtigt. Aus kommunaler Sicht wird allerdings darauf zu achten sein, dass das Land keine einschränkenden inhaltlichen Vorgaben für die Anerkennung bereits vorliegender kommunaler Klimaschutzkonzepte macht.

5. Regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit

Die im LEP´95 über verschiedene Kapitel verstreuten Aspekte der regionalen und europäischen Zusammenarbeit werden nunmehr in einem Kapitel mit drei Grundsätzen zusammengefasst. Der Grundsatz 5-1 schreibt vor, dass regionale Entwicklungskonzepte sowie Maßnahmen und Projekte für die regionale Daseinsvorsorge von der Regionalplanung wie Fachbeiträge berücksichtig-

sichtigt werden sollen. Die Aufwertung regionaler Konzepte soll einen verstärkten Anreiz zur Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften geben und ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich zu begrüßen. Um wirksame Impulse setzen zu können, ist sie allerdings durch eine entsprechende Förderung zu unterstützen. Dies muss auch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach dem Grundsatz 5-3 gelten. Auf diese Weise kann im Rahmen einer guten nachbarschaftlichen Zusammenarbeit im niederländischen und belgischen Grenzraum eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung gesichert werden.

6. Siedlungsraum

6.1 Festlegungen für den gesamten Siedlungsraum

Ausrichtung der Siedlungsentwicklung (6.1-1 Ziel)

In Ziel 6.1-1 werden die künftig geltenden Grundannahmen der Siedlungsentwicklung („bedarfsgerecht und flächensparend“) festgelegt. Korrespondierend zu den Feststellungen zum demographischen Wandel in der Einleitung (1.1 Rahmenbedingungen, S. 2 ff., siehe auch Ausführungen oben) verlagert sich der Schwerpunkt der Planung nach Ansicht der Landesplanungsbehörde im Vergleich zum LEP `95 von Siedlungsflächenneuausweisungen hin zur Erhaltung und qualitativen Entwicklung gewachsener Siedlungsstrukturen sowie an geeigneten Stellen zum Rückbau von Siedlungen und Infrastruktur. Die zeichnerische Festlegung des Siedlungsraums in der Karte ist eine nachrichtliche Darstellung aus den Regionalplänen (Stand: 01.01.2013).

Was unter einer „flächensparenden“ Siedlungsentwicklung zu verstehen ist, wird in den nachfolgenden Festlegungen konkretisiert. Wegen der diesbezüglichen grundsätzlichen Position des StGB NRW wird auf die Ausführungen oben unter 1.2. zum strategischen Leitziel „Verringerung der Freirauminanspruchnahme“ verwiesen, im Übrigen auf die Ausführungen zu den nachfolgenden Festlegungen.

Was unter einer „bedarfsgerechten“ Siedlungsentwicklung zu verstehen ist, führen die Erläuterungen näher aus. Danach sollen die Regionalplanungsbehörden den Siedlungsflächenbedarf nach einer „landeseinheitlichen Methode“ ermitteln (Seite 31 und 36). Hiermit ist wohl die von Herrn Prof. Vallée - in seinem im Auftrag der Landesplanungsbehörde erstellten Gutachten zur „Bedarfsberechnung für die Darstellung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) und Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen (GIB) in Regionalplänen“ - vorgeschlagene Berechnungsmethode gemeint. Den zu ihrer Umsetzung vorgesehenen „Erlass zur Siedlungsflächenbedarfsermittlung“ hatte die Landesplanungsbehörde nach der von uns vorgetragenen Kritik zurückgezogen (siehe gemeinsame Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände mit der Westdeutschen Handwerkskammer und der IHK NRW vom 13.12.2012, Schnellbrief Nr. 187 vom 21.12.2012 sowie Schnellbrief Nr. 107 vom 14.06.2013). Von daher wird von Seiten der kommunalen Spitzenverbände erwartet, dass die Berechnungsmethode - wie von Seiten der Landesplanungsbehörde in Aussicht gestellt - zukünftig nur als Referenzwertverfahren und nicht als starres, verbindlich geltendes Berechnungsverfahren zu Anwendung kommt. Insoweit sind in den Erläuterungen weitere Ausführungen zur Methodik und insbesondere zur Berücksichtigung von Planungsspielräumen erforderlich.

Das in diesem Zusammenhang ebenfalls in den Erläuterungen erwähnte Monitoring (Seite 31 und 36), mit dem die ungenutzten, planerisch gesicherten Siedlungsflächen erfasst und in die Bedarfsplanung einbezogen werden sollen, ist ebenfalls unter Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände und unter Beachtung der kommunalen Planungshoheit zu entwickeln. Dabei sind die Anforderungen aus unserer Stellungnahme vom 05.06.2013 zum „Kriterienkatalog zur Vereinheitlichung des Siedlungsflächenmonitorings“, den die Landesplanungsbehörde am 27.03.2013 vorgelegt hatte, zu beachten (siehe auch Schnellbriefe Nr. 113 vom 20.06.2013 und Nr. 170 vom 26.09.2013).

Rücknahme von Siedlungsflächenreserven (6.1-2 Ziel)

Das Ziel 6.1-2 entspricht dem Ansatz einer Regelung im zurückgenommenen Entwurf des „Erlasses zur Siedlungsflächenbedarfsermittlung“. Offensichtlich sollen Teile davon nun über den LEP zur Geltung gebracht werden. 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 weiterhin entschieden zu widersprechen (s.o. Stellungnahme von 13.12.2012). 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. Ebenso vermag die Absicht einer qualitätsverbessernden Auflockerung insbesondere in Verdichtungsräumen sie nicht zu rechtfertigen.

Leitbild „dezentrale Konzentration“ (6.1-3 Grundsatz)

Der Grundsatz 6.1-3 findet sich weniger klar formuliert bereits im LEP `95 (B.I., insbesondere Ziel 2.2). Dem Leitbild einer großräumig-dezentralen Siedlungsstruktur mit einer Konzentration auf kompakte Siedlungsbereiche auf regionaler und örtlicher Ebene ist zuzustimmen. Insbesondere die Aspekte der Tragfähigkeit und Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen ist vor dem Hintergrund zurückgehender Bevölkerungszahlen Beachtung zu schenken.

Keine bandartigen Entwicklungen und Splittersiedlungen (6.1-4 Ziel)

Dem Ziel 6.1-4 ist nur hinsichtlich der Verhinderung von weiteren Splittersiedlungen zu folgen. Sie verhindern eine kompakte, zentralörtliche Entwicklung. Dem gegenüber ist eine „bandartige“ Entwicklung von Siedlungen entlang von Verkehrswegen häufig den topographischen Rahmenbedingungen geschuldet. In diesen Fällen muss eine Siedlungsentwicklung möglich sein. Daher ist die raumordnerische Festlegung in dieser Hinsicht als Grundsatz auszugestalten.

Vorrang der Innenentwicklung (6.1-6 Ziel)

Eine wesentliche Festlegung trifft Ziel 6-1.6 mit dem Vorrang der Innenentwicklung vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich. In ähnlicher Weise findet sich diese Rangfolge der Flächeninanspruchnahme auch schon im LEP NRW `95 (B.III. Ziel 1.23).

Die Festlegung spiegelt den städtebaulichen Grundsatz des Vorrangs der Innenentwicklung in § 1a Abs. 2 BauGB wider und ist insoweit von den Kommunen bereits als bauleitplanerische Abwägungsdirektive mit besonderem Gewicht zu beachten. Allerdings liegt die konkrete Entwicklungsentscheidung für eine Fläche wegen ihrer bodenrechtlichen Relevanz und der den Kommunen obliegenden Planungshoheit in der Letztentscheidungskompetenz der Kommunen. Den hierfür nötigen Planungsspielraum muss die Regionalplanung sicherstellen.

Nach den Erläuterungen (Seite 33) soll vom Vorrang der Innenentwicklung abgesehen werden, wenn die Innenbereichsflächen aus bestimmten Gründen nicht in Betracht kommen. Genannt werden hier z.B. Flächen, die einen besonderen Wert für das Wohn- und Arbeitsumfeld, die Naherholung, das Stadtklima oder den Biotop- und Artenschutz haben. Auch unverhältnismäßig hohe Kosten, z.B. für die Sanierung von Altlasten können gegen eine erneute Bebauung von Brachflächen sprechen. Schließlich müssen die Flächen für eine Entwicklung tatsächlich zur Verfügung stehen. Wenn aber die Konzentration von Siedlungsflächen im Innenbereich negative Auswirkungen auf das Stadtklima, die Stadtökologie oder die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit Frei- und Erholungsflächen haben kann, dem gegenüber aber die Schaffung von Kaltluftschneisen aus Gründen der Klimafolgenanpassung notwendig sein kann, ist eine Festlegung als strikt zu beachtendes Ziel der Raumordnung kontraproduktiv. Daher ist eine Ausgestaltung als Grundsatz der Raumordnung erforderlich.

Energieeffiziente und klimagerechte Siedlungsentwicklung (6.1-7 Grundsatz)

Der Grundsatz 6.1-7 legt die besondere Beachtung von Energieeffizienz und klimagerechter Siedlungsentwicklung bei der Planung neuer und dem Umbau bzw. der Sanierung bestehender Siedlungsgebiete fest. Der Ansatz, durch eine klimagerechte Planung die Folgen zunehmend durch den Klimawandel erwarteter Hitze- und Starkregenereignisse abzumildern, ist grundsätzlich zu begrüßen und entspricht heutiger kommunaler Planungspraxis. Allerdings sind auch etwaige Folgekosten zu beachten.

Der Energieeffizienz kommt nicht zuletzt vor dem Hintergrund der insbesondere auch auf der kommunalen Ebene umzusetzenden sog. „Energiewende“ eine besondere Bedeutung zu. Eine energieeffiziente Bauweise wird heute von den Kommunen bereits beachtet. Aus der Anforderung einer „energieeffizienten Bauweise“ darf jedoch keine landeplanerische Vorgabe abgeleitet werden, die über die Anforderungen des Energieeinspargesetzes, der Energieeinsparverordnung und des Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetzes hinausgeht. Notwendig sind vielmehr Fördermaßnahmen des Landes zur CO₂-Gebäudesanierung.

Wiedernutzung von Brachflächen (6.1-8 Grundsatz)

Nach Grundsatz 6.1-8 sollen Brachflächen im Wege des Flächenrecycling neuen Nutzungen zugeführt werden. Dieser ökologisch vernünftige und volkswirtschaftlich sinnvolle Ansatz wird allerdings durch die Festlegung verschärft, dass Neudarstellungen von Siedlungsflächen auf Freiflächen nur erfolgen sollen, wenn auf der Grundlage des Siedlungsflächenmonitorings nachgewiesen wird, dass keine geeigneten Brachflächen zur Verfügung stehen.

Die Erläuterungen schweigen über die Voraussetzungen einer mangelnden Eignung. Sie gestehen lediglich zu, dass der Aufwand für die Wiedernutzung wirtschaftlich vertretbar sein müsse. Die so formulierte Stringenz des Vorrangs der Nutzung von Brachflächen droht allerdings die Herausforderungen solcher Nachfolgenutzungen zu verkennen: Nutzungskonflikte mit Nachbarbebauungen, nicht ausreichende Grundstücksgrößen, hohe Abbruchkosten, keine oder geringere Besicherung solcher Grundstücke durch Banken aufgrund möglicher Altlasten, Sanierungshaftung des Nacheigentümers nach BBodSchG, Reserveflächenhaltung des Eigentümers. Damit drohen Planungsspielräume der Gemeinden verloren zu gehen. Die genannten Nachteile können letztlich dazu führen, dass sich keine Nutzer für eine entsprechende Fläche finden. In der Festlegung selbst sollte daher klargestellt werden, dass tatsächlich nicht zur Verfügung stehende oder zu wirtschaftlich nicht vertretbaren Bedingungen zu sanierende Flächen vom Wiedernutzungsvorrang ausgenommen bleiben.

Wie unter 6.1-1 ausgeführt, erarbeitet die Landesplanungsbehörde zurzeit Kriterien zur Vereinheitlichung des Siedlungsflächenmonitorings. Diese enthalten auch Regelungen zur Bestimmung und Erfassung von Brachflächen. Danach sollen ehemals genutzte bauliche Flächen dann als Brache angesehen werden, die einer Wiedernutzung zugeführt werden und daher auf den Bedarf angerechnet werden sollen, wenn sie länger als zwei Jahre nicht genutzt werden. Erfasst werden sollen alle Flächen mit einer Größe von mindestens 0,2 ha. Mit Stellungnahme vom 05.06.2013 hat die Arbeitsgemeinschaft Kommunaler Spitzenverbände diesen Kriterien widersprochen. Oftmals wird es nicht gelingen, in einem Zeitraum von zwei Jahren ein städtebauliches Konzept für eine neue Nutzung abzustimmen und die Bauleitplanung abzuschließen. Auch kann es nicht sein, dass ein Gebäude nur deshalb als Brache angesehen wird, weil es über einen Zeitraum von zwei Jahren nicht genutzt worden ist. Hinzu kommt, dass für die angestrebte Kleinteiligkeit der Flächenerhebung keine Zuständigkeit der Regionalplanung und damit der Landesplanung gegeben ist. Schließlich ist beachten, dass hinsichtlich der Bewertung des Entwicklungspotentials einer Brachfläche widersprüchliche Auffassungen und Erkenntnisse seitens Eigentümer und Kommune vorliegen können. Dies kann nicht zu Lasten der Planungshoheit der Kommune gehen.

Dass isoliert im Freiraum liegende Brachflächen einer Freiraumnutzung zugeführt werden sollen, ist nachvollziehbar. Um hier in begründeten Ausnahmen eine Wiedernutzung, z.B. für Anlagen für erneuerbare Energien, zu ermöglichen, sollte dieser Grundsatz um das Wort „vorrang-

gig“ ergänzt werden. Dies entspricht auch der Regelung in 6.3-3 für die Festlegung neuer Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche, die im Freiraum ausnahmsweise auf Brachflächen zulässig ist, sofern diese für eine gewerbliche Nachfolgenutzung geeignet sind.

Vorausschauende Berücksichtigung von Infrastrukturfolgekosten (6.1-9 Grundsatz)

Der Grundsatz verfolgt den sinnvollen Ansatz, dass sich die Kommunen vor der Inanspruchnahme von Flächen zu Siedlungszwecken über die anfallenden langfristigen Folgekosten Klarheit verschaffen und gegebenenfalls über Alternativen nachdenken. Diese Vorgehensweise wird bereits von zahlreichen Kommunen verfolgt und ist als raumordnerische Festlegung akzeptabel.

Flächentausch (6.1-10 Ziel)

Das Ziel 6.1-10 gewährt die regionalplanerische Festlegung von Freiraum als neuem Siedlungsraum, wenn zugleich an anderer Stelle bereits festgelegter Siedlungsraum im Regionalplan oder Flächennutzungsplan in Freiraum/Freifläche umgewandelt wird.

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. Flächen, die im Regionalplan als ASB oder GIB ausgewiesen sind, werden von den Kommunen nur dann entwickelt, wenn hierfür ein Bedarf bzw. eine Nachfrage besteht und die Infrastrukturkosten i.d.R. von den neuen Nutzern finanziert werden. Insoweit sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die Kommunen den Vorgaben der §§ 1 Abs. 3 und 1a Abs. 2 BauGB verpflichtet sind (s.o. Ausführungen zu 1.2). Schon bislang haben sie ihre Planungshoheit verantwortungsvoll wahrgenommen. Eine entsprechende Fehlentwicklung beklagt die Landesplanungsbehörde nicht.

Damit die Kommunen in der Lage bleiben, von ihrer Planungshoheit effektiv Gebrauch zu machen, ist der Flächentausch als Grundsatz festzulegen, der einer Abwägung mit den konkreten örtlichen Belangen zugänglich bleibt. Außerdem sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, dass Siedlungsflächen auch zwischen den Gebieten der Regionalpläne getauscht werden können.

Flächensparende Siedlungsentwicklung (6.1-11 Ziel)

In Ziel 6.1-11 wird zunächst die strategische Ausrichtung des LEP-Entwurfs zur Verringerung der Freirauminanspruchnahme (s.o. 1.2) wiederholt. Ergänzend zu unseren Ausführungen hierzu muss festgestellt werden, dass angesichts nicht abschließend abschätzbarer Entwicklungen in der Wirtschaft und großräumiger Wanderungsbewegungen in der Bevölkerung eine endgültige Abwägung eines zukünftigen Flächenbedarfs auf ein strikt zu beachtendes 5-ha-Ziel und Netto-O-Ziel, die für eine Zielfestlegung getroffen werden muss, nicht möglich ist.

Darüber hinaus legt das Ziel strenge Voraussetzungen für die Erweiterung von Siedlungsraum zu Lasten des Freiraums fest: Nachweis des Bedarfs an zusätzlichen Bauflächen, Rücknahme von Siedlungsflächenreserven gemäß Ziel 6.1-2, kein Vorhandensein geeigneter Flächen der Innenentwicklung im bisher festgelegten Siedlungsraum und keine Möglichkeit des Flächentauschs. Diese Anforderungen gehen deutlich über die Voraussetzungen im bisher geltenden LEP NRW '95 (B.III. Ziel 1.23) hinaus.

Sie schränken die gemeindliche Planungshoheit, die nach Artikel 28 Abs. 2 GG als Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts garantiert ist, in unzulässigem Umfang ein. Kommunale Planungshoheit setzt voraus, dass den Städten und Gemeinden eine nachhaltige Steuerungs- und Planungsmöglichkeit erhalten bleibt. Daher müssen Flächen für Planungsvarian-

ten 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 Entwicklung nicht mehr flexibel, teilweise auch überhaupt nicht mehr reagieren. Die vorgesehen Zielbestimmung würde zu einer städtebaulichen Entwicklungsblockade führen!

Dass diese Restriktionen nicht durchzuhalten sind, erkennen selbst der Plangeber, wenn er für den Fall der Betriebserweiterung ausdrücklich von der Einhaltung dieser Voraussetzungen absieht. Nichts anderes gilt aber für die bedarfsorientierte städtebauliche Arrondierung eines Ortsteils, die auch möglich bleiben muss, wenn in einem anderen Ortsteil der Gemeinde noch nicht alle Siedlungsflächen vollständig entwickelt sind. Sich ständig ändernde Rahmenbedingungen erfordern für die Neuausweisung von Flächen einen Abwägungsprozess und keine Zielvorgabe, die für die nächsten 15 bis 20 Jahre strikt zu beachten ist. Diese Abwägung kann aber nur auf der örtlichen Ebene der kommunalen Bauleitplanung vollzogen werden.

Wegen der in den Erläuterungen (S. 36) angekündigten landeseinheitlichen Methode zur Ermittlung des Bedarfs an Allgemeinen Siedlungsbereichen und das Siedlungsflächenmonitoring wird auf die Ausführungen zu 6.1-1 verwiesen.

6.2 Ergänzende Festlegungen für Allgemeine Siedlungsbereiche

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 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.

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.

Während in Ortsteilen, die den Schwellenwert von 2.000 Einwohnern überschreiten und daher im Regionalplan als ASB dargestellt werden, Planungen und Maßnahmen zur Nutzung und Abrundung bereits baulich geprägter Flächen möglich bleiben sollen, sollen die kleineren Ortsteile mit weniger als 2.000 Einwohnern strikt auf ihre Eigenentwicklung und die Tragfähigkeit ihrer Infrastruktur beschränkt werden. Sie werden zudem nicht nur für sich betrachtet, sondern auch mit den anderen im Regionalplan nicht dargestellten Ortsteilen einer Gemeinde hinsichtlich der Inanspruchnahme von Freiflächen in Bezug gesetzt. In der Summe sollen sie erheblich unter der Entwicklung der im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereiche zurückbleiben.

Mit diesem Konzept schießt die Landesplanungsbehörde über das Ziel hinaus und hemmt die Entwicklung in kleineren Ortsteilen über Gebühr. 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.

Der Plangeber räumt selbst ein, dass sein Konzept in bestimmten Fällen zu restriktiv ist, wenn er die Ausweisung einzelner Außenbereichsflächen als neue Bauflächen in großen, dünnbesiedelten Flächengemeinden zulassen will, in denen Ortsteile mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern Versorgungsfunktionen für andere, noch kleinere Ortsteile übernehmen (siehe Erläuterungen S. 39). Der Text des Grundsatzes selbst gibt diese Möglichkeit nicht, sie erschließt sich nur aus dem Erläuterungstext. Unter welchen Voraussetzungen solche Ausnahmen denkbar sein sollen, wird auch nicht näher ausgeführt. Der Hinweis auf Flächengemeinden in der Eifel oder im Sauerland hilft wenig. Es ist daher erforderlich, dass die Landesplanungsbehörde den Festlegungstext für eine größere Planungsflexibilität öffnet, indem dort Ausnahmen vom Grundsatz der Eigenentwicklung aufgenommen werden.

Steuernde Rücknahme nicht mehr erforderlicher Siedlungsflächenreserven (6.2-5 Grundsatz)

Einer Vorgabe der Regionalplanungsbehörde im Rahmen von Änderungs- oder Aufstellungsverfahren von Regional- oder Flächennutzungsplänen, nicht benötigte Bauflächen in Flächennutzungsplänen wieder zurückzunehmen, wird unter Hinweis auf die Ausführungen zur Kommunalen Planungshoheit bei Ziel 6.1-2 widersprochen. Dies gilt erst recht für die weiteren Ausführungen in den Erläuterungen vom Grundsatz 6.2-5, wonach nicht realisierte Bebauungspläne darauf hin zu überprüfen sind, ob sie zurückgenommen werden können, ohne Entschädigungspflichten auszulösen.

6.3 Ergänzende Festlegungen für Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen

Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (6.3-3 Ziel)

Dem Ziel 6.3-3, wonach neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) unmittelbar anschließend an die vorhandenen ASB oder GIB festzulegen sind, ist grundsätzlich zuzustimmen. Vor dem Hintergrund der Seveso-II-Richtlinie und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH ist der Ausnahmetatbestand allerdings um den Umgebungsschutz für benachbarte Wohnnutzungen zu erweitern. Wenn ein emittierender Gewerbe- oder Industriebetrieb durch die Ausweisung eines GIB in der Nachbarschaft einer bestehenden Wohnsiedlung angesiedelt würde und dadurch Belästigungen oder Gefährdungen für die Wohnnutzung entstehen, kann diese Flächenausweisung nicht erfolgen. Auch in diesen Fällen muss eine Freirauminanspruchnahme möglich sein. Es handelt sich hierbei um das Spiegelbild des im Grundsatz 6.3-2 festgelegten Umgebungsschutzes für emittierende Betriebe.

6.5 Großflächiger Einzelhandel

Die Ziele und Grundsätze 6.5-1 bis 6.5-10 entsprechen den Festlegungen des Landesentwicklungsplans NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel, der bereits von der Landesregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung beschlossen worden ist und nach Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen am 13. Juli 2013 in Kraft getreten ist. Er wird in den vorliegenden LEP-Entwurf integriert.

Beabsichtigt ist eine kompakte Siedlungsstruktur mit guter Erreichbarkeit von Standorten des großflächigen Einzelhandels für die gesamte Bevölkerung, die Vermeidung von Verkehr und den damit verbunden Emissionen sowie einer reduzierten Inanspruchnahme von Freiraum. Dieser Ansatz ist aus Sicht der Gemeinden zu begrüßen, da er einem Aussterben der Innenstädte durch großflächigen Einzelhandel „auf der grünen Wiese“ entgegenwirkt.

Infolge des Beteiligungsverfahrens, das vom 04.06. bis zum 04.10.2012 für die Aufstellung des Sachlichen Teilplans Großflächiger Einzelhandel durchgeführt worden ist, wurden die Festlegungen des Entwurfs in einigen Punkten geändert. Dabei sind zahlreiche Hinweise und Forderungen aus unserer Stellungnahme im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 04.10.2012 in die überarbeitete Fassung aufgenommen worden. Die vorgenommenen Änderungen zielen im Wesentlichen darauf ab, die Stärkung der Zentren, eine kompakte Siedlungsentwicklung und eine Reduzierung der Freirauminanspruchnahme klarer als bisher geschehen herauszustellen und sind daher weitestgehend zu begrüßen.

Allerdings ist unsere Anregung zur Ausnahmeregelung der Zielbestimmung 6.5-2, wonach Standorte des großflächigen Einzelhandels mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen zulässig sind, nicht aufgegriffen worden. Daher soll an dieser Stelle noch einmal die Gelegenheit genutzt werden, auf eine Änderung dieser Ausnahmeregelung hinzuwirken.

In Satz 3 des Ziels 6.5-2 werden die Ausnahmevoraussetzungen für eine Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für Vorhaben i.S.d. § 11 Abs. 3 BauNVO außerhalb zentraler Versorgungsbereiche aufgezählt. Eine dieser Voraussetzungen ist die Unmöglichkeit der Ansiedlung eines großflächigen Betriebs in einem zentralen Versorgungsbereich aus städtebaulichen oder siedlungsstrukturellen Gründen. Der LEP NRW-Entwurf nennt beispielhaft („insbesondere“) als Gründe die Erhaltung gewachsener baulicher Strukturen oder die Rücksichtnahme auf ein historisch wertvolles Ortsbild.

Es wäre wünschenswert, (entsprechend unserer Stellungnahme vom 04.10.2012) diese Voraussetzung in das flexiblere Erfordernis einer städtebaulichen Integration des Vorhabens in einen Wohnsiedlungszusammenhang abzuändern. Zu den raumordnerischen Leitvorstellungen des § 2 Abs. 2 ROG gehört neben dem Schutz der Zentren auch die Sicherung einer verbrauernahen Versorgung. Angesichts der demographischen Entwicklung nimmt die Notwendigkeit zu, älteren Menschen fußläufig ein nahversorgungsrelevantes Sortiment in Wohnungsnähe anzubieten. Die stetig rückläufige Zahl von flächenmäßig kleineren Lebensmittelgeschäften ist eine Entwicklung, die mit dem demographischen Wandel noch zunehmen wird. Lebensmittelsupermärkte mit Vollsortiment übernehmen dabei zunehmend die Aufgabe der wohnortnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Die Realisierung eines solchen Angebotes sollte nicht daran scheitern, dass es im entfernter liegenden zentralen Versorgungsbereich ebenfalls umgesetzt werden könnte, vorausgesetzt, es beeinträchtigt diesen zentralen Versorgungsbereich nicht wesentlich, es ist siedlungsräumlich integriert und dient der wohnungsnahen Versorgung der dort wohnenden Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs.

Für die effektive Umsetzung der neuen, bereits geltenden Festlegungen zur Steuerung des Großflächigen Einzelhandels ist allerdings eine zeitnahe Aktualisierung des Einzelhandelsrlasses erforderlich.

7. Freiraum

7.1 Freiraumsicherung und Bodenschutz

Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (7.1-1 Grundsatz)

Grundsatz 7.1-1 legt fest, dass zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen außerhalb des Siedlungsraums keine zusätzlichen Flächen für Siedlungszwecke in Anspruch genommen werden sollen und Siedlungsflächen, für die kein Bedarf mehr besteht, wieder mit Freiraumfunktionen versehen werden sollen.

Wenngleich diesem Grundsatz, der bei der Inanspruchnahme von Freiraum für die Siedlungsentwicklung als wichtiger Belang in die Abwägung einzustellen ist, grundsätzlich zuzustimmen ist, bedarf die Festlegung eine entsprechende Ergänzung, dass er mit den Festlegungen

des Kapitels 6 korrespondiert und der Freiraumschutz daher „unter den Voraussetzungen der Festlegungen des Kapitels 6“ erfolgt.

Nutzung von militärischen Konversionsflächen (7.1-8 Grundsatz)

Nach diesem Grundsatz sollen auf militärischen Konversionsflächen im Freiraum Festlegungen und Maßnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes und/oder der Nutzung für erneuerbare Energien zum Tragen kommen. Die damit angesprochene mögliche Nutzumschichtung soll in der Regel bei großen Konversionsflächen zum Tragen kommen. Wenngleich diese Zielrichtung zutreffend ist, muss die Ausschließlichkeit der vorgesehenen Nachnutzungen kritisch betrachtet werden. Ohne die Bedeutung des Natur- und Landschaftsschutzes grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, bieten militärische Konversionsflächen ein erhebliches Entwicklungspotenzial für die betroffenen Gemeinden, welches nicht durch eine generelle Festlegung der Landesplanungsbehörde von vornherein ausgeschlossen werden sollte. Eine Flexibilisierung könnte etwa durch die Einfügung des Wortes „vorwiegend“ („...im Freiraum sollen vorwiegend Festlegungen und Maßnahmen zugunsten...“) erreicht werden. Eine solche raumordnerische Festlegung würde die kommunalen Planungsmöglichkeiten erhöhen und damit den Konversionsprozess erleichtern.

7.2 Natur und Landschaft

Landesweiter Biotopverbund (7.2-1 Ziel)

Es ist zwar zu begrüßen, dass ausreichend große Landschaftsräume zu sichern und zu entwickeln sind und sie zu einem übergreifenden Biotopverbund vernetzt werden sollen. Diese Vernetzung kann aber nur unter Berücksichtigung sonstiger Raumansprüche erfolgen. Sie ist daher als Grundsatz der Raumordnung auszugestalten, um einer Abwägung mit den anderen Ansprüchen an die Raumnutzung zugänglich zu bleiben.

7.3 Wald und Forstwirtschaft

Waldinanspruchnahme (7.3-3 Ziel)

Der Schutz des Waldes vor einer übermäßigen Inanspruchnahme findet sich bereits im LEP NRW `95 (Abschnitt B.III. Ziele 3.21 und 3.22). Ebenso wie im LEP-Entwurf kommt eine Waldinanspruchnahme danach nur in Betracht, wenn die angestrebten Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar sind und der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird. Der LEP-Entwurf verlangt nunmehr zudem einen Bedarfsnachweis für die angestrebten Nutzungen. Das entspricht der Gesamtmethodik des neuen LEP und ist insofern konsequent.

Die auf Schutz und Erhaltung des Waldes angelegte Konzeption erfährt in Ziel 7.3-3 UAbs. 2 eine Durchbrechung, wenn dort vor dem Hintergrund der Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien die Errichtung von Windenergieanlagen auf forstwirtschaftlichen Waldflächen für möglich erklärt wird, sofern wesentliche Funktionen des Waldes nicht erheblich beeinträchtigt werden. Eine vergleichbare Festlegung oder Erwägung findet sich im LEP NRW `95 nicht.

Die Erläuterungen (S. 90) stellen klar, dass in waldarmen Gemeinden Waldflächen in der Regel höhere Bedeutung für den Biotopverbund und die Erholungsnutzung haben. Da in diesen Gemeinden zudem von ausreichenden Flächen für Windenergieanlagen außerhalb des Waldes auszugehen ist, werden Windenergieanlagen hier regelmäßig nicht innerhalb der Waldflächen zuzulassen sein. Mit Ziel 7.3-3 in Einklang zu bringen ist dies, wenn man die Inanspruchnahme von Waldflächen für Zwecke der Energieversorgung in waldarmen Gemeinden als erhebliche Beeinträchtigung der wesentlichen Funktionen des Waldes versteht. Wann eine Gemeinde als „waldarm“ anzusehen ist, ist in den Erläuterungen zu Grundsatz 7.3-4 (Gemeinden mit weniger als 20 % Waldanteil) dargelegt.

Für eine rechtssichere Anwendung der Festlegung ist eine Definition in den Erläuterungen erforderlich, wann eine wesentliche Funktion des Walds erheblich beeinträchtigt ist. Wälder sind für eine Reihe von „windenergiesensiblen“ Vogel- und Fledermausarten unverzichtbarer Lebensraum. Windenergieanlagen im Wald können daher auch zu artenschutzrechtlich relevanten Konflikten mit diesen Arten führen. Insofern ist zu klären, ob jeder Verstoß gegen artenschutzrechtliche Schutzbestimmungen, wie z.B. § 44 BNatSchG, eine erhebliche Beeinträchtigung darstellt. Dies gilt auch für die Frage, wann die mit der Aufstellung von Windrädern verbundenen Umweltauswirkungen die biologische Vielfalt, das Landschaftsbild oder die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes erheblich belasten. Darüber hinaus benötigen die Kommunen für ihre konkreten Planungsvorhaben eine Auslegungshilfe für die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Bestimmungen. Daher wird erwartet, dass der seit längerem angekündigte Leitfaden „Windenergie und Artenschutz“ zeitnah herausgegeben wird.

7.4 Wasser

Oberflächengewässer (7.4-2 Grundsatz)

Der Festlegung, dass strukturreiche und ökologisch hochwertige, natürliche oder naturnahe Oberflächengewässer erhalten und entwickelt werden sollen, ist grundsätzlich zuzustimmen. Soweit in den Erläuterungen dazu auch die Verminderung diffuser oder punktueller Einträge von Nähr- und Schadstoffen in Gewässer als Maßnahme zur Verbesserung der Gewässergüte angesehen wird, müssen die Ausführungen um die Klarstellung ergänzt werden, dass nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 der Bund die anlagen- und stoffbezogenen Anforderungen bundesweit abschließend im Wasserhaushaltsgesetz und in der Oberflächengewässerverordnung des Bundes regelt. Daraus folgt, dass die Vorgaben des Landes NRW insbesondere zum Thema Mikroschadstoffe den bundesgesetzlichen Vorgaben Rechnung tragen müssen. Darüber hinaus kann ein sog. end-of-the-pipe nicht die alleinige Lösung sein. Die Bekämpfung von Mikroschadstoffen muss in erster Linie an der jeweiligen Verursacherquelle ansetzen.

Überschwemmungsbereiche (7.4-6 Ziel)

Die Landesplanungsbehörde geht aufgrund von nachteiligen Baumaßnahmen in der Vergangenheit und der gegenwärtigen und künftigen Wetteränderungen infolge des Klimawandels von weiteren ausgeprägten Hochwasserereignissen aus. Der LEP-Entwurf führt daher den Ansatz des LEP NRW '95 zu Überschwemmungsbereichen konsequent fort. So sind solche Bereiche von hochwasserempfindlichen oder den Abfluss behindernden Nutzungen freizuhalten. Ausnahmen nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und dem Landeswassergesetz (LWG NRW) sind möglich.

Dort, wo Bauflächen innerhalb von Überschwemmungsbereichen in Flächennutzungsplänen dargestellt, aber noch nicht realisiert oder in verbindlichen Bauleitplänen umgesetzt sind, sind sie zurückzunehmen und vorrangig als natürlicher Retentionsraum zu sichern. Diese Forderung kann grundsätzlich mitgetragen werden, weil durch die Bebauung von Überschwemmungsbereichen die Hochwassergefahren verschärft werden und finanzielle Folgelasten für die Städte und Gemeinden durch Hochwasserschutzmaßnahmen entstehen. Außerdem wird entsprechend der Formulierung in der Festlegung und den ergänzenden Ausführungen in den Erläuterungen in bereits bestehende Bebauungspläne nicht eingegriffen (Seite 96). Ohnehin gelten hier die Beschränkungen des § 78 WHG.

Die ebenfalls in den Erläuterungen angesprochene Öffnung für Windenergieanlagen ist unter der Bedingung, dass keine anderen Nutzungskonflikte entgegenstehen, eine sinnvolle Option (Seite 96).

Die maßstabsbedingt nur unzureichende zeichnerische Darstellung von Überschwemmungsbereichen in den zeichnerischen Festlegungen der Karte des LEP-Entwurfs ist nach der Erläuterung in den Regionalplänen zu konkretisieren (Seite 96). Auch diese können aus Maßstabsgründen nur die größeren Gewässer und ihre Auen erfassen. Die hiermit verbundenen Ziele zum vorbeugenden Hochwasserschutz sollen bei kleineren Gewässern entsprechend ange-

wandt werden. Dies ist folgerichtig und notwendig, da vergangene Starkregen- und Hochwasserereignisse gezeigt haben, dass auch kleine Fließgewässer ein erhebliches Zerstörungspotenzial entfalten können.

7.5 Landwirtschaft

Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen und Betriebsstandorte (7.5-2 Grundsatz)

Dem Grundsatz, dass wertvolle landwirtschaftliche Böden nicht für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen werden sollen, ist grundsätzlich zuzustimmen. Er sollte allerdings um die Klarstellung ergänzt werden, dass dies nur für den Fall gilt, dass genügend anderweitige Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche zur Verfügung stehen.

8. Verkehr und technische Infrastruktur

8.1 Verkehr und Transport

Schienennetz und Erreichbarkeit (8.1-11 und 8.1-12 Ziele)

Die Zielfestlegung 8.1-11, dass Mittel- und Oberzentren bedarfsgerecht an den Schienenverkehr anzubinden sind, ist ebenso zu begrüßen, wie die anschließende Festlegung, dass das Schienennetz so leistungsfähig zu entwickeln ist, dass es die Funktionen des Grundnetzes für den Öffentlichen Personennahverkehr wahrnehmen kann. Letzteres Ziel bewirkt eine Selbstbindung des Landes, auskömmliche Mittel für einen bedarfsgerechten Ausbau des Schienennetzes bereitzustellen, um gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Landes zu gewährleisten. Die Anbindung an das Schienennetz erhält und stärkt die Zentralität, Erreichbarkeit und Versorgungsfunktion der Mittel- und Oberzentren.

Die weitere Zielfestlegung 8.1-12, wonach Kommunen und Aufgabenträger des öffentlichen Verkehrs die Erreichbarkeit der Zentralen Versorgungsbereiche der Grund-, Mittel- und Oberzentren mit dem Öffentlichen Personennahverkehr in angemessener Zeit zu gewährleisten haben, kann ohne angemessene finanzielle Unterstützung des Landes nicht sichergestellt werden. Mit der Zuweisung einer zentralörtlichen Funktion als Grundzentrum ist zugleich die Pflicht des Landes verbunden, die Gemeinde so auszustatten, dass sie diese Funktion erfüllen kann. Der Verweis auf die Einrichtung von Bürgerbussen oder Anrufsammeltaxen allein genügt nicht.

8.2 Transport in Leitungen

Hochspannungsleitungen und Höchstspannungsleitungen (8.2-2 und 8.2-3 Ziele)

Der Bau von Energietransportleitungen spielt im LEP `95 keine bedeutende Rolle, wenn unter D.II. Ziel 2.8 UAbs. 2 lediglich festgelegt wird, dass die Nutzung vorhandener Trassen, soweit versorgungstechnisch vertretbar, Vorrang vor der Planung neuer Trassen hat. Mit der „Energiewende“ hat sich der Fokus deutlich verändert. Der in Norddeutschland insbesondere an den Küsten und durch sog. Offshore-Windfarms erzeugte regenerative Strom muss nach Süden, insbesondere in das hochindustrialisierte und dicht besiedelte Nordrhein-Westfalen, transportiert werden. Mit der vorhandenen Infrastruktur ist dies nicht möglich, weshalb dem Ausbau der Stromleitungsnetze auf Bundesebene oberste Priorität beigemessen wird. Die Landesplanungsbehörde reagiert auf diese Herausforderungen und sucht mit den beiden Zielfestlegungen potentielle Konflikte mit Anwohnern der neu zu bauenden Trassen zu lösen.

Die Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von 110 kV gehören zum Verteilnetz, dessen Weiterentwicklung insbesondere für die Integration regional erzeugter Energie aus erneuerbaren Energien und aus Kraft-Wärme-Kopplung in das Verbundnetz erforderlich ist. Das Ziel 8.2-2 schreibt eine die Vorgaben des § 43h EnWG umsetzende Planung vor. Dieser verlangt bei Vorliegen seiner Voraussetzungen grundsätzlich eine Ausführung als Erdkabel, wobei die zuständige Behörde auf Antrag des Vorhabenträgers die Errichtung als Freileitung

zulassen kann, wenn öffentliche Interessen nicht entgegenstehen. Als weitere Voraussetzung nennt § 43h EnWG neben den Kosten (kein Überschreiten des Faktors 2,75 der Gesamtkosten im Vergleich zu einer technisch vergleichbaren Freileitung) das Nichtvorliegen entgegenstehender naturschutzfachlicher Belange. Die Planungsanweisung des Ziels 8.2-2 zielt nun dahin, einen Konflikt mit naturschutzfachlichen Belangen planerisch zu vermeiden, so dass eine Erdverkabelung möglich ist. Dies sollte jedoch deutlicher im Festsetzungstext hervorgehoben werden.

Für Höchstspannungsleitungen mit einer Nennspannung von 220 kV und mehr sieht der LEP NRW-Entwurf bestimmte Mindestabstände zu Wohngebäuden und Gebäuden vergleichbarer Sensibilität vor. In Anlehnung an die Vorgaben des § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 EnLAG differenziert er zwischen Bebauungen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bzw. im unbeplanten Innenbereich im Sinne des § 34 BauGB (400 m) und solchen im Außenbereich nach § 35 BauGB (200 m). Der niedrigere zweite Abstand begründet sich daraus, dass der Außenbereich von Wohnbebauung grundsätzlich freizuhalten ist. Dieser Abstand genügt nach den Erläuterungen, das Niveau der allgegenwärtigen Grundbelastung nicht zu überschreiten und sonstige Wohnumfeldstörungen zu verringern. Bei einem Abstand von 400 m liegen die elektrischen und magnetischen Feldstärken sogar auf dem Niveau der zivilisatorischen Hintergrundbelastungen. Die Landesplanungsbehörde führt weiter aus, dass die genannten Mindestabstände von Hoch- und Höchstspannungsleitungen von der Trassenmitte zu Wohngebäuden über den fachrechtlichen Gesundheitsschutz gemäß Bundesimmissionsschutzgesetz weit hinausgehen (Erläuterungen S. 114). Offensichtlich handelt es sich bei den Vorgaben dieses Ziels um einen „vorbeugenden“ Gesundheitsschutz.

Wenngleich aus gesundheitsfachlicher Sicht die vorgesehenen Abstände auskömmlich sein mögen, ist ihr Bezugspunkt aus Sicht der kommunalen Bauleitplanung unzutreffend gewählt. Maßgeblich für die Einhaltung des 400-Meter-Abstands müssen Bauleitpläne und Festlegungen in Regionalplänen sein. Insoweit kann es nicht darauf ankommen, ob auf solchen Bauflächen bereits Gebäude errichtet sind oder nicht. Der Abstand ist auch einzuhalten, wenn die überplante Fläche noch nicht entwickelt ist.

8.3 Entsorgung

Standorte für Deponien und entstehungsortnahe Abfallbeseitigung (8.3-1 Ziel, 8.3-4 Grundsatz)

Es ist grundsätzlich als sinnvoll anzusehen, dass die Flächeninanspruchnahme durch Deponien dadurch vermindert wird, dass Ziel 8.3-1 vorgibt, bei der Standortsuche für neue Deponien auch die Möglichkeit der Nutzung stillgelegter Deponien (durch Aufstockung) einzubeziehen.

Im Übrigen ist der in § 8.3-4 verankerte Grundsatz der Entsorgungsnähe nicht nur europarechtlich hinterlegt, sondern es ist grundsätzlich sinnvoll, dass Abfälle zur Beseitigung bei möglichst geringen Transportwegen der Endentsorgung in entstehungsortnahen Anlagen zugeführt werden.

9. Rohstoffversorgung

9.2 Nichtenergetische Rohstoffe

Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe (9.2-1 Ziel)

Die planerische Sicherung der heimischen oberflächennahen nichtenergetischen Bodenschätze (z.B. Sand, Kies, Ton, Lehm, Kalkstein, Tonstein, Basalt, Sandstein) erfolgt nach der Zielfestlegung 9.2-1 in den Regionalplänen (durch textliche und zeichnerische Festlegungen von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB)) als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten. Die Erläuterungen weisen zu recht darauf hin, dass im Einzelfall auch Abgrabungen geringen Umfangs auch außerhalb der festgelegten BSAB möglich sein sollen. Da die vorgesehene Raumkategorie im LEP aber einen Abbau außerhalb

von BSAB nicht zulässt, bedarf es zur Vermeidung von Auslegungsunsicherheiten der Aufnahme eines entsprechenden Ausnahmetatbestands in die Zielbestimmung.

10. Energieversorgung

10.1 Energiestruktur

Nachhaltige Energieversorgung (10.1-1 Grundsatz)

Die Energieversorgung in Nordrhein-Westfalen soll konsequent an der Nutzung und dem Ausbau erneuerbarer Energien ausgerichtet werden. Dieser Ansatz findet sich bereits im LEP '95 (D.II. Ziele 2.1 und 2.4), wird in dem neuen Planwerk aber wesentlich forciert. Die Planung soll nun den räumlichen Erfordernissen einer Energieversorgung Rechnung tragen, die sich am Vorrang und den Potentialen der erneuerbaren Energien orientiert. Dabei werden vier der fünf Ziele des § 1 Abs. 1 EnWG aufgegriffen, nämlich Versorgungssicherheit, Preis, Umweltverträglichkeit und Effizienz und um das weitere Ziel der Ressourcenschonung ergänzt.

Auch das EnWG benennt mittlerweile die Hinwendung zu erneuerbaren Energieträgern (§ 1 Abs. 1 EnWG a.E.). Angesichts der sog. „Energiewende“ ist eine solche Ausrichtung notwendig, um die Belastungen des Klimas durch Treibhausgase zu reduzieren.

Unzutreffend ist allerdings die Aussage, dass die vorrangige Orientierung an den erneuerbaren Energien einer sicheren und kostengünstigen Energieversorgung dient. Solange keine adäquaten Möglichkeiten der Speicherung von Strom gefunden sind (zur Speicherung von Energie siehe Ziel 10.1-3), bleiben nach dem Abschalten der Kernkraftwerke Kohle- und Gaskraftwerke unverzichtbar, um eine sichere Stromversorgung zu gewährleisten. Dem Ziel der kostengünstigen Energieversorgung stehen die Erneuerbaren Energien angesichts der hohen Einspeisevergütung nach dem EEG sogar entgegen. Eine kostengünstige Stromerzeugung sichern vor allem die heimischen Braunkohlekraftwerke, die mittlerweile auch beachtliche Wirkungsgrade aufweisen und dazu beitragen, die Importabhängigkeit von anderen Energieträgern zu verringern. Hier ist eine Korrektur des Festlegungstextes erforderlich.

Die Landesplanungsbehörde geht nach ihren Ausführungen in den Erläuterungen davon aus, dass für die Geltungsdauer des neuen LEP fossile Energieträger weiterhin erforderlich sein werden (Seite 128). Dann sollte sie auch im Festlegungstext selbst den fossilen Energieträgern diese Versorgungsfunktion im Rahmen des weiteren Ausbaus der Erneuerbaren Energien zuschreiben.

Kraft-Wärme-Kopplung (10.1-4 Ziel)

Nach dieser Festlegung sind die Potentiale der kombinierten Strom- und Wärmeerzeugung und der Nutzung von Abwärme zum Zwecke einer möglichst effizienten Energienutzung in der Regional- und Bauleitplanung zu nutzen.

Wenngleich es zu begrüßen ist, dass über die Auskopplung von Wärme räumlich zugeordnete Gewerbebetriebe oder Wohngebiete über Netze der Nah- und Fernwärmeversorgung versorgt werden können, sollte die Kraft-Wärme-Kopplung nicht als strikt zu beachtende Zielvorgabe geregelt werden, sondern als Grundsatz der Raumordnung, der einer Abwägung der örtlichen Belange zugänglich ist. Insbesondere die Ausübung des Anschluss- und Benutzungszwangs für die Nutzung von Fern- und Nahwärme muss von den konkreten Rahmenbedingungen vor Ort und den Interessen der Bewohner eines Baugebietes abhängig gemacht werden. Sie darf nicht zu einer generellen Verdrängung anderer Anlagen zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien führen und die Wahlfreiheit der Bauherren einschränken. Insoweit muss vor Ort ermittelt werden, ob für diese Art der Wärmeversorgung eine Nachfrage besteht und ob sie wirtschaftlich umgesetzt werden kann.

10.2 Standorte für die Nutzung erneuerbarer Energien

Vorranggebiete für die Windenergienutzung (10.2-2 Ziel)

Mit einer im Vergleich zu anderen Festsetzungen des LEP-Entwurfs oder des LEP '95 bemerkenswerten Detailschärfe befasst sich das Ziel 10.2-2 mit der Festlegung von Flächen für die Windenergienutzung. Zur Erreichung ihrer Klimaschutzziele setzt die Landesregierung massiv auf den Ausbau der Windenergie.

Die in dem Zieltext niedergelegten Flächenumfänge von insgesamt ca. 54.000 ha (Planungsgebiet Arnsberg: 18.000 ha; Planungsgebiet Detmold: 10.500 ha; Planungsgebiet Düsseldorf: 3.500 ha; Planungsgebiet Köln: 14.500 ha; Planungsgebiet Münster: 6.000 ha; Planungsgebiet des Regionalverbands Ruhr: 1.500 ha) sind der „Potentialstudie Erneuerbare Energien NRW, Teil 1 – Windenergie, LANUV-Fachbericht 40“ (kurz: Potentialstudie Windenergie) entnommen. Auf dieser Fläche, die 1,6 % der Landesfläche entspricht, können nach den Erläuterungen die Ausbauziele des Landes, bis zum Jahr 2025 30 % bzw. 41 TWh/a der nordrhein-westfälischen Stromversorgung durch erneuerbare Energien zu decken, mit dem hierfür vorgesehenen Anteil von 28 TWh/a aus Windparks erreicht werden.

Die Ausbauziele sollen planerisch durch die Festlegung von Vorranggebieten in den Regionalplänen gesichert werden. 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 den kommunalen Planungsträgern, außerhalb von regionalplanerisch festgelegten Vorranggebieten weitere Flächen für die Windenergienutzung in ihren Bauleitplänen im Interesse des Ausbaus erneuerbarer Energien darzustellen. Soweit die Regionalplanungsbehörde 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. Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt es sich bei Zielen der Raumordnung um „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (...) Festlegungen (...)“. Zwar ist der Umfang der Flächen, die als Vorranggebiete für die Windenergienutzung in den sechs Planungsregionen festgelegt werden sollen, eindeutig bestimmt. Allerdings sind die Flächen, die für die Bildung dieses Mengengerüsts zugrunde gelegt worden sind, nicht abschließend abgewogen worden. Mengenvorgaben in Zielen der Raumordnung setzen umfassende empirische Untersuchungen voraus. Im Rahmen der landesweiten Potentialstudie Windenergie sind aber eine Vielzahl von für die Planung relevante Kriterien nicht geprüft worden. Dies gilt z.B. für

- Militärische Flächen: Tieffluggelände; Flächen, die wegen Radars nicht genutzt werden können
- Sendeanlagen
- Bauschutzbereiche
- Bau-, Boden- und Naturdenkmale
- Artenschutzrechtliche Restriktionen: Die Studie stellt die Schwerpunktverkommen von 9 windenergiesensiblen Vogelarten kartographisch dar, berücksichtigt diese Vorkommen aber nicht als Ausschlussflächen, sondern rechnet sie den Potenzialflächen zu. Im Leitszenario weisen ca. 30 % der potentiellen Windenergiestandorte möglicherweise artenschutzrechtliche Konflikte mit windenergiesensiblen Vogelarten auf. Da ein landesweiter Datensatz zu Vorkommen windenergiesensibler Fledermausarten nicht vorhanden ist, wurden Fledermausvorkommen in der Studie überhaupt nicht berücksichtigt.

- Regionale Grünzüge und Bereiche für den Schutz der Landschaft und die landschaftsorientierte Erholung (BSLE): 56 % der Landesfläche sind als BSLE ausgewiesen. Hier ist eine Windenergienutzung nur im Einzelfall möglich, wenn sie mit der konkreten Schutzfunktion des jeweiligen Bereichs vereinbar ist. Gleichwohl wurden diese Flächen der Berechnung der Ausbaupotentiale ohne nähere Untersuchung vollständig zugeschlagen.
- Landschaftsschutzgebiete (LSG): 46 % der Landesfläche sind LSG. Hier ist eine Windenergienutzung ebenfalls nur im Einzelfall möglich, wenn der Landschaftsplan oder die Landschaftsschutzverordnung einen entsprechenden Ausnahmetatbestand enthält. Auch diese Flächen wurden bei der Berechnung der Ausbaupotentiale berücksichtigt, ohne sie auf ihre Eignung zu untersuchen.
- Auswirkungen auf das Landschaftsbild
- Prozessschutzflächen im Wald.

Nur wenn diese Kriterien bei der Ermittlung des Mengengerüsts für die Potentialflächen berücksichtigt worden wären, wären die Voraussetzungen für die Festlegung eines Ziels der Raumordnung als landesplanerische Letztentscheidung, das einer nochmaligen Abwägung auf den nachfolgenden Planungsebenen nicht zugänglich ist, erfüllt. Nun jedoch müssen diese Kriterien und ihre Auswirkung auf die Eignung von Flächen für die Windenergienutzung im Rahmen eines weiteren Abwägungsprozesses durch die Regionalplanungsbehörden abgeklärt werden. Der LEP-Entwurf trifft insoweit keine abschließende Entscheidung, ob in den einzelnen Planungsregionen tatsächlich geeignete Flächen im vorgegebenen Umfang vorhanden sind oder nicht. Keineswegs ausgeschlossen ist, dass es im Zuge der Flächenprüfung zu einer Reduzierung des Mengengerüsts in einzelnen Planungsregionen unter die Mengenvorgabe des LEP kommt. Da es insoweit an einer abschließenden Abwägung fehlt, kann die Kapazitätsvorgabe nicht als Ziel festgelegt werden.

Allerdings ist auch eine Festlegung als Grundsatz der Raumordnung 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 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 (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.

Insoweit muss sich der Ausbau der Windenergie auch an den vorhandenen und geplanten Leitungskapazitäten ausrichten. Nicht Mengenvorgaben nach Planungsregionen sichern eine kostengünstige und sichere Stromversorgung, sondern eine Synchronisierung des Zubaus mit dem weiteren Netzausbau. Dadurch wird auch eine Mengensteuerung gewährleistet, die zu weniger Überlastungen in den Netzen, und zu geringeren volkswirtschaftlichen Gesamtkosten führt.

Abzulehnen ist schließlich die politische Forderung in den Erläuterungen, wonach die „Landesregierung erwartet, dass sich die Regionen und Kommunen bei Setzung eines Mindestziels nicht mit der Erfüllung des Minimums begnügen, sondern vielfach darüber hinausgehendes Engagement zeigen und damit eine Flächenkulisse von insgesamt ca. 2 % für die Windenergienutzung eröffnet wird“ (siehe Erläuterungen, S. 133 f.). Zum einen lässt sich diese Erwartung rechtlich nicht durchsetzen. Zum anderen ist sie mit Blick auf die kommunale Planungshoheit bedenklich, weil der Planungsspielraum hierdurch noch stärker eingeschränkt wird. Die Erläuterungen sind daher zu streichen.

Solarenergienutzung (10.2-4 Ziel)

Die Intention dieser Zielbestimmung, die Inanspruchnahme von Freiflächen durch großflächige Solarenergieanlagen zu verhindern, ist als Maßnahme des Freiraumschutzes grundsätzlich zu begrüßen. Mit dem Gebäudebestand steht ein großes Potential an geeigneten Flächen zur Verfügung.

Eine sinnvolle Ausnahme von der Vermeidung von Freiflächen-Solarenergieanlagen macht der LEP-Entwurf für die Wiedernutzung von gewerblichen, bergbaulichen, verkehrlichen oder wohnungsbaulichen Brachflächen oder baulich geprägten militärischen Konversionsflächen, Aufschüttungen oder Standorten entlang von Bundesfernstraßen oder Hauptschienenwegen, sofern der jeweilige Standort mit der Schutz- und Nutzfunktion der jeweiligen zeichnerischen Festlegung im Regionalplan vereinbar ist.

Wegen der fehlenden bauplanungsrechtlichen Privilegierung von Freiflächen-Solarenergieanlagen ist gegebenenfalls ein Bebauungsplan aufzustellen, der an die textlichen und zeichnerischen Festlegungen der landesplanerischen Vorgaben und der Regionalpläne, die für das Planungsgebiet bestehen, anzupassen ist.

10.3 Kraftwerksstandorte

Anforderungen an neue, im Regionalplan festzulegende Standorte (10.3-2 Grundsatz)

Der Grundsatz sieht vor, dass regionalplanerisch neu festzulegende Standorte einen elektrischen Kraftwerk-Mindestwirkungsgrad von 58 Prozent oder die hocheffiziente Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) mit einem Gesamtwirkungsgrad von 75 Prozent mit KWK ermöglichen sollen.

Es bestehen erhebliche rechtliche Zweifel, ob die Landesregierung einen solchen Grundsatz in der Raumordnung regeln darf. Nach derzeitigem Stand der Technik kann von Kohlekraftwerken ein Nutzungsgrad von 58 Prozent nicht erreicht werden. Die derzeit modernsten Braunkohlekraftwerke mit optimierter Anlagentechnik (BoA) erreichen laut Betreiberangaben einen Wirkungsgrad von maximal 44 %, Steinkohlekraftwerke von ca. 47 %. Auch die von der RWE Power geplante neue Generation von Braunkohlekraftwerken (BoAplus) erreicht lediglich einen Wirkungsgrad von ca. 45 %. Der Mindestwirkungsgrad von 58 % ist selbst für flexible und hochmoderne Gaskraftwerke ambitioniert. Ob der Gesamtwirkungsgrad von 75 % mit KWK erreicht wird, ist ebenfalls sehr fraglich und hängt von der Abnahme von Wärme durch Verbraucher ab. Bemerkenswert ist, dass sich die Erläuterungen zur Erfüllbarkeit der geforderten Mindestwirkungsgrade bei GuD-Kraftwerken und KWK-Anlagen einlassen, eine Aussage zu Kohlekraftwerken hingegen nicht getroffen wird. Nicht ohne Grund!

Angesichts dieser technischen Grenzen kommt die vorgesehene Regelung einem faktischem Ausschluss von Kohlekraftwerken nahe. Zwar sind Grundsätze der Raumordnung - anders als Ziele der Raumordnung - nicht zwingend zu beachten, sondern in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Insofern wird es zunächst auf die konkrete Ausgestaltung der Regionalpläne ankommen. Dennoch geht von einem solchen Grundsatz die Abwägungsdirektive aus, die Errichtung von Kraftwerken mit schlechteren Wirkungsgraden nach Möglichkeit nicht zuzulassen. Damit könnte ein Verstoß gegen das Verbot der Verhinderungsplanung vorliegen. Da das Instrument der Raum-

ordnung aber nicht das Ziel verfolgen darf, Technologien auszuschließen, spricht viel für die planungsrechtliche Unzulässigkeit dieser Festlegung.

Widersprüchlich ist insoweit auch, dass in den Erläuterungen zum Grundsatz 10.1-1 (s.o. und S. 128 der Erläuterungen) gerade Braunkohlekraftwerke als flexible Ergänzung der fluktuierenden erneuerbaren Energiequellen für erforderlich gehalten werden. Nach der Zielrichtung des Grundsatzes 10.3-2 sollen sie dagegen nicht mehr zugelassen werden.

Diese Widersprüche und die erheblichen rechtlichen Bedenken an der vorgesehenen Regelung können nur beseitigt werden, wenn auf die Festlegung von Mindestwirkungsgraden verzichtet wird.