



Clearingstelle Mittelstand des  
Landes NRW bei IHK NRW



# **Stellungnahme**

**der Clearingstelle Mittelstand zum**

**Entwurf der Änderungen des Landesentwicklungsplans (LEP)**

**für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und  
Energie des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 31. Juli 2018

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>3</b>
1.1 Ausgangslage.....	3
1.2 Entwurf zur Änderung des LEP .....	3
1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand .....	4
<b>2. Stellungnahmen der Beteiligten.....</b>	<b>5</b>
2.1 Grundsätzliche Positionen der Beteiligten .....	5
2.2 Mittelstandsrelevante Einzelaspekte .....	8
2.2.1 Siedlungsraum und Freiraum (Ziel 2-3) sowie Entwicklung der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile (Ziel 2-4) .....	8
2.2.2 Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“ (Grundsatz 6.1-2).....	12
2.2.3 Rohstoffsicherung .....	14
2.2.4 Windenergie .....	17
2.2.5 Strukturwandel in Kohleregionen (Grundsatz 5-4) .....	21
2.2.6 Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (Ziel 6.3-3).....	22
<b>3. Votum .....</b>	<b>25</b>

## **1. Einleitung**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat am 19. Dezember 2017 beschlossen, im Rahmen des Entfesselungspaketes II ein Änderungsverfahren für den Landesentwicklungsplan NRW (LEP NRW) einzuleiten. Am 17. April 2018 wurde das Änderungsverfahren durch das Landeskabinett beschlossen.

Die vorgesehenen Änderungen zielen darauf ab, den am 08. Februar 2017 in Kraft getretenen LEP NRW punktuell zu ändern.

Der Entwurf berücksichtigt die Änderungen des Raumordnungsgesetzes und die veränderten Zielvorstellungen der jetzigen Landesregierung. Diese sind darauf gerichtet, mit der Landesplanung eine flexible, zukunftsfähige und auf langfristige Planungssicherheit gerichtete raumordnerische Gesamtkonzeption vorzulegen, die der Regional- und Bauleitplanung ausreichend Spielräume belässt und der Wirtschaft gleichzeitig ihrem Bedarf entsprechend ausreichende Entwicklungsspielräume ermöglicht.

Die für den LEP NRW zuständige Landesplanungsbehörde im Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW hat im Zeitraum vom 7. Mai bis 15. Juli 2018 ein Beteiligungsverfahren für die Öffentlichkeit und die Planungsbehörden durchgeführt. Nach Auswertung und Beratung wird der geänderte LEP NRW dem Landtag NRW mit der Bitte um Zustimmung zugeleitet.

### **1.2 Entwurf der Änderungen des LEP**

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf der Änderungen des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) vom 17. April 2018 vor. Der Landesentwicklungsplan dient der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Landesgebietes Nordrhein-Westfalen als zusammenfassender, überörtlicher und fachübergreifender Raumordnungsplan.

Die geplanten Änderungen des LEP NRW zielen nach Angaben der Landesregierung unter anderem darauf ab, den Standort NRW attraktiver zu machen, indem Kommunen leichter Flächen für Ansiedlungen neuer und Erweiterungen bestehender Unternehmen anbieten können. In Ortsteilen unter 2.000 Einwohnern sollen sich Betriebe einfacher erweitern und ihren Standort verlagern können. Zudem soll die Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau erleichtert werden. Der Entwurf verzichtet auf den Grundsatz, den Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen auf fünf Hektar täglich zu begrenzen und enthält darüber hinaus neue Festlegungen zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur verkehrlichen Infrastruktur und zur Rohstoffsicherung.

### 1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 3. Mai 2018 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf der Änderungen des Landesentwicklungsplans (LEP) im Wege eines förmlichen Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 3 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens für die Öffentlichkeit haben die Beteiligten bereits Stellungnahmen zum gesamten LEP-Änderungsentwurf abgegeben. Um in der Stellungnahme der Clearingstelle Mittelstand eine Bündelung und Fokussierung auf besonders mittelstandsrelevante Aspekte des LEP zu erzielen, wurden die Beteiligten gebeten, ihre Stellungnahmen im Rahmen des Clearingverfahrens auf folgende Themenschwerpunkte zu fokussieren:

1. Siedlungsraum und Freiraum (Ziel 2-3), Entwicklung der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile (Ziel 2-4).
2. Leitbild flächensparende Siedlungsentwicklung (Grundsatz 6.1-2).
3. Rohstoffsicherung (Ziele 9.2-1, 9.2-2 und 9.2-3 sowie Grundsatz 9.2-4).
4. Windenergie (Grundsätze 10.2-2 und 10.2-3).

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- Stellungnahme unternehmer nrw
- Gemeinsame Stellungnahme von IHK NRW und WHKT
- Stellungnahme VFB NW
- Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände
- Stellungnahme DGB NRW

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zum Entwurf der geplanten Änderungen des LEP NRW erstellt.

## 2. Stellungnahmen der Beteiligten

### 2.1 Grundsätzliche Positionen der Beteiligten

IHK NRW, der WHKT, unternehmer nrw, der VFB NW und die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die geplanten Änderungen des LEP weitestgehend. Der DGB NRW begrüßt einige der vorgesehenen Änderungen. Aus seiner Sicht sind mit einem LEP-neu die gleichen Herausforderungen wie zuvor gestaltend anzugehen: Der demografische Wandel, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die soziale Balance. Mit Blick auf die Beschäftigungsfrage fehle ein empirischer Beleg, dass der alte LEP das Wachstum in NRW behindert und Arbeitsplätze vernichtet habe und er frage sich, ob die arbeitsplatzschaffende Qualität der aktuellen Änderungen im LEP nicht überschätzt werde.

IHK NRW und der WHKT bewerten die Initiative der Landesregierung, die Landesplanung praxisgerecht und wirtschaftsfreundlich auszugestalten, als positiv. Der rechtskräftige LEP sei aus Sicht der Wirtschaft an mehreren Stellen überarbeitungsbedürftig. Die Landesregierung habe noch viele Hinweise von IHK NRW und dem WHKT aus der Stellungnahme vom 15. Januar 2016 aufgegriffen, die seinerzeit im Rahmen des Abwägungsprozesses nicht berücksichtigt worden seien und die im Interesse der mittelständischen Wirtschaft Nordrhein-Westfalens liegen würden.

Unternehmer nrw beurteilt die angestrebten Änderungen als im Wesentlichen richtige Impulse. Viele der aktuell gültigen Regelungen würden Unternehmen im Wettbewerb hemmen und bremsen. Dies gelte insbesondere für die Verknappung von Siedlungs- und Gewerbeflächen, für die technologisch beschränkte Ausweisung von Kraftwerksstandorten sowie die Verkürzung von Abbauzeiträumen bei heimischen Rohstoffen. Diese Regelungen seien ein fatales Signal für Investitionen am Standort NRW.

Der Unternehmerverband äußert, dass mit den vorgesehenen Korrekturen zuallererst unangemessen dirigistische Vorgaben der Landesebene aufgelöst und stattdessen wieder flexiblere, individuell angepasste Lösungen in den jeweiligen Regionen ermöglicht würden. Gerade im Hinblick auf den nationalen und internationalen Wettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze seien die vorliegenden Änderungen am LEP NRW mehrheitlich ein Schritt in die richtige Richtung.

Unternehmer nrw spricht sich dafür aus, die Einleitung des LEP um drei Punkte zu ergänzen:

- Erwähnung der herausragenden Bedeutung Nordrhein-Westfalens als Industriestandort. Damit würde die Grundlage für die in dem Einzelkapitel folgenden Änderungsvorschläge zur Flächenausweisung, -entwicklung und -nutzung geschaffen.
- Erwähnung der Verkehrsinfrastruktur. Insbesondere der über die Straßen, Schienenwege und Wasserwege abgewickelte Güter- und Warenverkehr solle in der Raumplanung stärker Berücksichtigung finden. Für den Personenverkehr gelte, sowohl den Individualverkehr als auch einen (schienegebundenen) ÖPNV langfristig zu sichern.
- Nennung der Energiewende als planerische Aufgabe. Eine verstärkte Hinwendung zu den erneuerbaren Energien könnte gerade in Nordrhein-Westfalen in absehbarer Zeit ohne Beeinträchtigung der Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der Energieversorgung nur gelingen, wenn deren Einsatz durch fossile Energieträger abgesichert sei.

Der VFB NW führt aus, dass sich die geplanten Änderungen des LEP teilweise entscheidend auf die mittelständische Wirtschaft auswirken. Dies betreffe weniger die Änderungen im Hinblick auf Fragen der Standortwahl, da die im Bauwesen tätigen Ingenieure und Architekten in NRW weit überwiegend klein- und mittelständisch organisiert wären. Auch würden die Ände-

rungserwägungen mit Blick auf die Art der Tätigkeit von Ingenieuren und Architekten keine negative Wirkung entfalten. Die geringen Flächenansprüche eines Unternehmens in der Planungsbranche seien der überörtlichen und allenfalls gebietsscharfen Regelungsdicht nicht zugänglich.

Dem gegenüber würde sich für Unternehmen der Planungsbranche die vorbereitende und insbesondere die verbindliche Bauleitplanung mit grundstücksscharfer Ausweisung von städtebaulichen Dichten und Nutzungsarten erheblich auswirken. Durch die veränderten Festsetzungen im LEP könnten daher ökonomische Folgen hinsichtlich der Auftragslage erwartet werden. Dies sei darin begründet, dass insbesondere den Kommunen eine höhere Verantwortung in Abwägungsprozessen konkurrierender Nutzungsansprüche zugewiesen werde. Die Landesplanung ziehe sich durch diesen Ansatz als überörtlicher Ordnungsgeber zurück (vgl. 2-4 Ziel Entwicklung der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile oder 6.4-2 Ziel Inanspruchnahme von Standorten für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben).

Zudem werde der bislang der Abwägung zugängliche Grundsatz der flächensparenden Siedlungsentwicklung (vgl. 6.1-2 Aufgabe des Grundsatzes Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“) aufgehoben. Infolgedessen wären die örtliche fachliche Kompetenz und die Fähigkeit, stadt- und verkehrsplanerische Prozesse zu moderieren von höchster Bedeutung. Fehle es an Personal in den kommunalen Verwaltungen, würden Aufgaben bereits heute zunehmend auf KMU der Planungsbranche verlagert. Der VFB NW macht zusätzlich darauf aufmerksam, dass die im Entwurf vorgesehenen Änderungen im Bereich der Windenergie (vgl. 7.3-1 Ziel Walderhaltung, Waldinanspruchnahme oder 10.2-3 Grundsatz Abstand von Bereichen/Flächen von Windenergieanlagen) zu einem Rückgang im Planungssegment der Landschaftsarchitektur führen können, deren Kompensation durch die Öffnung für großflächige Solar- und Photovoltaikanlagen in der freien Landschaft (vgl. 10.2-5 Ziel der Solarenergienutzung oder 10.2-1 Grundsatz Halden und Deponien als Standorte für die Nutzung erneuerbarer Energien) nicht prognostizierbar erscheint.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass sich der Entwurf für einen geänderten LEP, über Erweiterungen des Ziels 2-3 hinaus, mit dem neuen Ziel 2-4 eindeutig zu den Entwicklungschancen der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile bekennt. Etwa 70 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in NRW seien bei kleineren und mittelständischen Unternehmen im kreisangehörigen Raum tätig. Es gelte noch viel mehr als bisher, die Kommunen im ländlichen Raum und ihr Potential als Innovationsräume zu begreifen und zu stärken, um die Wertschöpfung in den ländlichen Räumen halten und sogar ausbauen zu können. Die Erweiterung des Ziels 2-3 entspreche in vielen Teilen der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, den kommunalen Planungsspielraum zu erhöhen und ländliche Räume zu stärken. Mit dem neuen Ziel 2-4 werde die Bedeutung der Entwicklungschancen von Ortsteilen im regionalplanerisch festgelegten Freiraum stärker als bisher betont. Zudem sei die Streichung des 5-ha-Grundsatzes mit Blick auf die rechtlich unsichere Umsetzung begrüßenswert, wenn auch die kommunalen Spitzenverbände weiterhin das 5-ha-Ziel als politisches Ziel grundsätzlich mittragen. Außerdem werde die Erhöhung des Versorgungszeitraums von 20 auf 25 Jahre (9.2.-2 Ziel) als positiv bewertet.

Der DGB NRW sieht einzelne der vorgesehenen Änderungen des LEP als positiv an. Das Bestreben der Landesregierung, Arbeitsplätze im Land zu halten und den Aufbau neuer Arbeitsplätze zu begünstigen wird vom DGB NRW ausdrücklich begrüßt. Neben der reinen Anzahl von Arbeitsplätzen müsse politisches Handeln zugleich auf die Qualität der Arbeit („Gute Arbeit“) ausgerichtet sein.

Der DBG NRW führt weiter aus, dass die Änderungen im Lichte der veränderten politischen Zielsetzungen der Landesregierung vorgenommen werden, unter anderem der Gewährleistung von gleichwertigen Entwicklungschancen für ländliche Regionen und Ballungsräume. Mehr Flexibilität und Entscheidungskompetenzen für Kommunen bei der Flächenausweitung, bedarfsgerechte neue Wohngebiete und Wirtschaftsflächen, auch in Orten mit weniger als 2.000 Einwohnern, sollten einen Anreiz zur Sicherung von Arbeitsplätzen und für die Weiterentwicklung von konkurrenzfähigen Wertschöpfungsketten schaffen.

Der Entwurf formuliere in vielen Handlungsfeldern ambitionierte Ziele und Grundsätze. Sicher sei, dass die Umsetzung dieser Ziele und Grundsätze die Kommunen und Regionen in den kommenden Jahren vor große Anforderungen stellen und innovatives Handeln fordern würden. Eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung sei die angemessene Ausstattung mit Personal und Ressourcen.

Der DGB führt aus, dass die Gewerkschaften in der Vergangenheit bereits die Erarbeitung eines neuen Landesentwicklungsplans als Reaktion auf die vielfältigen alten und neuen Herausforderungen wie den Klimawandel, die Globalisierung, den demografischen Wandel sowie Anforderungen an neue Mobilität und Nachhaltigkeit (Flächensparen, Biodiversität) und den damit verbundenen Beteiligungsprozess begrüßt hätten.

Nordrhein-Westfalen muss, so der DGB NRW, auch in Zukunft als wettbewerbsfähiger, sozialer und ökologischer Industriestandort entwickelt werden. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung müssten dies unterstützen. Eine zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Planung habe die Funktion, die unterschiedlichen Raumansprüche wie Wohnen, Gewerbe, Rohstoffe, Mobilität und Energieerzeugung zu befriedigen und Raumfunktionen wie den Naturschutz, Wald- und Landwirtschaft, Wasser und Erholung zu schützen.

Gewerkschaften seien die Organisation der Arbeit. Aus diesem Blickwinkel bewertet der DGB NRW auch die geplanten Änderungen des LEP für NRW. Die proklamierten Ziele der regionalen Strukturpolitik und der Landesplanung seien eng verknüpft mit den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretungen. Aus gewerkschaftlicher Sicht sei es deshalb essentiell, dass ein geänderter Landesentwicklungsplan insbesondere zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beitrage, die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen unterstütze und die Daseinsvorsorge verbessere.

Der Wunsch, die Landesplanung am Erhalt von Wertschöpfungsketten auszurichten, treffe heute auf eine Situation, in der Wertschöpfungsketten vielfach grundlegend neu geordnet würden (s. Transformation in der Energie- oder Automobilwirtschaft). Gleichzeitig würden sich die sozialen Organisationsformen und das Verhalten von Bürgerinnen und Bürgern, zum Beispiel das Mobilitätsverhalten, ändern. Damit stelle sich die Frage, wie viel Zukunftsfähigkeit, wie viel Transformation im geänderten LEP stecke.

Die symbolische Figur der „Entfesselung“ würde hier ein Signal für Deregulierung bei gleichzeitigem Verzicht auf politische Steuerung geben. Dies sei nach Aussage des DGB NRW das falsche Signal.

Auch eine wirtschaftsfreundlichere Ausgestaltung des LEP stehe im Kontext von § 1 ROG und der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung. Mit einem LEP-neu seien die gleichen Herausforderungen wie zuvor gestaltend anzugehen: Der demografische Wandel, die Globalisierung, der Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die soziale Balance. Die Landesplanung müsse sich diesen Herausforderungen in ihrer Gesamtheit stellen. Dabei müssten Entscheidungsträger in die Lage versetzt werden, Instrumente zu nutzen und Entwicklungen anzustoßen, die heute vielleicht unbequem erscheinen würden, aber für die Zukunft unumgänglich seien. Eine, wenn auch

kurzfristig gut gemeinte, strikte Orientierung am Ziel quantitativen Wachstums, an „dem Markt“ und am heute bestehenden Bedarf greife im Kontext der Landesplanung zu kurz.

Der DGB NRW äußert, dass mit Blick auf die Beschäftigungsfrage aus seiner Sicht ein empirischer Beleg für die These, der alte LEP habe Wachstum in NRW behindert und Arbeitsplätze vernichtet, fehlt. Zugleich sei die Frage zu stellen, ob die arbeitsplatzschaffende Qualität der aktuellen Änderungen am LEP nicht überschätzt werde.

In der Sachverständigenanhörung am 24.01.2018 habe Herr Prof. Dr. Danielzyk die These vertreten, dass aus planungswissenschaftlicher Sicht die Ausweisung neuer Flächen für wirtschaftliche Aktivitäten keineswegs gleichgesetzt werden könne mit der Förderung von Wirtschaft und – so wäre hinzuzufügen – der Schaffung neuer Arbeitsplätze.

## **2.2 Mittelstandsrelevante Einzelaspekte**

### **2.2.1 Siedlungsraum und Freiraum (Ziel 2-3) sowie Entwicklung der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile (Ziel 2-4)**

Die angedachten Änderungen der Ziele 2-3 und 2-4 werden von den Beteiligten überwiegend begrüßt.

Der DGB NRW, der einzelne Ausnahmeregelungen explizit positiv benennt, kritisiert in diesem Kontext das Fehlen einer strategischen Perspektive seitens der Landesregierung hinsichtlich der künftigen Begrenzung des Flächenverbrauchs.

IHK NRW und der WHKT stimmen den Änderungen zu den Zielen 2-3 und 2-4 vorbehaltlos zu. Es werde eine Entwicklung von Ortslagen, die im planerischen Freiraum liegen ermöglicht. Dies sei insbesondere für die Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen unerlässlich, die an ihren Standorten häufig auch im Freiraum auf Entwicklungsmöglichkeiten angewiesen seien. Häufig handele es sich um emittierende Unternehmen, die auf dezentrale Standorte angewiesen seien.

Auch für unternehmer nrw stellt die Neuformulierung des Ziels 2-3 insbesondere mit Blick auf die am Stammsitz gewachsenen Hidden-Champions in den ländlichen Wachstumsregionen in Nordrhein-Westfalen eine deutliche Verbesserung dar. Betriebserweiterungen und -verlagerungen würden dadurch im Sinne der sozialen und wirtschaftlichen Belange der Bevölkerung verbessert. Unnötige Hemmnisse für die Siedlungsentwicklung und für die betriebliche Investition vor Ort würden beseitigt. Die kommunale Planungshoheit werde mit der Änderung gestärkt. Unternehmer nrw stuft vor dem Hintergrund der aktuell deutschlandweit guten konjunkturellen Situation den Kabinettsbeschluss zur schnellen Überarbeitung des LEP als richtig ein. Für heimische Unternehmen werde die planerische Grundlage geschaffen, vor Ort weiter zu wachsen, und zwar sowohl mit Betriebserweiterungen als auch zusätzlich mit neuen Betrieben. Unternehmer nrw merkt an, dass seit Anwendung der Vorgaben des aktuellen LEP vermehrt festgestellt werden musste, dass Projekte, die zwar jeweils von den zuständigen Kommunen positiv begleitet wurden, auf relativ hohe Hürden im Bereich der Raumplanung stießen. Die nunmehr beabsichtigten Änderungen tragen aus Sicht von unternehmer nrw dazu bei, die in Planung befindlichen Betriebserweiterungsprojekte schneller und vor Ort zu realisieren. Dies sei wichtig, um die Wirtschaftskraft und die Arbeitsplätze der jeweiligen Regionen zu sichern und flexibel weiterzuentwickeln.

Mit dem eingefügten Ziel 2-4 wird den Kommunen die Möglichkeit zurückgegeben, die im Freiraum gelegenen Ortsteile mit weniger als 2.000 Einwohnern bedarfsgerecht im Rahmen



der Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur zu entwickeln, so unternehmer nrw. Die vorgeschlagene Änderung setze die Vorgabe des Koalitionsvertrages um und schaffe damit die Voraussetzung für eine flexible, an den tatsächlich gegebenen Interessen orientierte Entwicklung in den Regionen. Mit dem eingefügten Ziel schaffe die Landesregierung die Möglichkeiten zur Erweiterung am Standort für die in kleinen Ortsteilen ansässigen Betriebe. Dies werde insbesondere in den ländlichen Regionen dazu beitragen, die Wirtschaftskraft und die Arbeitsplätze vor Ort zu halten. Dieser Zusatz sei klar mittelstandsfreundlich und werde daher ausdrücklich begrüßt.

Der DGB NRW merkt an, dass durch die Änderungen die kommunale Bauleitplanung größere Flexibilität erhält. Zu begrüßen sei, z.B. dass die Verlagerungen von Gewerbebetrieben zwischen benachbarten Ortsteilen erleichtert werde. Gleichfalls begrüßt werde, dass die strenge Begrenzung von Tierhalteanlagen und Ställen nur auf Industrie- und Gewerbegebiete geändert werde. Aus Sicht des DBG NRW sollte bei der Genehmigung von Tierhaltanlagen und Ställen im Außenbereich stets eine Nachhaltigkeitsprüfung erforderlich sein.

Der DGB NRW kritisiert in diesem Kontext mit Blick auf die deutliche Ausweitung des Ausnahmekatalogs insb. in Verbindung mit dem geänderten Grundsatz 6.1-2, dass es für das sich daraus deutlich ergebende politische Signal für mehr Flächenverbrauch zulasten des Freiraumschutzes an einer strategischen Perspektive fehle, wie die Landesregierung künftig den Flächenverbrauch im Land begrenzen will.

Auch der VFB NW begrüßt die vorgesehene Öffnung des LEP für Orte mit weniger als 2.000 Einwohnern, weil sie perspektivisch weiterführende Möglichkeiten als bisher eröffnet, Siedlungskerne in den ländlich strukturierten Räumen des Landes zu stärken und langfristig zu erhalten. Mit der Formulierung „bedarfsgerecht“ entfalle der bisher enge Bezug auf die „ansässige Bevölkerung“. Eine ungehemmte Siedlungserweiterung der von der Neufassung des Ziels 2-3 profitierenden ländlich strukturierten Gemeinden bzw. Ortsteilen sei insbesondere mit Blick auf das Ziel 6.1-1 nicht zu befürchten. Positiv bewirke die vorgesehene Öffnung hingegen, dass beispielsweise im Rheinischen Braunkohlerevier neue Entwicklungsmöglichkeiten für Orte entstehen könnten, deren Entwicklung durch bisherige Abgrabungen in angrenzenden Teilräumen über Jahrzehnte hinweg aus übergeordneten Gründen eingeschränkt war. Durch die Verfügbarkeit neuer Siedlungsflächen werden in der Phase des Strukturwandels im Revier dadurch neue Siedlungs- und Ansiedlungsflächen ermöglicht, die sich positiv auf die lokale Bevölkerungsentwicklung sowie auf eine verbesserte gewerbliche Entwicklung auswirken könnten. Nicht nur hier können aus Sicht des VFB NW Umlandgemeinden im Nah- und Einzugsbereich der weiterhin von Zuzug gekennzeichneten hochverdichteten Oberzentren entlang der Rheinschiene und der Region Aachen zu einer deutlichen Entlastung der angespannten Wohnungsmarktentwicklung beitragen.

Die vorgesehene differenzierte Formulierung der weiteren zulässigen Nutzungen in Ortsteilen, die im regionalplanerisch festgelegten Freiraum liegen (2-4) schaffe Klarheit und korrigiere eine bisherige Fehlentwicklung. Dies betreffe insbesondere die Zulässigkeit von Tierhalteanlagen, die nicht mehr der Privilegierung unterliegen, deren Steuerung und Erweiterung in der Vergangenheit regelmäßig zu Problemen geführt habe.

Durch die vorgesehenen Änderungen ergäben sich Chancen im Hinblick auf die mögliche Erweiterung bestehender Betriebe, Freizeitnutzungen und Nachnutzungen erhaltenswerter Gebäude oder Anlagen. Positiv werde die Stärkung der Kommunen, deren Flächenbedarf für Brand- und Katastrophenschutzeinrichtungen jetzt gleichwertig neben den entsprechenden Anlagen des Bundes und Landes aufgeführt werden, bewertet. Die Änderungen lassen aus Sicht des VFB NW eine hohe Relevanz für den Klein- und Mittelstand erkennen, da sie grundsätzlich geeignet erscheinen, insbesondere im ländlichen Raum Potenziale für die

(Weiter-) Entwicklung wirtschaftlicher Strukturen gerade im Bereich inhabergeführter Unternehmen zu begünstigen.

Auch die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Erweiterungen des Ziels 2-3, die in vielen Teilen ihren Forderungen entsprechen, den kommunalen Spielraum erhöhen und den ländlichen Raum stärken. Positiv sei die gänzlich weggefallene Beschränkung auf den Bedarf der ortansässigen Bevölkerung und der vorhandenen Betriebe, da es auch Ortsteile gebe, die eine Versorgungsfunktion für andere noch kleinere Ortsteile übernehmen würden. Mehr Bauland im ländlichen Raum entlaste nicht nur den Wohnungsmarkt in den städtischen Zentren sondern bedinge voraussichtlich auch weitere Verkehrsbelastungen. Zunehmende Pendlerbewegungen seien zu erwarten, sodass es einer gemeinsamen Anstrengung der Kommunen mit dem Land bedürfe eine verträgliche Mobilität zu fördern.

Positiv sei, dass mit den neu eingefügten Spiegelstrichen klargestellt werde, dass Flächen-erweiterungen in den Freiraum hinein auch künftig im Rahmen der landesplanerischen Unschärferegelung betrachtet werden können.

Begrüßt würden die Regelung zu Tierhaltungsanlagen sowie die ergänzte Ausnahme für bauliche Anlagen der Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz. Um einen Gleichklang mit den Erläuterungen herbeizuführen regen die kommunalen Spitzenverbände an, den Wortlaut des Ziels im 6. Spiegelstrich um die Wörter „sowie im Rettungswesen“ zu ergänzen.

In Bezug auf Spiegelstrich 1 schlägt der VFB NW vor, die unbestimmten Begriffe „unmittelbar“ zu präzisieren. Gleiches raten er und die kommunalen Spitzenverbände in Bezug auf den Begriff der „deutlich erkennbaren Grenze“ an. Gleichfalls präzisierungswürdig erscheint dem VFB NW, in welchem Umfang die Festlegung der Bauflächen und – gebiete erfolgen darf. Nutzbringend könnte seiner Ansicht nach für die kommunale Praxis die Überarbeitung der Handreichung von 2017 sein.

Zudem erläuterungswürdig erscheint den kommunalen Spitzenverbänden und dem VFB NW die Frage, wann Ortsteile als „benachbart“ gelten. Dies sei aufgrund der unterschiedlichen räumlichen Strukturen in den einzelnen Landesteilen nicht immer einfach abzugrenzen. Zudem bliebe offen, ob die Ausnahme auch für benachbarte Ortsteile verschiedener Gemeinden gilt. Der VFB NW merkt zudem an, dass bei der Formulierung „Betriebsverlagerungen zwischen benachbarten Ortsteilen“ unklar bleibt, welche Form und Größenstrukturen bezogen auf die Betriebe gemeint ist und welche Raumbezüge oder Standortentfernungen von dem Regelungsvorschlag in den Blick genommen werden. Diese Unschärfe könnte unter Umständen neue Wirk- und Raumbezüge begründen, die über die Intention des Ortsteilbezugs hinausreiche und von daher eher im regionalplanerisch festgelegten Siedlungsraum stattzufinden habe.

In Bezug auf den 2. Spiegelstrich sind aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände Erläuterungen, wann von einer „angemessenen Erweiterung“ ausgegangen werden kann, hilfreich. Als angemessen sollte dabei auch die bedarfsgerechte Sicherung von Reserveflächen angesehen werden. Sie weisen darauf hin, dass bei den Anforderungen an die Angemessenheit bzw. Bedarfsgerechtigkeit von Betriebserweiterungen ein Gleichauf zwischen den Zielen 2-3 und 2-4 bestehen müsse.

In Bezug auf die Spiegelstriche drei und vier, befürchtet der VFB NW, dass die Verwendung des Begriffs „angemessen“ zu Schwierigkeiten in der kommunalen Praxis führen könne. In Anbetracht dessen empfiehlt er auch hier die Überarbeitung der Handreichungen des Landes zum Ziel 2-3. Klärungsbedarf besteht mit Blick auf den 3. Spiegelstrich seitens der kom-

munalen Spitzenverbände dahingehend, ob sich die Weiterentwicklung auf die vorhandene Lage oder auch auf die Funktionalität beziehe.

Der VFB NW betrachtet die beabsichtigte Streichung der Wörter „sowie Entwicklungen gemäß § 34 BauGB“ in Absatz 7 der Erläuterungen zu Ziel 2.3 kritisch. Sie führe dazu, dass Kommunen auch für kleinere Ortsarrundierungen, die nach § 34 BauGB genehmigungsfähig wären, das gesamte bauleitplanerische Werk ansetzen müssten. Dies hätte erheblichen Verwaltungsaufwand zur Folge, der nicht erforderlich sei, um das landesplanerische Ziel umzusetzen. Unter Beibehaltung des Verweises auf § 34 BauGB sei die Regelung in Verbindung mit § 35 Absätze 5 und 6 hierfür ausreichend.

Zur Vermeidung neuer Flächeninanspruchnahmen regen die kommunalen Spitzenverbände zudem die Aufnahme eines weiteren Ausnahmetatbestandes an, durch den es ermöglicht wird bereits heute gewerblich genutzte Bereiche im Außenbereich nach erfolgter Nutzungsaufgabe weiterhin einer gewerblichen Folgenutzung zuzuführen.

Sie schlagen die nachfolgende Formulierung vor:

*„- ferner ist es den Kommunen gestattet, im regionalplanerisch festgelegten Außenbereich Bauflächen oder Baugebiete darzustellen und festzusetzen, wenn es sich um eine gewerbliche Nachfolgenutzung baulich genutzter und überwiegend versiegelter Flächen zulässig errichteter Gewerbebetriebe handelt und die vorhandene Infrastruktur für die geplante Nachfolgenutzung ausreicht.“*

Begrüßenswert ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände zudem, dass der geänderte Entwurf sich mit dem neuen Ziel 2-4 eindeutig zu den Entwicklungschancen, der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteile bekennt.

Eine Stärkung des ländlichen Raums setze voraus, dass auch in Orten mit weniger als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung erfolgen kann. Die Bedarfsschätzung sollte dabei auch die unterschiedlichen Nachfragepräferenzen der verschiedenen Wohnungsmarktteilnehmer berücksichtigen. Damit werde eine marktkonforme Allokation von Wohnbaureserven erreicht. Dies sollte aus ihrer Sicht in der Begründung zum Ziel 2-4 klargestellt werden.

Mit Blick auf die Erläuterungen zu Ziel 2-4 in denen auch Angebotsplanungen von Bauflächen und Baugebieten genannt werden, was positiv bewertet wird, schlagen sie vor, die Aspekte, die für die Bewertung der Bedarfsgerechtigkeit herangezogen werden können, um gemeindliche Strategien zu ergänzen, die einem möglichen Bevölkerungsrückgang entgegen wirken sollen.

In Bezug auf die in den Erläuterungen genannten Grundversorgungsangebote regen sie, damit nicht der Eindruck entstehe, dass erst das Vorliegen sämtlicher Angebote für eine Grundversorgung ausreichend sei, eine beispielhafte Aufzählung unter Verwendung von Kommas an. Sie äußern den Wunsch, die Liste um die Beispiele Arztpraxen, Tankstellen, Gast- und Versammlungsstätten sowie Dorfläden zu ergänzen. Dorfläden in ihrer modernen Form stellen über den Lebensmittelverkauf zudem einem zentralen Anlaufpunkt für verschiedene Dienstleistungen wie Post, Geldautomat, Friseur, Versicherungsagentur etc. dar.

Angeregt wird zudem in der Begründung den ÖPNV stärker hervorzuheben beispielsweise dahingehend, dass eine ÖPNV-Verbindung angestrebt werden soll.

In Bezug auf die Aussage in den Erläuterungen, zukünftig können Teile einer solchen Grundversorgung.....“ wird vorgeschlagen die nachfolgende Formulierung zu wählen.

*Zukünftig „Gegebenenfalls können Teile einer solchen Grundversorgung bei entsprechender Breitbanderschließung auch durch digitale Angebote wie z.B. Onlinesupermärkte oder E Health Angebote abgedeckt werden“.*

Dieser Anpassungsbedarf sei insofern von Nöten, als die Entwicklung, inwieweit internetbasierte Lösungen tatsächlich den Wegfall einzelner Angebote vor Ort auffangen werden durch die Kommunen nur begrenzt beeinflussbar sei. So setze die Nutzung von Onlinesupermärkten, die das gesamte Angebot einschließlich Frisch- und Tiefkühlartikel abdeckten, ihrer Ansicht nach in erster Linie den Aufbau einer Lieferlogistik und weniger eine hohe Internetbandbreite voraus.

Details sollten im Übrigen einem gemeindlichen Konzept zur Ortsteil- und Infrastrukturentwicklung vorbehalten bleiben.

## **2.2.2 Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“ (Grundsatz 6.1-2)**

IHK NRW, der WHKT und unternehmer nrw begrüßen die geplante Streichung des Grundsatzes 6.1-2. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Streichung mit Blick auf die rechtlich unsichere Umsetzung und weisen darauf hin, dass sie das 5-ha-Ziel als politisches Ziel nach wie vor ausdrücklich begrüßen. Der VFB NRW und der DGB NRW sehen die Streichung mit Verweis auf Nachhaltigkeitsaspekte kritisch.

IHK NRW und der WHKT führen aus, dass der effiziente Einsatz von Fläche für die mittelständischen Unternehmen und die Wirtschaft insgesamt zu den zentralen Grundprinzipien des Wirtschaftslebens gehören.

Unternehmer nrw äußert, dass mit der geplanten Streichung des Grundsatzes 6.1-2 einer der wesentlichen Kritikpunkte von Wirtschaft und Industrie am LEP ausgeräumt wird. Die derzeitige sehr pauschale Verrechtlichung des politischen Ziels zum Flächenverbrauch lehnt der Unternehmerverband ab, da sie den Herausforderungen der Praxis zur Umsetzung der Vorgaben vor Ort nicht gerecht wird. Die aktuellen landesrechtlichen Vorgaben passten nicht zu den individuellen Bedürfnissen zur Siedlungsentwicklung von Kommunen. Die verantwortungsvolle Entscheidung über eine flächensparende Siedlungsentwicklung müsse, eingebettet in den regionalen Konsens, zukünftig vor Ort erfolgen und hänge von der konkreten Flächensituation der einzelnen Kommune, ihrer strategischen Ausrichtung bei der Flächenentwicklung und insbesondere auch der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort bzw. in der Region ab.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen darauf hin, dass sie bereits bei der Aufstellung dieses – ursprünglich sogar noch als raumordnerisches Ziel angedachten – Grundsatzes deutlich darauf hingewiesen hätten, dass der Wohnungsbedarf von aktuell jährlich 60.000 Wohnungen in NRW, der Bedarf an Gewerbe- und Industrieflächen und der Bedarf für Gewerbe- und Industrieflächen und der Bedarf für überörtliche Verkehrswege mit einer sehr unklar ausgestalteten 5 ha-Regelung schwer zu vereinbaren seien. Die Regelung sei zu unbestimmt, da nicht feststehe, welchen Anteil hiervon die sechs Planungsregionen und die 396 Städte und Gemeinden in NRW jeweils im Rahmen ihrer Siedlungsflächenentwicklung umsetzen sollten und wie dieser Anteil bestimmt werden sollte.

Sie hätten zwar die Festlegung des 5-ha-Ziels auch als Grundsatz aus den genannten Gründen abgelehnt, das 5-ha-Ziel als politisches Leitziel aber grundsätzlich mitgetragen. Die Streichung sei mit Blick auf die rechtlich unsichere Umsetzung des Grundsatzes zu begrüßen. Dennoch werde das 5-ha-Ziel als politisches Ziel nach wie vor begrüßt. Die kommunalen Spitzenverbände würden die Landesregierung in ihrem Anliegen weiterhin unterstützen, sich für die Vermeidung unnötiger Flächeninanspruchnahmen und für den Schutz landwirtschaftlicher Flächen einzusetzen.

Sie führen weiterhin aus, dass der dem LEP beigefügte Umweltbericht zusammenfassend zu dem Ergebnis komme, dass infolge der geplanten Änderungen mit einer intensiveren planerischen Inanspruchnahme des Freiraums zu rechnen sei. Insofern sei zu bedenken, dass eine Flächenentwicklung im Freiraum für die Entwicklung von Wirtschaftsflächen eine starke (wirtschaftlich günstigere) Konkurrenz zu den Bemühungen der Revitalisierung von industriell geprägten Flächen darstelle. Weitere Projektvorhaben, beispielsweise in Zusammenarbeit mit dem AAV-Verband für Flächenrecycling und Altlastensanierung, mit finanzieller Ausstattung durch das Land würden dabei Hilfe schaffen können.

Der VFB NW äußert, dass die Einschätzung der Landesregierung, dass sich das Ziel auf der Ebene der Landesplanung aufgrund der fehlenden Kontingentierungswirkung in der Vergangenheit nicht habe umsetzen lassen zutreffend sei. Umgekehrt habe sich aber die Herabstufung des Ziels zum Grundsatz ebenfalls nicht im Hinblick auf die schnellere Verfügbarkeit von Bauland als zielführend erwiesen. Dennoch sei darauf hinzuweisen, dass der Bund im Rahmen der jüngsten Regierungsbildung weiterhin an dem Ziel der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ festhalte, die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr auf 30 ha pro Tag zu verringern und diese Zielsetzung bis 2030 umzusetzen. In diesem Kontext könne ein Bekenntnis zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Form des bisherigen Grundsatzes als sinnvoll betrachtet werden und dazu beitragen, das Ziel 6.1-1 (Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung) im LEP zu stützen.

Nach Ansicht des DGB NRW erhält die kommunale Bauleitplanung größere Flexibilität durch die Änderungen. Begrüßenswert sei, dass zum Beispiel Verlagerungen zwischen benachbarten Ortsteilen erleichtert würden. Zugleich gehe von der deutlichen Ausweitung des Ausnahmekatalogs – insbesondere in Verbindung mit dem geänderten Grundsatz 6.1-2 Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“ – ein deutliches politisches Signal für mehr Flächenverbrauch zulasten des Freiraumschutzes aus, ohne eine strategische Perspektive zu entwickeln, wie die Landesregierung künftig den Flächenverbrauch im Land begrenzen wolle.

Der bisherige 5 ha-Grundsatz stelle eine klare politische Willensbekundung für einen sparsamen Umgang mit Flächen dar. Bei vorangegangenen LEP-Änderungen sei das Ziel aufgrund von Umsetzungsproblemen in der Praxis bereits zum Grundsatz herabgestuft worden. Dies habe der DGB NRW begrüßt. Der völlige Verzicht würde aber vermitteln, dass die Landesregierung es unterließe, einen sparsamen Flächenverbrauch in NRW eigenverantwortlich und landesweit zu steuern und stattdessen die Verantwortung auf die regionale und kommunale Ebene verlagere. Dies sei aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nicht zielführend.

Der DGB NRW regt an, über die Frage der Quantität hinaus den Aspekt der Qualität von Flächen im nordrhein-westfälischen Steuerungsansatz des Flächensparens deutlich zu stärken.

## 2.2.3 Rohstoffsicherung

### 2.2.3.1 Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe (Ziel 9.2-1)

IHK NRW, der WHKT, unternehmer nrw und der VFB NW begrüßen die Zieländerung, wonach für die Rohstoffsicherung in den Regionalplänen die „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ (BSAB) nur noch als Vorranggebiete ohne Eignungswirkung festgelegt werden sollen. Die kommunalen Spitzenverbände hingegen begrüßen die Änderungen nur insoweit, als dadurch rechtliche Unklarheiten aufgrund der bisherigen Fassung des LEP beseitigt werden.

Durch den Wegfall der Eignungswirkung bei BSAB ist aus Sicht von IHK NRW und dem WHKT die Genehmigung von Abgrabungen nach § 35 BauGB nun auch außerhalb festgelegter BSAB ermöglicht.

Der VFB NW begrüßt die Änderungen mit Blick auf den in den Erläuterungen gegebenen Hinweis auf die damit einhergehenden Verfahrenserleichterungen.

Aus Sicht von unternehmer nrw ist mit der Aufgabe der strikten Konzentrationsplanung ein wesentlicher Kritikpunkt der Wirtschaft umgesetzt. Die nun vorgesehene Steuerung der Rohstoffsicherung durch Vorranggebiete ermögliche die individuelle und passgenaue Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten, wie z.B. besonderer Rohstoffvorkommen oder etablierter Wertschöpfungsketten. Sie diene mithin der Standortsicherung und werde zur Ansiedlung neuer bzw. dem Verbleib etablierter Produktionsbetriebe und damit dem Erhalt bestehender Wertschöpfungsketten beitragen.

Unternehmer nrw stuft es zudem im Grundsatz als positiv ein, dass Änderungen der Festlegungen der Vorranggebiete mit Eignungswirkung möglich sein sollen, wenn sie dem grundsätzlichen gesamtäumlichen Konzept widersprechen oder dieses fortschreiben. So wird eine innergebietliche und außergebietliche Steuerung, und somit die individuelle Lenkung privilegierter Vorhaben möglich. Eine weitgehende räumliche Steuerung könne dazu beitragen, potenzielle Konflikte bereits im Vorfeld zu entschärfen. Als zielführend wird es eingestuft, hier noch eine eigne, rechtssichere Definition zu ergänzen, ab wann in diesem Sinne eine „besondere planerische Konfliktlage“ vorliegen soll. Dabei müsse ausdrücklich auf die Benennung konkreter Beispielfälle verzichtet werden, da eine Aufzählung im Ergebnis willkürlich sei und eine Vorwegnahme der tatsächlichen Prüfung bedeute. Unternehmer nrw betont, dass die derzeit vorgesehene Eingrenzung in der Begründung zu Ziel 9.2.-1, die auf „großflächig verbreitete bzw. „regional konzentrierte, seltene Rohstoffvorkommen“ abstellt, kritisch ist. Bei dieser Eingrenzung unterfielen die meisten Rohstoffvorkommen der Definition, sodass das Vorranggebiet letztendlich nicht mehr der planerische Regelfall wäre, sondern die Ausnahme. Zweifel ergäben sich in infolge dessen mit Blick auf die intendierte Zielerreichung.

Auch IHK NRW und der WHKT, die den Verzicht auf eine beispielhafte namentliche Benennung von Regionen in den Erläuterungen ausdrücklich begrüßen, stufen diese Erläuterungen gleichfalls als problematisch ein. Ihrer Ansicht nach erscheine eine allgemeingültige Definition „planerischer Konfliktlagen“ nicht möglich.

Auch sie befürchten, dass die angedachte Regel zur Ausnahme wird. Ihrer Ansicht nach könne die von ihnen unterstützte Absicht der Landesregierung, den Abbau oberflächennaher Rohstoffe zu erleichtern, mit der vorgenommenen Änderung dieses Ziels nicht vollumfänglich

erreicht werden. So sei zu befürchten, dass aufgrund der vagen Formulierung in vielen Planräumen eine Konfliktlage grundsätzlich angenommen werde und auf diese Weise die Ausnahme zur Regel werde. Diese Befürchtung manifestiere sich aktuell in der Absicht der Bezirksregierung Köln. In der Sitzungsvorlage zur 17. Sitzung des Regionalrates des Regierungsbezirks Köln vom 22. Juni 2018 heißt es: „für sämtliche Lockergesteine.... Besonders planerische Konfliktlagen im Sinne des Ziels 9.2.1 LEP NRW (Entwurf, April 2018) anzunehmen“ und vorsorglich entsprechende „BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen.“ Die Begründung sei allgemein gehalten. Angeführt werde eine generell hohe Bevölkerungsdichte im Regierungsbezirk, das Vorhandensein zahlreicher Naturschutzgebiete sowie die historische Prägung des Raums durch die Braunkohlegewinnung.

([https://www.bezregkoeln.nrw.de/brk\\_internet/gremien/regionalrat/sitzungen\\_regionalrat/sitzung\\_17/09.pdf](https://www.bezregkoeln.nrw.de/brk_internet/gremien/regionalrat/sitzungen_regionalrat/sitzung_17/09.pdf)).

Mit Blick auf diese Entwicklungen regen sie an, den letzten Satz des neuen Ziels 9.2.-1 zu streichen und die Erläuterungen entsprechend anzupassen. Unterstützt wird dieser Vorschlag von unternehmer nrw für den Fall, dass eine rechtsichere Definition des Begriffs nicht gelinge, da das regulatorische Ziel einer Ausnahmeregelung bereits durch die gesetzliche Vorschrift des § 7 Abs. 3 ROG gewahrt werde und es daher einer zusätzlichen Regelung im LEP nicht bedürfe.

Sollte von einer Streichung abgesehen werden, schlagen IHK NRW und der WHKT vor, ergänzende Vorgaben dazu zu machen, was unter einer „planerischen Konfliktlage“ zu verstehen ist. Aus ihrer Sicht könnte dies durch eine weitergehende Erläuterung oder durch die Erstellung einer separaten Handreichung erfolgen, für die bereits jetzt die Mitwirkung bei der Erarbeitung angeboten wird.

Die kommunalen Spitzenverbände hingegen begrüßen die Änderungen nur insoweit, als dadurch rechtliche Unklarheiten aufgrund der bisherigen Fassung des LEP beseitigt werden. Bislang ließ die vorgesehene Raumkategorie im LEP einen Abbau außerhalb von BSAB aber gar nicht zu, obwohl Abgrabungen geringen Umfangs ausweislich der derzeit gültigen Erläuterungen auch außerhalb der festgelegten BASB für zulässig erklärt wurden, so die kommunalen Spitzenverbände.

Aus ihrer Sicht sollte an dem Ziel „Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten“ festgehalten werden, da ein unkonzentriertes Abgrabungswesen zu erheblichen Flächenverlusten sowie Altlasten führen könne. Abgrabung seien in der Regel problematisch für die Umwelt, oft gehe die wirtschaftliche Nachnutzung verloren, da ein Baggersee oder Steinbruch entstehe. Die Verkehrssicherheit gestatte oft keine Freizeitnutzung. Ein Instrument wie die die Festsetzung von Vorranggebieten mit Konzentrationswirkung sei daher sinnvoll, um eine geordnete und konfliktfreie Ausweisung von Abgrabungsbereichen zu ermöglichen. Für den Fall, dass entsprechend dem Änderungsentwurf nur bei Konfliktlagen Konzentrationszonen entstehen, sollten die Erläuterungen das Vorliegen planerischer Konfliktlagen näher konkretisieren. So sollten aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände die Regionalpläne für Regionen mit hohen Rohstoffvorkommen und einem hohen Siedlungsdruck die Abbaubereiche abschließend darstellen und außerhalb der dargestellten keine weiteren Abgrabungen zulassen.

Unternehmer nrw regt zudem an, für jeweils zu prüfende Einzelfälle das Instrument des Flächentauschs einzuführen. Falls eine bereits als BSAB ausgewiesene Fläche aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls, wie z.B. geologische Störungen, nicht als solche genutzt werden kann, würde die Ausnahmelösung eines Flächentauschs eine aufwändige Bedarfs-

anpassung entbehrlich machen. Ein Flächentausch wäre flexibler sowie zeitsparender und personell und materiell effizienter für die am Verfahren Beteiligten. Entsprechende, konkrete Vorgaben im LEP würden aus Sicht von unternehmer nrw insoweit eine begrüßenswerte, einheitliche Handhabung gewährleisten.

Nach Ansicht des VFB NW legen die vorgenommenen Erweiterungen in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-1 in Bezug die Anwendung besonderer Umwelttechniken die Assoziation mit dem Thema „Fracking“ nahe. Da hierfür angesichts bestehender Umweltrisiken weder eine allgemeine noch politische Akzeptanz bestehe, sollte die Formulierung klarer gefasst werden, damit deutlich werde, was gemeint ist.

### **2.2.3.2 Versorgungszeiträume (Ziel 9.2-2)**

IHK NRW, der WHKT, der VFB NW, unternehmer nrw sowie die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Anhebung der Versorgungszeiträume für Lockergesteine.

Laut unternehmer nrw bedeute dies für die rohstoffgewinnende wie auch die rohstoffverarbeitenden Industrien eine erhöhte Planungssicherheit, zum anderen werde so ein regulatorischer Alleingang des Landes NRW korrigiert. Eindeutig positiv bewertet unternehmer nrw die vorgeschlagene Angleichung an die pragmatischen Regularien anderer Bundesländer.

Der VFB NW stuft die Erhöhung der Versorgungszeiträume auf mindestens 25 Jahre angesichts der Verfahrensdauer und der Abgrabungszeiträume als plausibel ein.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die sich aus der Erhöhung der Versorgungszeiträume für Lockergesteine ergebende erhöhte Sicherheit für die betroffenen Unternehmen.

### **2.2.3.3 Fortschreibung (Ziel 9.2-3)**

IHK NRW und der WHKT stimmen der Anpassung der Fortschreibungsräume vorbehaltlos zu. Unternehmer nrw begrüßt, dass die zeitliche Untergrenze für die Fortschreibungsverpflichtung der Regionalpläne entsprechend angehoben wird.

### **2.2.3.4 Reservegebiete (Grundsatz 9.2-4)**

IHK NRW und der WHKT stimmen der aufgenommenen Möglichkeit in den Regionalplänen Reservegebiete wieder ausweisen zu können vorbehaltlos zu.

Unternehmer nrw beurteilt das grundsätzliche Ziel einer perspektiven Sicherung gleichfalls positiv. Fraglich bliebe jedoch noch die konkrete Ausgestaltung, da bislang auf eine konkrete Festlegung von Reservegebietsräumen verzichtet wird. Unternehmer nrw spricht sich dafür aus, dass eine temporäre Zwischennutzung möglich bleibt.

Der VFB NW bewertet den neuen Grundsatz angesichts der dadurch ermöglichten langfristigen Planung und Festlegung positiv.



DBG NRW spricht sich für einen ausreichenden Planungshorizont der Rohstoffwirtschaft im Interesse der Beschäftigungssicherung der Arbeitnehmer in der Gewinnung von Kies und Sanden und zur langfristigen Rohstoffsicherung für die Bauwirtschaft und damit des Industriestandortes NRW aus. Nach Möglichkeit sollte seiner Ansicht nach eine flächensparende und vollständige Gewinnung aller Rohstoffe einer Lagerstätte erfolgen. Der Aspekt des Hochwasserschutzes durch Schaffung von stromnahen Retentionsflächen sollte in die Bewertung einfließen.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände müsse die Ausweisung der Reservegebiete aus Gründen der Bestimmtheit nicht nur in den Erläuterungen, sondern auch zeichnerisch erfolgen. Insoweit wären die Erläuterungen zum Grundsatz 9.2-4 zu ergänzen. Sie merken an, dass in Anbetracht der knappen Erläuterungen nicht absehbar sei, welche Rechtswirkung derartige Reservegebiete entfalten sollen und in welchem Umfang mit ihrer Aufnahme in die Regionalpläne zu rechnen sei. Damit wäre zudem unsicher, inwieweit Planungskonflikte z.B. mit Blick auf den Siedlungsflächenbedarf zu erwarten seien. Ihrer Ansicht nach müsse daher bei der Festlegung von Reservegebieten jedenfalls sichergestellt werden, dass es zu keiner unverhältnismäßigen Einschränkung kommunaler Entwicklungsmöglichkeiten komme.

## **2.2.4 Windenergie**

### **2.2.4.1 Grundsatz Vorranggebiete für die Windenergienutzung (10.2-2 Grundsatz)**

IHK NRW, der WHKT und der VFB NW bewerten die geplanten Änderungen in 10.2-2 als positiv. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die geplante Änderung mit Blick auf die damit verbundene Erhöhung der kommunalen Planungshoheit, sprechen sich darüber hinaus aber für einen gänzlichen Verzicht auf raumordnerische Festlegungen für die Windenergie aus. Der DGB NRW lehnt die geplante Änderung wegen ihrer potentiell einschränkenden Wirkung auf den Ausbau der Windenergie ab.

Der VFB NW bewertet eine Stärkung der kommunalen Planungshoheit durch die Abwandlung des Ziels zum Grundsatz allgemein positiv, hält aber dennoch Hilfestellungen für die Kommunen im Zuge der Regionalplanung von Windenergieanlagen für erforderlich. Der Grundsatz sehe vor, dass in den Regionalplänen Vorranggebiete für die Nutzung der Windenergie festgelegt werden. Der Ausbau der Windenergie sei in den 1990er Jahren durch die Darstellung von Konzentrationszonen durch die Kommunen räumlich gesteuert wurden. Seither seien die Anforderungen an die Ausweisung von Konzentrationszonen insbesondere auch mit Blick auf die Beachtung von Vorgaben für den Artenschutz deutlich angestiegen. Das Bundesverwaltungsgericht habe mit seinen Urteilen vom 13.12.2012 (BVerwG 4 CN 1.11; 4 CN 2.11) die methodischen Anforderungen an die planerische Steuerung zudem maßgeblich weiterentwickelt. Diese Anforderungen würden nicht nur für die Flächennutzungsplanung gelten, sondern auch für die Regionalplanung.

Der VFB NW äußert Bedenken, dass ein Regionalplanungsprozess, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Erfordernisse des Artenschutzes, mit dieser Thematik überfrachtet werde, was zu einer Nichtdarstellung einer Konzentrationszone führen könne.

Die kommunalen Spitzenverbände sehen in der Umwandlung des bisherigen Ziels 10.2-2 in einen Grundsatz eine Erhöhung der kommunalen Planungshoheit. Allerdings sei aus kommunaler Sicht gänzlich auf raumordnerische Festlegungen für die Windenergienutzung zu verzichten. Diese würden die kommunale Planungshoheit unangemessen einschränken und

führten durch die Ausweisung von Vorranggebieten zu einem erheblichen Abstimmungsbedarf der Kommunen mit den Regionalplanungsbehörden, zu Verzögerungen bei der kommunalen Bauleitplanung und zu praktischen Umsetzungsproblemen.

Die kommunalen Spitzenverbände führen weiter aus, dass die Ausweisung von Vorranggebieten in Regionalplänen einen Konflikt zwischen zwei dann konkurrierenden Planungsebenen – der der Regionalplanung und der der Bauleitplanung – verursache und sogar zu widersprüchlichen Festsetzungen führen könne. So bestehe beispielsweise für die Regionalplanung keine rechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer Artenschutzprüfung. Diese gelte erst für die nachgelagerten Planungs- und Zulassungsverfahren. Dabei werde bei der Ausweisung von Windenergie-Vorrangzonen auf Ebene der Regionalplanung nur eine überschlägige Vorabschätzung durchgeführt, die beim anschließenden Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans und der dort durchzuführenden Artenschutzprüfung zu dem Ergebnis führen könne, dass die Vorrangfläche aus dem Regionalplan aufgrund eines rechtlichen Hindernisses nicht vollzugsfähig sei, da diese Fläche ein hartes Tabukriterium darstelle.

Zudem werde den Gemeinden im Falle von Flächenausweisungen in den Regionalplänen die Möglichkeit, Bürgerbeteiligungsmodelle und andere Formen der kommunalen Partizipation zu organisieren, unnötig erschwert. Hilfreicher sei, das Beratungsangebot des Landes weiter auszubauen.

Der DGB NRW bemerkt, dass die beabsichtigten Änderungen im LEP das Potential haben, den künftigen Ausbau der Windenergie erheblich einzuschränken. Neben den Auswirkungen auf die Klimaschutzziele des Landes und negative ökonomische Effekte durch die fehlende Planungssicherheit stelle sich die Frage, welche Folgen auf die rund 20.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich Windenergie zukämen. Dies betreffe zum einen die direkt Beschäftigten der Branche in Produktion, Wartung und Betrieb sowie die indirekte Beschäftigung bei Vorleistungslieferanten aus NRW. Darin bestehe ein klarer Widerspruch zur politischen Zielsetzung, Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen.

#### **2.2.4.2 Abstand von Bereichen von Windenergieanlagen (10.2-3 Grundsatz)**

IHK NRW, der WHKT, der VFB NW und die kommunalen Spitzenverbände sehen den geplanten Mindestabstand zu allgemeinen und reinen Wohngebieten von 1.500 Metern kritisch.

IHK NRW und der WHKT bewerten die hinter der Neuformulierung stehende Intention, den Ausbau der Windenergie mit einem angemessenen Anwohner-, Landschafts- und Naturschutz in Einklang zu bringen und so die Akzeptanz für den weiteren Ausbau der Windenergie zu erhalten, als grundsätzlich unterstützenswert. Es sei richtig, dass der Ausbau der Windenergie in NRW wie auch andernorts in Deutschland auf Vorbehalte stoße und im Hinblick auf Landschafts- und Naturschutz oftmals eine große Herausforderung darstelle. Einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen aller Beteiligten zu finden, sei Aufgabe der Politik.

Sie führen weiter aus, dass durch die in der Neufassung des Grundsatzes festzulegende Abstandsregelung (1.500 Meter Vorsorgeabstand) die für den weiteren Ausbau der Windenergie zur Verfügung stehenden Flächen deutlich eingeschränkt würden. Es bestehe die Gefahr, dass neue Windenergieanlagen zukünftig auf weniger geeignete Flächen ausweichen oder Alternativstandorte in anderen Bundesländern genutzt würden. NRW würde somit sowohl ökonomisch als auch ökologisch weniger von der Energiewende profitieren.

Aus Sicht von IHK NRW und dem WHKT ist von entscheidender Bedeutung, dass auch zukünftig ein weiterer Ausbau der Windenergie wirtschaftlich möglich bleibe. Dafür gelte, was IHK NRW und der WHKT in ihrer letzten Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan deutlich gemacht hätten: Für den Ausbau der Windenergienutzung sei eine landesplanerische Sicherung geeigneter Flächen grundsätzlich notwendig. Die sachliche Begründung für einen pauschalen Mindestabstand von 1.500 Metern bliebe zudem unklar.

Der VFB NW äußert, dass der in 10.2-3 vorgesehene Grundsatz als Empfehlung formuliert ist, sofern die Einhaltung örtlich möglich ist. Insgesamt ließe die sehr weiche Formulierung eine leicht zu bewerkstellende Überplanung zu. Vordergründig erscheine der Grundsatz einen möglichen Kompromiss zwischen der 10-H-Abstandsregelung (10-fache Höhe) und den immissionsrechtlichen Vorgaben für den Lärmschutz von mindestens 600 m Abstand abzubilden. Dennoch sei die Eignung des Grundsatzes als Bewertungsrichtung des Landes in Konfliktfällen kritisch zu prüfen.

Für die Ausweisung von Konzentrationsflächen seien mittlerweile gerichtsfeste anerkannte Verfahren etabliert, die im zuletzt am 8. Mai 2018 novellierten „Erlass für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen und Hinweise für die Zielsetzung und Anwendung (Windenergie-Erlass) berücksichtigt worden seien. Es gebe Beispiele für aufgestellte räumliche und sachliche Teilflächennutzungspläne zur Steuerung des Zubaus von Windenergieanlagen. Der für die Ermittlung von Konzentrationsflächen zu Wohngebieten zugrunde gelegte Abstand habe hierbei eine deutlich geringere Distanz betragen. Ein pauschaler Abstand zu allgemeinen und reinen Wohngebieten hätte in vielen Fällen nicht zu Ergebnissen für Konzentrationszonen für Windenergie geführt. Das Ziel einer Akzeptanzsteigerung für die Windenergie werde grundsätzlich begrüßt. Ob dieses Ziel über eine pauschale Abstandsregelung erreicht werden könne, werde kritisch betrachtet.

Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich gegen raumordnerische Vorgaben für die Windenergienutzung aus und halten es für zweifelhaft, dass eine Abstandsregelung in der vorgesehenen Form rechtssicher im LEP verankert werden kann.

Zunächst sei der Grundsatz in sich widersprüchlich und verstoße damit gegen das Gebot der Normenklarheit. Der erste Satz spreche davon, dass zum Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB) und zu Wohnbauflächen (jeder Art) ein planerischer Vorsorgeabstand eingehalten werden „soll“, der nach den örtlichen Verhältnissen angemessen sei. In Satz zwei heiße es jedoch, dass zu allgemeinen und reinen Wohngebieten ein Abstand von 1.500 m vorzusehen „ist“. Für diese Wohngebiete sehe der Wortlaut daher keinerlei Öffnung zwecks einer Abwägung im Einzelfall vor. Die Anwendung von Satz 1 als allgemeinere Regel sei wegen dieser spezielleren Regel für allgemeine und reine Wohngebiete in jeder Fallkonstellation ausgeschlossen, selbst wenn die planerischen Gegebenheiten einen solchen Abstand nicht zulassen sollten. Dies widerspreche erkennbar dem Grundgedanken des Satzes 1. Nach den Erläuterungen sei dies zwar nicht beabsichtigt, weil es dort heiße: „Soweit die örtlichen Verhältnisse dies ermöglichen, ist ein Abstand von 1.500 Metern zu reinen und allgemeinen Wohngebieten einzuhalten.“ Einen solchen Spielraum würde Satz zwei im Unterschied zu Satz eins aber gerade nicht vorsehen. Auch im Falle einen solchen stelle sich die Frage, wie eine planende Stadt oder Gemeinde diesen in der Abwägung umzusetzen habe, insbesondere, wie der Verweis auf die „örtlichen Verhältnisse“ mit Blick auf das von der Rechtsprechung entwickelte Gebot, der Windenergie substantiell Raum zu schaffen (Substanzgebot) zu verstehen sei.

Eine rechtssichere Handhabung des Grundsatzes sei mit der vorliegenden Formulierung nicht möglich. Vor dem Hintergrund der vielerorts beengten Verhältnisse sei absehbar, dass

wegen des Substanzgebots regelmäßig eine Abwägung zulasten eines Abstands von 1.500 m erforderlich werden würde. Vorgaben dieser Art im LEP würden damit die ohnehin bereits schwierige planerische Abwägung noch zusätzlich erschweren.

Für die kommunalen Spitzenverbände ist nicht ersichtlich, wie ein „Vorsorgeabstand“ von 1.500 m der Höhe nach, losgelöst vom konkreten Sachverhalt, gerechtfertigt werden soll. In den Erläuterungen werde dazu lediglich ausgeführt: „Bei Einhaltung eines solchen Vorsorgeabstandes kann generell davon ausgegangen werden, dass von den Windenergieanlagen bei immer noch zunehmender Anlagenhöhe keine optisch bedrängende Wirkung zu Lasten der Wohnnutzung ausgeht und somit das Gebot der Rücksichtnahme nicht verletzt wird.“

Dies gehe aber deutlich über die ständige Rechtsprechung des OVG NRW hinaus, das die Vermutung aufgestellt hat, dass eine optisch bedrängende Wirkung bereits bei einem Abstand, der der dreifachen Gesamthöhe entspricht, regelmäßig zu verneinen sei (siehe nur OVG NRW, Urt. V. 09.08.2006, 8 A 3726/05, Beschluss v. 24.06.2010, 8 A 2764/09, Beschluss v. 23.10.2017 – 8 B 565/17). Auch bei Zugrundelegung eines Vorsorgezuschlags und einer unterstellten weiteren Zunahme der Anlagenhöhen dürfte sich auf absehbare Zeit keine optisch bedrängende Wirkung ergeben, die einen Abstand von 1.500 m generell erforderlich machen würde.

Selbst eine – in der Praxis bisher unerreichte – Gesamthöhe von 300 m würde nach der oben genannten Vermutung der Rechtsprechung kaum einen vierstelligen Abstandswert rechtfertigen. In der bisherigen Praxis genügten häufig Abstände, die nicht einmal halb so groß wären wie im geplanten Grundsatz 10.2-3 vorgesehen. Die Erläuterungen hierzu setzten sich aber weder mit der Rechtsprechung des OVG, noch mit anderen sachverständigen Quellen zur Berechnung von Vorsorgeabständen auseinander, sondern würden gar keine Begründung zum Zustandekommen des genannten Wertes nennen. Raumordnungspläne mit vergleichbaren Abstandsregelungen würden im Übrigen nur Werte von 1.000 (Hessen) bzw. 1.500 (Rheinland-Pfalz) vorsehen.

Die kommunalen Spitzenverbände werfen die Frage auf, inwieweit ein solcher Grundsatz mit § 35 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 3 BauGB als höherrangigem Recht vereinbar ist. Die Erläuterungen zu Grundsatz 10.2-3 führten explizit aus, dass die kommunale Bauleitplanung im Sinne dieser auf § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB basierenden Rechtsprechung bei der Konzentrationszonendarstellung in den Flächennutzungsplänen der Windenergienutzung substantiell Raum schaffen müsse. Dies sei aber nur durch Abwägung im Einzelfall möglich. Eine starre – nach Metern bemessene - Abstandsregelung erschwere diese Abwägung. Das Substanzgebot gelte aber auch für die Ebene der Raumplanung. So wie die Gemeinde für ihre Konzentrationszonenplanung unter anderem ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept vorlegen müsse, seien auch die Plangeber der Raumordnungspläne daran gehindert, eine reine Negativ- bzw. Verhinderungsplanung zu betreiben.

Vor diesem Hintergrund habe der VGH Hessen (Urt. V. 23.09.2015 – 4 C 358/14.N) den dort landesplanerisch festgelegten Mindestabstand gebilligt, weil nach dem Hessischen Energiegesetz sowie weiteren Zielen des dortigen LEP Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung in einer konkreten Größenordnung vorgegeben waren und für den VGH nicht ersichtlich gewesen sei, dass diese Zielgröße mit dem Mindestabstand nicht erreicht werden könne. Im LEP soll, was ausdrücklich zu begrüßen sei, von der flächenmäßigen Vorgabe von Vorranggebieten abgesehen werden. Aus den Erläuterungen zum LEP gehe aber nicht hervor, wie viel Fläche bei Einhaltung des 1.500 m-Abstandes grundsätzlich für die Windenergienutzung im Land verbleibe und ob dieser Grundsatz dem Substanzgebot entspreche. Die Landesregierung habe dies vor Erarbeitung des LEP-Entwurfs, soweit ersichtlich, nicht untersucht. Die

vom LANUV kürzlich neu in Angriff genommene Potentialstudie Windenergie bleibe daher abzuwarten.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen in diesem Zusammenhang auf die jüngere Rechtsprechung des OVG NRW hin, dass die Bindung der Raumordnung an § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB klar bestätigt und ausgeführt habe, dass der Ausschluss von Windenergie stets mit einer entsprechenden positiven Standortzuweisung in einem hierfür im Rahmen der Bauleitplanung oder der Raumplanung bestimmten Planungsraum verbunden sein müsse. Dieses Prinzip würde nicht nur im Rahmen der gemeindlichen Konzentrationszonenplanung gelten, sondern auch schon auf der Ebene der Raumordnung, denn ansonsten bliebe „unberücksichtigt, dass, wolle man die Raumplanung von der durch den Regelungszweck des § 35 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 3 BauGB vorgegebenen Bindung freizeichnen, große Teile der Gemeindegebiete der bundesrechtlich privilegierten Windenergienutzung entzogen werden könnten“ (OVG NRW, Urt. V. 06.03.2018, 2 D 95/15. NR, Rn. 121 ff, vgl. auch bereits BVerwG, Urt. V. 13.03.2003, 4 C 4.02).

Angesichts der eindeutigen Formulierung führe die vorgesehene Regelung zu einem faktischen Ausschluss von Windkraftanlagen in einem Abstand von 1.500 m zu allgemeinen und reinen Wohngebieten. Zwar seien Grundsätze der Raumordnung – anders als Ziele der Raumordnung – nicht zwingend zu beachten, sondern in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Dennoch gehe von einem solchen Grundsatz die Abwägungsdirektive aus, die Errichtung von Windenergieanlagen nach Möglichkeit nicht zuzulassen. Damit könnte ein Verstoß gegen den Grundsatz der bundesfreundlichen Kompetenzzusübung vorliegen. Nach diesem vom BVerfG aus dem Bundesstaatsprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz dürften die Kompetenzen eines Bundeslandes nicht so genutzt werden, dass dadurch bundesrechtliche Vorgaben unterlaufen würden. Dies aber könnte mit dem geplanten Grundsatz der Raumordnung im Hinblick auf § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB verankerten energiepolitischen Ziele des Bundes der Fall sein.

Die kommunalen Spitzenverbände merken an, dass die Landesregierung nach eigener Aussage die Akzeptanz für die Nutzung von Windenergieanlagen erhalten und die kommunale Entscheidungskompetenz stärken wolle. Beide Ziele würden vorliegend verfehlt. Durch die nicht sachlich begründete Vorgabe eines pauschalen Abstands bestünde die Gefahr, dass die Akzeptanz von Windenergieanlagen unterhalb dieser Größenordnung weiter abnehmen werde. Planenden Kommunen würden hingegen eine sachgerechte Abwägung und insbesondere die Einhaltung von – ohnehin schon schwer umzusetzenden – bundesrechtlichen Vorgaben deutlich erschwert. Abstandsvorgaben in einem landesplanerischen Ziel oder Grundsatz seien daher aus Rechtsgründen abzulehnen. Sinnvoller sei es stattdessen, wenn sich die Landesregierung – wie im Koalitionsvertrag angekündigt – für eine Änderung auf bundesrechtlicher Ebene einsetzen würde. Denkbar wäre zum Beispiel, die Außenbereichsprivilegierung durch einen entsprechenden Zusatz in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB erst nach einem gewissen Abstand zu bebauten Gebieten beginnen zu lassen.

## **2.2.5 Strukturwandel in Kohleregionen (Grundsatz 5-4)**

Die Aufnahme des neuen Grundsatzes wird von IHK NRW, dem WHKT, unternehmer nrw, dem VFB NW, dem DGB NRW sowie den kommunalen Spitzenverbänden grundsätzlich begrüßt.

Unternehmer nrw stuft den neuen Grundsatz als Schritt in die richtige Richtung ein. Mit Blick auf die sich durch die schrittweise Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung ergebenden energiepolitischen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und strukturpolitischen Fragestellungen spricht sie sich für eine Erweiterung und Präzisierung der diesbezüglichen Pläne der Landesregierung aus. Unverzichtbar seien ein starker industriepolitischer Fokus und die Stärkung bestehender bzw. der Ausbau neuer regionaler industrieller Wertschöpfungsketten. Angemerkt wird in diesem Kontext, dass das derzeitige Industrieflächenvolumen in den Regionen erhalten bleiben müsse. Nur so könne die Ansiedlung möglichst attraktiver Industriearbeitsplätze gelingen.

Der VFB NW stuft den zweiten Satz des Absatzes 3 der Erläuterung als kritisch ein. Die formulierte Einschränkung „ohne Auswirkungen in anderen Regionen“ sei dazu geeignet, den insgesamt positiven Grundsatz entgegen zu laufen.

Auch der DGB NRW hält die Formulierung für zu unkonkret und zusätzlich einschränkend durch den Satz „Ausweisung zusätzlicher Industrie- und Gewerbegebiete ohne Auswirkungen in anderen Regionen zu ermöglichen“. Diese Formulierung werde für die Praxis der einzelnen Regionalräte nicht umsetzbar sein. Er plädiert für eine praktikable und praxistaugliche Formulierung. Mit Blick darauf, dass voraussichtlich mehrere Hundert Hektar an zusätzlicher Gewerbe- und Industriefläche für konkrete Projekte (z. B. Indeland terra Nova, Merscher Höhe mit dem Projekt Brainergy) benötigt werden, erachtet er eine Festlegung einer konkreten Größenordnung für sinnvoll.

Die kommunalen Spitzenverbände, die die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit zur Bewältigung des Strukturwandels als sinnvoll einstufen, bemängeln, dass der Grundsatz in Bezug auf konkrete Ziele jedoch eher vage bleibt. So bliebe offen, mit welchen Planungsinstrumenten die in den Erläuterungen geäußerten Intentionen der Landesregierung realisiert werden kann, den Kommunen im Rheinischen Revier eine nicht näher definierte Sonderstellung bei der Ausweisung zusätzlicher Industrie- und Gewerbegebiete zu ermöglichen, die aber „ohne Auswirkungen in anderen Regionen“ bleiben soll. Aus kommunaler Sicht müsse die Landesregierung sicherstellen, dass regionale Kooperationen in der Kohleregion im Einklang mit den Wachstumsperspektiven anderer Landesteile stehen und dass mit Blick auf die Ausweisung von neuen GIB alle Regionen in NRW gleichberechtigt bleiben.

## **2.2.6 Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (Ziel 6.3-3)**

IHK NRW, der WHKT, unternehmer nrw sowie der VFB NW sehen die Änderungen als nicht ausreichend an und fordern weitergehende. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass mit den Streichungen in der Erläuterung bei der Nachnutzung versiegelter Flächen mehr als nur geringfügige Anpassungen an aktuelle Anforderungen der Wirtschaft sowie der Neubau von Erschließungsanlagen ermöglicht werden.

IHK NRW und der WHKT weisen darauf hin, dass ihrem Hinweis aus 2016, die Zielformulierung im ersten Satz so zu ändern, dass GIB-Neuausweisungen nicht zwingend an vorhandenen Siedlungsraum angrenzen müssen, nicht entsprochen wurde. Lügen zwischen bestehendem GIB und geplantem GIB Straßen, Grünbereich oder Gewässer, stellten die neuen GIB möglicherweise einen neuen Siedlungsansatz dar und stünden dem ersten Satz von Ziel 6.3-3 entgegen. Folglich könnten sie regionalplanerisch nicht umgesetzt werden. Das würde möglicherweise interkommunale Gewerbe- und Industriegebiete, beispielsweise entlang der

A2 Rheda-Wiedenbrück/Oelde (AUREA-Marburg) und entlang der A 33 (Borgholzhausen-Versmold) betreffen.

Der Hinweis im zweiten Absatz der Erläuterung zu Ziel 6.3-3, wonach im Einzelfall geklärt werden müsse, ob ein unmittelbarer Anschluss im Sinne der Zielfestlegung bestehe, wenn Bandinfrastrukturen den bestehenden Siedlungsraum begrenzen würden, schaffe keine hinreichende Rechtssicherheit. Es bliebe ungeklärt, ab wann eine Bandinfrastruktur trennende Wirkung habe und ab wann nicht.

IHK NRW und der WHKT gehen davon aus, dass eine Konkretisierung des Erläuterungstextes nicht mehr Rechtssicherheit schaffe. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf habe eine Klage abgewiesen, in der ein Abgrabungsunternehmen die Erweiterung seines Abgrabungsbereichs außerhalb eines regionalplanerisch gesicherten Bereichs für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) beantragt hatte. Anders als im Regionalplan vorgegeben, habe die beantragte Fläche nicht an den bestehenden BSAB angeschlossen. Trennend hätten eine bewaldete Terrassenkante und eine lokale Straße gewirkt. Das Gericht habe einen direkten räumlichen Zusammenhang verneint, da der Begriff „Anschließen“ grundsätzlich eine unmittelbare Verbindung zwischen zwei Objekten voraussetze. Dabei habe sich das Gericht auch auf ein Urteil des OVG Münster vom 03.12.2012 gestützt (s. Urteil vom VG Düsseldorf vom 06.12.2018, Az. 17 K 7176/16).

Sie führen weiter aus, dass unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung eine Erweiterung der interkommunalen Gewerbe- und Industriegebiete wegen der Trennwirkung der vorhandenen Bandinfrastruktur nicht hinreichend rechtssicher möglich sei. Die Erweiterung könne nur dann rechtssicher erfolgen, wenn sich die Ausnahmeregelung des Ziels 6.3-3 auch auf Bandinfrastrukturen (beispielsweise Autobahnen, Landesstraßen u.a.) beziehen würde. Dieses wird von IHK NRW und dem WHKT angeregt.

IHK NRW und der WHKT begrüßen, dass Satz vier des Absatzes der Erläuterung, entsprechend ihrer Stellungnahme aus 2016, angepasst wurde. Sie hätten seinerzeit darauf hingewiesen, dass bei der Nachnutzung von Brachflächen, die im Freiraum liegen würden, über die versiegelten Flächen hinaus auch unversiegelte Flächen, beispielsweise für die Erschließung, neu versiegelt werden dürften. Durch die beabsichtigte Streichung der Begriffe „geringfügig“ und „bestehende“ im vierten Satz des vierten Absatzes der Begründung werde dem ausreichend Rechnung getragen.

Ergänzend regen IHK NRW und der WHKT an, die Begrifflichkeit „Versiegelung“ zu ändern, um eine effektivere Nachnutzung von Flächen zu ermöglichen. Viele ehemals industrielle bzw. gewerblich genutzte Flächen seien in der Vergangenheit (teil-) versiegelt und nach Aufgabe der Nutzung zurückentwickelt. Diese Flächen wären zwar nicht als versiegelt anzusehen, stünden aber zumeist nicht für höherwertige Nutzungen zur Verfügung und würden mitunter auch kein hohes ökologisches Potential bieten.

In diesen Fällen sei die sinnvollste Variante eine gewerbliche Nachnutzung, zumal die entsprechenden Flächen auch häufig über eine günstige Verkehrsanbindung verfügten. Ein Beispiel hierfür sei die ehemalige Bergbaufläche „Kohlenhuck“ in Moers. Die Entwicklung solcher Bereiche entspreche den landesplanerischen Zielvorstellungen, denn sie schütze andernorts den Freiraum.

Daher regen IHK NRW und der WHKT an, sowohl im Zieltext (hier: zweiter Absatz, erster Satz), als auch im Erläuterungstext (hier: vierter Absatz, vierter Satz) den Begriff „versiegelte Flächen“ durch „gewerblich genutzte Bereiche“ zu ersetzen.

Abschließend weisen sie darauf hin, dass Betriebe, die sich auf Brachflächen im Sinne von 6.3-3 (hier- zweiter Absatz) angesiedelt haben, auch Entwicklungsspielräume benötigen. Laut Zielformulierung solle eine Erweiterung dieser Brachflächen in den Außenbereich hinein nicht möglich sein. Das bedeute möglicherweise, dass einzelbetriebliche Erweiterungsflächen außerhalb des zweckgebundenen GIB nicht genehmigungsfähig wären. Angeregt werde daher, einen klarstellenden Hinweis in der Erläuterung analog zur Ausnahmeregelung von Ziel 2-3 (hier: zweiter Spiegelstrich) dahingehend, dass angemessene Erweiterungen vorhandener Betriebe zulässig wären.

Unternehmer nrw sieht die Vorgaben dieses Ziels trotz der Änderungen als kritisch. Dem grundsätzlich nachvollziehbaren Ziel, Splittersiedlungen grundsätzlich zu vermeiden, stünden insbesondere aus Sicht des emittierenden Gewerbes und der Industrie zunehmende Konflikte mit Belangen des Umgebungsschutzes gegenüber. Diese Konflikte seien nur durch hinreichende Abstände zu lösen und würden durch die steigenden Anforderungen, die beispielsweise aus der anstehenden Seveso III-Richtlinie oder der Novelle der TA Luft resultierten, kontinuierlich zunehmen. Es würden daher in vielen Fällen gute Gründe für eine ausreichende Separierung verschiedener Siedlungsbereiche vorliegen.

Unternehmer nrw schlägt zur Vermeidung dieser Konflikte vor, die Überarbeitung des Ziels auch dafür zu nutzen, „die Notwendigkeit betriebsgebundener Erweiterungen“ als Ausnahmeregelung zu ergänzen.

Der VFB NW führt aus, dass mit der Änderung die Neuanlage von Verkehrsanlagen zur Nachnutzung von isoliert liegenden Brachflächen ermöglicht werden soll. Die neue Formulierung werde landesweit nicht zu erheblichen Nachversiegelungen führen. Diesbezüglich würden die Folgen dieser Streichung eher geringfügig sein. In einzelnen Lagen und bei einzelnen Vorhaben könnten die Streichungen jedoch durchaus dienlich sein.

Der VFB NW äußert weiterhin, dass die bestehende Zielformulierung zum Ziel 6.3-3 im Rahmen des Prozesses zur Aufstellung des Regionalplanes Ruhr dazu geführt habe, dass im ersten Auswahlverfahren für das neue Instrument der „Regionalen Kooperationsstandorte“ ein Standort unmittelbar an der BAB 1 nicht mehr im Verfahren als Regionaler Kooperationsstandort enthalten sei. Der Standort eigne sich im Sinne der Kriterien für „Regionale Kooperationsstandorte“ gut. Hervorzuheben sei die besondere Lagegunst durch einen unmittelbaren Anschluss an die Autobahn und dadurch dass für die Fläche kaum Einschränkungen bezüglich des Immissionsschutzes bestehen würden.

Die „Regionalen Kooperationsstandorte“ seien in einem kooperativen Erarbeitungsprozess zum Regionalplan Ruhr zwischen dem RVR und den beteiligten Städten und Gemeinden benannt und einer Bewertung unterzogen worden. Im ersten Schritt zum Auswahlverfahren seien es die genannten Parameter gewesen, die einen Standort an der BAB 1 als „Regionalen Kooperationsstandort“ gut geeignet erscheinen ließen. Die Festlegungen des Ziels 6.3-3 des LEP hätten jedoch dazu geführt, dass der Standort im weiteren Verfahren keine Chance auf Realisierbarkeit hätte.

Die grundsätzliche Verfügbarkeit geeigneter gewerblicher Standorte werde durch viele Restriktionen stark eingeschränkt. Eine Unterbringung stark emittierender Betriebe im Siedlungsraum oder unmittelbar angrenzend an den Siedlungsraum sei in den meisten Fällen auch im Rahmen einer planerischen Konfliktbewältigung nicht mehr lösbar.

Vor diesem Hintergrund sollte die Formulierung so der VFB NW für Ausnahmeregelungen für Flächen zur Unterbringung von stark emittierenden Betrieben in Ziel 6.6-3 auf ihre Zweckdienlichkeit überprüft werden.



### 3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat die geplanten Änderungen des LEP (Entwurf- Stand 17. April 2018) mit Blick auf wesentlich mittelstandsrelevante Aspekte einer Überprüfung unterzogen.

Die allgemeine Entwicklung Nordrhein-Westfalens hängt eng mit der wirtschaftlichen Weiterentwicklung des Landes zusammen. Die Landesregierung NRW hat sich mit dem Änderungsverfahren zum LEP die Förderung ausreichender wirtschaftlicher Entwicklungsspielräume und die Stärkung des Wirtschaftsstandortes NRW zum Ziel gesetzt. Die Umsetzung dieser Ziele erfordert die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen. Dem LEP, als wichtigstes Planungsinstrument zur räumlichen Entwicklung des Landes, der die Vorgaben für alle räumlichen Planungen und Maßgaben festlegt, kommt dabei eine gewichtige Bedeutung zu.

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt die Absicht der Landesregierung, mit den geplanten Änderungen des LEP den Standort NRW attraktiver zu machen, neue Perspektiven für ländliche Räume zu schaffen, unnötige Hemmnisse zur Ausweitung von Bauland aus dem Landesentwicklungsplan zu entfernen und die Akzeptanz für erneuerbare Energien zu erhalten sowie den Abbau von Rohstoffen zu erleichtern.

Die geplanten Änderungen des LEP enthalten eine Reihe von Regelungen, die im Interesse der mittelständischen Wirtschaft eine Veränderung erfahren sollen.

Aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand bedürfen diese teilweise einer Präzisierung bzw. einer weitergehenden Ausgestaltung, damit sie insbesondere im Sinne der mittelständischen Wirtschaft rechtssicher und zukunftsfähig sind. Hierbei sind insbesondere folgende Ziele und Grundsätze hervorzuheben:

#### **Siedlungsraum und Freiraum (Ziele 2-3 und 2-4)**

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt, dass mit den Zielen 2-3 und 2-4 die Grundlagen geschaffen werden, die insbesondere mittelständischen Unternehmen die Möglichkeit eröffnen vor Ort zu wachsen und kleinen Ortsteilen eine Entwicklungsperspektive geben.

Sie rät zur Vermeidung von Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten die im Ziel 2-3 verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe zu erläutern.

Sie schlägt im Sinne einer flächensparenden Siedlungspolitik vor in Ziel 2-3 eine weitere Ausnahme aufzunehmen, durch die eine Nachfolgenutzung bereits gewerblich genutzter Außenbereiche unkompliziert ermöglicht wird:

*„- ferner ist es den Kommunen gestattet, im regionalplanerisch festgelegten Außenbereich Bauflächen oder Baugebiete darzustellen und festzusetzen, wenn es sich um eine gewerbliche Nachfolgenutzung baulich genutzter und überwiegend versiegelter Flächen zulässig errichteter Gewerbebetriebe handelt und die vorhandene Infrastruktur für die geplante Nachfolgenutzung ausreicht.“*

#### **Strukturwandel in der Kohleregion (Grundsatz 5-4)**

Die Clearingstelle Mittelstand rät zur Konkretisierung des Grundsatzes insbesondere mit Blick auf die Pläne der Landesregierung sowie die vorgesehenen Instrumente mit denen den

Kommunen eine Sonderstellung eingeräumt werden soll, ohne dass dies zu Lasten anderer Regionen geht.

### **Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (Ziel 6.3-3)**

Die Clearingstelle Mittelstand plädiert dafür, Ziel 6.3-3 einschließlich der Erläuterungen in drei Punkten zu überarbeiten:

1. Die Aufnahme von Bandinfrastrukturen (bspw. Autobahnen und Landstraßen u.a.) in die Ausnahmeregelung um zukünftige Erweiterungen etwa von interkommunalen Gewerbe- und Industriegebieten über vorhandene Bandinfrastrukturen hinweg zu ermöglichen.
2. Den Begriff der „Versiegelung“ zur Ermöglichung einer effektiven Nachnutzung durch die Wörter „gewerblich vorgenutzte Bereiche“ zu ersetzen.
3. Eine Ausnahmeregelung für eine „angemessene Erweiterung vorhandener Betriebe“ festzuschreiben, im Sinne eines Gleichklangs mit dem 2. Spiegelstrich im Ziel 2-3.

### **Rohstoffsicherung (Ziele 9.2-1 und 9.2-2, Grundsatz 9.2-4)**

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt die Rückkehr zu einer Ausweisung von BSAB als Vorranggebiete.

Sie plädiert für die Streichung von Satz 2 im Ziel 9.2-1 sowie die entsprechende Anpassung der Erläuterungen mit Bezug auf die intendierte Zielrichtung sowie der Regelung des § 7 Abs. 3 ROG.

Sie befürwortet die Ausweitung des Versorgungszeitraumes für Lockergesteine sowie die Entscheidung Reservegebiete in den Regionalplänen auszuweisen mit Blick auf die Planungssicherheit.

### **Abstand von Bereichen/Flächen von Windenergieanlagen (Grundsatz 10.2-3)**

Die Clearingstelle Mittelstand rät dazu Satz 2 des Grundsatzes 10.2-3 sowie die dazugehörigen Erläuterungen zu überdenken.

Mit Blick auf die angehende Energiewende, einer zielgerichteten Akzeptanzsteigerung, der Beschäftigungssicherung, der unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten sowie den Erhalt der Attraktivität des Wirtschaftsstandort NRW ist es wünschenswert eine rechtsichere, flexible und zukunftsfähige Regelung zu etablieren. Zu prüfen wäre eine dynamische Abstandsvorgabe zu allgemeinen und reinen Wohngebieten in Abhängigkeit von der Anlagenhöhe, die zudem eine Abwägung im Einzelfall zulässt.

Die am Clearingverfahren beteiligten Institutionen haben im Rahmen ihrer Stellungnahmen weitere konkrete Hinweise gegeben sowie Anregungen zu Einzelaspekten formuliert. Die Clearingstelle Mittelstand bittet darum, diese im Zuge des weiteren Prozesses in Blick zu nehmen.