

Mitteilungsvorlage

Drucksachen-Nr. 0573/2013
öffentlich

Gremium	Sitzungsdatum	Art der Behandlung
Ausschuss für Stadtentwicklung, demografischen Wandel, soziale Sicherung, Integration, Gleichstellung von Frau und Mann	21.11.2013	zur Kenntnis

Tagesordnungspunkt

Neuaufstellung Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen - Änderungen im Vergleich zum Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 1995

Inhalt der Mitteilung

Anlass

Die Landesregierung hat am 25. Juni 2013 den Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans NRW (LEP) gebilligt und das zu seiner Aufstellung erforderliche Beteiligungsverfahren beschlossen. Die Staatskanzlei hat die Beteiligungsfrist auf den 28. Februar 2014 festgesetzt. Verwaltungintern werden zurzeit die Anregungen und Bedenken der Fachbereiche zu einer Stellungnahme zusammengeführt. Zudem wird - zumindest in Teilbereichen - eine Abstimmung der Stellungnahme mit den übergeordneten Gebietskörperschaften und auf regionaler Ebene angestrebt. Der abschließende Entwurf wird sodann - unter Mitberatung des Umwelt- und des Planungsausschusses - dem Stadtentwicklungsausschuss rechtzeitig zur Beratung in seiner Sitzung am 4. Februar 2014 vorgelegt.

In den nachfolgenden Ausführungen werden wesentliche Änderungen des neuen LEP gegenüber den Regelungen des seit 1995 gültigen Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP '95) erläutert, insbesondere die Änderungen, die für Bergisch Gladbach von Bedeutung sind.

Der vorliegende LEP-Entwurf besteht aus einem 310-seitigen Text mit 125 textlichen Festlegungen und entsprechenden Erläuterungen hierzu sowie einem Umweltbericht. In einer Karte von NRW werden die zeichnerischen Festlegungen dargestellt. Wegen seines Umfangs wird darauf verzichtet, den Planentwurf der Mitteilung als Anlage beizufügen. Bei Bedarf kann der Entwurf unter www.nrw.de/landesregierung/landesplanung heruntergeladen und ausgedruckt werden.

Einführung

Der neue LEP wird den zurzeit gültigen LEP '95, den Landesentwicklungsplan „Schutz vor Fluglärm“ und das Ende 2011 ausgelaufene Landesentwicklungsprogramm (LEPro) ersetzen. Zudem wird in den LEP der seit Juli 2013 rechtskräftige sachliche Teilplan großflächiger Einzelhandel integriert. Durch die Zusammenführung dieser sachlichen Teilpläne und Programme werden alle raumordnerischen Ziele in einem Planwerk gebündelt. Damit entspricht der LEP der Vorgabe des § 8 Absatz 1 Raumordnungsgesetz, nach der auf Landesebene ein Raumordnungsplan aufzustellen ist.

Der Kabinettsbeschluss des LEP ist für Ende 2014 vorgesehen. Die im vorliegenden Planentwurf formulierten Ziele und Grundsätze sind jedoch bereits jetzt bei Planungen und Entscheidungen mit zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Sachbereiche, in denen der aktuell geltende LEP '95 bislang keine Regelungen getroffen hat.

Der Planungshorizont des LEP beträgt rund 15 bis 20 Jahre und liefert den übergeordneten Rahmen für die Regionalplanung, die kommunale Planung sowie die Fachplanungen.

Der neue LEP muss geänderten Rechtsgrundlagen und Anforderungen der neueren Rechtsprechung gerecht werden. So wurde beispielsweise seit dem LEP '95 das Raumordnungsgesetz novelliert.

Im neuen LEP wird jetzt auch zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung unterschieden:

- Ziele der Raumordnung sind verbindliche textliche oder zeichnerische, abschließend abgewogene Vorgaben, die von den nachfolgenden Planungsebenen zu beachten sind. Sie lösen eine strikte Bindungswirkung aus, weshalb die nachgeordneten Planungsebenen ihre Pläne den Zielen der Raumordnung anpassen müssen.
- Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen auf den nachfolgenden Planungsebenen zu berücksichtigen sind. Sie sind wichtige Belange, können aber durch andere relevante Belange bei einer Abwägung überwunden werden.

In den textlichen Festlegungen werden die Vorgaben für die nachfolgenden Planungsebenen beschrieben. Die zeichnerischen Festlegungen des Landesentwicklungsplans erfolgen im Maßstab 1:300.000 und sind damit nicht gebietsscharf, wodurch den nachfolgenden Ebenen der Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung ein Spielraum zur Konkretisierung erhalten bleibt. Außerdem enthält der LEP nachrichtliche Darstellungen, die der besseren Lesbarkeit der Karten dienen, jedoch nicht rechtlich bindend sind. Im zeichnerischen Teil des LEP sind kaum originäre Inhalte der Landesplanung zu erkennen, sondern überwiegend Inhalte, die bereits im Regionalplan Köln enthalten sind (Gebiete zum Schutz der Natur, Überschwemmungsbereiche, Siedlungsbereiche).

Der neue LEP wird nach Inkrafttreten zur verbindlichen Vorgabe für die Regionalplanung. Die Regionalpläne, früher Gebietsentwicklungsplan genannt, legen auf der Grundlage des LEP die regionalen Ziele der Raumordnung für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Somit sind die Regionalpläne den geänderten Zielen der Raumordnung im Landesentwicklungsplan anzupassen (Gegenstromprinzip).

Der LEP darf in die Planungshoheit der Gemeinden nur eingreifen, wenn daran ein übergeordnetes und überörtliches Interesse besteht, wie beispielsweise bei der Planung großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die beispielsweise Auswirkungen auf Zentren der Nachbarkommunen haben können. Prinzipiell bleibt die gemeindliche Planungshoheit erhalten. Privatpersonen sind nicht direkt vom LEP betroffen, einige Regelungen haben aber indirekte Auswirkungen auf Private, wie beispielsweise die Windkraftnutzung.

Die wesentlichen Änderungen des LEP-Entwurfs

Bei der nach § 1 ROG gesetzlich vorgeschriebenen Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Landesgebietes im LEP NRW sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen. Leitvorstellung für den neuen LEP ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen des Landes beiträgt. Der LEP trifft Vorsorge für unterschiedliche Nutzungen wie Wohnen, Gewerbe, Verkehr, Rohstoffgewinnung, Landwirtschaft und Energieversorgung. Darüber hinaus hat er eine wichtige Schutzfunktionen beispielsweise für die Wasserversorgung, den Hochwasserschutz oder den Wald und er schafft die räumlichen Voraussetzungen für eine Reaktion auf die Herausforderungen des Klimawandels. Daher sind die wichtigsten Themen des neuen LEP die Anpassung an den demografischen Wandel, eine flächensparende Siedlungsentwicklung, der Schutz des Freiraums, sowie der Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel.

Darüber hinaus trifft der LEP Aussagen zur Kulturlandschaftsentwicklung, zum Verkehr, zur technischen Infrastruktur, zur Rohstoffversorgung sowie zur regionalen und grenzübergreifenden Zusammenarbeit.

In Bergisch Gladbach sind keine raumbedeutsamen Großvorhaben wie in anderen Kommunen im Umland von Köln vorgesehen (Abbaugelände, Freizeitgroßeinrichtungen, Kraftwerke, Industriegebiete etc.). Daher haben die zeichnerischen Darstellungen des LEP keine besondere Relevanz für Bergisch Gladbach. Auch sind die Berührungspunkte mit der Bezirksregierung als Träger der Regionalplanung in NRW und der Staatskanzlei als Landesplanungsbehörde im Vergleich zu anderen Umlandgemeinden vergleichsweise gering. Einfluss auf die räumliche Entwicklung von Bergisch Gladbach hat die Bezirksregierung Köln insbesondere im Bereich der vorbereitenden und der verbindlichen Bauleitplanung durch die Erteilung der Anpassungsbestätigung an die Ziele der Raumordnung (§ 34 Landesplanungsgesetz) und durch die Genehmigung von Änderungen des Flächennutzungsplans. Von besonderer Bedeutung ist hierbei auch der Einfluss der Regionalplanung auf die in den kommenden Jahren anstehende Neuaufstellung des Flächennutzungsplans in Bergisch Gladbach. Vor diesem Hintergrund wirken sich die im Entwurf vorgesehenen Instrumente wesentlich auf die hiesige Bauleitplanung aus.

Der neue LEP führt wichtige Prinzipien der Raumentwicklung auf, die bereits im alten LEP von 1995 formuliert sind, wie z.B.:

- ein bedarfsgerechter Ausbau der Siedlungsflächen,
- eine flächendeckende infrastrukturelle Versorgung der Bevölkerung und
- die Festsetzung Zentraler Orte (einem dreistufigen zentralörtlichen Gliederungssystem mit Ober-, Mittel- und Grundzentren).

Das System der „Zentralen Orte“ mit seinen leistungsfähigen Verkehrs- und Kommunikationsnetzen des LEP '95 wird weiterhin beibehalten. Dabei bleibt die bisherige Einstufung in Ober-, Mittel- und Grundzentren für den Planungszeitraum des LEP trotz des insgesamt prognostizierten Bevölkerungsrückgangs zunächst erhalten, allerdings soll die zentralörtliche Bedeutung der Städte und Gemeinden in der Laufzeit des vorliegenden LEP überprüft werden.

Ein zentrales Thema des LEP ist die Umsetzung des Ziels, den Flächenverbrauch durch die Ausweisung neuer Siedlungsflächen erheblich zu reduzieren. So soll das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf fünf Hektar und langfristig auf Netto-Null reduziert werden. Hierzu enthält der neue LEP mehrere Ziele der Raumordnung, die für nachgeordnete Planungsträger – und damit auch für die Stadtplanung von Bergisch Gladbach – verbindlich sind. Dies sind:

- die Wiedernutzung von Brachflächen,
- der Vorrang der Innenentwicklung,
- die Rücknahme von nicht mehr benötigten Siedlungsflächenreserven,
- der Flächentausch,
- die Ausweitung des Allgemeinen Siedlungsbereichs im Regionalplan nur in Ausnahmefällen.

Die Ausweisung von Wohnbauland- und Gewerbeflächen außerhalb des im Regionalplan festgesetzten Allgemeinen Siedlungsbereichs (ASB) wird also in Zukunft erschwert. Neue Flächen im Außenbereich sollen nur noch entwickelt werden, wenn nachweislich weiterer Bedarf besteht, der im Innenbereich nicht gedeckt werden kann. Besteht kein weiterer Bedarf, können sogar Siedlungsflächen zurückgenommen werden.

Der Flächenbedarf wird künftig durch die Regionalplanungsbehörden nach einer landeseinheitlichen Methode für die Allgemeinen Siedlungsbereiche und für Bereiche der gewerblichen und industriellen Nutzung (GIB) ermittelt. Die Prognose notwendiger Wohnsiedlungsflächen soll sich vor allem an der Entwicklung der Haushaltszahlen ausrichten, die Prognose notwendiger gewerblicher Bauflächen soll die Entwicklung der Betriebe im jeweiligen Plangebiet berücksichtigen. Die Grundlagen für die Bedarfsberechnung werden zunächst per Erlass geregelt. Für eine bedarfsgerechte Flächensicherung für Wohnen sowie Gewerbe und Industrie wird in den Regionalplanungsbehörden ein Siedlungsflächenmonitoring aufgebaut, das Informationen über vorhandene Flächenreserven geben soll und Entwicklungspotenziale aufzeigt. Dabei sollen auch Flächenpotenziale angerechnet werden, die sich absehbar durch die Aufgabe von Nutzungen (Gewerbe und Industrie, Bahn, Militär) ergeben, sofern sie sich für eine gewerblich-industrielle Nachfolgenutzung eignen. Durch ein funktionierendes Monitoring sollen aufwändige Prüfverfahren verkürzt werden.

Die Siedlungsentwicklung soll sich in Zukunft vor allem auf zukunftsfähige Siedlungsbereiche konzentrieren, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame ASB). Welche ASB diese Anforderungen erfüllen, ist auf Ebene der Regionalplanung abzustimmen.

Regional- und Bauleitplanung sollen dafür Sorge tragen, dass durch das Heranrücken anderer Nutzungen die Entwicklungsmöglichkeiten für emittierende Gewerbe- und Industriebetriebe innerhalb bestehender Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen nicht beeinträchtigt werden. Voraussetzung für die Darstellung von GIB-Flächen, die unmittelbar an vorhandene Siedlungsflächen anzuschließen sind, sind außerdem regionale Gewerbeflächenkonzepte, die von der Regionalplanung wie Fachbeiträge berücksichtigt werden.

Die dauerhafte Auslastung von Infrastrukturen hebt der LEP-Entwurf durch mehrere neue Ziele und Grundsätze hervor. Neben der Zielsetzung neue Siedlungsflächen nur noch unmittelbar zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereichen zuzuordnen - und somit an vorhandene, gebündelte Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen anzubinden, soll in Ortsteilen mit weniger als 2.000 Einwohnern nur noch eine Eigenentwicklung möglich sein. Gänzlich neu ist der Grundsatz, für Bauflächen nicht nur die Planungs- und Erschließungskosten sondern auch die Folgekosten, die durch den Unterhalt der technischen Infrastruktur oder die Notwendigkeit neuer sozialer Einrichtungen in

Baugebieten entstehen, zu ermitteln. Auf der Grundlage der Kenntnisse über Infrastrukturfolgekosten sollen auch mögliche Alternativen bewertet werden.

Der neue LEP beinhaltet insgesamt höhere Hürden für die Inanspruchnahme des Freiraums. So sollen in der Regel außerhalb des Siedlungsraumes (ASB und GIB) keine zusätzlichen Flächen für Siedlungszwecke in Anspruch genommen werden. Ziel des LEP ist die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, wie beispielsweise Wasser, Boden, Wald oder Naturschutzflächen. Eine deutlich bedeutendere Rolle als bisher nimmt der vorsorgende Hochwasserschutz durch die Ziele und Grundsätze zur Freihaltung und Rückgewinnung von Überschwemmungsbereichen ein.

Im neuen LEP sind die Themen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel von großer Bedeutung. Erstmals werden Ziele und Grundsätze für die raumplanerische Vorsorge einer klimaverträglichen Energieversorgung formuliert. Um bis zum Jahr 2020 mindestens 15 Prozent der landesweiten Stromversorgung durch Windenergie zu decken, werden Mindestangaben zu Vorranggebieten für die Windenergienutzung festgelegt (im Regierungsbezirk Köln 14.500 Hektar). Sofern wesentliche Funktionen des Waldes nicht erheblich beeinträchtigt werden, ist auch die Errichtung von Windenergieanlagen auf forstwirtschaftlichen Flächen möglich. Damit korrespondiert auch der neue Grundsatz für eine energieeffiziente und klimagerechte Siedlungsentwicklung. Künftig sollen bei der Planung neuer Baugebiete und der Überplanung bestehender Siedlungsgebiete die städtebaulichen Voraussetzungen für energieeffiziente und klimagerechte Bauweisen geschaffen werden. Darüber hinaus sollen in der Regionalplanung regionale und kommunale Klimaschutzkonzepte berücksichtigt werden.

Das Thema Kulturlandschaft ist ein vollständig neues Thema der Raumordnung. Zu erhalten sind historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften mit prägenden Merkmalen sowie Kultur- und Naturdenkmäler. Die Regionalplanung soll diese prägenden Merkmale und das kulturelle Erbe erhalten und weiter entwickeln, wobei jedoch auch weiterhin Entwicklungen zugelassen werden.

Insgesamt folgt der Entwurf des LEP mit seinen Zielen für eine flächensparsame Siedlungsentwicklung und für den Klimaschutz dem Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung. In Bergisch Gladbach wird dieser Leitgedanke im Zuge der Stadtentwicklungsplanung bereits konsequent umgesetzt. Mit den strategischen Planungen des nachhaltigen Flächenmanagements, dem Wohnbaulandkonzept, dem ISEK 2030 sowie dem Baulückenprogramm und nicht zuletzt dem Freiraumkonzept, aber auch den Kooperationsbestrebungen auf der Ebene des Kreises und der Region KölnBonn ist die Stadt Bergisch Gladbach bereits Vorreiter, einschließlich der vor Ort erprobten Instrumente des Folgekostenrechners oder auch des Flächenmonitorings.

Insofern besteht in den flächenpolitischen Zielsetzungen kein Dissens zwischen LEP-Entwurf und kommunaler Praxis in Bergisch Gladbach. Dies vorausgesetzt, muss der Stadt Bergisch Gladbach wie auch anderen Kommunen und Kreisen aber die Frage erlaubt sein, ob es derart detaillierter Planungsvorgaben – wie sie der LEP enthält – bedarf.

In der noch vorzulegenden Stellungnahme müssen die einzelnen Instrumente des LEP-Entwurfs daher kritisch betrachtet werden, um eine auch für die kommunale Ebene handhabbares und rechtlich abgesichertes Planungsinstrumentarium gegenüber der Landesplanung einzufordern. Der Entwurf einer Stellungnahme wird dem ASSG in seiner nächsten Sitzung vorgelegt.