

Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen

Allgemeine Anmerkungen

Die räumlichen Ziele und Grundsätze der Landesentwicklung waren in Nordrhein-Westfalen bisher auf mehrere Planwerke aufgeteilt. Zuletzt waren dies der Landesentwicklungsplan 1995, das Landesentwicklungsprogramm (LEPro) sowie der Landesentwicklungsplan 4 „Schutz vor Fluglärm“. Die mit dem Auslaufen des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) zum 31.12.2011 entstandene Regelungslücke wurde für den wichtigen Bereich des großflächigen Einzelhandels durch den am 13.07.2013 in Kraft getretenen sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel inzwischen teilweise wieder geschlossen.

Mit dem vorliegenden Neuentwurf des Landesentwicklungsplans (LEP) beabsichtigt die Landesregierung, alle landesplanerischen Festlegungen in einem Instrument zu bündeln. Im Interesse des einheitlichen Planwerks sind die Regelungen des sachlichen Teilplans zum großflächigen Einzelhandel unverändert Bestandteil der Entwurfsfassung. Die Neuerarbeitung des LEP und die beabsichtigte Zusammenführung der räumlichen Ziele und Grundsätze der Landesentwicklung in einem Regelungswerk werden ausdrücklich begrüßt.

Im Vergleich zum bisherigen LEP und LEPro fällt allerdings eine Reduzierung sowohl der thematischen Breite, als teilweise auch der Aussagentiefe auf. So fehlen z.B. Aussagen zu sozialen Infrastrukturen, zum Gesundheitsschutz, zu Aspekten des Wohnungswesens oder zum öffentlichen Personennahverkehr weitgehend oder ganz. Es ist darauf zu achten, dass wesentliche Inhalte der Planwerke nicht verlorengehen.

In weiteren Bereichen des Entwurfs wird die Ausgestaltung von Vorgaben der Ebene der Regionalplanung oder anderer noch zu erstellender Fachpläne überlassen. Hierdurch wird eine regional unterschiedliche Umsetzung zugelassen. Die Zielqualität wird damit im Einzelfall in Frage gestellt.

Insbesondere wird auf die Festlegung von Raumkategorien (Ballungs- bzw. Verdichtungsräume und ländliche Räume) und Entwicklungsachsen und damit auf zwei grundlegende Ordnungsprinzipien verzichtet, die u.a. in § 8 Abs. 5 Nr. 1 ROG als beispielhafte Inhalte der Festlegungen von Raumordnungsplänen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur explizit genannt sind. Dass der LEP-Entwurf in vielfacher Weise im Erläuterungs- und sogar im Festlegungstext auf die Raumkategorien Bezug nimmt, macht deutlich, dass deren Festlegung unverzichtbar ist.

Welchem Ziel die Festlegung einer landesweiten europäischen Metropolregion dienen soll, ist nicht erkennbar. Die eine Metropolregion kennzeichnende starke Konzentration wichtiger Raumfunktionen ist in weiten Teilen des Landes erkennbar nicht gegeben und in einer räumlich allumfassenden Dimension weder realistisch noch erstrebenswert.

Die Ausweisung des gesamten Landesgebiets als Metropolregion lässt eher eine Schwächung insbesondere der europäischen Wahrnehmung vorhandener Metropolstrukturen (Ruhrgebiet, Rheinschiene) erwarten. Auch geht damit die dem Verdichtungsraum Rhein-Ruhr im LEP 1995 insgesamt zugestandene oberzentrale Funktion verloren. Dies könnte zu einer erheblichen Benachteiligung insbesondere der – großen – Mittelzentren des Ballungsraums führen. Ein „ungefiltertes Durchschlagen“ des grundsätzlich für richtig gehaltenen zentralörtlichen Systems (s.a. Ziel 2-1) würde der engen Verflechtung und Arbeitsteilung zwischen den Gebietskörperschaften im Rhein-Ruhr-Gebiet nicht mehr Rechnung tragen.

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen spricht sich mit Nachdruck dafür aus, die Darstellung des Verdichtungsraums Rhein-Ruhr als Metropolregion aus dem gültigen LEP NRW entsprechend den Entwicklungen in der südlichen Rheinschiene weiterzuentwickeln.

Insbesondere zu den Kapiteln 6 und 7 schlägt die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen eine stärkere Ordnung der Ziele und Grundsätze nach ihrer Bedeutung vor. So ist beispielsweise in 6.1-11 ein übergeordnetes Ziel des Kapitels 6 formuliert, welches diesem vorangestellt werden könnte. Insgesamt erscheinen die Festlegungen der Kapitel 6 und 7 nicht völlig widerspruchsfrei; dies sollte noch einmal überprüft werden.

Anmerkungen zu den einzelnen Kapiteln

Kapitel 2 Räumliche Struktur des Landes

Ziel 2-1 Zentralörtliche Gliederung

In Bezug auf die fehlende Festlegung von Raumkategorien wird auf die Allgemeinen Anmerkungen dieser Stellungnahme verwiesen.

Die Beibehaltung des Zentrale-Orte-Systems in der Dreistufigkeit von Grund-, Mittel- und Oberzentren wird grundsätzlich für richtig gehalten. Daraus ergibt sich die Forderung nach einer Definition (vormals LEPro) im LEP und mit Blick auf Grundsatz 6.1-3 auf eine Übertragung/Problemanalyse auf die aktuelle Situation in Nordrhein-Westfalen. Das Zentrale-Orte-System sollte um Inhalte zu kooperativen Konzepten ergänzt werden. Am Prinzip der Grundzentren sollte festgehalten werden.

Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum

Mit Blick auf die im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile darf die städtebauliche Entwicklung nicht nur auf die ortsansässige Bevölkerung, sondern muss auch auf das ortsansässige Gewerbe ausgerichtet werden.

Kapitel 3 Kulturlandschaften

Hier besteht ein Konflikt bei den Zielen und Grundsätzen zur Erhaltung der Kulturlandschaftsentwicklung gegenüber dem Ausbau der Erzeugung und Verteilung von Windenergie und anderer regenerativer Energien. Es ist zu berücksichtigen, dass eine von der Nutzung regenerativer Energien und ihren Sekundärwirkungen geprägte Kulturlandschaft anders aussieht als die heutige. Der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen ist es ein besonderes Anliegen, dass die Erneuerung der Kulturlandschaft behutsam und mit Augenmaß vorgenommen wird.

Kapitel 4 Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

Grundsatz 4-1 Klimaschutz

Kapitel 4 beschreibt eine Vielzahl von klassischen Themen der Raumordnung, denen in Zusammenhang mit dem Klimaschutz und Klimaanpassung große Bedeutung zukommt. Um jedoch auf der anderen Seite eine Überschätzung der Raumordnung zu vermeiden, wäre eine Beschränkung auf die Themen, die eine wirkliche raumordnerische Regelungskompetenz (z. B. Überschwemmungsgebiete) haben, wünschenswert.

Beispielsweise ist die Bewirtschaftung von Wäldern planerisch weder textlich noch zeichnerisch umsetzbar.

Grundsatz 4-2 Anpassung an den Klimawandel (Klimaanpassung)

Aussagen zum Biotopverbund oder das Thema Sicherung von Wasserressourcen werden im Kapitel Freiraum ebenfalls aufgegriffen bzw. über fachgesetzliche Anforderungen (z.B. WRRI) bereits abgedeckt.

Ziel 4-3 Klimaschutzplan

Auf eine Wiederholung der gesetzlichen Regelung des Klimaschutzgesetzes und des §12 (6) LPiG könnte an dieser Stelle verzichtet werden, da sich eine unmittelbare Rechtswirkung ergibt. Besonderer Wert ist ansonsten an dieser Stelle auf die Erläuterungen zu legen, da keine unzulässige Vorabbindung der Raumordnung erfolgen darf.

Grundsatz 4-4 Klimaschutzkonzepte

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Regionalplanung voraussichtlich nur in geringem Maße von regionalen oder kommunalen Klimaschutzkonzepten berührt sein dürfte. Die Regelungskompetenz und die Maßstäblichkeit der Regionalplanung setzen hier Grenzen, d.h. vorliegende Informationen müssten im Wesentlichen im Scoping eingespeist werden.

Kapitel 5 Regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit

Die Berücksichtigung regionaler Konzepte als Fachbeiträge für die Regionalplanung wird für richtig gehalten, soweit deren Legitimität durch politische Beschlüsse gesichert ist. Dies sollte sich auf Kooperationsstrukturen beziehen, die sich aus gemeinsamen Interessenlagen heraus gebildet (und sich vielfach auch bewährt) haben bzw. noch entstehen werden. Eine „erzwungene“ flächendeckende Erstellung (all)umfassender Entwicklungskonzepte nach dem Muster der regionalisierten Strukturpolitik wird dagegen nicht für sinnvoll gehalten.

Kapitel 6 Siedlungsraum

Ziel 6.1-1 Festlegungen für den gesamten Siedlungsraum

Die Vorgabe einer bedarfsgerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung wird begrüßt. Dies gilt auch für die geforderte Ausrichtung an den (z.T. unterschiedlichen) Ansprüchen der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den infrastrukturellen Gegebenheiten sowie naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Potentialen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die im Kapitel Rahmenbedingungen genannten Bevölkerungsrückgänge sich vorläufig noch nicht flächendeckend auswirken. In den großen Städten in der Rheinschiene werden teilweise zweistellige Wachstumsraten erwartet, die einem entsprechenden Flächenbedarf für Wohnbau- und Wirtschaftsflächen zur Folge haben werden. Auch in den ländlich strukturierten Landesteilen gibt es divergierende Entwicklungen in der Bevölkerungsentwicklung.

In den Erläuterungen wird auf eine landesweit einheitliche Methode der Bedarfsermittlung verwiesen. Diese ist jedoch nicht verbindlich als Erlass eingeführt; stattdessen wird auf der Homepage der Landesplanung auf eine Methode hingewiesen. Eine Rechts- bzw. Bindungswirkung kann daraus aber nicht abgeleitet werden. Der LEP sollte hier für Klarstellung sorgen.

Grundsatz 6.1-6 Vorrang der Innenentwicklung

Das Ziel des Vorrangs der Innenentwicklung vor der Inanspruchnahme neuer Flächen im Außenbereich wird richtigerweise beibehalten. Zu begrüßen ist die Klarstellung, dass dadurch nicht die städtebaulich sinnvolle und notwendige Erhaltung und Neuschaffung von Freiflächen in den Innenstädten verhindert werden soll.

Grundsatz 6.1-7 Energieeffiziente und klimagerechte Siedlungsentwicklung

Die im Grundsatz erhobene Forderung, die Auswirkungen des Klimawandels durch die räumliche Entwicklung abzumildern, steht im Widerspruch zum Ziel 6.1-6 Vorrang der Innenentwicklung. Der LEP sollte zur Klarstellung beitragen.

Grundsatz 6.1-8 Wiedernutzung von Brachflächen

Der Forderung an die Kommunen, entsprechend ihre Bemühungen für die Mobilisierung von Flächenpotenzialen zu intensivieren, sowie dem Grundsatz der Wiedernutzung von Brachflächen kann mit Nachdruck zugestimmt werden.

Auch an dieser Stelle ist die Frage nach der (einheitlichen) Methode zu stellen. Die Erläuterung, dass der Aufwand für die Wiedernutzung wirtschaftlich vertretbar sein müsse, bedarf dringend der Konkretisierung. Gerade die Revitalisierung alter Industrieflächen im Ruhrgebiet ist vor dem Hintergrund der erzielbaren Grundstückspreise erfahrungsgemäß nur mit Einsatz von (erheblichen) Fördermitteln möglich. Für die Umsetzung dieses städtebaulich wichtigen Instruments benötigen die Kommunen die Unterstützung des Landes in Form geeigneter Fördermaßnahmen (Konnexivitätsprinzip).

Grundsatz 6.1-9 Vorausschauende Berücksichtigung von Infrastrukturfolgekosten

Neben den Infrastrukturfolgekosten sollten auch die Kosten der Infrastruktur selbst in die Bewertung mit einfließen.

Ziel 6.1-11 Flächensparende Siedlungsentwicklung

Die Festlegungen des LEP-Entwurfs zum Siedlungsraum folgen der Zielsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, konkret der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 5 ha pro Tag bis 2020 und langfristig auf „Netto-Null“. Zunächst wäre dieses Leitbild in Kapitel 1.2 darzulegen. Der Absatz 1 dieses Ziels ist die Einleitung zu sich daraus ergebenden Anforderungen an die Siedlungserweiterung. Er ist damit Erläuterung und hat keinen regelnden Charakter.

Ohne eine landeseinheitliche Methodik zur Ermittlung der Siedlungsflächenbedarfe auf einer geeigneten, allgemein akzeptierten fachlichen Grundlage, scheint dies jedoch nicht erreichbar.

Ziel 6.2-1 Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsgebiete

Der grundsätzliche Gedanke einer Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Ortsteile, die mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen ausgestattet sind, wird ausdrücklich begrüßt. Es kann hier aber nur um die Funktionszuweisung eines Ortsteils gehen (im Sinne der ehemaligen Siedlungsschwerpunkte), unabhängig von der Flächendarstellung ASB, die alle Ortslagen (> 2.000 Einwohner) umfasst. Eine konkrete räumliche Abgrenzung solcher zentralörtlich bedeutsamen ASB innerhalb der Regionalpläne im M 1: 50.000 erscheint nicht sinnvoll.

Die neue Kategorie „Zentralörtlich bedeutsame Allgemeinen Siedlungsbereichen“ und die damit verbundene Beschränkung der Siedlungsentwicklung außerhalb der Siedlungsschwerpunkte werden hinsichtlich ihrer Intention als richtig angesehen. Die Handhabbarkeit ist zu überprüfen.

Ziel 6.3-1 Flächenangebot

Das Ziel der regionalen Zusammenarbeit bei der Vorhaltung von GIB-Flächen wird als richtig angesehen. Warum derartige regionale Konzepte jedoch anschließend für Fördermaßnahmen nicht verbindlich sein sollen, ist nicht nachvollziehbar.

Ziel 6.4-2

Die Sicherung von Standorten für flächenintensive Großvorhaben durch die Landesplanung wird als sinnvoll und richtig angesehen. Eine Inanspruchnahme sollte jedoch im Sinne der Regelungen zur Innenentwicklung und zum Flächensparen nur nachrangig zu den bereits vorhandenen Flächenpotentialen möglich sein. Aus dem gleichen Grund muss eine kleinteilige gewerbliche Entwicklung der genannten vier festgelegten Standorte ausgeschlossen sein.

Kapitel 7 Freiraum

Grundsatz 7.1-1 Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Die hier nur als Grundsatz formulierte Anforderung, für Siedlungszwecke vorgehaltene Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht, für Freiraumfunktionen zu sichern, widerspricht der Formulierung in 6.1-2. Dort wird die gleiche Anforderung als Ziel definiert. Ein Abgleich mit den Zielen des Kapitels 6 ist herzustellen.

Grundsatz 7.1-4 Unzerschnittene verkehrsarme Räume

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen begrüßt den Grundsatz, die Zerschneidung bisher unzerschnittener verkehrsarmer Freiräume zu vermeiden. Er konkretisiert die Durchlässigkeit des Biotopverbundes deutlich.

Der Grundsatz, die Zerschneidung verkehrsarmer Freiräume zu vermeiden, ist insbesondere im Sinne eines durchlässigen Biotopverbunds richtig. Dabei sollten jedoch auch andere Infrastruktureinrichtungen (Hochspannungsfreileitungen, Windparks, usw.) Berücksichtigung finden.

Ziel 7.1-6 Ziel Grünzüge

(Regionale) Grünzüge sollen der Sicherung von Freiraumfunktionen siedlungsnaher Flächen in den Verdichtungsgebieten dienen. Daher sind die Darstellungen des LEP an verschiedenen Stellen (z.B. zwischen Espelkamp und Lübbecke) nicht nachvollziehbar. Es wird angeregt, die Systematik der Darstellungen noch einmal zu überprüfen.

Ziel 7.2-2 Gebiete für den Schutz der Natur

Die Festlegung von Gebieten für den Schutz der Natur soll sich auch auf naturschutzwürdige militärisch genutzte Gebiete erstrecken. Nicht angemessen erscheint die Bestimmung, dass bei Überlagerung mit militärisch genutzten Gebieten die Wirkung eines Gebiets zum Schutz der Natur erst im Fall einer Aufgabe der militärischen Nutzung zum Tragen kommen soll. Vielmehr sollte die Schutzwirkung auch dann gegeben sein, wenn sie der militärischen Nutzung nicht entgegensteht und die wirksame Überlagerung beispielsweise durch eine Vereinbarung gesichert ist. Dieses Verfahren würde sich mit dem Grundsatz 7.1-8 ergänzen. Diese Regelung zielt auf militärische Konversionsflächen, d. h. auf Flächen, deren militärische Nutzung schon aufgegeben wurde.

Kapitel 8 Verkehr und technische Infrastruktur

Im Wesentlichen handelt es sich um eine Übernahme von Fachplanungen.

In der politischen Debatte werden Radschnellwege thematisiert, die im Entwurf des LEP jedoch nicht auftauchen.

8.1-1 Grundsatz Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung

Die Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung sollte auch auf die freiraumplanerischen Belange abgestellt werden.

Ziele 8.1-6 Landes- bzw. regionalbedeutsame Flughäfen in Nordrhein-Westfalen

Hier ist der Begriff „bedarfsgerecht“ zu definieren.

8.1-7 Ziel Schutz vor Fluglärm

Es sind nicht nur die Bevölkerung, sondern auch naturschutzfachlich besonders wertvolle und schutzwürdige Gebiete vor negativen Umweltauswirkungen des Flugverkehrs, insbesondere des Fluglärms, zu schützen.

Ziel 8.1-9 Landesbedeutsame Häfen und Wasserstraßen

Hier ist ebenfalls der Begriff „bedarfsgerecht“ zu definieren.

Grundsatz 8.2-1 Transportleitungen

Die Trassierungsgrundsätze neuer Transportleitungen sollen unter den Grundsätzen Vermeidung, Bündelung, Wahrung der Abstände und Wahrung des Landschaftsbildes erfolgen. Von besonderer Bedeutung ist die Anpassung der Trassierungselemente an die vorhandene Topographie und das Landschaftsbild sowie die Einfügung in die vorhandene Kulturlandschaft.

Ziel 8.2-3 Höchstspannungsleitungen

Die Einhaltung der in Ziel 8.2-3 genannten Mindestabstände zwischen geplanten Wohngebieten bzw. anderen sensiblen Nutzungen und den Trassen von Höchstspannungsfreileitungen werden nicht ausreichend begründet (400 gegenüber 200 m). Vor dem Hintergrund der Raumstruktur im Ballungskern können städtebauliche Entwicklungspotentiale so unnötigerweise eingeschränkt werden.

Kapitel 9 Rohstoffversorgung

Zu diesem Kapitel hat die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen keine Anregungen oder Bedenken.

Kapitel 10 Energieversorgung

Grundsätze 10.1-1 bis 10.1-3:

Die Grundsätze werden als landesplanerisches Bekenntnis zur Energiewende begrüßt.

Ziel 10.1-4 Kraft-Wärme-Kopplung

Bei der Kraft-Wärme-Kopplung handelt es sich um eine Technologie und nicht um eine raumbezogene Kategorie. Es erscheint fraglich, ob sie Gegenstand landesplanerischer Vorgaben sein kann.

Ziel 10.2-2 Vorranggebiete für die Windenergienutzung

Das Ziel sollte als Grundsatz formuliert werden, weil die Größe der Vorhaben grundsätzlich der Abwägung unterliegt.