

Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Regionalrat Düsseldorf
Richrather Straße 34, 40723 Hilden

Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen,
Berger Allee 25,

40213 Düsseldorf



Bündnis 90/DIE GRÜNEN
im Regionalrat Düsseldorf



Bündnis 90/DIE GRÜNEN
im Regionalrat Köln



Düsseldorf 23.06.2025

Stellungnahme im Beteiligungsverfahren nach Paragraph 9 Absatz 2 ROG zur dritten Änderung des Landesentwicklungsplanes

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach Paragraph 9 Absatz 2 ROG zur dritten Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP-NRW) nimmt die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Regionalrat Düsseldorf und Köln wie folgt Stellung:

1.) Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum

Im Sinne einer nachhaltigen Flächenentwicklung halten wir es für kritisch, dass im regionalplanerisch festgelegten Freiraum Bauflächen und -gebiete festgesetzt werden können, wenn diese unmittelbar an den Siedlungsraum anschließen und die Festlegung des Siedlungsraumes nicht auf einer deutlich erkennbaren Grenze beruht. Hier besteht das Problem, dass die ohnehin vorhandene Parzellenunschärfe auf der Maßstabsebene des Regionalplanes ausgehöhlt wird. Das u.E. bislang in der Regel vorhandene Gleichgewicht zwischen Regional-, Bauleit- und Landschaftsplanung könnte gefährdet und Konflikte mit den Inhalten der Landschaftspläne der Kreise und Städte auftreten.

2.) Ziel 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Es bestehen erhebliche Bedenken gegen die Vorschläge, in den Kommunen neu entstehende Brachflächen nicht mehr zusätzlich als potenzielle Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe anzurechnen. Brachflächen sind von erheblicher und zunehmender Bedeutung für sehr viele Städte, insbesondere in den Großstädten und in den vielen Strukturwandelgebieten altindustrieller Regionen und Gemeinden.

Die Praxis zeigt, dass die Nachnutzung von Brachflächen heute auf viele Schwierigkeiten stößt. Das Planungsrecht gehört nicht dazu. Hier haben die Planungsbehörden im bestehenden Planungssystem praktikable Wege gefunden.

Bereits jetzt wird bei der Anpassung einer FNP-Änderung an die Ziele der Raumordnung nach Paragraph 34 LPlG, die die Nachnutzung einer Brachfläche zum Ziel hat, von den Regionalplanungsbehörden kein Tausch gefordert. In der Regel erfolgt lediglich die Klarstellung, dass sich die Umsetzung der sonstigen ASB-/GIB Reserven durch eine FNP-Änderung zeitlich verzögern dürfte.

Erhebliche Bedenken bestehen insbesondere gegen den neu vorgeschlagenen Satz in der Erläuterung zu Ziel 6.1-1 „Brachflächen werden nicht als Flächenreserven angerechnet“. In der Planungsregion Düsseldorf z.B. sind gemäß dem letzten Siedlungsflächenmonitoring von den ca.3200 ha FNP-Reserven für Wohnen und Gewerbe ca. 600 ha gleichzeitig auch als Brachflächen bewertet worden (15% der FNP-Reserven für Wohnen, 24% für Gewerbe). Für einzelne Städte wie Düsseldorf liegt der Anteil sogar bei 64%.

Sollten diese Reserven nicht mehr angerechnet werden, würde ein erheblicher rein rechnerischer Fehlbedarf entstehen, der durch die Ausweisung zusätzlicher GIB/ASB und FNP-Reserven für Wohnen und Gewerbe nach Ziel 6.1-1 LEP NRW ausgeglichen werden müsste! So würde alleine in der Planungsregion Düsseldorf der Bedarf an GIB bzw. ASB für Gewerbe um weitere ca. 690 ha (ASB für Wohnen eingerechnet sogar um ca. 1290 ha) steigen. Eine pauschale Reduzierung des Gewerbeflächenbedarfes in Form eines Brachflächenabschlages um 20% (Stadt Düsseldorf 40%) des errechneten Bedarfes, wie bislang praktiziert, dürfte nicht mehr erfolgen.

Der wesentlich erhöhte rechnerische Fehlbedarf würde zwangsläufig zur Festlegung weiterer ASB/GIB und FNP-Bauflächen in den Regionalplänen und FNP führen, die natürlich in der Regel im Freiraum bzw. auf landwirtschaftlichen Flächen liegen würden, Standorte bzw. Flächen, die sich oftmals technisch und ökonomisch leichter entwickeln lassen wie Brachflächen. Dies dürfte auch im Widerspruch zum Grundsatz 6.1-2 (flächensparende Siedlungsentwicklung) stehen und im Widerspruch zum seit dem September 2023 geltenden gesetzlichen Grundsatz der Raumordnung, dass die Brachflächenentwicklung einer neuen Flächeninanspruchnahme nach Möglichkeit vorgezogen werden soll. Faktisch würde die Erreichung des 5 ha Grundsatzes durch diese „Privilegierung der Brachflächen“ konterkariert werden.

3.) Grundsatz 6.1-2 Flächensparende Siedlungsentwicklung (5 ha Grundsatz)

Gemäß statistischem Bundesamt wächst in Deutschland jeden Tag durchschnittlich die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 52 ha (Durchschnitt der Jahre 2019-2022). Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist es, den täglichen Anstieg bis 2030 auf 30 ha zu begrenzen. 2050 soll im Einklang mit der EU-Bodenstrategie ein Flächenverbrauch von Netto-Null im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft erreicht werden.

Insofern begrüßen wir die erneute Aufnahme des 5 ha Grundsatzes, der ja aufgrund des OVG-Urteils seit dem 22.5.2024 wieder Rechtskraft erlangt hat, halten diesen jedoch angesichts der realen Entwicklung, der gesetzgeberischen Vorgaben und der Relevanz für den Klimaschutz für zu wenig ambitioniert.

Zusammen mit mehreren anderen grünen Regionalratsfraktionen hatten wir deshalb schon 2021 in einer gutachterlichen Stellungnahme der Rechtsanwältin Dr. Franziska Hess und

dem ehemaligen Staatssekretär Peter Knitsch vorgeschlagen, statt eines Grundsatzes ein Ziel mit einer deutlicheren Reduzierungsvorgabe, nämlich 3 ha, vorzusehen. Der nach wie vor anhaltende Flächenverbrauch und die damit verbundene Landschaftszerstörung hat erhebliche negative Auswirkungen auf zahlreiche Ressourcen und Umweltgüter wie Boden, Wasser, Klima und Artenschutz. Die Festlegung als Ziel der Landesplanung statt als Grundsatz schafft die notwendige Verbindlichkeit im Sinne von Paragraph 4 Abs. 1 des ROG.

Die Flächeninanspruchnahme für Siedlung, Gewerbe und Verkehr etc. sollte gezielt reduziert werden. Die notwendigen Festlegungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sollten darüber hinaus konkreter ausgestaltet werden. Bezüglich des angesprochenen Monitorings sollte eine einheitliche Datengrundlage definiert werden. Die Gefahr einer reinen Absichtserklärung sollte mit Zielformulierungen von konkreten Flächensparzielen für die Regionen/Regionalplanungsräume und der Festlegung von Degressionspfaden begegnet werden. Die z.B. auf den Seiten 45ff der Synopse zum LEP zu findenden entsprechenden Hinweise und Aufforderungen an die Regional- und Bauleitplanung zur Umsetzung des 5 - Hektar Grundsatzes sollten vertieft und verbindlicher gefasst werden.

4.) Ziel 7.2-3 Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Bereichen für den Schutz der Natur

Grundsätzlich begrüßen wir, dass mit der Überarbeitung des Ziels 7.2-3 eine Inanspruchnahme von hochwertigen BSN-Flächen auf die definierten Ausnahmetatbestände begrenzt wird. Es bestehen jedoch Bedenken, dass in der Beurteilung der Ausnahmeregelung anders als bisher keine naturschutzfachlichen Kriterien im Sinne der Funktion bzw. der Bedeutung der BSN Eingang finden, sondern die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der dem hohen Schutzstatus unterliegenden BSN ausschließlich durch naturschutzfremde Kriterien bewertet werden soll. So erhalten z.B. sämtliche Projekte des Bundesverkehrswegeplanes gegenüber dem Naturschutz eine hervorgehobene Gewichtung. Dies ist mit der aus Klimaschutzgründen notwendigen Verkehrswende und aufgrund der massiven umweltfachlichen Defizite des Bundesverkehrswegeplanes (BVWP) sowie der bislang unterbliebenen und eigentlich für 2024 vorgesehenen Überprüfungen der Projekte des BVWP nicht vereinbar bzw. akzeptabel.

BSN umfassen i.d.R. die vom LANUV (jetzt LANUK) ermittelten Kernflächen des Biotopverbundes. Eine linienhafte Zerschneidung dieser Flächen kann eine erhebliche Entwertung derselben in ihrer Funktion für den Biotopverbund zur Folge haben. Bei den Ausnahmeregelungskriterien ist nicht ersichtlich, dass eine Inanspruchnahme der BSN auf das geringstmögliche Maß zu beschränken ist. Es sollte sichergestellt werden, dass die Funktion des jeweiligen BSN dauerhaft erhalten und insbesondere keine Entwertung der Biotopverbundflächen von herausragender Bedeutung erfolgt. Empfohlen wird die Aufnahme eines weiteren entsprechenden Ausnahmetatbestandes, der die naturschutzfachlichen Belange berücksichtigt. Ebenso ist sicherzustellen, dass auch weiterhin eine verbindliche Sicherung der bedeutenden Biotopverbundbereiche über die Landschaftsplanung uneingeschränkt möglich ist.

Die generelle Erweiterung der Ausnahmeregelung auch auf alle Trassenplanungen, die in einem verkehrlichen Bedarfsplan enthalten sind und die damit verbundene Gleichstellung mit den Planungen/Projekten des festgestellten überragenden öffentlichen Interesses ist u.E. weder sachgerecht noch begründbar. Den Ausnahmetatbestand des zweiten Spiegelstrichs („für die keine andere ernsthaft in Betracht kommende (...)Trassenvariante (...) realisierbar ist“) scheint uns darüberhinaus durch das Wort „ernsthaft“ stark der subjektiven Interpretation ausgesetzt. Wir befürchten daher insgesamt eine systematische Benachteiligung des Freiraumschutzes.

Die in diesem Zusammenhang in den folgenden Erläuterungen vorgenommene Charakterisierung, dass Radwegeverbindungen als regelmäßig nicht raumbedeutsam einzustufen sind, sollte so eingeschränkt werden, dass nicht straßenbegleitenden Radwege i.R. raumbedeutsam sind. Die verwendete allgemeine Formulierung halten wir in dieser Form für nicht kompatibel mit dem neuen Grundsatz 8.1-13.

5.) Grundsatz 7.3-1 Walderhaltung, Grundsatz 7.3-2 Festlegung von Waldbereichen in Regionalplänen, Ziel 7.3-3 Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Waldbereichen

Der Grundsatz 7.3-1 „Walderhaltung“ ersetzt das bislang geltende Ziel 7.3-1 „Walderhaltung und Waldinanspruchnahme“. Ausnahmen vom Grundsatz werden nun in einem weiteren Ziel geregelt. Die Herabstufung von 7.3-1 von einem Ziel zu einem Grundsatz scheint auf einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2022 zu beruhen. Wegen der hohen Bedeutung von Wald und Waldfunktionen würden wir es begrüßen, wenn hier erneut ein Zielformulierung möglich gemacht werden könnte.

Der neue Grundsatz 7.3-2 „Festlegung von Waldbereichen in Regionalplänen“ sollte nicht als Grundsatz, sondern als Ziel formuliert werden. Die wichtige regionalplanerische Festlegung von Waldbereichen ist zwingend und rechtseindeutig durch ein Ziel zu regeln. Anderenfalls könnte dies in der raumordnerischen Rechtssystematik zu der Annahme verleiten, dass diese Vorgabe nicht bindend ist, d.h. einem Ermessen unterliegt. Es sollte klar festgelegt werden, dass Waldbereiche Vorranggebiete sind, also Ziele der Raumordnung.

Es fehlt zudem eine Regelung zur Waldinanspruchnahme, also dass raumbedeutsame Nutzungen, welche den vorrangigen Funktionen des Waldes entgegenstehen, ausgeschlossen sind. Mit folgender Zielformulierung könnte u.E. Rechtsklarheit für den landesplanerischen Waldschutz erreicht werden: „In den Regionalplänen sind Waldbereiche als Vorranggebiete festzulegen. In diesen sind andere raumbedeutsame Funktionen und Nutzungen, die den vorrangigen Funktionen und Nutzungen des Waldes entgegenstehen, ausgeschlossen.“ Die von der Landesregierung mehrfach bestätigten wichtigen Funktionen des Waldes können u.E. mit dem Grundsatz des Entwurfes 7.3-2 nicht gesichert werden. Dadurch ergeben sich Widersprüche zum LPIG, dem LFoG NRW und auch zur Planbegründung der 3. LEP-Änderung und der Erläuterung zum Ziel 7.3-3.

Sollte unserer Empfehlung, den Grundsatz 7.3-2 in ein Ziel zu ändern, nicht gefolgt werden, regen wir an, im Sinne der Rechtsklarheit in Ziel 7.3-3 noch festzulegen, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die den vorrangigen Nutzungen und Funktionen des Waldes entgegenstehen, ausgeschlossen sind.

6.) Grundsatz 7.4-8 Berücksichtigung potentieller Überflutungsgefahren

Der Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz (BRPH) setzt nach den großen Hochwasserschäden der letzten beiden Jahrzehnte und angesichts des größer werdenden Hochwasserrisikos in Verbindung mit dem Klimaschutz den Rahmen, der durch die Raumordnung der Länder zu berücksichtigen ist. Uns ist in diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund der veränderten Risikosituation nicht ersichtlich, wieso 7.4-8 nicht als Ziel formuliert wird.

Ferner regen wir an, dass für die Regionalpläne verpflichtend die Erstellung eines Fachbeitrages Wasser seitens des Landesgesetzgebers vorgesehen wird, der die komplexen Fragestellungen zu Themen wie Grundwasser, Oberflächengewässer, Trinkwasserversorgung, Wasserschutzgebiete, Landeswasserhaushalt, Hochwasserschutz, klimaresiliente Gebietskörperschaften etc. aufzugreifen hätte.

7.) Grundsatz 7.5-2 Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen und Betriebsstandorte, Grundsatz 7.5-3 Festlegung landwirtschaftlicher Kernräume

Der im Vorfeld der LEP-Änderung im Oktober 2024 erstellte Fachbeitrag der Landwirtschaftskammer NRW „Abgrenzung von Agrarräumen in der Planungsregion Düsseldorf auf der Regionalplanungsebene“ führt u.E. zutreffend aus, dass landwirtschaftlich genutzte Flächen aufgrund der geltenden Regelungen, u.a. des BauGB, in der räumlichen Planung im Rahmen der Abwägung eine vergleichsweise schwache Position haben.

Wir geben zu Bedenken, dass auch nach der Lektüre des im LEP-Entwurfs geforderten Fachbeitrages zu den landwirtschaftlichen Kernflächen es nicht wirklich deutlich wird, welche Flächen hier gemeint sind. Wir empfehlen daher, eine zeichnerische Festlegung der Kernräume vorzusehen und vorzunehmen. In der zugrundeliegenden Definition des neuen Grundsatzes 7.5-3 vermissen wir ferner die Aufführung ökologischer und klimatologischer Qualitäten von (landwirtschaftlichen) Bodenstrukturen wie die z.B. des Grünlands der Mittelgebirgsregionen.

Nicht wirklich erschließt sich uns auch die nahezu komplette Streichung der Ausführungen des Grundsatzes 7.5-2. Es wird hierfür sowohl eine ausführliche Begründung vermisst als auch die Frage aufgeworfen, ob es nicht sinnvoll sein kann, dass der alte Grundsatz 7.5-2 und der neue, ihn quasi ersetzende Grundsatz 7.5-3 nicht auch komplementär und einander ergänzend einen besseren Schutz landwirtschaftlicher Flächen gewährleisten könnte.

Im übrigen regen wir an, einen neuen Grundsatz in den LEP(-Entwurf) unter 7.5 aufzunehmen, der die Förderung des Ökologischen Landbaus anspricht, so wie es z.B. im Regionalplan OWL schon thematisiert wurde (Grundsatz F 38: „Der Ausbau des ökologischen Landbaus soll aufgrund seiner Bedeutung insbesondere für den Arten- und Biotopschutz, den Gewässerschutz, die Kulturlandschaften sowie die Nahrungsmittelproduktion gefördert werden.“).

8.) Grundsatz 8.1-13 Landesweites Radvorrangnetz und Radschnellverbindungen

Der neue Grundsatz wird ausdrücklich begrüßt. Die Behandlung bzw. der Umgang mit den Bedarfsplänen für Radverkehr gemäß den anderen Bedarfsplänen für Schiene und Straße ist konsequent. Die Sicherung von Streckenverbindungen für überregionale Radverkehrsverbindungen bereits auf der Ebene der Regionalplanung zu verankern und damit den anderen Verkehrsträgern Schiene und Straße gleichzustellen, ist u.E. folgerichtig und überfällig.

Wir regen an, in den Erläuterungen näher auszuführen, dass das landesweite Radvorrangnetz und Radschnellverbindungen in den Regionalplänen zeichnerisch dargestellt und mit einem Planzeichen versehen werden.

9.) Ziel 9.2-1 Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe, Ziel 9.2-2 Versorgungszeiträume, Ziel 9.2-3 Fortschreibung und Ziel 9.2.4 Degressionspfad für die Sicherung nichtenergetischer Rohstoffe (Kies und Sand)

Nachdem das OVG NRW in 2022 die Festlegung der Anhebung der Versorgungszeiträume für unwirksam erklärt hat, wird ausdrücklich begrüßt, dass eine (erneute) Anhebung der Versorgungszeiträume in den Zielen 9.2-2 und 9.2-3 nicht vorgesehen ist.

Allerdings würden wir es für sinnvoller erachten, wenn das Ziel 9.2.1. wie folgt gefasst wird: „Für die Rohstoffsicherung sind in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nicht energetische Rohstoffe als Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung festzulegen“. Vorranggebiete alleine bewirken gerade nicht die notwendige Steuerung einer planvoll und bedarfsgerechten Festlegung von Rohstoffabbaugebieten. Eine Wahlmöglichkeit wie in der jetzigen Formulierung von 9.2-1 halten wir nur für die zweitbeste Lösung.

Auch würden wir anregen, dass die Vorgaben zu den Versorgungszeiträumen in 9.2-2 und die zur Fortschreibung in 9.2-3 nicht mehr als landesplanerisches Ziel, sondern nur noch als Grundsatz auszugestalten wären. Bei der Bedarfsermittlung bzw. dem Monitoring vermissen wir die Festlegung, dass nur der regionale Bedarf zu berücksichtigen ist.

Ausdrücklich begrüßt wird, dass die Absicht besteht, den Flächenbedarf der Rohstoffsicherung in den Bereichen Sand und Kies z.B. durch die Nutzung von Recycling-Potentialen, alternativen Baustoffen, rohstoffsparenden Bauweisen und marktwirtschaftlichen Reduktionsanreizen zurückzufahren sowie dies über die Regionalplanungsbehörden per Erlass mittels eines mitzuteilenden Degressionsfaktors umzusetzen. Der Degressionsfaktor soll durch ein zusätzliches, extern beauftragtes ergänzendes Prognoseverfahren ermittelt werden.

Wir regen in diesem Zusammenhang jedoch an, die Umsetzungszeiträume für die Einführung des Degressionsfaktors zeitlich klarer zu definieren. Grundsätzlich sollte zur Förderung der Nachhaltigkeit die Bedarfsermittlung und damit auch der Degressionsfaktor am Ziel der langfristigen Versorgung der nordrheinwestfälischen Wirtschaft und Bevölkerung mit nicht energetischen Rohstoffen ausgerichtet werden. Sicherzustellen wäre, dass sich die Bedarfsermittlung weder an der Befriedigung jeder beliebigen Nachfrage nach Rohstoffen noch an der Flächennachfrage der rohstoffgewinnenden Industrie ausrichtet.

10.) Ziel 10.2-14 Freiflächensolarenergie im Freiraum

Ungeachtet der hier nicht weiter ausgeführten Diskussion, ob die im Entwurf genannten Grenzwerte möglicherweise nicht sonderlich ambitioniert sind, wird die Frage aufgeworfen, ob mit dem Blick auf die Erforderlichkeit der Energiewende und den ihr zu Grunde liegenden rechtlichen Vorgaben nicht zumindest auf landwirtschaftlichen Flächen mit niedrigen Bodenwertzahlen auch nach dem Erreichen der im Entwurf zu Ziel 10.2-4 genannten Grenzwerte weiterhin die Errichtung von PV-Freiflächenanlagen möglich sein sollte. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Flächenproduktivität von PV-Freiflächenanlagen im Vergleich zur Biomasseproduktion für Biomasseanlagen wesentlich höher ist. Letztere werden ja eben nicht für die Produktion von Nahrungsmitteln genutzt.

Allerdings vermissen wir im Zusammenhang zu Ziel 10.2-14 einen Grundsatz zum naturverträglichen Ausbau von Freiflächen PV-Anlagen inklusive einer ökologischen Verbesserung der betreffenden Flächen. Hier empfehlen wir eine entsprechende Ergänzung.

Mit freundlichen Grüßen

[Redacted signature block]

[Redacted signature block]
