

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn
Präsidenten André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Ansprechpartner:

Ansprechpartner für den Städtetag:
Hauptreferentin Eva Maria Niemeyer
Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-287
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-509
E-Mail: evamaria.niemeyer@staedtetag.de

Ansprechpartnerin für den Landkreistag:
Referentin Dr. Andrea Garrelmann
Tel.-Durchwahl: - 0211/300491320
Fax-Durchwahl: - 0211/300491660
E-Mail: garrelmann@lkt-nrw.de

Städte- und Gemeindebund NRW
Referent Dr. Johannes Osing
Tel.-Durchwahl.: 0211/4587-244
Fax-Durchwahl: 0211/4587-291
E-Mail: johannes.osing@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 20.0.4-005/001
Datum: 17.01.2018

Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP „Für Nordrhein-Westfalen wieder nachhaltige Entwicklung ermöglichen – Landesplanung praxisgerecht ausgestalten und Chancen für Wohlstand, Beschäftigung und mehr Wohnungen schaffen“ (Drucksache 17/525)

Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 24.01.2018; Ihre Einladung vom 21.12.2017

Sehr geehrter Herr Kuper,
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir zu dem vorgenannten Antrag der Fraktionen von CDU und FDP Stellung.

Vorbemerkungen

Die Regierungskoalition hat vereinbart, die landesplanerischen Vorgaben in einem gestuften Verfahren zu ändern (S. 36 des Koalitionsvertrages). Neben dem Ziel des vorliegenden Antrags, auf untergesetzlicher Ebene die Spielräume des bestehenden LEP aufzuzeigen, werden auch Änderungen des LEP selbst angestrebt.

Die Durchführung eines Verfahrens zur Änderung des LEP wird begrüßt. Zwar konnten im Rahmen des letzten Änderungsverfahrens viele Anregungen der kommunalen Spitzenverbände in NRW aufgegriffen werden. Gleichwohl blieb der LEP aber auch hinter einigen kommunalen Erwartungen zurück. Dies betrifft insbesondere die Festlegungen zum Siedlungsraum und zum Ausbau der Erneuerbaren Energien. Daher ist es sinnvoll, den LEP nochmals mit dem Ziel zu überarbeiten, die Planungsspielräume der Kommunen für eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Entwicklung zu erhöhen. Dies gilt namentlich für die Schaffung zusätzlicher Wohnbauflächen und die bedarfsgerechte Ausweisung von Wirtschaftsflächen.

Angemerkt sei an dieser Stelle, dass etwaige Erlasse den Prozess zur Änderung des LEP nur begleiten können, soweit sie den geltenden Regelungen als Auslegungshilfe dienen. Auch ergänzende Gesetze oder Verordnungen könnten die notwendige Abwägung zur Änderung raumordnerischer Ziele für eine rechtssichere Landesentwicklung nicht ersetzen. Konkrete zahlenmäßige Vorgaben etwa, wie im Grundsatz 10.2-3 zur Flächenausweisung für die Windenergie, können durch eine Norminterpretation schwerlich überwunden werden. Die entscheidenden planerischen Erleichterungen können daher letztlich erst durch die Anpassung der Ziele und Grundsätze im LEP selbst erfolgen. Die Maßnahmen und die Änderung des LEP sollten dabei im Vorfeld mit den kommunalen Spitzenverbänden durch die Landesregierung eingehend beraten werden.

Folgende vorläufige Regelungen bis zur Änderung des LEP könnten aus unserer Sicht aber in Erwägung gezogen werden:

Umgang mit dem Wohnflächenbedarf (Ziel 6.1-1)

Unterhalb des LEP legen die Regionalplanungsbehörden die Siedlungsflächen in den Regionalplänen räumlich und zeichnerisch fest. Dies erfolgt nach den Vorgaben des LEP. Es wäre zu überlegen, ob die in den Erläuterungen des LEP vorgegebenen Parameter für die Berechnung des Wohnflächenbedarfs im Wege eines auslegenden Erlasses für die Regionalplanungsbehörden konkretisiert werden, um die bestehenden Möglichkeiten darzulegen und ihre Ausschöpfung zu fördern. So könnten Tatbestände vorgegeben werden, bei deren Vorliegen der in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 ins Ermessen der Regionalplanungsbehörden gestellte Flexibilitätszuschlag von bis zu 20 % bei der Festlegung von Siedlungsraum angewendet werden soll.

Der Erlass könnte auch Regelbeispiele benennen, unter denen die Regionalplanungsbehörden von der in den Erläuterungen zu Ziel 6.1-1 eröffneten Abweichungsmöglichkeit von der dort exakt festgelegten Berechnungsmethode für Wohnbauflächen Gebrauch machen sollen. Dies könnte immer dann der Fall sein, wenn die Kommunen valide Flächenbedarfsgutachten vorlegen, die nachvollziehbar einen anderen Flächenbedarf prognostizieren als die starre Berechnungsmethode des LEP.

Die Erläuterungen zu Ziel 6.1.1 führen des Weiteren aus, dass sich der Bedarf an neuen Wirtschaftsflächen aus den Ergebnissen des Siedlungsflächenmonitorings ergibt. Dieses Monitoring dient als Instrument dazu, Siedlungsflächenreserven zu erheben. Das Verfahren und die einzelnen Erhebungsparameter sind nicht im LEP, sondern in einem „Kriterienkatalog“ geregelt, mit dem die Landesplanungsbehörde Mindestanforderungen im Sinne der Vergleichbarkeit der erhobenen Daten bestimmt hat. Dieser Kriterienkatalog kann ohne Änderung des LEP geändert werden und könnte daher durch die Festlegung höherer Erfassungsschwellen kommunalfreundlicher ausgestaltet werden. So sollte z.B. als Kriterium für die Festlegung einer Brachfläche die aktuelle Vorgabe der Nicht- bzw. Mindernutzung von mehr als zwei Jahren generell auf den Zeitraum von 5 Jahren erhöht werden. Auch die Erhebung von Baulücken ab 0,2 ha ist aus unserer Sicht zu detailliert. In dieser Kleinteiligkeit ist die Zuständigkeit der Regionalplanung und damit der Landesplanung nicht mehr gegeben. Sofern es sich hierbei um Grundstücke im unbeplanten Innenbereich handelt, ist bereits die kommunale planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeit deutlich eingeschränkt. Die Untergrenze sollte daher auf mindestens 0,5 ha erhöht werden.

Des weiteren könnte im Erlasswege dafür Sorge getragen werden, dass alle Regionalplanungsbehörden eine Anrechnung auf die kommunalen Bedarfe nur bei solchen Reserven vornehmen, die auch tatsächlich für eine Flächenentwicklung im eben genannten Sinne in Frage kommen.

Umgang mit der „Unschärferegelung“ (Ziel 2-3)

Bislang sind Betriebserweiterungen von kleinen und mittleren Unternehmen in den Freiraum hinein von den Bezirksregierungen im Rahmen der sog. „Unschärferegelung“ des § 35 Abs. 2 LPIG DVO genehmigt worden, soweit die für die Betriebserweiterung benötigte Fläche unter 10 ha lag. Bis zu dieser Grenze lässt die Rechtsprechung Interpretationsspielraum hinsichtlich der Regionalpläne zu, da diese aufgrund ihrer maßstabbedingten Unschärfe bei Flächen von unter 10 ha erst bei Vorliegen von eindeutig verortbaren Begrenzungslinien (wie Gewässern, Bahntrassen etc.) auch parzellenscharfe Aussagen zulassen.

Auf diese Weise konnte über landesplanerische Anfragen nach § 34 LPIG die Inanspruchnahme von Freiraum außerhalb des GIB im Einzelfall ermöglicht werden. Diese Vorgehensweise soll aber nach der Vorgabe des neuen Ziels 2-3 nur noch in Ausnahmefällen möglich sein. Nach den Erläuterungen zu diesem Ziel werden bei Betriebserweiterungen in den regionalplanerischen Freiraum hinein nun i.d.R. Regionalplanänderungsverfahren durchgeführt werden müssen. Diese würden im Vergleich zur bisherigen Praxis der landesplanerischen Anfrage deutlich länger dauern (ca. zwei bis drei Jahre) und wären mit erheblichem Mehraufwand/Kosten verbunden (3-stufiges Regionalplanverfahren, Verträglichkeitsgutachten, Umweltprüfung, Bearbeitungszeiten, Regionalratsbeschlüsse, schließlich Umsetzung in der Bauleitplanung).

Die Problematik stellt sich auch aktuell bei der Bauleitplanung nach § 13 b BauGB. Mit § 13 b BauGB können analog zur Innenentwicklung nach § 13 a BauGB erstmalig auch für Außenbereichsflächen, die an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, Bebauungspläne für Wohnnutzungen im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden. Damit wollte der Bundesgesetzgeber bewusst ein kurzfristig wirkendes Instrument zur Schaffung dringend benötigter Wohnbauflächen schaffen. Analog zu § 13 a BauGB können die Pläne nach dem neuen § 13 b BauGB, wenn sie von Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichen, auch schon aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt wurde. Der Flächennutzungsplan ist dann im Wege der Berichtigung anzupassen. Im Kontext mit der Neuregelung des § 13 b BauGB wurden die Regionalplanungsbehörden seitens des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung nach § 1 Abs.4 BauGB ebenso wie die Vorlage nach § 34 LPIG grundsätzlich für alle Bauleitpläne gilt. Die Vorlagepflicht entfällt nur dann, wenn ein Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wird. In Anbetracht dessen, dass die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach § 13 b BauGB nur für Bebauungspläne mit einer Grundfläche von maximal 1 ha zur Anwendung kommen kann, sehen wir hier aufgrund der Kleinteiligkeit keine regionalplanerisch bedeutsame Entwicklung.

Nach Rückmeldungen einiger Kommunen sehen die Regionalplanungsbehörden zum Teil jedoch die Notwendigkeit einer Regionalplanänderung sogar dann, wenn wegen der nach § 13 b BauGB maximal zulässigen Grundfläche von 1 ha eine regionalplanerische Relevanz bezweifelt werden kann, man aber mindestens von der Anwendbarkeit der Unschärferegelung des § 35 Abs. 2 LPIG DVO ausgehen müsste.

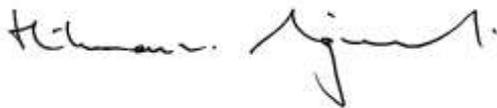
Mit Blick auf die von der neuen Landesregierung angekündigte Änderung des LEP zur Erleichterung der Flächenausweisung sollten den Regionalplanungsbehörden zum Ziel 2-3 daher schnellstmöglich günstigere Auslegungsregelungen an die Hand gegeben werden, insbesondere um den vom Bundesgesetzgeber gewünschten Beschleunigungseffekt zur Schaffung dringend benötigter Wohnbauflächen nicht zu konterkarieren. So könnte beispielsweise die Unschärferegelung für das beschleunigte Verfahren nach § 13 b BauGB und für Betriebserweiterungen von kleinen und mittleren Unternehmen generell zur Anwendung kommen.

Zu denken wäre auch daran, dass in einem Erlass geregelt wird, in welchen Fällen bis zur Änderung des LEP Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden können, um z.B. von den einschränkenden Festlegungen zum Siedlungsraum befreit zu werden. Denn das Zielabweichungsverfahren ist gemäß § 17 Abs. 3 LPIG nur bei Planungen anwendbar, bei dem das Einvernehmen der Belegenheitsgemeinde mit dem regionalen Planungsträger vorliegt. Des Weiteren setzt § 6 Abs. 2 ROG voraus, dass die Abweichung unter den raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Dies müsste in dem Erlass konkretisiert werden. Aus Vorgesagtem ergibt sich zugleich, dass die Anwendung des Zielabweichungsverfahrens eine Regelung für den Einzelfall bleiben wird, die eine Änderung des LEP nicht ersetzen kann.

Flächenmanagementsysteme

Bezüglich des Ziels zum Flächensparen deutet sich im Koalitionsvertrag (S. 36) an, dass aus Sicht der neuen Landesregierung moderne Flächenmanagementsysteme, wie etwa ein Zertifikatehandel in Betracht kommen könnten. Speziell ein Zertifikatehandel bietet zwar gewisse Chancen, allerdings steht ein solches Instrument im Spannungsverhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Zu klären wäre vor allem, welche Auswirkungen dies konkret auf die Regionalplanung hätte. Wenn es insoweit nicht zu einer Rücknahme von Vorgaben aus der Raumordnung käme, bestünde die Gefahr, dass mit dem Flächenhandel die Ausweisung von Baugebieten eher komplizierter als leichter werden würde. Auch darf es keinesfalls zu einem „Ausverkauf“ des ländlichen Raums kommen. Eine vorschnelle Implementierung eines solchen Systems müsste aus kommunaler Sicht daher abgelehnt werden.

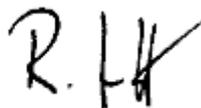
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen