

Stellungnahme der Stadt Duisburg zur 3. Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)

Das Ziel der 3. Änderung des Landesentwicklungsplanes, durch einen verantwortungsbewussten Umgang mit Flächen und Ressourcen mehr zu Klimaschutz und Klimaanpassung beizutragen und die Flächenbedarfe insbesondere für die Wirtschaft, die Landwirtschaft sowie für den Wohnungsbau in Einklang mit der Erhaltung der Natur zu bringen, wird auch seitens der Stadt Duisburg grundsätzlich begrüßt.

Ebenfalls ausdrücklich begrüßt wird die Intention des Plangebers, als Reaktion auf unterschiedliche Gerichtsurteile, den LEP anzupassen und damit Rechtssicherheit hinsichtlich der beanstandeten Ziele und Grundsätze zu schaffen. Dies betrifft auch einen Großteil der im Rahmen der Rechtsprechung zur 1. Änderung des LEP entfallenen Ziele und Grundsätze, die nunmehr umfangreich begründet wieder aufgegriffen werden.

Gleichwohl gelingt es aus Sicht der Stadt Duisburg nicht, die zum Teil gegensätzlichen Zielvorstellungen, sinnvoll einander anzupassen und schlüssig zu begründen. So wird auf der einen Seite mit der „erneuten“ Einführung des „5 ha Grundsatzes“ die Notwendigkeit zum Flächensparen als wichtiger Bestandteil des LEP bestätigt. Demgegenüber wird jedoch mit der Streichung der Anrechenbarkeit der Brachflächen bei der Bedarfsermittlung erheblicher neuer Flächenbedarf generiert, der zwangsweise in zusätzlicher Freiflächeninanspruchnahme mündet. Dies hat insbesondere für Duisburg erhebliche Konsequenzen, da bisher ein Großteil der Flächenbedarfe auf Brachflächen gedeckt werden konnte und die Inanspruchnahme zusätzlicher Freiflächen in großem Umfang nicht den kommunalen Planungszielen entspricht. Hier ist zwingend eine Korrektur erforderlich.

Darüber hinaus wird zu den einzelnen Zielen und Grundsätzen wie folgt Stellung genommen:

Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum

Die Wiederaufnahme und Ergänzung der Ausnahmeregelungen von Ziel 2.3 wird grundsätzlich begrüßt, da dadurch die Flexibilität der Kommunen bei der Planung deutlich erhöht wird. Hier ist u.a. auf die Möglichkeit zu verweisen, zukünftig im regionalplanerisch festgelegten Freiraum ausnahmsweise Bauflächen und -gebiete darstellen bzw. festsetzen zu können, „sofern die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen der Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz und im Rettungsdienst dies erfordert“ (fünfter Spielstrich). Die Standortsuche für Feuerwachen im Siedlungsraum stellt sich zunehmend als kaum lösbar dar. Hier bietet die o.g. Ausnahmeregelung neue Handlungsoptionen zur Wahrung der fachgesetzlichen Anforderungen und Umsetzung der entsprechenden Bedarfspläne. Aber auch Teile der weiteren Ausnahmeregelungen haben für Duisburg entsprechende Relevanz. Hier ist unter anderem die Ausnahme im vierten Spiegelstrich zu angemessener Folgenutzung zulässig errichteter, erhaltenswerter, das Bild der Kulturlandschaft prägender Gebäude oder Anlagen zu nennen. Damit wird der kommunalen Bauleitplanung die Möglichkeit eröffnet, wenn auch nur geringfügig über das nach § 35 Abs. 4 BauGB zulässige Maß hinaus, Erweiterungen durch Bauleitplanung vorzusehen. Angemessene Folgenutzung bedeutet hierbei, dass die Erweiterungen für den Erhalt der genannten Gebäude/Anlagen sinnvoll sind und nur mit geringen zusätzlichen Umweltauswirkungen verbunden sind.

Zwar kann in der Wiedereinführung der Ausnahmeregelung auch die Gefahr einer erheblichen Ausweitung der erlaubten Siedlungstätigkeiten im Freiraum gesehen werden, jedoch müssen entsprechend den Erläuterungen Siedlungsentwicklungen im Siedlungsraum und im regionalplanerischen Freiraum in der Summe dem Siedlungsflächenbedarf (vgl. Ziel 6.1-1) entsprechen und deshalb überörtlich abgestimmt werden. Sie sollen auch einer flächeneffizienten Siedlungsentwicklung nicht widersprechen (vgl. Grundsatz 6.1-2). Darüber hinaus ergibt sich aus Ziel 2-3, Satz 2, dass Siedlungsentwicklungen im regionalplanerischen Freiraum der grundsätzlich angestrebten Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den Siedlungsraum nicht zuwiderlaufen dürfen. Vor dem Hintergrund der auch für Duisburg relevanten konkreten Anwendungsoptionen und des insgesamt einzuhaltenden Rahmens des zugestandenen Entwicklungsbedarfes wird die Gefahr einer sukzessiven und flächenhaften Inanspruchnahme des Freiraumes nicht gesehen. Die Wiederaufnahme/Anpassung der Ausnahmeregelungen wird begrüßt.

Ziel 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Mit der Ergänzung in Ziel 6.1-1 „Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung“ wird der im Ziel enthaltene, sogenannte „Flächentausch“ bzw. die Rückführung überbedarflicher Siedlungsflächen in Freiraum in Teilen wieder aufgehoben und die Anrechnung von Brachflächen als Flächenreserven ausgesetzt. Diese Kernelemente einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung, die dazu dienen, neue Flächeninanspruchnahmen nominal abzuschwächen oder mindestens gleichwertig zu kompensieren, verlieren damit an Bedeutung und Verbindlichkeit. Das führt absolut zu einer weiteren Zunahme des Flächenverbrauchs. Dies hat, wie bereits dargelegt, insbesondere für Duisburg erhebliche Konsequenzen. Gem. den Ergebnissen des Siedlungsflächenmonitorings Ruhr liegt die Wiedernutzungsquote insbesondere bei den Wirtschaftsflächen regelmäßig über 90%, da bisher ein Großteil der Flächenbedarfe auf Brachflächen gedeckt werden konnte. Ein Wegfall der Anrechenbarkeit zukünftiger Brachflächen würde die Inanspruchnahme erheblicher zusätzlicher Freiflächen bedingen, was nicht den kommunalen Planungszielen entspricht. Die geplante Zielsetzung steht damit in klarer Konkurrenz zur Innenentwicklung und der Reaktivierung von Brachflächen und würde den Siedlungsdruck auf den Freiraum massiv erhöhen. Vielmehr ist gerade der geringe Freiraumanteil in Duisburg gezielt zu schützen. Mit der Konsequenz zusätzlichen Flächenbedarfs steht das Ziel damit völlig im Gegensatz zu dem nachfolgend eingeführten/überarbeiteten Grundsatz 6.1-2 zur flächensparsamen Siedlungsentwicklung. In diesem Zusammenhang ist es nicht ausreichend, zum Erzielen einer ausgeglichenen und bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung, auf eine langfristig anzustrebende ausgeglichene Flächenbilanz über die Fortschreibung der Regionalpläne zu verweisen. Dies insbesondere, da in der Synopse auf weitere Ausführungen verzichtet wird, wie diese auf Regionalplanebene erfolgen kann.

Darüber hinaus wird in der Zielformulierung noch auf neu entstehende Brachflächen abgestellt, wohingegen in der Erläuterung auf Seite 31 lediglich von Brachflächen gesprochen wird. Damit wäre nicht nur zukünftig ein erheblicher Flächenmehrbedarf zu erwarten, sondern bereits mit Inkrafttreten der 3. Änderung bestehende Bilanzierungen zu aktualisieren. Für Duisburg würde dies auf Basis der Bilanzierung zur FNP-Neuaufstellung ein Bedarf von rund 260 ha zusätzlicher Freirauminanspruchnahme bedeuten.

In der Erläuterung auf Seite 31 wird ebenfalls noch auf das Wasserstraßen-, Hafen und Logistikkonzept des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. März 2016 abgestellt. Dies ist aus Sicht der Stadt Duisburg weder sachgerecht noch fachlich vertretbar, da das inzwischen über 9 Jahre alte Konzept unter Beteiligung der betroffenen Kommunen zu überarbeiten und auch an aktuelle städtebauliche Zielvorstellungen anzupassen ist.

In der Begründung zu Ziel 6.1-1 wird auf Seite 13 auf die Hindernisse bei der Brachflächenentwicklung hingewiesen und als Begründung ausgeführt: „Insbesondere den Kommunen, die über viele Brachflächen verfügen bzw. in denen Brachflächen neu entstehen, sollen weiterhin auch in ausreichendem Maße andere Siedlungsflächen zur Verfügung stehen, um ihre städtebauliche Entwicklung vorantreiben zu können.“ Insbesondere in Duisburg ist vor dem Hintergrund des hohen Gewerbe- und Industrieflächenanteils und des laufenden Strukturwandels regelmäßig auch mit neuen Brachflächen zu rechnen. Dies darf jedoch nicht als Begründung herangezogen werden, zusätzliche Freiflächen in Anspruch zu nehmen. Vielmehr sollte die Unterstützung der Kommunen bei der Reaktivierung von Brachflächen massiv verstärkt und gesetzlich verankert werden.

Trotz der zuvor dargelegten Kritik an der Änderung der Anrechenbarkeit der Brachflächen wird auch von Seiten der Stadt Duisburg die Notwendigkeit der Änderung der bisherigen Regelung gesehen. So wird in der Begründung auf Seite 13 ausgeführt: „In der bisherigen Umsetzung von Ziel 6.1-1 sind bei neu entstehenden Brachflächen in Kommunen, die bereits flächensparend und bedarfsgerecht gemäß Ziel 6.1-1 Siedlungsflächen ausgewiesen haben, unter Umständen Rücknahmen von noch nicht in Anspruch genommenen Siedlungsflächenreserven erforderlich.“ Die bisherige Anrechnung aller brachgefallenen nachnutzbaren Flächen, unabhängig von der Größenordnung, darf aus Sicht der Stadt Duisburg nicht zu einer faktischen Rücknahme von bisher genutzten Wirtschaftsflächen führen, die Chance zum Verzicht auf die Inanspruchnahme von Reserveflächen im Freiraum bleibt davon unbenommen. Gerade der sich in Duisburg abzeichnende Strukturwandel in der Stahlindustrie und das damit verbundene Risiko von Betriebsaufgaben-/verkleinerungen lässt zukünftig neue Brachflächen erwarten. Hier darf es weder zu einem pauschalen Rückbau von Wirtschaftsflächen noch zur reflexartigen Ansiedlung weiterer landesbedeutsamer Logistikbetriebe kommen. Mindestens die Möglichkeit des Erhalts der Wirtschaftsfläche in Anpassung an die örtliche Situation und die kommunalen Planungsziele ist mit der Änderung des LEP zu eröffnen.

Die Änderung wird in der aktuellen Form abgelehnt und ist in Hinblick auf die dargelegten Aspekte anzupassen.

Grundsatz 6.1-2 Flächensparsame Siedlungsentwicklung (5-Hektar-Grundsatz)

Die Wiederaufnahme des 5-ha-Ziels der Landesregierung in den Landesentwicklungsplan ist grundsätzlich zu begrüßen. Gleichwohl gibt die neue Formulierung des Grundsatzes 6.1-2 Anlass zu weiteren Bedenken. Als Grundsatz genießt die „Flächensparsame Siedlungsentwicklung (5-Hektar-Grundsatz)“ ohnehin keine direkte Verbindlichkeit. Die neue Formulierung schwächt die Bedeutung zusätzlich. So heißt es, dass „Regional- und Bauleitplanung (lediglich) darauf hinwirken sollen, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme zeitnah [...] und perspektivisch [...] zu reduzieren.“

Es wird angezweifelt, dass dieser Weg ausreicht, um die Flächenneuanspruchnahme wirksam zu reduzieren, da es an Verbindlichkeit mangelt und gerade in Regionen und Städten

mit hohem Siedlungsdruck von einem hohen Gewicht anderslautender Raumansprüche und einer Nachfrage- und Bedarfsorientierung bei den Siedlungsflächen auszugehen ist. Die Formulierung des Grundsatzes 6.1-2 sollte verbindlicher erfolgen, um den Zielen des Flächensparens auf Landes- und auch Bundesebene gerecht zu werden. Der pauschale Verweis auf zukünftige, weitergehende Maßnahmen ist hier nicht ausreichend.

Grundsatz 6.1-10 Spielräume für die Bauleitplanung

Der neu eingeführte Grundsatz 6.1-10 „Spielräume für die Bauleitplanung“ ist ausdrücklich zu begrüßen. Er führt zu einer höheren räumlichen und zeitlichen Flexibilität kommunaler Planungen.

Aus Sicht der kommunalen Umweltbehörden wird es jedoch als zielführend angesehen, dass diese Flexibilität nicht nur auf den im LEP dargestellten Siedlungsraum beschränkt bleibt, sondern vergleichbar auch für die vorrangig umwelt- und freiraumbezogenen Darstellungen gilt. Nur so kann eine vorsorgende und nachhaltige Entwicklung des Freiraums und die Nutzung seiner räumlich-funktionalen Potenziale gesichert werden. Dies betrifft insbesondere die Aspekte Naturschutz und Biodiversität, Klimaschutz und -anpassung, Luftqualität, Land- und Forstwirtschaft, den Hochwasserschutz und die Wasserwirtschaft sowie soziale und gesundheitliche Aspekte, beispielsweise die Erholung.

Es wird um Prüfung einer Erweiterung des Grundsatzes gebeten.

Grundsatz 7.3-1 Walderhaltung


Die Aufhebung des Ziels 7.3.1 und die Überführung in den Grundsatz 7.3-1 „Walderhaltung“ ist für eine sehr waldarme Kommune wie Duisburg nicht nachvollziehbar. Die Ebene der Landesplanung bietet die Möglichkeit einen verbindlichen Schutz der Restwaldbestände und deren landesweite Vernetzung sicherzustellen und die Grundlagen für eine landesweite Waldvermehrung zu legen (der Grundsatz 7.3-3 ist hierfür nicht ausreichend, da dieser nur die waldarmen Gebiete erfasst). Wälder bieten bedeutende Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen. Sie sind ein entscheidender Faktor bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Positiv zu beurteilen ist die Streichung der Ausnahmeregelung im Grundsatz 7.3-1.

Der Grundsatz zur Walderhaltung sollte als landesplanerisches Ziel beibehalten werden.

Grundsatz 7.5-2 Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen und Betriebsstandorte

Die Streichung des Grundsatzes zur Inanspruchnahme wertvoller landwirtschaftlicher Böden (Grundsatz 7.5-2 „Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen und Betriebsstandorte“) ist aus umweltfachlicher Sicht, insbesondere des Bodenschutzes, abzulehnen.

Die landwirtschaftlichen Böden weisen aufgrund ihrer hohen natürlichen Bodenfruchtbarkeit, ihrer zentralen Rolle bei der Wasserspeicherung und im Nährstoffkreislauf sowie dem Schutz vor Bodenerosion eine hohe Schutzwürdigkeit auf. Sie erfüllen trotz ihrer Überprägung ähnliche Eigenschaften wie natürliche Böden und dienen damit dem allgemeinen Erhalt der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und dessen nachhaltiger Nutzungsfähigkeit. Sie bilden damit eine ohnehin schon knappe Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen.



Die Verfügbarkeit landwirtschaftlicher Flächen ist zudem für die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe von grundlegender Bedeutung. Im regionalen Bezug zu den Siedlungsbereichen ist die landwirtschaftliche Nahrungsmittelproduktion bedeutsam, um Umweltbelastungen zu reduzieren, Ressourcen zu sparen und nachhaltigere Raumstrukturen zu fördern. Die im neuen Grundsatz 7.5-3 aufgenommene Festlegung landwirtschaftlicher Kernräume ist vor diesem Hintergrund unzureichend.

Von der Streichung im Grundsatz 7.5-2 sollte abgesehen werden.

Grundsatz 8.1-13 Landesweites Radvorrangnetz und Radschnellverbindungen

Entsprechend dem o.g. Grundsatz sollen die Trassen für Radschnellverbindungen des Landes gemäß Bedarfsplan und für das landesweite Radvorrangnetz von entgegenstehenden Nutzungen durch die Regional- und Bauleitplanung freigehalten werden. Damit sollen die Trassen zukünftig auf Ebene der Bauleitplanung gesichert werden, was grundsätzlich zu begrüßen ist. Zwar enthält der Bedarfsplan trassenscharfe Darstellungen, da es sich aber nicht um untersuchte Trassen handelt und die Umsetzbarkeit unklar ist, sind hier im Weiteren Konkretisierungen erforderlich, die auch eine Anpassung des Verlaufs notwendig machen können. Zur Vermeidung unnötiger Abwägungserfordernisse, sollte mindestens in den Erläuterungen auf die Notwendigkeit weiterer Anpassungen hingewiesen werden.