

A. Allgemeine Hinweise

Mit dieser Stellungnahme nimmt die Verwaltung des Regionalverbandes Ruhr (RVR) in ihrer Funktion als Regionalplanungsbehörde für das Verbandsgebiet im Rahmen der zweiten Beteiligung zur 3. Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) erneut Stellung. Ziel dieser zweiten Stellungnahme ist es, aus regionalplanungspraktischer Sicht weitere Anregungen zur Anwendbarkeit des LEP NRW in der Praxis zu geben.

Die Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf im Vergleich zur ersten Beteiligung ergänzte, geänderte oder neu eingeführte Ziele und Grundsätze. Dabei wird die Berücksichtigung von einigen Hinweisen und Anregungen aus der ersten Stellungnahme des RVR vom 11.06.2025 ausdrücklich begrüßt. Darüber hinaus werden die Anregungen und Hinweise aus der Stellungnahme vom 11.06.2025 vollumfänglich aufrecht erhalten, soweit diese in der nun vorliegenden Fassung keine Berücksichtigung gefunden haben und der Entwurf insoweit unverändert geblieben ist.

Die Stellungnahme folgt wiederum einem einheitlichen Aufbau. Die Anregungen sind den jeweiligen Kapiteln des LEP NRW zugeordnet und durch eine entsprechende Begründung erläutert.

Die 3. Änderung des LEP NRW ist von großer Bedeutung für die Planungsregion des RVR. Insbesondere die Ausnahmeregelungen des Ziels 2-3, die mit Urteil des OVG NRW vom 21.03.2024 (11 D 133/20.NE) für unwirksam erklärt worden sind, werden dringend zur raumordnungsrechtlichen Absicherung städtebaulicher Entwicklungen vor Ort benötigt. Die Wiederaufnahme dieser Regelungen in den LEP NRW wird daher ausdrücklich begrüßt. Um die zwischenzeitlich verlorengegangenen Handlungsspielräume für die kommunale Bauleitplanung alsbald wiederherzustellen, wird darum gebeten, das Verfahren zur 3. Änderung des LEP NRW so zeitnah wie möglich abzuschließen.

B. Kapitel 2 Räumliche Struktur des Landes

B.1: Anregungen zu Ziel 2-4 Entwicklung der Ortsteile im Freiraum

Anregung 1: Klarstellung zur Berücksichtigung ortsteilübergreifend genutzter Infrastruktur

Es wird zu dem ergänzten Satz in der Erläuterung „*Wenn ein Ortsteil von einem anderen Ortsteil mitversorgt wird (z. B. über eine dort vorhandene Grundschule), zählt diese in einem anderen Ortsteil mitgenutzte Infrastruktur ebenfalls zur vorhandenen Infrastruktur*“ angeregt klarzustellen, dass Infrastruktur in einem anderen Ortsteil nur dann als „vorhandene Infrastruktur“ berücksichtigt werden soll, wenn sie sich „in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang“ zu dem betrachteten Ortsteil befindet.

Begründung:

Ohne eine entsprechende Konkretisierung besteht die Besorgnis, dass unklar bleibt, bis zu welcher Entfernung Infrastrukturangebote noch als mitversorgend gelten können. Dies kann dazu führen, dass auch deutlich entfernte Einrichtungen als vorhandene Infrastruktur gewertet werden.

C. Kapitel 6 Siedlungsraum

C.1: Anregungen zu Ziel 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Anregung 2: Ergänzung der Erläuterungen bei der Anwendung der Bedarfsberechnung

Es wird angeregt, den bestehenden Satz in der Erläuterung zu Ziel 6.1-1 wie folgt zu ergänzen: „Die Regionalplanungsbehörde kann in begründeten Fällen, z. B. auf der Grundlage empirischer Ermittlungen *oder siedlungsstruktureller Rahmenbedingungen*, von den genannten Richtwerten *sowie auch von weiteren Vorgaben der Erläuterungen* abweichen, *sofern an den grundlegenden methodischen Ansätzen der Bedarfsberechnung, insbesondere dem Komponentenmodell für die Wohnbauflächenbedarfe sowie dem monitoringgestützten Ansatz für die Gewerbeflächenbedarfe, festgehalten wird.*“

Begründung:

Die siedlungsstrukturellen Ausgangsbedingungen unterscheiden sich zwischen den Planungsregionen Nordrhein-Westfalens erheblich. Eine entsprechende Ergänzung würde der Regionalplanung ermöglichen, diese Unterschiede bei der Anwendung der Bedarfsberechnung angemessen zu berücksichtigen und damit eine sachgerechte Umsetzung des Ziels der flächensparenden und bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung sicherzustellen. Zugleich entspricht dies dem in Grundsatz 6.1-10 angelegten Ansatz, den Regionen im Rahmen der Regionalplanung flexible und an ihre jeweiligen Strukturbedingungen angepasste Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung zu eröffnen.

Anregung 3: Übertrag von Klarstellungen der Planbegründung in die Erläuterungen

Es wird angeregt, die in der Planbegründung enthaltenen inhaltlichen Klarstellungen zur Nichtanrechnung von Brachflächen auf den Siedlungsflächenbedarf in die Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 zu überführen.

Begründung:

Der Zieltext stellt in Satz 5 ausdrücklich auf neu entstehende Brachflächen ab, während in den Erläuterungen allgemein formuliert wird, dass Brachflächen nicht als Flächenreserven angerechnet werden. In der Planbegründung wird hierzu klargestellt, dass bereits vorhandene Brachflächen nicht zur Neufestlegung zusätzlichen Siedlungsraums führen sollen und dass die Nichtanrechnung von Brachflächen auch Konsequenzen für die künftige Ermittlung der Siedlungsflächenbedarfe und die Flächenbilanzierung hat.

Da die Planbegründung keinen formalen Bestandteil der landesplanerischen Festlegungen darstellt, besteht die Bitte, diese Klarstellungen aus Gründen der Anwendungssicherheit in die Erläuterungen aufzunehmen.

Anregung 4: Beibehaltung der Anrechnung von Brachflächen in der Siedlungsflächenbedarfsberechnung oder hilfsweise differenzierte Betrachtung von Brachflächen

Es wird angeregt, an der bisherigen Anrechnung von Brachflächen in der Siedlungsflächenbedarfsberechnung festzuhalten.

Sofern an der Regelungsabsicht festgehalten wird, wird hilfsweise darum gebeten, eine differenzierte Ausgestaltung vorzusehen, die eine Anrechnung sofort bis mittelfristig verfügbarer Brachflächen ermöglicht und zwischen den Nutzungsarten Wohnen und Gewerbe unterscheidet.

Bereits im Rahmen der 1. Öffentlichkeitsbeteiligung wurde dargelegt, dass sich die bisherige Methodik, einschließlich der vollumfänglichen Anrechnung von Brachflächen, empirisch belegbar bewährt hat und die Brachflächenentwicklung im Verbandsgebiet in hohem Umfang erfolgreich umgesetzt wird. Aus Sicht der RVR-Verwaltung besteht insofern kein fachlich begründbares planerisches Erfordernis, den LEP in dieser Hinsicht zu ändern. Daran wird festgehalten.

Begründung:

Fachliche Bewertung und empirische Befunde

Die vorgesehene Nichtanrechnung von Brachflächen steht in einem Spannungsverhältnis zu planungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere zum Vorrang der Innenentwicklung gemäß § 1a Abs. 2 BauGB sowie zu § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, wonach die Inanspruchnahme von Freiflächen zu verringern und die Potenziale der Wiedernutzbarmachung von Flächen vorrangig auszuschöpfen sind. Brachflächen stellen regelmäßig wesentliche Innenentwicklungspotenziale dar.

In der Folge sieht sich die Regionalplanungsbehörde beim RVR mit nicht widerspruchsfreien Vorgaben konfrontiert, die zu Schwierigkeiten in der regionalplanerischen Handhabung und praktischen Anwendung führen dürften. Denn durch die Herausnahme der Brachflächen aus der Bedarfsermittlung wird der rechnerische Siedlungsflächenbedarf von den tatsächlich vorhandenen Innenentwicklungspotenzialen entkoppelt. Dies verschiebt die Abwägungsgrundlagen zugunsten der Außenentwicklung und mindert zugleich den planerischen Anreiz, insbesondere auch „herausfordernde“ Brachflächen zu entwickeln.

Zwar wird in der Planbegründung darauf verwiesen, dass bei der Berechnung des Gewerbeflächenbedarfs Entwicklungen auf Brachflächen künftig keinen zusätzlichen Bedarf mehr auslösen. Dies führt jedoch zu einem Regelungsparadoxon: Während die Neuregelung in Ziel 6.1-1 LEP darauf abzielen soll, Kommunen mit hohen Brachflächenanteilen zu unterstützen, werden diese im Ergebnis benachteiligt, da die Aktivierung von Brachflächen keinen zusätzlichen Bedarf auslöst, während dies bei der Inanspruchnahme von Freiraum weiterhin der Fall ist.

Für den Wohnungsbau bleibt die im LEP vorgegebene Methodik der Bedarfsermittlung unverändert. Es soll aber nun eine deutlich geringere Größe an vorhandenen Flächenpotenzialen bedarfsmindernd angerechnet werden, sodass rechnerisch ein höherer Flächenbedarf entsteht als tatsächlich erforderlich ist.

Der neu in den Erläuterungen aufgenommene Hinweis, dass aus der Nichtanrechnung von Brachflächen „keine Verpflichtung zur Neudarstellung“ weiterer Siedlungsflächen hergeleitet werden kann, ist aus Sicht des RVR nur eingeschränkt praxistauglich. Ein rechnerisch vorhandener Neudarstellungsbedarf wird regelmäßig als maßgeblicher Abwägungsbelang zugrunde gelegt und kann kaum substantiiert in Frage gestellt werden, sodass eine tragfähige Grundlage fehlt, Neudarstellungen (im Freiraum) Ziele der Raumordnung entgegenzuhalten. Auch die Beschränkung auf „neu entstehende Brachflächen“ bewirkt lediglich einen zeitlichen Aufschub: In strukturwandelgeprägten Regionen entstehen kontinuierlich neue Brachflächen, die tatsächlich vorhanden und marktwirksam sind, jedoch systematisch nicht mehr als Flächenreserven berücksichtigt werden.

Zudem ist die pauschale Annahme, Brachflächen seien regelmäßig mit erheblichen Entwicklungshemmnissen verbunden, nicht nachvollziehbar. Das Siedlungsflächenmonitoring Ruhr zeigt, dass Brachflächen sowohl bei den Wohn- als auch bei den Gewerbereserven

höhere Anteile mit einer sofort bis mittelfristigen Verfügbarkeit (max. 5 Jahre) aufweisen als bislang ungenutzte Flächen (siehe Tabelle 1):

Tabelle 1: Flächenreserven in den FNP / im GFNP: Siedlungsflächenmonitoring Ruhr (Stichtag 01.01.2023)

Wohnreserven	Alle	Anteil kurz- bis mittelfristig verfügbar (sofort bis 5 Jahre)	Anteil langfristige verfügbar (5 bis 15 Jahre)
Summe	1.745 ha	41 %	59 %
davon bislang siedlungsräumlich ungenutzt	1.157 ha	32 %	68 %
davon Brachfläche (vorgenutzt)	588 ha	58 %	42 %
Gewerbereserven			
Summe	1.784 ha	51 %	49 %
davon bislang siedlungsräumlich ungenutzt	729 ha	49 %	51 %
davon Brachfläche (vorgenutzt)	1.055 ha	53 %	47 %

Die Neuregelung führt damit zu einer Entkopplung von Bedarf und real vorhandenen Flächenpotenzialen sowie zu erhöhten Risiken in der nachgelagerten Abwägung. Bereits heute bleiben durch die Nichtberücksichtigung von Baulücken (Flächen < 0,2 ha) rund 16 % der Wohnbaupotenziale unberücksichtigt. Zusammen mit den Brachflächen würden künftig mehr als 40 % der planerisch gesicherten Flächenpotenziale nicht mehr bedarfsmindernd berücksichtigt, obwohl sie tatsächlich verfügbar sind.

Ein zusätzlicher Impuls für den Wohnungsbau oder die gewerbliche Bautätigkeit ist durch die Neuregelung für das Verbandsgebiet nach hiesiger Auffassung nicht zu erwarten. Seit der Übertragung der Regionalplanungskompetenz 2009 ist im Verbandsgebiet, trotz des landesweit höchsten Anteils an Brachflächen¹, kein (Bau-)vorhaben auf vorgegenutzten Flächen an der bisherigen Anrechnungssystematik gescheitert. Dies gilt sowohl für Wohn- als auch für Gewerbeentwicklungen. Soweit Anpassungen in den teils bis zu 59 Jahre alten Flächennutzungsplänen erforderlich waren, konnten diese im Einklang mit den geltenden planungsrechtlichen Vorgaben im Wege sachgerechter planerischer Lösungen im Einzelfall umgesetzt werden. Bestehende (sektorale) Engpässe sind vor allem auf Flächennutzungskonkurrenzen sowie konjunkturelle Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die bestehende Methodik hat sich als tragfähig, flexibel und auf kommunaler wie regionaler Ebene akzeptiert erwiesen.

Es sollte an der bisherigen Anrechnung festgehalten oder hilfsweise eine differenzierte Berücksichtigung vorgesehen werden, welche die jeweilige Aktivierbarkeit und Nutzungsart berücksichtigt, um die tatsächlich vorhandenen Flächenpotenziale realistisch abzubilden.

¹ vgl. https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/sfm_nrw_ergebnisbericht2020.pdf; zuletzt geöffnet am 23.03.2026

C.2: Anregungen zu Grundsatz 6.3-6 Zielabweichungsverfahren für neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen mit besonderer Lagegunst

Anregung 5: Verzicht auf den Grundsatz 6.3-6

Es wird angeregt, auf den neu in den Entwurf aufgenommenen Grundsatz 6.3-6 zu verzichten und in die Erläuterungen zu Ziel 6.3-3 einen Hinweis auf die grundsätzlich bestehende Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens wie folgt aufzunehmen: „*Sofern in weiteren Fällen, etwa aufgrund einer besonderen Lagegunst, die Festlegung eines Bereichs für gewerbliche und industrielle Nutzungen sinnvoll erscheint, wird auf die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens verwiesen.*“

Begründung:

Nach dem neu aufgenommenen Grundsatz 6.3-6 soll unter Einhaltung der bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung die Möglichkeit der Neufestlegung als Bereich für gewerbliche und industrielle Nutzungen im Wege einer Zielabweichung nach § 16 LPlG geprüft werden können, sofern sich im Einzelfall Standorte ohne Siedlungsanschluss aufgrund ihrer Lagegunst als besonders geeignet für die regionalwirtschaftliche Entwicklung erweisen. Dabei soll es sich insbesondere um Bereiche in unmittelbarer räumlicher Nähe zu einer Anschlussstelle einer Bundesautobahn und zu sonstigen leistungsfähigen Verkehrs-, Energie- oder digitalen Infrastrukturen handeln, die geringe Nutzungskonflikte aufweisen.

Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen sei eine Festlegung in den o.g. atypischen Einzelfällen unter Abweichung von Ziel 6.3-3 unter raumordnerischen Gesichtspunkten regelmäßig vertretbar, auch wenn eine Festlegung neuer GIB mit Siedlungsanschluss grundsätzlich möglich wäre. In diesen Fällen sei die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens gemäß § 16 LPlG eröffnet.

Es erscheint fragwürdig, ein gesetzlich geregeltes, zeitlich erst nach Abschluss der Planung vorgesehene Verfahren nun schon in den Plan selbst aufzunehmen. Denn die Zielabweichung soll ein Reagieren auf veränderte Verhältnisse oder neue Erkenntnisse, die der Plangeber bei der Festlegung des Ziels noch nicht berücksichtigen konnte, ermöglichen.

Hier besteht die Befürchtung, dass mit dem Grundsatz Erwartungshaltungen geschürt werden, die sich in der Praxis nicht erfüllen lassen. In Abgrenzung zu einer Planänderung, muss es sich bei einem Zielabweichungsverfahren nach hiesiger Auffassung um eine eng begrenzte Anzahl von besonderen Einzelfällen handeln, die eine generelle Geltung des Ziels, von dem abgewichen werden soll, gerade nicht in Frage stellen. Das Zielabweichungsverfahren soll ungewöhnlichen Fällen, die gerade keine Planänderung erfordern, weil sie nicht der Regel entsprechen, abhelfen. Wenn schon bei Aufstellung des Plans Anwendungsfälle absehbar sind, die eine mögliche Abweichung oder Ausnahme von einem Ziel der Raumordnung erforderlich machen, könnte dies vorrangig durch die Aufnahme eines Ausnahmetatbestandes in dem jeweiligen Ziel ermöglicht werden. Sind die Anforderungen an eine Ausnahme dagegen nicht erfüllt, kann im Einzelfall auf das gesetzlich normierte Zielabweichungsverfahren zurückgegriffen werden, ohne dass dies im Plan vorgesehen sein müsste.

Im Falle einer Aufrechterhaltung des Grundsatzes würden sich im Übrigen die nachfolgenden inhaltlichen Anregungen ergeben, die an dieser Stelle hilfsweise mit aufgenommen werden:

Hilfsweise Anregung 6: Anpassung der Begrifflichkeiten

Es wird angeregt, nicht auf „Standorte ohne Siedlungsanschluss“ abzustellen, sondern entsprechend der adressierten regionalen Planungsebene an die Begrifflichkeit des Ziels 6.3-3 anzuknüpfen und somit auf Standorte ohne „unmittelbaren Anschluss an die vorhandenen Allgemeinen Siedlungsbereiche oder Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen“ Bezug zu nehmen.

Begründung:

Der neue Grundsatz 6.3-6 knüpft an Ziel 6.3-3 an, welches die regionalplanerische Ausweisung neuer Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen im Sinne einer kompakten Siedlungsentwicklung steuert und einer Zersiedelung entgegenwirken soll.

Hilfsweise Anregung 7: Weitere Konkretisierung

Es wird angeregt, die Standortvoraussetzungen für das Vorliegen eines atypischen Einzelfalls weiter zu konkretisieren und die „weiteren infrastrukturellen Vorteile“, insbesondere die leistungsfähigen Energie- und digitalen Infrastrukturen, näher zu definieren.

Begründung:

Der Grundsatz verweist auf eine besondere Eignung für die regionalwirtschaftliche Entwicklung sowie auf eine entsprechende Lagegunst insbesondere aufgrund einer unmittelbaren Anbindung an die Autobahn und weiterer infrastruktureller Vorteile. Die Erläuterung konkretisiert dies durch die unmittelbare Nähe zu einer Anschlussstelle einer Bundesautobahn sowie zu sonstigen leistungsfähigen Verkehrs-, Energie- oder digitalen Infrastrukturen. Durch den Einschub „insbesondere“ lässt der Wortlaut jedoch die Auslegung zu, dass selbst die unmittelbare Anbindung an eine Autobahnanschlussstelle nicht zwingend erforderlich ist. Angesichts der hohen Dichte an Bundesautobahnen in der Planungsregion des RVR dürfte sich aus dieser Flächenkulisse eine Vielzahl potenzieller Standorte ergeben, die die genannten Kriterien erfüllen. Unter Berücksichtigung der verkehrspolitischen Zielsetzungen sowie der im LEP NRW verankerten Stärkung der Schienen und Wasserstraßeninfrastruktur (Ziel 8.1-9, Grundsatz 8.1-10) erscheint es sachgerecht, etwa einen bi- oder trimodalen Anschluss des Standortes als erforderliche Voraussetzung vorzusehen.

Hilfsweise Anregung 8: Weitere Konkretisierung

Es wird angeregt, hinsichtlich der „besonderen Eignung für die regionalwirtschaftliche Entwicklung“ nicht ausschließlich auf die Lagegunst abzustellen und die in der Erläuterung genannten „Freiraumfunktionen sowie die Belange von Natur und Landschaft“ hinsichtlich ihres Bezugs, insbesondere im Hinblick auf regionalplanerische Freiraumfunktionen und Umweltauswirkungen, weiter zu konkretisieren.

Begründung:

Regelmäßig ist davon auszugehen, dass ein Zielabweichungsverfahren im Rahmen einer Regionalplanänderung zur Festlegung eines neuen GIB in isolierter Freiraumlage aufgrund eines konkreten Ansiedlungsinteresses beantragt wird. Ein geeigneter Anknüpfungspunkt für die besondere regionalwirtschaftliche Bedeutung könnte daher in den prognostizierten positiven Auswirkungen des Ansiedlungsvorhabens auf die regionale Wertschöpfung liegen.

C.3: Anregung zu Ziel 6.5-2 Standorte des großflächigen Einzelhandels mit zentrenrelevanten Kernsortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen

Anregung 9: Zielqualität der 1. Nahversorgungsausnahme

Hinsichtlich der nun ersten Ausnahmeregelung besteht die Befürchtung, dass hier möglicherweise keine ausreichende Zielqualität vorliegt. Es wird daher angeregt auf die 1. Ausnahmeregelung zu verzichten.

Begründung:

1. Der Schwellenwert von 1.200 m² Gesamtverkaufsflächengröße im 1. Spiegelstrich der Ausnahmeveraussetzungen ist nach hiesiger Auffassung noch unzureichend begründet.

Die Ausnahmeregelung gilt für sämtliche Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten, also auch für Drogeriemärkte. Die Begründung für den Schwellenwert von 1.200 m² Gesamtverkaufsfläche wird jedoch nur aufgrund von Betriebsstandorten von Lebensmittelmärkten hergeleitet. Weitere Nahversorgungsbetriebe, wie Drogeriemärkte, werden hier außer Acht gelassen. Gerade Drogeriemärkte besitzen zum einen ein sehr großes Einzugsgebiet und zum anderen eine herausragende Relevanz für zentrale Versorgungsbereiche, so dass die Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung an besonders enge Voraussetzungen geknüpft werden sollte.

Es stellt sich zudem die Frage, weshalb die Argumentation in der Begründung für den Schwellenwert von 1.200 m² Gesamtverkaufsflächengröße nicht auch auf andere Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten zutrifft. Auch hier dürften, der Argumentation in der Begründung folgend, die Anforderungen einer barrierefreien Ausführung auf Basis der benannten DIN 18040-1 vorliegen, um die rechtlich normierte Größenordnung der Großflächigkeit überschreiten zu können. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass in der benannten DIN-Norm keine neuen Anforderungen formuliert werden, die es bislang nicht bereits gab.

2. Im 2. Spiegelstrich wird für das Vorliegen des neuen Ausnahmetatbestandes vorausgesetzt, dass das Vorhaben in einem im Einzelhandelskonzept der Gemeinde festgelegten Nahversorgungsstandort liegt. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des OVG NRW vom 30.09.2009 (Az.: 10 A 1676/08) werden diesseits Parallelen zu dem vorm OVG behandelten Fall gesehen.

Konkret geht es darum, dass nach der Begriffsbestimmung des § 3 Nr. 2 ROG Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raums sind. Einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe sind sie nicht zugänglich. Dem für eine Zielfestlegung charakteristischen Erfordernis abschließender Abwägung ist genügt, wenn die Planaussage auf der landesplanerischen Ebene keiner Ergänzung mehr bedarf.

Die Anwendung der 1. Nahversorgungsausnahme setzt im Rahmen der Bauleitplanung voraus, dass die Gemeinde vorab Nahversorgungsstandorte in einem Einzelhandelskonzept definiert.

Daraus folgt, dass auf der Ebene des LEP NRW keine abschließende Entscheidung getroffen wird, die der kommunalen Bauleitplanung vorgelagert ist. Die abschließende Entscheidung über Lage und Größe der Nahversorgungsstandorte und damit auch die Frage, wo Sondergebiete für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten dargestellt und festgesetzt werden dürfen, soll auf der kommunalen Planungsebene getroffen werden. Die Gemeinde ist insoweit nicht an vorgelagerte raumordnerische Zielfestlegungen, sondern (lediglich) an ihre Einzelhandelskonzepte gebunden.

3. Sofern die 1. Ausnahmeregelung beibehalten wird, wird angeregt, die unbestimmten Rechtsbegriffe „Lage in einem baulichen Siedlungszusammenhang“ und „wesentliche Wohnanteile“ genauer zu definieren.

D. Kapitel 7 Freiraum

D.1: Anregungen zu Ziel 7.2-3 Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Bereichen für den Schutz der Natur

Anregung 10: Eröffnung des Anwendungsbereichs der Ausnahme

Es wird eine Klarstellung angeregt, dass - unabhängig von den aufgelisteten Ausnahmetatbeständen - Vorhaben, die mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen des BSN vereinbar sind, nicht ausgeschlossen sind.

Begründung:

Durch eine solche Klarstellung wäre den Besonderheiten von anderen raumbedeutsamen Leitungsbauvorhaben (z.B. Wasserfernleitungen), die mit den Funktionen des BSN vereinbar sind, aber nicht unter den Ausnahmetatbestand fallen, Rechnung getragen.

Anregung 11: Klarstellung bezüglich Konverter

Es wird um Klarstellung gebeten, ob Konverter ebenfalls unter den ersten Spiegelstrich der Ausnahmen zu subsumieren sind.

Begründung:

In den Erläuterungen zu dem ersten Spiegelstrich der Ausnahme „*Ver- und Entsorgungstrassen, die ein einem gesetzlich geregelten überragenden öffentlichen Interesse liegen*“ wird im letzten Absatz ausgeführt, dass der Neubau solcher Trassen auch „*die notwendigen Nebenanlagen, wie z.B. Umspannanlagen, Phasenschiebertransformatoren und Verdichterstationen*“ erfasst.

In den Erläuterungen zum letzten Spiegelstrich wird dagegen ausgeführt: „*Eine Bestandstrasse dient der Versorgung mit Elektrizität inklusive der erforderlichen Nebenanlagen wie beispielweise Konverter, Umspannanlagen oder Verdichterstationen.*“

Hier besteht die Befürchtung, dass aufgrund der unterschiedlichen Aufzählungen geschlossen werden könnte, dass Konverter nicht unter den ersten Spiegelstrich zu subsumieren sind.

Anregung 12: Ergänzung der Erläuterungen bezüglich Trassen

Es wird angeregt, den nachfolgenden Satz in der Erläuterung „Der Begriff „Erweiterung“ bedeutet die Herstellung (das Schaffen) einer baulichen Erweiterung einer zulässigerweise errichteten der Daseinsvorsorge dienenden raumbedeutsamen Anlage im BSN“ nach dem Wort „Anlage“ noch um die Worte „oder Trasse“ zu ergänzen.

Begründung:

Die Ausnahme im letzten Spiegelstrich bezieht sich auf die bereits im BSN „vorhandenen raumbedeutsamen der Daseinsvorsorge dienenden Ver- und Entsorgungsanlagen oder Bestandstrassen“ gleichermaßen, sodass dies klarstellend ergänzt werden sollte.

Anregung 13: Klarstellung, ob neben Elektrizität auch gasförmige Energieträger umfasst sind

Es wird eine Klarstellung des Satzes in den Erläuterungen zum letzten Spiegelstrich der Ausnahme „Eine Bestandstrasse dient der Versorgung mit Elektrizität inklusive der erforderlichen Nebenanlagen wie beispielweise Konverter, Umspannanlagen oder Verdichterstationen.“ dahingehend angeregt, ob es sich nur um der Versorgung mit Elektrizität dienende Bestandstrassen handelt, oder ob diese auch der Versorgung mit gasförmigen Energieträgern (z.B. Gas, Wasserstoff) dienen können.

Begründung:

Der Hinweis auf Verdichterstationen als erforderliche Nebenanlagen lässt vermuten, dass neben der Elektrizität auch weitere gasförmige Energieträger erfasst sein sollen. Dies geht nach hiesiger Einschätzung aus dem Wortlaut nicht zweifelsfrei hervor. Insofern wird um eine entsprechende klarstellende Ergänzung gebeten.

Anregung 14: Vereinheitlichung der Begriffe

Es wird angeregt, in dem Satz „Eine Bestandstrasse dient der Versorgung mit Elektrizität inklusive der erforderlichen Nebenanlagen, [...]“ in den Erläuterungen zum letzten Spiegelstrich den Begriff „erforderlich“ durch den Begriff „notwendig“ zu ersetzen.

Begründung:

In den Erläuterungen zum die Ver- und Entsorgungstrassen betreffenden ersten Spiegelstrich wird auf die „notwendigen Nebenanlagen“ hingewiesen, hinsichtlich der Bestandstrassen in den Erläuterungen zum letzten Spiegelstrich dagegen auf die „erforderlichen Nebenanlagen“. Im Interesse eines einheitlichen Wortlauts wird mit Blick auf die Formulierungen in § 1 Abs. 2 S. 1 BBPlG, § 18 Abs. 2 S. 1 NABEG und § 43 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 EnWG angeregt, den Begriff „notwendig“ zu verwenden.

D.2: Anregungen zu Grundsatz 7.2-4 Vermeidung von Beeinträchtigungen

Anregung 15: Klarstellung für notwendige Nebenanlagen

Es wird angeregt klarzustellen, ob und wie der Grundsatz auf notwendige Nebenanlagen Anwendung finden kann, für die kein Bundesfachplanungsverfahren, Präferenzraumbestimmungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren oder Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss, sondern deren Zulässigkeit z.B. in einem Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG geprüft wird, in dem eine Standortalternativenprüfung explizit nicht zum Prüfschema gehört.

Begründung:

Beispielsweise für Konverter ist in Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz die Durchführung einer Standortalternativenprüfung nicht erforderlich. Die Regelung des Grundsatz 7.2-4 wirft die Frage auf, wie sich dieser Grundsatz zu den fachrechtlichen Vorgaben verhält. Nach hiesiger Einschätzung dürfte die Regelung des Grundsatz 7.2-4, wonach zunächst nach einer raumverträglicheren Standortalternative außerhalb der BSN gesucht werden soll, in der Praxis kaum durchsetzbar sein.

D.3: Anregungen zu Grundsatz 7.2-7 Lenkung naturschutzrechtlicher Ausgleichs- und Ersatzverpflichtungen durch die Regionalplanung

Anregung 16: Beschränkung der Lenkung auf Bereiche, die sich zur Entwicklung und Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts eignen

Grundsätzlich wird eine Lenkung auf Bereiche, die sich zur Entwicklung und Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (wie BSN, Regionale Grünzüge [...]) eignen, begrüßt. Es wird angeregt, den Grundsatz hierauf zu beschränken und die im Grundsatz genannten Ausführungen zu Naturräumen („*Maßstabsbedingt erfolgt dies durch textliche Beschreibung z.B. der gemeinten Naturräume, [...]*“) zu überprüfen.

Begründung:

Nach § 15 Abs. 2 S. 1 BNatSchG wird der Verursacher unvermeidbarer Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft verpflichtet, diese auszugleichen oder zu ersetzen. Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum in gleichwertiger Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist. Während also Ausgleichsmaßnahmen in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Eingriff stehen sollen, weisen Ersatzmaßnahmen keinen unmittelbaren räumlichen Zusammenhang auf. Jedoch wird in § 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG auf den „*betroffenen Naturraum*“ abgestellt. Hierzu sind vom LANUK (vormals LANUV) für NRW in der „Karte Kompensationsräume“ Naturräume abgegrenzt worden (LANUV, 2011). D.h. es ist daher bereits eine Konkretisierung für NRW und die Regionen vorhanden.

Sollten entgegen der Regelungen des BNatSchG über die Naturräume hinaus kleinflächig Landschaftsräume oder funktionale Zusammenhänge – wie dies aus den Erläuterungen hervorgeht – zu nennen sein, könnte dies nur über ein fachliches Konzept erfolgen. Es wird an dieser Stelle auf den Fachbeitrag des LANUV zum Regionalplan Ruhr hingewiesen, in dem zur Umsetzung der Biotopverbundflächen herausragender Bedeutung empfohlen wird, sie als BSN im Regionalplan festzulegen und für die Darstellung von Entwicklungszielen u. a. zur „Erhaltung“ bzw. „Entwicklung“ im Sinne des Biotop- und Artenschutzes im Landschaftsplan (§ 10 LNatSchG NRW) sowie Kompensationskonzepte für Arten- und Lebensräume (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 LNatSchG NRW). D.h. eine über die Biotopverbundflächen hinausgehende Empfehlung geht aus dem Fachbeitrag nicht hervor.

Auch im Hinblick auf § 31 Abs. 7 Nr. 1 und 2 LNatSchG stellt sich die Frage nach der Einordnung einer räumlichen Konkretisierung.

Zur klaren Anwendung des Grundsatzes sollte somit aus den Erläuterungen hervorgehen, anhand welcher Kompensationskonzepte kleinflächige Landschaftsräume oder funktionale Beziehungen zu bestimmen sind.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass bereits im § 15 Abs. 3 BNatSchG wie auch im § 31 Abs. 7 LNatSchG geregelt ist, dass „*bei der Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich [...] genutzten Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen [ist].*“

D.4: Anregungen zu Ziel 7.3-2 Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Waldbereichen

Anregung 17: Regel-Ausnahme-Struktur in Ziel 7.3-2

Es wird angeregt, die Systematik der Regel-Ausnahme-Struktur zu überarbeiten.

Begründung:

In Kapitel 7.3 Wald und Forstwirtschaft werden weiterhin Unklarheiten in der Systematik gesehen.

Der Entfall von Grundsatz 7.3-2 (Festlegung von Waldbereichen) hat nach diesseitiger Auffassung zur besseren Lesbarkeit des Kapitels 7.3 beigetragen und wird begrüßt.

Hierbei verweist jetzt Ziel 7.3.2 bezüglich der ausnahmsweisen Inanspruchnahme von Waldbereichen explizit auf Ziel 7.1-2, auch diese Klarstellung wird begrüßt. Gleichwohl wird darauf hingewiesen, dass nach hiesigem Verständnis Ziel 7.1-2 weiterhin keinen grundsätzlichen Schutz von u.a. Waldbereichen begründet, sondern als Auftrag an die Regionalplanung, den Freiraum insbesondere durch Festlegung von u.a. Waldbereichen zu sichern verstanden wird. Vorgaben zum regelhaften Walderhalt, der die Regel zur ausnahmsweisen Inanspruchnahme von Waldbereichen in Ziel 7.3-2 abbildet, sind dem Ziel 7.2-1 nicht zu entnehmen.

Hinweis: Die Anregungen 10 bis 14 zum Ziel 7.2-3 Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Bereichen zum Schutz der Natur gelten inhaltsgleich auch für das Ziel 7.3-2 Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Waldbereichen. Die Anregung 15 bzgl. der Bitte um Klarstellung für notwendige Nebenanlagen zum Ziel 7.2-4 Vermeidung von Beeinträchtigungen gilt inhaltsgleich auch für das Ziel 7.3-3 Vermeidung von Beeinträchtigungen.

E. Kapitel 9 Rohstoffversorgung

E.1: Anregung zu Ziel 9.2-4 Degressionspfad für die Sicherung nichtenergetischer Rohstoffe (Kies und Sand)

Anregung 18: Anwendung des Degressionsfaktors

Es wird darum gebeten, die Entscheidung über eine Anwendung des Degressionsfaktors für Präquartäre Sande erst auf Grundlage der Ergebnisse des Rohstoffmonitorings vorzunehmen.

Begründung:

Die Einführung des Degressionsfaktors für Kiese und Sande in Ziel 9.2-4 (neu) wird u.a. mit dem planerischen Erfordernis begründet, Einsparungspotenziale im Umgang mit Primärrohstoffen zu berücksichtigen und so die Flächeninanspruchnahme für die Rohstoffgewinnung zu reduzieren.

Die mit dem vorliegenden Entwurf vorgesehene Herausnahme Präquartärer Sande und Kiese von der Anwendung des Degressionsfaktors unter Verweis auf begrenzte Lagerstätten und der wirtschaftlichen Bedeutung der Rohstoffe weicht von dieser bisherigen Argumentation ab.

Vor dem Hintergrund des Anspruchs, die Flächeninanspruchnahme für die Rohstoffgewinnung zu reduzieren, drängt sich die Herausnahme Präquartärer Kiese und Sande für den Planungsraum des RVR nicht auf. So fiel die jährliche Flächeninanspruchnahme für Präquartäre Kiese und Sande in der Planungsregion mit 11 ha/a nahezu doppelt so hoch aus wie die quartärzeitlicher Sande mit 6 ha/a (vgl. GD-Monitoringbericht Monitoringbericht für das Planungsgebiet Regionalverband Ruhr; Stand 01.01.2022). Auch die jährliche Fördermenge Präquartärer Sande betrug im RVR-Planungsraum mit 2,5 Mio. m³/a ein Vielfaches der Fördermengen an Sand (0,5 Mio. m³/a, ebd.).

Die in der Begründung angeführten wenigen, geologisch begrenzten Lagerstätten sprechen nach hiesiger Einschätzung für deren behutsame Inanspruchnahme bzw. planerische Sicherung unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten.

Mit Blick auf die spezialisierte Verwendung Präquartärer Kiese und Sande in der Glas-, Gießerei-, Feuerfest- oder chemischen Industrie ist unklar, ob sich Präquartäre Kiese und Sande gleichermaßen für ein Recycling anbieten oder auf anderem Wege ersetzen lassen und sich somit geringere Möglichkeiten zur Reduzierung der Primärrohstoffgewinnung ergeben.

Eine entsprechende Betrachtung und Herleitung eines Degressionsfaktors wäre gemäß Erläuterung zum Ziel 9.2-4 hingegen Gegenstand bzw. Ergebnis des Rohstoffmonitorings, das Einsparpotenziale u.a. auf Grundlage verfügbarer Sekundärrohstoffe ergebnisoffen abbilden soll.

Im Sinne einer konsistenten Anwendung der bisherigen Planbegründung zu Ziel 9.2-4 und einer Gleichbehandlung der betrachteten Rohstoffgruppen sollte eine ergebnisoffene Ermittlung und Anwendung eines Degressionsfaktors auf Grundlage des Rohstoffmonitorings für alle betrachteten Rohstoffgruppen einer Ausnahme auf Ebene des Landesentwicklungsplans vorgezogen werden.

E.2: Anregung zu Ziel 9.2-7 Standorte zur Aufbereitung und Wiederverwendung von mineralischen Recyclingbaustoffen

Anregung 19: Verzicht auf das Ziel 9.2-7

Es wird angeregt, auf das neu in den Entwurf aufgenommene Ziel 9.2-7 zu verzichten.

Begründung:

Die Festlegung soll die Ressourceneffizienz und die Kreislaufwirtschaft stärken. In der Begründung wird dargelegt, dass die Anlagen zur Aufbereitung mineralischer Recyclingbaustoffe *„oft große Flächen [benötigen] und [...] spezifische Emissionen (Lärm, Staub) [verursachen], weshalb sie nicht immer in herkömmlichen Gewerbegebieten integriert werden können“*. Die in den Regionalplänen festgelegten Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) dienen gemäß Nr. 1. c) der Anlage 3 Planzeicheninhalte und -merkmale

(Planzeichendefinition) zur LPIG DVO ausdrücklich der Unterbringung insbesondere von emittierenden Industrie- und Gewerbebetrieben sowie von emittierenden öffentlichen Betrieben und Einrichtungen inklusive der jeweils zuzuordnenden Anlagen. Emittierende Betriebe sind Betriebe, von denen Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Erscheinungen im Sinne des § 3 Abs. 3 BImSchG ausgehen. Weshalb die in den Regionalplänen festgelegten GIB nicht ausreichen, um die in Rede stehenden Anlagen aufzunehmen, ist der Erläuterung und der Begründung zum Ziel nicht zu entnehmen. Die oft benötigten großen Flächen und die spezifischen Emissionen treffen jedenfalls auch auf andere Betriebsformen zu, denen eine solche Perspektive durch eine entsprechende Zielfestlegung im Hinblick auf das siedlungsstrukturelle Steuerungserfordernis zurecht nicht zugestanden wird. Der Verweis auf die Bedeutung der Betriebe mit Blick auf die Ressourceneffizienz und die Kreislaufwirtschaft kann hier – nach hiesiger Auffassung – nicht ausschlaggebend sein von der mit den Zielen 6.3-3 und 8.3-2 verbundenen, grundsätzlichen Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die festgelegten Siedlungsbereiche derart abzuweichen.

In diesem Zusammenhang wird zudem darauf hingewiesen, dass im Regionalplan Ruhr insbesondere durch die Festlegung von GIBz „Regionale Kooperationsstandorte“ Bereiche gesichert sind, die sich für die Ansiedlung von emittierenden Anlagen mit großen Flächenbedarf ausdrücklich eignen.

Ferner wird im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Ziels 9.2-7 das kreisweite Konzept als Voraussetzung für die Festlegung eines GIB in isolierter Freiraumlage infrage gestellt. Offen bleibt die Frage, wie die Regelung in kreisfreien Städten anzuwenden ist. Um eine entsprechende Klarstellung wird gebeten.

Des Weiteren soll gemäß Zielformulierung sichergestellt werden, dass nach Aufgabe der Nutzung der Anlage die GIB-Festlegung entsprechend zurückzunehmen ist. Auch auf Ebene der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung müssten tragfähige Lösungen gefunden werden, die den Rückbau adäquat absichern. Auch mit Blick auf die Vermeidung von Bürokratie erscheint die Festlegung damit nicht zweckdienlich, da insbesondere – wie beschrieben – dauerhaft zur Verfügung stehende Flächenalternativen vorhanden sind.