

3. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW für eine nachhaltigere Flächenentwicklung

Stellungnahme der Stadt Rheinberg:

Die Stellungnahme der Stadt Rheinberg beschränkt sich auf die wesentlichen geplanten Änderungen des LEP, von denen die Stadt Rheinberg unmittelbar berührt ist. Daher ist eine Stellungnahme zu den Festlegungen bzgl. der Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben sowie der Nutzung von Kraftwerkstandorten für den Aufbau einer zukunftsorientierten Infrastruktur entbehrlich. Schwerpunkt der Stellungnahme bilden die geänderten Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe, da die Stadt Rheinberg bekanntermaßen massiv vom Kiesabbau betroffen ist.

Für eine bessere Übersichtlichkeit werden die wesentlichen Planinhalte zu jedem Punkt vorab zusammenfassend dargestellt und der entsprechenden Stellungnahme gegenübergestellt:

Themenbereich Siedlungsentwicklung

Ziele 2-3 „Siedlungsraum und Freiraum“ und 2-4 „Entwicklung der Ortsteile im Freiraum“

Durch die Änderung des Ziels 2-3 und die Wiedereinführung des Ziels 2-4 reagiert die Landesregierung auf die Entscheidung des OVG NRW vom 21.03.2024 (Urteil 11 D 133/20.NE), mit der u. a. die entsprechenden Ziele der 1. LEP-Änderung für unwirksam erklärt worden waren. Mit Ziel 2-3 werden im Wesentlichen die ursprünglich verworfenen Ausnahmen für eine flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung im Freiraum nunmehr erneut eingeführt. Insbesondere sollen bauliche Anlagen der Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz sowie im Rettungsdienst wieder ausnahmsweise im regionalplanerisch festgelegten Freiraum zulässig sein.

Darüber hinaus soll mit Ziel 2-4 in kleineren Ortschaften mit weniger als 2.000 Einwohnern, in denen bislang kein Allgemeiner Siedlungsbereich (ASB) ausgewiesen werden konnte, eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung auch für die nicht bereits ansässige Bevölkerung und eine Verlagerung von Betrieben möglich sein. Zudem wird gewährleistet, dass derartige Ortsteile zukünftig bedarfsgerecht auch als ASB regionalplanerisch gesichert werden können, soweit ein hinreichend vielfältiges Infrastrukturangebot zur Grundversorgung sichergestellt wird.

Stellungnahme der Stadt

Die Änderung des Ziels 2-3 „Siedlungsraum und Freiraum“ und die Wiedereinführung des Ziels 2-4 „Entwicklung der Ortsteile im Freiraum“ werden seitens der Stadt Rheinberg ausdrücklich begrüßt und entsprechen den u.a. bereits in den Beteiligungsverfahren der Jahre 2014 und 2018 geäußerten Forderungen der Stadt Rheinberg, den kommunalen Planungsspielraum zu erhöhen und ländliche Räume zu stärken. Positiv ist insbesondere die Erweiterung auf den Bedarf der auch nicht bereits ansässigen Bevölkerung und der vorhandenen Betriebe. Denn in großen, dünnbesiedelten Flächengemeinden gibt es Ortsteile mit weniger als 2.000 Einwohner*innen, die eine Versorgungs-funktion für andere, noch kleinere Ortsteile übernehmen. Zur Sicherung des vorhandenen Angebots an Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen in diesen versorgenden Ortsteilen muss eine potenzielle Siedlungsentwicklung – auch im Außenbereich – zugestanden werden, die über den Eigenbedarf der Einwohner*innen dieser Ortsteile hinausgeht. Damit erhalten die Kommunen, insbesondere auch die Stadt Rheinberg, wieder mehr Handlungs- und Entscheidungsspielräume für die kleinen Ortsteile und damit eine Stärkung der Planungshoheit.

Die wieder aufgenommene Ausnahme für die Siedlungsentwicklung im Freiraum hinsichtlich baulicher Anlagen der Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz trägt ebenfalls der Realität im ländlichen Raum und gerade auch in den Ortsteilen Rheinbergs Rechnung und wird daher gleichfalls ausdrücklich befürwortet.

Ziel 6.1-1 „Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung“, Grundsatz 6.1-8 „Wiedernutzung von Brachflächen“

Durch die Änderung des Ziels 6.1-1 „Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung“ sollen Brachflächen zukünftig nicht mehr auf den planerischen Siedlungsflächenbedarf angerechnet werden. Neu entstehende Brachflächen sind nicht mehr an anderer Stelle durch Rücknahmen von bisher in Regional- oder Flächennutzungsplänen für Siedlungszwecke vorgehaltene Flächen auszugleichen. Außerdem wird die Wiedernutzung von (ursprünglich industriell genutzten) Brachflächen für ebensolche erleichtert. Dies erfolgt durch Ergänzung des betreffenden Ziels in Form eines Grundsatzes (6.1-8). Mit der Änderung reagiert der Plangeber auf eine Entwicklung, wonach in der Vergangenheit vielfach Brachflächen für Wohnzwecke umgewidmet wurden, was danach oft zu einer Neuansiedlung von Gewerbe- und Industriegebieten auf Außenbereichsflächen geführt hat.

Stellungnahme der Stadt

Vom Grundsatz her sind diese Neufassungen aus Sicht der Stadt Rheinberg zu begrüßen. Der Grundsatz 6.1.8 befördert insbesondere eine flächensparende Siedlungsentwicklung gemäß der Prämisse „Innenentwicklung“ vor „Außenentwicklung“. Auch die Änderung, dass neu entstehende Brachflächen kein Rücknahmeerfordernis von bereits regionalplanerisch gesicherten Siedlungsflächenreserven mehr auslösen, ist angemessen und eröffnet größere Handlungsoptionen für die Kommunen. Kritisch ist hingegen zu beurteilen, dass auch bestehende Brachflächen bei der Siedlungsflächenbedarfsberechnung künftig nicht mehr pauschal anzurechnen sind. Dadurch besteht die Gefahr, einer stärkeren Ausrichtung auf die Neuinanspruchnahme bislang un bebauter Flächen, was die Ziele zur Reduzierung des Flächenverbrauchs wiederum konterkarieren könnte. Hier fordert die Stadt Rheinberg eine Konkretisierung der Regelung mit welcher „über die Fortschreibung der Regionalpläne langfristig wieder eine ausgeglichene Flächenbilanz erreicht wird“, um eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu gewährleisten sowie eine differenziertere Aussage zur (Nicht-)Berücksichtigung bestehender Brachflächen in der Bedarfsrechnung. Darüber hinaus wird eine stärkere Unterstützung seitens der Landesebene gefordert, um Hemmnisse der Brachflächenentwicklung abzubauen, etwa durch die verstärkte Auflage von entsprechenden Förderprogrammen.

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

Im Rahmen der 1. LEP-Änderung war der noch als „Leitbild flächensparende Siedlungsentwicklung“ betitelte Grundsatz 6.1-2 gestrichen worden. Er ist seit der Rechtskraft des OVG NRW-Urteils vom 21.03.2024 wieder rechtswirksam. Der Grundsatz richtete sich an die Regional- und Bauleitplanung, um das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis (aus damaliger Sicht) 2020 auf fünf Hektar und langfristig auf „Netto-Null“ zu reduzieren. Der Grundsatz soll nun neu gefasst werden, um den Zeithorizont und den Indikator Siedlungs- und Verkehrsfläche an die aktuellen Rahmenbedingungen anzupassen. Um zeitnah eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu erwirken, werden die sechs Planungsregionen nunmehr aufgefordert, hierfür mit den Kommunen Konzepte und Maßnahmen zu erarbeiten. Die Änderung zielt darauf ab, mit flexibleren Instrumenten die Reduktion der täglichen Flächenneuanspruchnahme auf 5 Hektar pro Tag zu erreichen. Die Wahl möglicher Konzepte und Maßnahmen bleiben der Regionalplanung in Abstimmung mit den Kommunen überlassen; in den Erläuterungen zum Grundsatz 6.1-2 werden jedoch beispielhaft Maßnahmentypen empfohlen. In der Langfristperspektive soll eine vollständige Flächenkreislauf-wirtschaft erreicht werden.

Stellungnahme der Stadt

Prinzipiell befürwortet die Stadt Rheinberg das übergeordnete Ziel des 5-Hektar-Grundsatzes, den täglichen Flächenverbrauch in Nordrhein-Westfalen drastisch zu reduzieren. Der Schutz wertvoller Freiräume und Agrarflächen ist auch für die Stadt Rheinberg von größter Bedeutung. Eine nachhaltige Entwicklung ist ohne eine signifikante Reduzierung des Flächenverbrauchs nicht denkbar. Allerdings werden bei der pauschalen Anwendung dieses Grundsatzes auf alle Kommunen in NRW – unabhängig von ihrer Struktur und den spezifischen

Entwicklungserfordernissen – erhebliche Probleme und Risiken für ländliche Räume befürchtet. Der 5-Hektar-Grundsatz geht von einem Vorrang der Innenentwicklung aus, die wie oben bereits erwähnt, auch grundsätzlich befürwortet wird. Während dies in hochverdichteten städtischen Räumen oft realisierbar ist, stoßen ländlich strukturierte Kommunen jedoch hierbei an Grenzen bei der Nachverdichtung oder Umnutzung von Bestandsimmobilien. Der Grundsatz sollte so angepasst werden, dass er die spezifischen Potenziale und Herausforderungen der ländlichen Räume angemessen abbildet und eine zukunftsfähige Entwicklung für alle Regionen Nordrhein-Westfalens ermöglicht. Statt einer pauschalen 5-Hektar-Obergrenze wäre eine regionale Differenzierung sinnvoll, die eine entsprechende Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, struktureller Gegebenheiten und Entwicklungspotenziale sicherstellt. Die Möglichkeit zur Übertragung von Flächenkontingenten innerhalb von Regionen oder Kreisen sollte dabei explizit zugelassen werden.

Der im Grundsatz 6.1-2 aufgezeigte Weg einer flexibilisierten Herangehensweise zur Sicherstellung einer nachhaltigeren Flächenentwicklung wird grundsätzlich begrüßt, es bleibt abzuwarten, wie der Regionalverband Ruhr als Träger der Regionalplanung hier auf die Kommunen zugeht.

Grundsatz 6.1-10 „Spielräume für die Bauleitplanung“

Der neue Grundsatz 6.1-10 „Spielräume für die Bauleitplanung“ zielt auf eine anpassungsfähigere Entscheidung der räumlichen Verteilung einer bedarfsgerechten Siedlungsflächenentwicklung auf den nachfolgenden Planungsebenen ab. Mit welchen Instrumenten diese räumlichen Spielräume ausgefüllt werden, wird in der Festlegung allerdings offengelassen. Die Erläuterungen zum Grundsatz nennen die sog. „Flex-Modelle“, „Sondierbereiche“, „Bedarfskonten“ oder „virtuelle Gewerbeflächenpools“.

Stellungnahme der Stadt

Der neue Grundsatz entspricht Forderungen, die die Stadt Rheinberg bereits seit Jahren, immer wieder vorbringt und wird daher ausdrücklich begrüßt. Für die weitere Entwicklung der Kommunen ist eine Flexibilisierung der räumlichen Verortung potenzieller Siedlungsflächen dringend indiziert, um planerische Spielräume für eine räumlich und zeitlich flexiblere Baulandentwicklung zu gewinnen. Genau diese Erforderlichkeit einer flexiblen Herangehensweise ist im Grundsatz 6.1-10 treffend wiedergegeben, indem die bei der Bauleitplanung wiederkehrenden Herausforderungen, wie mangelnde oder rasch wechselnde Flächenverfügbarkeiten, geänderte Eigentümerinteressen, konkrete Flächenanfragen von Investoren, Erweiterungs- und Verlagerungswünsche ansässiger Betriebe oder unvorhersehbare fachrechtliche Restriktionen explizit benannt werden. Daher werden der neue Grundsatz und die aufgeführten Instrumente ausdrücklich befürwortet. Auch hier bleibt abzuwarten, wie der Regionalverband Ruhr diesen Grundsatz umsetzen wird.

Ziel 6.5-2 „Standorte des großflächigen Einzelhandels mit zentralrelevanten Kernsortimenten nur in zentralen Versorgungsbereichen“

Die Änderung des Ziels 6.5-2 Standorte des großflächigen Einzelhandels mit zentralrelevanten Kernsortimenten betrifft die Darstellung von Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) mit nahversorgungsrelevanten Kernsortimenten (z. B. Supermärkte oder Drogerien) außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen. Entsprechende Ansiedlungen sind im Rahmen der Bauleitplanung zukünftig auch dann möglich, wenn eine Ausweisung innerhalb von zentralen Versorgungsbereichen aus siedlungsstrukturellen Gründen nicht nur nicht möglich, sondern auch nicht sinnvoll ist. Die Änderung führt dazu, dass sich siedlungsstrukturelle Gründe nicht unmittelbar aus dem zentralen Versorgungsbereich selbst ergeben müssen, sondern diese auch außerhalb liegen und dadurch eine wohnortnahe Versorgung erschweren können.

Stellungnahme der Stadt

Die Stadt Rheinberg begrüßt die im Entwurf zu Ziel 6.5.-2 formulierte erweiterte Fassung der Ausnahmeregel vom sog. Integrationsgebot. Gerade in ländlich strukturierten Kommunen wie der Stadt Rheinberg, die zum einen nur über wenige zentrale Versorgungsbereiche bzw. „solitäre Nahversorgungsstandorte“ mit häufig kleinteiliger Parzellierung verfügen und sich durch eine disperse Siedlungsstruktur mit hohen räumlichen Distanzen auszeichnen, kann die Flexibilisierung wesentlich dazu beitragen, die Nahversorgungssituation adäquat und rechtssicher zu gewährleisten.

Themenbereich Freiraumentwicklung

Ziel 7.2-3 „Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Bereichen für den Schutz der Natur“

Das neu gefasste Ziel 7.2-3 „Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Bereichen für den Schutz der Natur“ wird so geändert, dass die mögliche Inanspruchnahme von regionalplanerisch festgelegten Bereichen zum Schutz der Natur (BSN) auf Verkehrs-, Ver- und Entsorgungstrassen mit einem gesetzlich geregelten überragenden öffentlichen Interesse eingegrenzt wird. Für die Festlegung von Windenergiebereichen und die Errichtung einzelner Windenergieanlagen bleiben die Regelungen des Kapitels 10.2 des LEP zur Errichtung von Windenergieanlagen in Teilen der BSN unberührt.

Stellungnahme der Stadt

Die gegenüber der bisherigen Formulierung mit der geplanten Änderung des Ziels 7.2-3 einhergehende deutliche Beschränkung der Fälle, für die eine Inanspruchnahme von BSN ausnahmsweise möglich ist, wird seitens der Stadt Rheinberg befürwortet, da sie der Bedeutung für Natur und Landschaft und dem Schutz dieser sensiblen Bereiche Rechnung trägt.

Grundsatz 7.3-1 „Walderhaltung“, Grundsatz 7.3-2 „Festlegung von Waldbereichen in Regionalplänen“, Ziel 7.3-3 „Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Waldbereichen“, Grundsatz 7.3-4 „Alternativenprüfung Betriebserweiterungen“

Das ursprüngliche Ziel 7.3-1 „Walderhaltung und Waldinanspruchnahme“ soll in den neu formulierten Grundsatz 7.3-1 „Walderhaltung“ umgewandelt, die Grundsätze 7.3-2 „Festlegung von Waldbereichen in Regionalplänen“, das Ziel 7.3-3 „Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Waldbereichen“ und der Grundsatz 7.3-4 „Alternativenprüfung Betriebserweiterungen“ sollen hingegen neu eingeführt werden. Auslöser dieser Änderungen ist das Urteil des BVerwG vom 10.11.2022, wonach das derzeitige Ziel 7.3-1 aufgrund seiner Unbestimmtheit nicht als Ziel der Raumordnung, sondern nur noch als der Abwägung zugänglicher Grundsatz der Raumordnung zu bewerten ist. Der Grundsatz 7.3-1 zielt darauf ab, den Schutz aller Waldflächen zu stärken. Nach Grundsatz 7.3-2 können zukünftig auch Waldentwicklungsflächen in regionalplanerisch festgelegte Waldbereiche einbezogen werden. Durch das neue Ziel 7.3-3 wird die Ausnahmvorschrift für die regionalplanerischen Waldbereiche eingeschränkt, ähnlich der entsprechenden Regelungen zu den BSN (s.o.). Die mögliche Waldinanspruchnahme wird auf Verkehrs-, Ver- und Entsorgungstrassen beschränkt, die i.d.R. ein überragendes öffentliches Interesse besitzen müssen. Auch hier bleiben für die Festlegung von Windenergiebereichen und die Errichtung einzelner Windenergieanlagen die Festlegungen des Kapitels 10.2 des LEP unberührt.

Stellungnahme der Stadt

Auch wenn die Stadt Rheinberg aufgrund ihrer Waldarmut kaum von den Festlegungen betroffen ist, so werden die Änderungen grundsätzlich begrüßt. Insbesondere die Beschränkung der Vorhaben, für die eine Inanspruchnahme von Waldbereichen ausnahmsweise möglich ist, wird befürwortet, da der sensible Charakter dieses ökologisch wertvollen Naturraums mit seinen vielschichtigen Funktionen weitaus besser gesichert werden kann als nach der bisherigen Regelung.

Themenbereich Hochwasserschutz

Grundsatz 7.4-8 „Berücksichtigung potenzieller Überflutungsgefahren“

Die Änderung des Grundsatzes 7.4-8 „Berücksichtigung potenzieller Überflutungsgefahren“ basiert auf dem am 01.09.2021 in Kraft getretenen Bundesraumordnungsplan Hochwasser (BRPH). Räumlich bezieht sich der Grundsatz auf Risikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten, in denen Extremhochwasser auftreten kann. Dabei sollen die für die Bauleitplanung geltenden Vorsorgeerwägungen des Wasserhaushaltsgesetzes (§ 78 b) bereits auf der Ebene der Regionalplanung berücksichtigt werden. Demnach ist der Schutz von Leben und Gesundheit und die Vermeidung erheblicher Sachschäden bereits in die regionalplanerische Abwägung zur Ausweisung neuer Siedlungsgebiete oder Bereiche mit empfindlicher Infrastruktur einzustellen.

Stellungnahme der Stadt

Auch diese Neuregelung wird seitens der Stadt Rheinberg befürwortet. Auch wenn sie kaum mehr als eine Hinweisfunktion ausübt – erst insbesondere im Rahmen der nachfolgenden, konkretisierenden Bauleitplanung sind konkrete Festsetzungen zum Schutz der zukünftigen Nutzung zu treffen –, so ist es dennoch unerlässlich, bereits auf der übergeordneten Planungsebene potenzielle Überflutungsgefahren im Rahmen des voranschreitenden Klimawandels aufzuzeigen und bei der Festlegung neuer Siedlungsbereiche grundsätzlich zu berücksichtigen.

Themenbereich Landwirtschaft

7.5-2 Grundsatz „Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen und Betriebsstandorte“, Grundsatz 7.5-3 „Festlegung Landwirtschaftlicher Kernräume“

Im Grundsatz 7.5-2 „Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen und Betriebsstandorte“ wird das Verbot, landwirtschaftlich besonders geeignete Böden für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch zu nehmen, gestrichen. Dieses lebt in dem neuen Grundsatz 7.5-3 wieder auf. Demnach sollen die in den Regionalplänen festzulegenden neuen Vorbehaltsgebiete „Landwirtschaftliche Kernräume“ für eine der landwirtschaftlichen Nutzung entgegenstehende Nutzung, wie z.B. für Siedlungs- und Verkehrszwecke, möglichst nicht in Anspruch genommen werden. Zu diesen Kernräumen zählen Bereiche, die aufgrund ihrer hohen landwirtschaftlichen Ertragskraft und Bodenfruchtbarkeit (Bodenwertzahl ab 55) oder ihrer besonderen agrarstrukturellen Eigenschaften eine besondere Bedeutung für die Landwirtschaft aufweisen. Die Festlegungen des Kapitels 10.2 zur Nutzung von Wind- und Solarenergie bleiben hiervon unberührt. Nach Grundsatz 10.2-16 sollen jedoch in landwirtschaftlichen Kernräumen nur Agri-PV-Anlagen planerisch zugelassen werden. Darüber wird in den Erläuterungen zu 7.5-2 explizit darauf hingewiesen, dass die Errichtung von Gewächshäusern und dazugehörigen Nebenanlagen dem Erhalt landwirtschaftlicher Fläche nicht entgegenstehen.

Stellungnahme der Stadt Rheinberg

Die Klarstellung, dass Gewächshausanlagen dem Ziel des Erhalts landwirtschaftlich genutzter Flächen als Grundlage der Nahrungsmittelproduktion nicht entgegenstehen, ist nachvollziehbar, insbesondere, wenn diese in landwirtschaftliche Betriebsstrukturen eingebunden sind. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass derartige Gewächshausanlagen mit erheblichen Eingriffen in den Freiraum (Versiegelung und Landschaftsbild) verbunden sind. Ihre Einordnung sollte daher präzisiert und dem geltenden Planungsrecht angepasst werden. Das bedeutet, dass die Erläuterungen dahingehend zu ändern sind, dass es sich bei der erstmaligen Versiegelung landwirtschaftlicher Nutzfläche durch Gewächshäuser und dazugehöriger Nebenanlagen um Nutzungen handeln muss, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 Baugesetzbuch privilegiert im Außenbereich zulässig sind.

Der neue Grundsatz 7.5-3 berücksichtigt die Bedeutung hochwertiger landwirtschaftlicher Nutzflächen, indem durch die Festlegung landwirtschaftlicher Kernräume gezielt Schutzmechanismen

etabliert werden sollen. Dies dient der Wahrung produktiver Agrarstandorte und der langfristigen Versorgungssicherheit und wird seitens der Stadt Rheinberg ausdrücklich begrüßt. Allerdings besteht das Risiko, dass außerhalb der neu zu definierenden Kernräume wertvolle landwirtschaftliche Flächen mittelbar an Bedeutung verlieren. Auch wenn eine differenzierte Betrachtung vorgesehen ist, bleibt abzuwarten, inwiefern die Umsetzung flexibel genug sein wird, um eine pauschale Abwertung anderer Flächen zu verhindern. Darüber hinaus entsteht durch die Änderung des Grundsatzes 7.5-2 und die Einführung des neuen Grundsatzes 7.5-3 eine zeitlich bedingte Regelungslücke, da die Umsetzung des neuen Grundsatzes eine Änderung der Regionalpläne erfordert, der Grundsatz des Erhalts wertvoller landwirtschaftlicher Flächen aus dem bisherigen Grundsatz 7.5-2 jedoch unmittelbar mit Rechtskraft der 3. Änderung entfällt. Insofern ist zeitweise kein wirksamer Schutz hochwertiger Agrarflächen gegenüber konkurrierenden Nutzungsansprüchen (z.B. Rohstoffsicherung) gegeben. Hier wird eine klare Übergangsregelung gefordert, die den entsprechenden Schutz auch in der Übergangszeit gewährleistet.

Außerdem fordert die Stadt Rheinberg, dass die Festlegung der landwirtschaftlichen Kernräume nicht nur aus dem Flächenangebot des allgemeinen Freiraums erfolgt, sondern auch Freiraumbereiche/-funktionen für zweckgebundene Nutzungen berücksichtigt werden, sofern nicht bereits entgegenstehende Genehmigungen oder Erlaubnisse vorliegen. Insbesondere im Hinblick auf die Sicherung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen im Verhältnis zur Sicherung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen liegt hier ein Verstoß gegen das Raumordnungsgesetz vor, demnach beide Belange gleichwertig in die Abwägung einzustellen ist. Durch die erstmalige Einführung der landwirtschaftlichen Kernräume ist der Träger der Regionalplanung nunmehr in der Pflicht, das jeweilige räumliche Gesamtkonzept für beide Belange neu herzuleiten und untereinander abzuwägen. Eine Vorabfestlegung und unzulässige Beschränkung seitens der Landesplanung auf die Flächen im allgemeinen Freiraum bewirkt insofern einen Abwägungsmangel auf die darauf aufbauenden gesamtäumlichen Konzepte auf der Ebene der Regionalplanung.

Themenbereich Verkehrsentwicklung

Grundsatz 8.1-1 „Grundsatz Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung“, 8.1-13 „Grundsatz Landesweites Radvorrangnetz und Radschnellverbindungen“

Der geltende Grundsatz 8.1-1 Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung sieht vor, dass siedlungsräumliche und verkehrsinfrastrukturelle Planungen aufeinander abgestimmt werden sollen. Er soll nun um die Pflicht der Gemeinden ergänzt werden, in zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereichen den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sowie Angebote der weiteren Verkehrsmittel des Umweltverbundes gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV) vorrangig zu entwickeln. Die Änderung verfolgt das Ziel einer Stärkung des ÖPNV und der Radmobilität gegenüber dem MIV. Dabei soll der Siedlungsraum zur Sicherstellung der Mobilität mit dem Fahrrad an ein hierarchisches Radverkehrsnetz angebunden werden. Dies wird ergänzt durch den neuen Grundsatz 8.1-13, der auf den von der Landesregierung zu erarbeitenden Bedarfsplan Radschnellverbindungen sowie ein landesweites Radvorrangnetz nach Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz NRW (FaNaG NRW) abstellt. Durch den neu eingeführten Grundsatz werden insoweit keine neuen Radschnellverbindungen festgelegt, sondern auf den Bedarfsplan Radschnellverbindungen verwiesen, der entsprechende Trassen planerisch festlegt. Der Bedarfsplan soll ein Netz von möglichst direkt geführten Verbindungen als Grundlage für die Realisierung bedarfsgerecht ausgebauter Radverkehrsanlagen zwischen zentralen Orten definieren. Damit möchte das Land einen signifikanten Beitrag zur Verkehrswende leisten und das Fahrrad zu einer echten Alternative im Alltagsverkehr befördern. Land und Kommunen sollen diese Zielsetzungen in den jeweiligen Planungen berücksichtigen.

Stellungnahme der Stadt Rheinberg

Die Stadt Rheinberg begrüßt, dass in zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereichen der ÖPNV sowie Angebote der weiteren Verkehrsmittel des Umweltverbundes gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV) vorrangig entwickelt werden sollen. Dies entspricht den Bemühungen der Stadt Rheinberg, die „Verkehrswende“ zu forcieren. Damit die Kommunen diese Aufgaben

bewältigen können, wird angeregt, sie durch entsprechende finanzielle Fördermittel des Landes zu unterstützen und einen Mechanismus zu entwickeln, der das Land in die Pflicht nimmt, die Umsetzung entsprechender Maßnahmen entlang von überörtlichen Verkehrswegen, insbesondere solcher in der Straßenbaulast des Landes, prioritär zu verfolgen.

Ausdrücklich befürwortet wird darüber hinaus, dass die Landesregierung einen Bedarfsplan Radschnellverbindungen und ein landesweites Radvorrangnetz erarbeitet, wobei auch die Umsetzung von Maßnahmen an überörtlichen Verkehrswegen forciert werden muss.

Themenbereich Rohstoffsicherung

Ziel 9.2-1 „Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe“, Ziel 9.2-2 „Versorgungszeiträume“, Ziel 9.2-3 „Fortschreibung“, Ziel 9.2-4 „Degressionspfad für die Sicherung nichtenergetischer Rohstoffe (Kies und Sand)“

Hinsichtlich des Rohstoffabbaus von Kies und Sand werden die bestehenden Ziele 9.2-1, 9.2-2 und 9.2-3 geändert und das neue Ziel 9.2-4 „Degressionspfad zur Sicherung nichtenergetischer Rohstoffe“ eingeführt. Die Änderung in Ziel 9.2-1 ist lediglich eine redaktionelle Anpassung an die geänderte Terminologie des Raumordnungsgesetzes, die den bisher verwendeten Begriff der „Vorranggebiete mit Wirkung von Eignungsgebieten“ durch „Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung“ ersetzt. Beides bezeichnet die sog. Konzentrationswirkung, die regelt, dass Abgrabungen i.d.R. nur in regionalplanerisch festgesetzten „Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB)“ stattfinden können. In den geänderten Zielen 9.2-2 und 9.2-3 werden zum einen die Versorgungszeiträume von 25 Jahren wieder auf 20 Jahre sowie die Zeiträume für die Fortschreibung von 15 auf 10 Jahre reduziert. Jedoch wird weiterhin der Begriff „bedarfsgerechte“ Versorgungszeiträume verwendet. Zum anderen werden die Methoden und Hintergründe des landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes ausführlicher als im rechtswirksamen LEP erläutert.

Mit dem neuen Ziel 9.2-4 „Degressionspfad für die Sicherung nichtenergetischer Rohstoffe (Kies und Sand)“ wird neben dem Monitoring, das die Entwicklung des bisherigen Abgrabungsgeschehens räumlich erfasst und auswertet, eine Prognose zu den Einsparmöglichkeiten bei Kies und Sand (Degressionspfad) eingeführt. Die Regionalplanung erhält damit die Vorgabe, bei der Rohstoffsicherung für Kies und Sand Einsparpotenziale bei Primärrohstoffen stärker als bisher zu berücksichtigen. Dies soll dem Schutz von Menschen, Landschaft und Natur zugutekommen und das Abbaugeschehen schrittweise reduzieren.

Neben der reinen Einsparmöglichkeit von neuen Flächeninanspruchnahmen zielt das neue Ziel 9.2-4 vor allem auf die Berücksichtigung weiterer Potenziale durch Recyclingprozesse und rohstoffsparende Bauweisen ab. Auf der Grundlage eines darauf aufbauenden neuen Rohstoffmonitorings sollen zukünftig Degressionsfaktoren in die Berechnung der Bedarfe einfließen und den Regionalplanungsbehörden zur landeseinheitlichen Anwendung vorgegeben werden.

Stellungnahme der Stadt Rheinberg

Die Änderung des Ziels 9.2.1 „Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe“ wird begrüßt. Die Formulierung „Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung“ trägt zur Klarstellung bei, dass der Abbau der Rohstoffe i.d.R. nur innerhalb der regionalplanerisch entsprechend festgelegten Bereiche erfolgen darf.

Ausdrücklich kritisiert werden hingegen die geänderten Ziele zu den Versorgungszeiträumen und der Fortschreibung. Das Abgrabungsmonitoring als Basis für die Bedarfsberechnung der BSAB betrachtet nach wie vor (nur) rückwirkende Zeiträume und basiert auf Luftbildauswertungen, die die außerhalb der BSAB fachrechtlich genehmigten bzw. planfestgestellten Abgrabungen hinsichtlich der verfügbaren Volumina unberücksichtigt lässt. In Folge dieser einseitigen (alleiniger Blick auf die Vergangenheit) und undifferenzierten Betrachtungsweise werden verfälschte (höhere) Festlegungsbedarfe und damit ein Abwägungsdefizit generiert. Diese Vorgehensweise ist

dringend zu differenzieren. Die Stadt Rheinberg hat im Rahmen des Aufstellungsverfahrens zum Regionalplan Ruhr mehrfach kritisch u.a. zum Abgrabungsmonitoring, der Bedarfsermittlung und der Festlegung der Versorgungszeiträume Stellung genommen; in diesem Zusammenhang wird auf das gemeinsam mit einigen Nachbarkommunen gewonnene Klageverfahren gegen den LEP NRW sowie das noch anhängige Klageverfahren gegen den aktuellen Regionalplan Ruhr hingewiesen.

Darüber hinaus fordert die Stadt Rheinberg, im LEP verbindlich festzulegen, dass das Planungstool zur Festlegung und Beurteilung der BSAB durch die Regionalplanbehörden entsprechend dem Abgrabungsmonitoring transparent darzulegen ist. Derzeit sind die auf dem Abgrabungsmonitoring aufbauenden Prozesse und Hilfsmittel, die eingesetzten Datenmodelle, Bewertungsmaßstäbe und methodischen Grundlagen lediglich namentlich beschrieben. Die Nachvollziehbarkeit und die Möglichkeit, die getroffenen planerischen Abwägungsentscheidungen zu überprüfen, sind kaum gegeben. Die Neuaufstellung des Regionalplans Ruhr hat deutlich gezeigt, dass diese Defizite in der Tat zu schwerwiegenden Mängeln bei der Herleitung und Konzeptionierung der Flächenkulisse für die Festlegung der BSAB führen.

Hinsichtlich der Fortschreibung (Ziel 9.2-3) fordert die Stadt Rheinberg, dass die Einführung des Degressionsfaktors unmittelbare Auswirkungen auf die Abgrabungskulisse haben muss. Zum einen sind bei der Feststellung der Übererfüllung der Sicherung von Rohstoffvorkommen bzw. der Versorgungszeiträume entsprechende Rücknahmen von Flächenfestlegungen vorzunehmen; insofern ist die Empfehlung zu streichen, die BSAB-Festlegungen als strategische Reserve bei einer Übererfüllung der Versorgungszeiträume beizubehalten. Weiterhin ist ein Passus aufzunehmen, dass eine Übererfüllung der Versorgungszeiträume eine Rücknahme der BSAB-Festlegungen auslösen muss (Anpassungspflicht). Die mit der Einführung von Ziel 9.2-4 (Degressionspfad) verfolgte Absicht, die Flächeninanspruchnahme durch Rohstoffgewinnung zu reduzieren, würde ansonsten konterkariert. Zum anderen muss klargestellt werden, dass ein schnellerer Abbau keine beschleunigte Neuausweisung nach sich zieht, d.h. die Fortschreibung der BSAB hat erst zum Ablauf des Versorgungszeitraums zu erfolgen, welcher mit Hilfe des Degressionsfaktors ermittelt wurde. Wenn der Abbau schneller erfolgt, muss dies unweigerlich eine Verknappung der verfügbaren Rohstoffe für den restlichen Versorgungszeitraum zur Folge haben („Temporärfaktor“ gem. § 7 Abs. 1 Raumordnungsgesetz). Nach der Regelung des vorliegenden LEP-Entwurfs wären die Regionalplanungsbehörden verpflichtet, lediglich früher als bei der Fortschreibung prognostiziert, neue BSAB-Festlegungen zu treffen, sollte sich ein schnellerer Verbrauch abzeichnen. Auch dies konterkariert die – vermeintliche – Absicht zur Reduzierung des Abbaugeschehens. Eine ernste Zielsetzung der Landesregierung kann hier insoweit nicht erkannt werden.

Bzgl. der Einführung des neuen Ziels 9.2.-4 (Degressionspfad) sieht sich die Stadt Rheinberg zwar in ihren jahrelangen Forderungen bzgl. der Einführung eines Degressionspfads zum Kiesabbau bestätigt und begrüßt grundsätzlich, dass das Land diese wichtige Thematik endlich aufgegriffen hat – wenn auch vermutlich nur als Reaktion auf das Urteil des OVG vom 03.05.2022 (11 D 135/20.NE), das die Stadt Rheinberg mit den angrenzenden Nachbarkommunen erwirkt hat. Die Erwartungen, die die Stadt Rheinberg auch aufgrund der vollmundigen Ankündigungen im Vorfeld der vorgelegten Änderungen an die Neuregelungen hatte, sind indes nicht erfüllt worden. Zwar wird die grundsätzliche Problemlage erkannt, so wird etwa ausgeführt, dass Flächen und Rohstoffvorkommen endliche Ressourcen sind, die nachhaltig und zukunftsweisend genutzt werden müssen, dass die Gewinnung von Kies und Sand in Konkurrenz zu anderen Flächennutzungsansprüchen steht und bei Nassauskiesungen Wasserflächen zurückbleiben, die in den betroffenen Gemeinden für unterschiedliche Nutzungen u.a. für die Landwirtschaft nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen und dass damit der sachgerechten Ermittlung der quantitativen Flächenbedarfe für die Sicherung von Rohstoffabbaubereichen eine zentrale Rolle zukommt. Zu begrüßen ist auch das formulierte Ziel eines schrittweisen Absenkens des Rohstoffverbrauchs, um die notwendige Flächeninanspruchnahme durch weitere Abgrabungsbereiche zu reduzieren; in der Ausführung sind die Regelungen jedoch nur mangelhaft:

Die konkrete Herleitung, Ausgestaltung und Berechnung des Degressionsfaktors ist nicht in der Begründung zu Ziel 9.2-4 enthalten. Er soll in einem gesonderten Verfahren außerhalb des LEP

erarbeitet und im Rahmen des zukünftigen Rohstoffmonitorings per Erlass festgelegt werden. Somit sind diese Teile der Regelung auch nicht Gegenstand des Beteiligungsverfahrens, sodass weder die Öffentlichkeit noch die betroffenen Fachbehörden hierzu Stellung nehmen und ihre Belange einbringen können. Diese Vorgehensweise lässt einen schwerwiegenden Abwägungsmangel vermuten, da Zielformulierungen eindeutig formuliert und in der Herleitung endabgewogen sein müssen. Der Verweis auf einen außerhalb des LEP-Änderungsverfahrens zu entwickelnden Degressionsfaktor wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Ähnlich der in Ziel 9.2.2 getroffenen Formulierungen zum Abgrabungsmonitoring wird daher gefordert, dass die wesentlichen Faktoren, die in die Ermittlung einfließen, wie Recycling- und Substitutionsquote, Bauintensität und andere gesellschaftliche und wirtschaftliche Faktoren wie Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum erläutert sowie die mit der Berechnung beauftragte Institution benannt werden.

Grundsätzlicher Kritikpunkt an der Zielfestlegung 9.2-4 ist, dass hier kein wirklicher Degressionspfad beschrieben wird, sondern lediglich ein Faktor, der die Bedarfs-Prognose für die Festlegungsbedarfe von BSAB, d.h. der planerisch zu sichernden Rohstoffvorkommen reduzieren soll. Ein verbindlicher Weg, der perspektivisch einen Ausstieg aus der Kies- und Sandgewinnung in den besonders betroffenen Regionen aufzeigt, wie noch in der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2022 verkündet, ist hiermit nicht verbunden. Die Stadt Rheinberg fordert daher die Formulierung eines konkreten Degressionspfads, der bei der Bedarfsprognose für die zu sichernden Rohstoffmengen von einer Senkung der jährlich zulässigen Abbaumenge um einen bestimmten Faktor ausgeht. Zu berücksichtigen hierbei sind auch die Einsparmöglichkeiten, die sich aus einer Reduzierung der Exportmengen von Kies und Sand ergeben. Dazu ist eine entsprechende Nachweispflicht einzuführen. Grundsätzlich muss die Vorsorge für die Sicherung von Rohstoffen nur für den jeweiligen Planungsraum erfüllt werden. Lagebedingt werden jedoch nicht unerhebliche Mengen der Rohstoffe auch an Baustellen außerhalb der Planungsregion verbracht, u.a. ins europäische Ausland. Ohne eine planerische Ermittlung, welche Bedarfe in der Planungsregion selbst anfallen, ist der bislang ermittelte Bedarf aufgrund der überregionalen Nachfrage höher als erforderlich.

Abschließend fordert die Stadt Rheinberg, die in der Begründung zur LEP-Änderung angekündigte Aussetzung der Degression bei negativer wirtschaftlicher Entwicklung nicht in die verbindlichen Vorgaben des Ziels 9.2-4 aufzunehmen. Abgesehen davon, dass die wirtschaftliche Entwicklung per se bei der Ermittlung des Degressionsfaktors berücksichtigt werden soll, entbindet eine negative wirtschaftliche Entwicklung nicht von der Erforderlichkeit eines nachhaltigen und ressourcen-schonenden Umgangs mit endlichen Ressourcen.

Letztendlich hat die Landesregierung versucht, insbesondere mit der Einführung des Degressionsfaktors auf das o.g. Urteil des OVG zu reagieren. Allerdings weist die Umsetzung, wie dargelegt, erneut zahlreiche Mängel auf und setzt nicht den erwarteten Impuls im Sinne einer echten Nachhaltigkeitsstrategie, der Generationengerechtigkeit, einer Reduzierung des Flächenverbrauchs, der Suche nach geeigneten Alternativen, der prioritären Verwendung geeigneter Recyclingmaterialien und damit insgesamt einer Umstrukturierung der Abgrabungsindustrie. Entsprechend wird angezweifelt, dass die vorliegenden Änderungen den Zielvorgaben des Urteils auch nur ansatzweise gerecht werden. Die erneute gerichtliche Überprüfung behält sich die Stadt Rheinberg insofern ausdrücklich vor.

Themenbereich Erneuerbare Energien

Ziel 10.2-14 „Freiflächen-Solarenergie im Freiraum“

Ein neuer Steuerungsmechanismus im Ziel 10.2-14 „Freiflächen-Solarenergie im Freiraum“ soll dafür sorgen, dass der Ausbau der Freiflächen-Solarenergie weiter vorangetrieben, landwirtschaftliche Flächen dabei jedoch nicht übermäßig beansprucht werden. Danach entfällt die Möglichkeit zur Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Regional- und Bauleitplanung für klassische Freiflächen-PV-Anlagen (keine Agri-PV- und Floating-PV-Anlagen), sobald bestimmte Grenzwerte für den Zubau an Freiflächen-Solarenergieanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen überschritten werden. Sofern dies im Rahmen des vom Landesamt für Natur, Umwelt und

Klima Nordrhein-Westfalen (LANUV) durchgeführten Freiflächen-Solarenergieanlagen-Monitorings festgestellt wird, darf Regional- oder Bauleitplanung für klassische Freiflächen-Solarenergieanlagen nur noch außerhalb landwirtschaftlicher Flächen durchgeführt werden. Eine Errichtung von Agri-PV-Anlagen auf landwirtschaftlichen Flächen ist weiterhin möglich.

Stellungnahme der Stadt Rheinberg

Grundsätzlich begrüßt die Stadt Rheinberg den Ansatz, den Ausbau der Freiflächen-Solarenergie zu forcieren und dabei gleichzeitig die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen zu begrenzen. Die dafür gewählte, rein quantitative Vorgehensweise gemäß dem „Windhund-Prinzip“ wird aber von Seiten der Stadt Rheinberg abgelehnt. Für einen nachhaltigen, raumschonenden Ausbau der Freiflächen-PV-Anlagen wird stattdessen gefordert, über die Entwicklung von Eignungs- bzw. Ausschlusskriterien eine qualitativ-konzeptionell steuernde Methode zu wählen, um eine planerische Steuerung auf geeigneten Flächen zu gewährleisten. Der Versuch der Landesregierung, dies auf die untergeordnete Planungsebene zu verlagern, wie in den Erläuterungen zu der Zielsetzung dargelegt, dürfte durch den bloßen Empfehlungscharakter nur bedingt die erhoffte Wirkung haben.