Stellungnahme zur 3. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW für eine nachhaltigere Flächenentwicklung

Entwurf 14. März 2025

Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (NABU)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, LV NRW (BUND)

Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU)

30. Juni 2025

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW

3. Änderung des Landesentwicklungsplans für eine nachhaltigere Flächenentwicklung

Stellungnahme der nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt (LNU) und Naturschutzbund Deutschland (NABU) vom 30.06.2025 im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf der 3. Änderung des Landesentwicklungsplans.

Inhalt

A. Gesamteinschätzung *4*

B. Räumliche Struktur des Landes *5*

B.1 Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum **6**

B.2 Ziel 2-4 (neu) Entwicklung der Ortsteile im Freiraum **8**

C. Siedlungsraum *10*

C.1 Ziel 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung **11**

C.2 Grundsatz 6.1-2 Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“ **17**

C.3 Grundsatz 6.1-8 Wiedernutzung von Brachflächen **19**

C.4 Grundsatz 6.1-10 Spielräume für die Bauleitplanung **19**

C.5 Ziel 6.4-1 Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben **22**

C.6 Ziel 6.4-2 Inanspruchnahme von Standorten für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben **23**

D Freiraum *26*

D.1 Ziel 7.2-2 Gebiete für den Schutz der Natur **26**

D.2 Ziel 7.2-3 Vermeidung von Beeinträchtigungen **26**

D.3 Grundsatz 7.3-1 Walderhaltung **28**

D.4 Grundsatz 7.3-2 Festlegung von Waldbereichen in Regionalplänen **29**

D.5 Ziel 7.3-3 (neu) Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Waldbereichen **29**

D.6 Ziel 7.3-3, 2. Absatz und Grundsatz 7.3-4 neu Alternativenprüfungen Betriebserweiterungen **29**

D.7 Ziel 7.4-6 Überschwemmungsbereiche und Grundsatz 7.4-8 Berücksichtigung potenzieller Überflutungsgefahren **30**

D.8 Grundsatz 7.5-2 Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen und Betriebsstandorte **30**

D.9 Grundsatz 7.5-3 (neu) Festlegung landwirtschaftlicher Kernräume **30**

E Verkehr und technische Infrastruktur *32*

E.1 Grundsatz 8.2-8 (neu) Nutzung von Kraftwerksstandorten für den Aufbau einer zukunftsorientierten Infrastruktur für Wasserstoff und Strom aus erneuerbaren Energien **32**

F Rohstoffversorgung *33*

F.2 Ziel 9.2-4 (neu) Degressionspfad für die Sicherung nichtenergetischer Rohstoffe (Kies und Sand) **33**

G Energieversorgung *34*

G.1 Ziel 2-14 Freiflächen-Solarenergie im Freiraum **34**

A. Gesamteinschätzung

Die Naturschutzverbände halten die Regelungen der 3. LEP-Änderung überwiegend nicht für geeignet, um eine nachhaltigere Flächennutzung zu implementieren. Die Planung stellt die Belange des Freiraumschutzes/ des Umwelt- und Naturschutzes insbesondere in Bezug auf die Siedlungsentwicklung und die neuen Ausnahmemöglichkeiten zur Inanspruchnahme von Bereichen für den Schutz der Natur und Waldbereichen systematisch hinten an und befasst sich weiterhin nicht mit der dringend notwendigen Trendwende hinsichtlich des Biodiversitätsverlustes.

Die Siedlungsentwicklung wird weiter dereguliert und für die wirtschaftlichen Interessen von Kommunen und Investoren geöffnet, eine zukunftsfähige, konsequent auf den Flächen- und Ressourcenschutz ausgerichtete Planung wird nicht implementiert. Eine Wende in der Siedlungsplanung wird nicht eingeleitet.

Zentrale Flächen für den Naturschutz in den Regionalplänen (Bereiche für den Schutz der Natur, Waldbereiche) werden für die Inanspruchnahme durch zahlreiche Infrastrukturprojekte geöffnet. Für die dringend notwendige Aufgabe der Flächensicherung für Naturschutz im Rahmen der europäischen Wiederherstellungsverordnung[1], der globalen Kunming-Montréal-Vereinbarung zum Schutz der Natur von[2] sowie den Artenhilfsprogrammen nach § 45d BNatSchG dem müssen landesweit und regional quantitative Zielvorgaben festgelegt und die Konzeptionierung der Gebiete für den Schutz der Natur im LEP neu aufgestellt werden. Der langfristige Entzug diesbezüglicher Potenzialflächen durch die Regelungen zur Siedlungsentwicklung in der 3. LEP-Änderung in Verbindung mit den Regionalplänen ist entschieden abzulehnen (insbesondere durch die Flexibilisierungsflächen). Die Naturschutzverbände fordern nachdrücklich, die wesentlichen Weichenstellungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und im Ausgleich der für die Zukunft zentralen Flächenerfordernisse vorzunehmen und damit auch gesamträumlich abzuwägen.

In diesem Zusammenhang konstatieren die Naturschutzverbände, dass der LEP-Änderung entgegen den Anforderungen nach dem LEP-Urteil des OVG NRW vom 21.03.2024[3] zur 1. Änderung des Landesentwicklungsplans weiterhin keine ausreichende Begründung für die systematische Zurücksetzung der Freiraumbelange in den Regelungen zur Siedlungsentwicklung oder für die Öffnung von Bereichen für den Naturschutz und Waldbereichen für zahlreiche Projekte/ Vorhaben zugrunde liegt. Der Vorrang dieser Belange in der Gesamtabwägung erschließt sich weiterhin nicht.

[1] Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL_202401991

[2] Beschluss der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, Globaler Biodiversitätsrahmen von Kunming-Montreal https://www.un.org/depts/german/umwelt/COP-15-DEC-4.pdf

[3] (Az.: 11 D 133/20.NE)

B. Räumliche Struktur des Landes

Eine nachhaltige Flächenentwicklung wird maßgeblich bestimmt durch die Festlegungen zum Siedlungsraum und zum Freiraum. Das Land NRW weist unter allen Flächenländern in Deutschland mit 23,9 % (2023) mit Abstand den höchsten Wert der tatsächlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf (16,8 % für Siedlung und 7,1 % für Verkehr)[4]. Danach kommt Sachsen mit 15 % (10,5 % für Siedlung und 4,5 % für Verkehr. Der Flächenverbrauch lag im Jahr 2021 bei 5,4 ha/Tag und 2022 bei 5,6 ha/Tag[5]. Seit diesem Datum wurden bisher keine neuen statistischen Werte mehr veröffentlicht vom Land, es ist aber davon auszugehen, dass diese Werte sich nicht verbessert haben, da bisher keine wirksamen Maßnahmen zur Verringerung des Flächenverbrauchs ergriffen wurden. Das führt in NRW zu einer besonderen Konfliktsituation und einer hohen Schutzbedürftigkeit des verbleibenden Freiraums mit seinen vielfältigen ökologischen Funktionen sowie seiner Bedeutung für Klimaschutz und Klimaanpassung, Erholung und Landwirtschaft.

Die Zielsetzungen zum Flächensparen sind in Land und Bund klar formuliert: Die Biodiversitätsstrategie des Landes NRW sieht vor, dass der tägliche Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr bis 2020 auf 5 ha zu begrenzen war, was bisher nicht gelungen ist. Langfristig soll er auf „Netto-Null“ reduziert werden.

Nach der Aufgabe und Leitvorstellung bzw. den Grundsätzen der Raumordnung im Raumordnungsgesetz

- ist Vorsorge für die einzelnen Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 ROG)
- sind Entwicklungspotenziale zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen sowie die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offenzuhalten (§ 2 Abs. 2 Nr.1 ROG),
- ist der Freiraum durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen - hier die Regionalplanung als zentrales Instrument zur Siedlungsflächensteuerung - zu schützen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG),
- ist der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Bei der Gestaltung räumlicher Nutzungen sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen; Grundwasservorkommen und die biologische Vielfalt sind zu schützen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

Auch die auf die Siedlungstätigkeit und den Flächenverbrauch bezogenen Grundsätze einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 2 ROG (Abs. 2 Nr. 2 und 6) sind klar formuliert. Danach

- ist die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten,
- ist die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen so weit wie möglich zu vermeiden,

[4] Leibnitz-Institut für Länderkunde 2023: Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2021, Karte; https://www.wissenschaft.de/wp-content/uploads/b/d/bdw_flaechennutzung_04_2023.pdf
Statistik NRW, Amtliche Statistik für NRW: https://statistik.nrw/gesellschaft-und-staat/gebiet-und-bevoelkerung/gebiet-und-flaeche/flaeche-fuer-siedlung-und-verkehr-am-31-dezember
[5] LANUV 2023: Flächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen – Berichtsjahr 2022, Kurzbericht: https://www.lanuk.nrw.de/fileadmin/lanuv/boden/pdf/LANUV_Bericht_zur_Fl%c3%a4chenentwicklung_2022.pdf

- ist die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen und die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern,
- insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.

Zur Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben fordern die Verbände, die Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen im LEP und den Regionalplänen kurzfristig zu reduzieren und mittelfristig auf „Netto-Null“ zu bringen. Dafür müssen neue Konzepte für die Siedlungsplanung entwickelt werden, die von einem „Immer noch mehr“ hin zu einem „So wenig wie möglich“ und einer Flächenkreislaufwirtschaft führen. Für das Erreichen dieser Ziele muss die Landesplanung einen konkreten Fahrplan vorlegen. Zentraler Dreh- und Angelpunkt ist die Bedarfsberechnung für die Siedlungsflächen. Die Wiederaufnahme des „5-ha-Grundsatzes“ reicht für eine effektive Reduzierung des Flächenverbrauchs nicht aus. Zum Schutz der Freiraumfunktionen darf außerdem die Unterteilung des Landes in Gebiete, die vorrangig Siedlungsfunktionen oder vorrangig Freiraumfunktionen erfüllen, nicht aufgeweicht werden.

Andererseits muss der dringend erforderlichen Flächenbedarf für den Naturschutz (Biodiversitätsstrategie, Biotopverbund nach Landesnaturschutzgesetz (LNatschG) NRW, Montréal-Ziele, Wiederherstellungsverordnung, Artenhilfsprogramme nach § 45d BNatSchG), den „natürlichen“ und damit flächenhaften Klimaschutz sowie die Klimaanpassung inklusive der Wasserproblematik von Hochwasserschutz bis Dürrevorsorge organisiert und wirksam gesichert werden. Die Flächenbedarfe für die Erneuerbaren Energien kommen hinzu.

Die bestehende Flächenmangellage darf nicht durch eine einseitige Ausrichtung der Landesplanung auf die Erhöhung der kommunalen Planungsfreiheiten, sprich Flächenverfügbarkeiten für die Siedlungsentwicklung, noch verschärft werden.

Diesen Zielsetzungen steht der Entwurf zur 3. LEP-Änderung diametral entgegen, von einer nachhaltigen Flächenentwicklung kann bezüglich der Siedlungsentwicklung und der erweiterten Möglichkeiten zur Freirauminanspruchnahme nicht ansatzweise gesprochen werden. Die dadurch raumplanerisch fixierte systematische Benachteiligung des Freiraums lehnen die Naturschutzverbände strikt ab und halten sie für unvereinbar mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung.

Dazu im Einzelnen:

B.1 Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum

Die Naturschutzverbände erneuern ihre schon zur 1. Änderung des LEP vorgebrachten Einwendungen gegen die massive Öffnung des Freiraums für Siedlungsentwicklung im Rahmen der Wiederaufnahme von Ausnahmen zur Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf festgelegte Siedlungsbereiche nach dem OVG-Urteil mit Rechtskraft ab dem 22. Mai 2024 (im Weiteren kurz: LEP-Urteil). Die Änderungen werden entschieden abgelehnt. Sie schwächen den aus Naturschutzsicht immens wichtigen und sowohl vom Bund als auch vom Land NRW zum Ziel erklärten Freiraumschutz durch zusätzliche Optionen der Freirauminanspruchnahme anstatt eine flächensparende Siedlungsentwicklung beispielsweise durch strengere Vorgaben zur Siedlungsdichte und Nachverdichtung umzusetzen.

So sollen zukünftig im regionalplanerisch festgelegten Freiraum ausnahmsweise Bauflächen und Baugebiete, Gemeindebedarfsflächen oder Flächen für Sport- und Spielanlagen

dargestellt und festgesetzt werden können, gekoppelt an eine der Voraussetzungen im Rahmen einer „oder-Regelung“, die insbesondere in den neu eingefügten Spiegelstrichen 1-4 keine wirkliche Regelungssubstanz mehr enthalten. Die aufgelisteten Voraussetzungen sollen gewährleisten, dass die Inanspruchnahme der Ausnahmen nur erfolgt, wenn vorrangige Freiraumfunktionen im Sinne von raumordnerischen Zielen zum Schutz des Freiraums nicht entgegenstehen (Synopse, S. 6).

Die Naturschutzverbände lehnen zunächst die pauschale Erweiterung des Ausnahmekatalogs für Änderungen und Neuentwicklungen für Sport- und Spielanlagen im Außenbereich und bspw. in Landschaftsschutzgebieten und Naherholungsparks ab. Dies gilt insbesondere für großräumige Anlagen wie sie beispielsweise für den Surfpark Krefeld oder auch für Teilnahmen an überregionalen und internationalen Sportwettbewerben geplant sind. Natur- und Landschaftsschutz und die Erholungsfunktion von Natur und Landschaft sind nicht mit der Freizeitgestaltung in sportlichen Großanlagen kompatibel. Die Ausnahmeregelung sollte sich ausschließlich auf die Sanierung und Instandhaltung bestehender und in Wohnbebauungsnähe liegender Sport- und Spielanlagen beschränken.

Hinsichtlich der Voraussetzungen nennt Spiegelstrich 1 einzig, dass sich die Bauflächen an den Siedlungsraum anschließen müssen und keine deutlich erkennbare Grenze vorhanden ist. Das hat mit entgegenstehenden Freiraumfunktionen wenig zu tun und eröffnet in großem Umfang die Möglichkeit, die im Freiraum gelegene Ortsteile nach Belieben zu erweitern, da offenbar auch mehrfach möglich.

Begrenzt wird diese Ausnahmemöglichkeit (wie bei den anderen Ausnahmetatbeständen auch) nur dadurch, dass der nach LEP errechnete Siedlungsflächenbedarf für die Region nicht überschritten werden darf und somit eine überörtliche Abstimmung erforderlich ist. Eine Steuerung dazu, wo wieviel Fläche dazu kommen darf, ist nicht gegeben. Auch die Frage, ab wann die Siedlungsentwicklungen im regionalplanerischen Freiraum der grundsätzlich angestrebten Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den Siedlungsraum zuwiderläuft und damit nicht möglich sein soll, wird in den Erläuterungen nicht beantwortet und lässt Raum für weitreichende Interpretation.

Erläuterung und Begründung dazu weisen darauf hin, dass diese Option in den Jahren, in denen die Reglung vor dem LEP-Urteil seit 2019 bereits angewendet wurde, zu 80 % unter 5 ha und nur in Einzelfällen bei 10 ha lag (170 Fälle mit Inanspruchnahme von insgesamt 640 ha)- dies kann als Begründung für die systematische, planerische Zurückstellung des Freiraumschutzes hinter den Belangen der Siedlungsentwicklung nicht dienen, auch die Begründung liefert dazu keine weiteren Ausführungen. Eine Abwägung ist nicht erkennbar. Vielmehr wird in der Begründung darauf hingewiesen, dass diese Regelung häufig in Anspruch genommen wurde. Es handelt sich hierbei also erkennbar nicht um eine ausnahmsweise Inanspruchnahme, sondern vielmehr um eine regelhafte Inanspruchnahme von Freiraum.

Auch die Definition von „angemessenen“ Erweiterungen/ Nachfolgenutzungen aufgegebener Betriebsstandorte, „angemessenen“ Weiterentwicklungen vorhandener Standorte von überwiegend durch bauliche Anlagen geprägter Erholungs-, Sport-, Freizeit- und Tourismuseinrichtungen einschließlich der Ferien- und Wochenendhausgebiete und „angemessenen“ Folgenutzungen von Gebäuden oder Anlagen in den Spiegelstrichen 2-4 ist mindestens in Teilen nicht hinreichend bestimmt und bleibt einem weiten Interpretationsspielraum zugänglich. Die Frage nach der jeweils für das Vorliegen des Ausnahmetatbestandes konstitutiven Angemessenheit bleibt vom Plangeber damit unbeantwortet. Damit ist eine abschließende Abwägung nicht gegeben.

Der Ausnahmetatbestand der angemessenen Erweiterung vorhandener Betriebe wird bereits von den Regelungen in Ziel 2-4 zur bedarfsgerechten Entwicklung im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegener Ortsteile erfasst und ist aus diesem Grund schon überflüssig.

Die vorgesehene Erweiterung der Ausnahmen kollidiert mit dem Leitgedanken des § 35 BauGB, den bauplanungsrechtlichen Außenbereich möglichst von Bebauung freizuhalten und blendet aus, dass der Bundesgesetzgeber in dieser Vorschrift bereits eine Auswahl getroffen hat, welche Vorhaben im Außenbereich privilegiert bzw. teilprivilegiert zugelassen werden können. Die LEP-Änderung an dieser Stelle unterläuft diese begründet getroffene Auswahl.

Die Vielzahl der geplanten neuen Ausnahmetatbestände steht aus Sicht der Naturschutzverbände zudem im Konflikt mit dem Prinzip von Regel und Ausnahme. Nach diesem Prinzip müssen die Ausnahmen der Regelfestlegung „Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden vollzieht sich innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche“ einen essenziellen Anwendungsbereich belassen. Die Naturschutzverbände befürchten, dass der umfangreiche Ausnahmekatalog den Anwendungsbereich dieser für einen wirksamen Freiraumschutz grundlegenden Regelfestlegung aushöhlt, was im Übrigen auch dem in § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG geregelten Grundsatz, der die Konzentration weiterer Entwicklung auf bereits bestehende infrastrukturell leistungsfähige Kerne und die Vermeidung zusätzlicher Verkehre vorgibt, widerspricht.

Zur Realisierung der im geplanten Ausnahmekatalog aufgeführten Fälle steht im Raumordnungs- bzw. Landesplanungsrecht im Übrigen das Zielabweichungsverfahren zur Verfügung, in dessen Rahmen für jeden Einzelfall einer Zielabweichung geprüft wird, ob die Grundzüge der Planung betroffen sind und ob die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Die Anwendung dieses Verfahrens erscheint den Naturschutzverbänden im Kontext des für den Freiraumschutz so wichtigen Ziels 2-3 weitaus sachgerechter als ein Ausnahmekatalog, durch den eine Reihe von Zielabweichungen von vornherein ohne Einzelfallprüfung legalisiert werden.

B.2 Ziel 2-4 (neu) Entwicklung der Ortsteile im Freiraum

Das geplante neue Ziel 2-4 (Wiedereinführung nach LEP-Urteil) eröffnet weitere Entwicklungsspielräume zu Lasten des Freiraums, da der Bedarf vom LEP-Wortlaut her nicht mehr auf den der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe, also nicht mehr auf die Eigenentwicklung, beschränkt wird. Die Naturschutzverbände lehnen dies weiterhin entschieden ab. Eine strikte Beschränkung auf die Eigenentwicklung der Ortsteile ist aus Gründen des Freiraumschutzes zwingend erforderlich, ggf. noch vorhandene Bedarfe zur Siedlungsflächenentwicklung müssen auf die in den Regionalplänen umweltverträglich darzustellenden Siedlungsbereiche konzentriert werden.

In den Erläuterungen werden die Voraussetzungen für die Entwicklungsspielräume näher beschrieben. So sind vorrangige Freiraumfunktionen im Sinne von raumordnerischen Zielen zum Schutz des Freiraums zu beachten (Synopse S. 19). Damit sind zahlreiche Flächen zur Sicherung des Naturhaushaltes nicht angesprochen, da sie nicht als Vorranggebiete ausgewiesen werden. Dazu zählen bspw. die „Bereiche zum Schutz der landschaftsorientierten Erholung“ in den Regionalplänen, die sowohl für die ortsnahe Erholung als auch für den Biotopverbund oder als klimatische Ausgleichräume von großer Bedeutung sein können. Hier werden also systematisch auch für die kleineren Ortsteile wichtige Freiraumbelange benachteiligt. Eine Begründung, warum diese Belange unberücksichtigt bleiben sollen, gibt es nicht. Hinzuweisen ist auch darauf, dass hier regelmäßig Konflikte mit der Landschaftsplanung zu erwarten sind.

Die Entwicklung der kleineren Ortsteile soll auch hier angepasst an die Siedlungsstruktur erfolgen und der grundsätzlich angestrebten Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den Siedlungsraum nicht zuwiderlaufen. Dazu soll „*das Wachstum solcher Ortsteile für sich betrachtet und in der Summe hinsichtlich der Inanspruchnahme von Freiflächen erheblich unter der Entwicklung der im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereiche*“ bleiben. Unbestimmter geht es wohl kaum – was genau ist hier der Regelungsinhalt?

Die Definition von „bedarfsgerecht“ beinhaltet eine vollkommen falsche landesplanerische Zielsetzung, die mitnichten zu einer Verringerung des Flächenverbrauchs führt. Anstatt den Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte mit der Fortschreibung der v.a. in den ländlichen Siedlungsbereichen historisch gewachsenen, sehr niedrigen Bebauungsdichten und der weiteren Förderung von großflächigen Einfamilienhaussiedlungen an den Ortsrändern entgegen zu wirken, wird hier nun auch noch erweiterter Flächenbeanspruchung die Tür geöffnet. Die Ausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen ist u.a. aufgrund steigender Wohnflächenansprüche, sinkender Belegungsdichte von Wohnungen (insbesondere massive Zunahme von Ein-Personen-Haushalten aufgrund der aktuellen Lebensstile und der Alterung der Gesellschaft) und auch in Form von Angebotsplanungen von Bauflächen und Baugebieten für einen mittel- bis langfristigen Horizont sowie zur städtebaulichen Abrundung möglich.

Es ist zu vermuten, dass auch diese Entwicklung von Siedlungsraum in die errechneten Flächenbedarfe für die Region einzubeziehen ist (Synopse S. 22), wie das genau erfolgen soll, wird auch hier nicht weiter festgelegt. Welche im Freiraum gelegenen Ortsteile dürfen um wieviel ha erweitert werden, bzw. herrscht das Prinzip „wer zuerst kommt, mahlt zuerst“? Auch die Weiterentwicklung zu einem ASB wird möglich, was genauso bedeutet, dass anderswo Flächen im Rahmen des errechneten Flächenbedarfs der Region nicht mehr zur Verfügung stehen. Wie diese Problematik gelöst werden soll, wird nicht erklärt.

Die Begründung zu diesem neuen Ziel erstaunt. Es wird dargelegt, dass die von 2019 bis zum LEP-Urteil angewendete Vorgängerregelung „in angemessenem Umfang und nicht übermäßig zu Lasten des Freiraumschutzes in Anspruch genommen wurde“ (Begründung S. 5). Dazu werden dann Zahlen aufgeführt: Betroffen waren rund 200 Bauleitplanungen mit einer zusätzlich ermöglichten Gesamtfläche von 270 ha. 2020 waren in den kommunalen Flächennutzungsplänen 3700 ha unbebaute Wohnbauflächenreserven außerhalb des regionalplanerisch festgelegten Siedlungsraums gesichert. Der zwischen 2019 und 2024 über Ziel 2-4 Satz 1 ermöglichte Siedlungsflächenzuwachs sei insoweit als moderat einzustufen und die Zielwirkung wird als insgesamt ausgewogen beurteilt.

Was erneut nicht stattfindet, ist eine Auseinandersetzung mit der Frage, warum der Freiraumschutz grundsätzlich zurückstehen soll, dem Belang der Siedlungsentwicklung also Vorrang eingeräumt wird. Ein Verweis auf „nur geringfügige flächenhafte Auswirkungen“ in knapp 3 Jahren (gegenüber einem Planungshorizont in den Regionalplänen von 20 Jahren und mehr) kann wohl kaum genügen. Die Auswirkungen auf den Freiraum durch diese Änderung und der Abwägungsvorgang werden erneut in der Begründung nicht dargelegt.

Letztlich wird hier den Kommunen weitestmögliche Freiheit bei der Siedlungsentwicklung der im Freiraum gelegenen Ortsteile auf Kosten der ortsnahen Freiraumsicherung und -entwicklung eingeräumt und eine deutliche Deregulierung vorgenommen.

C. Siedlungsraum

Die Naturschutzverbände halten es für unverantwortlich, dass die Chance für eine Neuaufstellung der raumplanerischen Siedlungsplanung weg von der über Jahrzehnte fehlgeleiteten Siedlungsentwicklung nach dem Motto „*Wo bisher viel Fläche verbraucht wurde, wird das auch in Zukunft so sein*“ nicht genutzt wird. Eine Transformation von einer immer weiteren Ausweitung der Ausweisung neuer Siedlungsbereiche für jahrzehntelange Planungshorizonte hin zu einer nachhaltigen, den Freiraum- und Flächenverbrauch wirksam einschränkenden Planung, für eine Verringerung der Flächenkonkurrenzen und im Sinne des dringend notwendigen Ausbaus des Freiraumschutzes (Klimaschutz, Klimaanpassung und Klimawandelvorsorge, Biodiversitätsschutz, Gewässerschutz/ Erhaltung der Lebensgrundlage Wasser etc.) und damit die dringend notwendige Wende in der Siedlungsplanung werden nicht eingeleitet. Es ist überhaupt kein Ansatz/ Willen zur Ausrichtung auf eine wirksame Verringerung und eine langfristige Beendigung der Neuinanspruchnahme von Flächen erkennbar, stattdessen wird die Siedlungsentwicklung weitestmöglich dereguliert und für die wirtschaftlichen Interessen von Kommunen und Investoren geöffnet.

Die Naturschutzverbände fordern als zentrale, raumplanerisch gebotene und wirksame Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung im Siedlungsbereich in Abgrenzung und Verantwortung zu den anderen Raumnutzungen

- eine zukunftsfähige, an der Bevölkerungsentwicklung ausgerichtete (Stagnation/ Schrumpfungsprozesse, Altersgruppenverschiebungen, tatsächliche Wohnraumbedarfe) und den Flächenverbrauch eindämmende Bedarfsfestlegung,
- eine klare Ausrichtung auf das prioritäre Ziel des Flächensparens durch Festlegung von Zielen
  - zur flächensparenden Baulandentwicklung durch wirksame Ziele für ein regionalisiertes, konkretes Flächensparziel (langfristig Netto-Null) und Mindest-Bebauungsdichten für die verschiedenen Raumkategorien,
  - zur vorrangigen Innenentwicklung vor Außenentwicklung verbunden mit der Pflicht zur Führung kommunaler Kataster für Flächenpotenziale zur Nachverdichtung (Brachflächen, andere Wieder- und Nachnutzungspotenziale, Baulücken und Leerstand, Konversionsflächen, vertikale Nachverdichtung) und deren Ausnutzung in Abstimmung mit den Belangen der innerörtlichen Grün- und Freiflächenplanung (grüne und blaue Infrastruktur, doppelte Innenentwicklung) bzw. der Mobilitätsplanung (dreifache Innenentwicklung),
  - zur kompakten Baulandentwicklung durch Ziele für den Anschluss an bestehende Siedlungsansätze, zusammen mit landesplanerisch angelegten Vorgaben zur Vermeidung von Neubegründungen von Siedlungsarealen im Freiraum,
  - zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an bestehenden Infrastrukturen und Verkehrswegen, insbesondere dem ÖPNV und die Schienenanbindung für Gewerbe- und Industriegebiete.
- Vorgaben zur vorrangigen Ausnutzung von Reserveflächen der Unternehmen, von Nachnutzungs- und Umnutzungspotenzialen vorhandener Flächen und zur Erhöhung der Flächenausnutzung/ Nutzungsdichte,
- eine Anrechnung jeglicher Siedlungsflächenentwicklungen auf die in ihrer räumlichen Ausdehnung und Lage abschließend dargestellten Siedlungsflächen und den festgesetzten Bedarf - inklusive von Siedlungsflächen, die über weitere Möglichkeiten der Baulandentwicklung entstehen und im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings zu erfassen und einzurechnen sind,

- Vorgaben zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an den naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotenzialen,
- eine konsistente und wirksame Strategie zur Lenkung der Siedlungsflächen auf die konfliktärmsten Bereiche für Umwelt- und Naturschutz/ Freiraumschutz (Ausschluss-/ Restriktions-/ Eignungskriterien), die schon im LEP angelegt wird.

Letzteres wird mit den Regionalplänen i.d.R. nicht erreicht. So zeigt die - aus Sicht der Naturschutzverbände defizitäre – Umweltprüfung zu den Regionalplänen regelmäßig deutlich auf, dass eine Lenkung der Siedlungsbereiche auf möglichst konfliktarme Flächen nicht gelingt[6]. Im (1.) Entwurf des Regionalplans Köln[7] bspw. weisen 81,5 % der dargestellten (und geprüften) Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB) voraussichtlich erhebliche negative Umweltauswirkungen auf. Bei den neu im Freiraum dargestellten Flächen sind es 84,8 %. Bei den Bereichen für Gewerbe und Industrie (GIB) trifft dies auf 65,3 % der Flächen zu bzw. auf 53,7 % der neu im Freiraum dargestellten Flächen.

C.1 Ziel 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Die Regionalplanung schafft landesweit den grundsätzlichen Rahmen für den zukünftigen Flächenverbrauch und erzeugt Planungsrechte zur Baulandumsetzung der so festgesetzten Flächen für Jahrzehnte. Die zentrale Stellschraube zur Senkung des Flächenverbrauchs ist die Bedarfsermittlung für Siedlungsflächen, die im LEP geregelt ist. Damit trägt die Landesplanung nicht nur wesentliche Verantwortung für eine nachhaltige Raumentwicklung, sondern hat auch ein großes Potenzial, hier Maßstäbe für die Zukunft zu setzen.

Methodik zur Bedarfsberechnung

Die Naturschutzverbände kritisieren die Methodik zur Bedarfsberechnung seit Jahrzehnten als vollkommen ungeeignete Grundlage für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Die heutigen Verhältnisse mit sich immer weiter verstärkenden Raumnutzungs-/ Flächenkonkurrenzen, vielerorts stagnierender oder sinkender Bevölkerungszahlen (außer in den kreisfreien Städten), der zunehmenden Alterung der Bevölkerung, der Abnahme der erwerbsfähigen/ -tätigen Bevölkerung und sich damit verändernder Arbeitskräftepotenziale sowie Bedarfe an Wohnraumtypen (altersgerechter, bezahlbarer Wohnraum, sehr hoher Anteil von 1-2-Personen-Haushalten und dementsprechend kleinere Wohnraumbedarfe) und Wohnortwünschen für die nächsten Jahrzehnte finden keine Berücksichtigung. Im Wesentlichen wird einfach der Status Quo fortgeschrieben. Die Berechnung orientiert sich an den Haushaltszahlen, nicht an der Bevölkerungsentwicklung, die aufgrund der weit überwiegenden Single- und 2-Personen-Haushalte (aufgrund der Lebensstile, Alterung der Bevölkerung) immer weiter zunimmt, obwohl die Bevölkerung in weiten Teilen des Landes stagniert oder kontinuierlich abnimmt. Die Haushaltszahlen/ Wohneinheiten werden anhand bestehender Wohndichtezahlen in den ländlichen Regionen mit traditionell großzügigen Einfamilienhaussiedlungen und den auch in verdichteten Räumen nicht ausgenutzten Flächenpotenzialen in Siedlungsfläche für Wohnen umgerechnet, ohne in die Zukunft zu denken. Die Gewerbeflächen werden ebenfalls anhand bestehender Siedlungsdichten in Gewerbegebieten mit u.a. großflächigen Logistikzentren und in schlecht und vertikal noch so gut wie nicht ausgenutzten Betriebsflächen sowie anhand der

[6] S. Stellungnahmen der Naturschutzverbände zum Regionalplan OWL, Münsterland, Ruhr, Arnsberg https://www.lb-naturschutz-nrw.de/fachthemen/aktuell-neue-regionalplaene-fuer-nrw/stand-der-planungen-und-beteiligungen.html

[7] S. Stellungnahme der Naturschutzverbände zum Regionalplan Köln, Kapitel C.3/D.2, https://www.lb-naturschutz-nrw.de/news/krisenbewaeltigung-fehlanzeige-in-der-planungsregion-koeln-stellungnahme-der-naturschutzverbaende-zum-1-regionalplanentwurf.html

bestehenden Gewerbe- und Industriefläche/ Kommune mit gleicher Proportionalität fortgeschrieben.

Dabei zeigt die Bevölkerungsvorausberechnung – hier am Beispiel der Planungsregion Köln[8] -eindrücklich auf, was in Zukunft an Wohnraum vorwiegend gebraucht wird (s. Tabelle 1). Während für den gesamten Regierungsbezirk bis 2040 noch ein Wachstum von 6,4 % prognostiziert wurde, geht die aktuelle Prognose bis 2050 nur noch von +1,9 % aus. Differenzierter sieht es bei Betrachtung der Altersgruppen aus. Generell ist eine Zunahme der älteren Bevölkerung zu verzeichnen. Die Altersgruppe über 65 Jahre nimmt um 28,1 % zu (bis 2050, Prognose bis 2040: + 39,4 %), in Bonn und den Kreisen Euskirchen und Heinsberg zwischen 37 und 40 %. Damit steigt der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung im Regierungsbezirk von 16,6 % in 2018 auf 25,7 % im Jahr 2050 (22,8 % bis 2040). Gleichzeitig nimmt die Gruppe der Erwerbsfähigen/-tätigen (über 19 bis 65 Jahre) um 5,8 % ab (bis 2050, Prognose 2040: -4,0 %), im Rheinisch-Bergischen Kreis, Rhein-Sieg-Kreis und im Oberbergischen Kreis zwischen 10 und 17 %. Der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung sinkt im Regierungsbezirk von 63,2 % auf 57,1 % bis 2050. Bei nahe 60 % liegen dann nur noch die kreisfreien Städte.

Gleichzeitig steigt der schon 2018 hohe Anteil an 1-2-Personenhaushalten in den Städten und Kreisen bis 2040 teils noch deutlich an (Prognose bis 2050 liegt noch nicht vor): schon jetzt liegt er nahezu überall bei 70 %, in der Stadt Aachen bei rund 85 %, die durchschnittliche Haushaltsgröße liegt nur bei knapp über 2 Personen, in der Städteregion Aachen und den kreisfreien Städten unter 2 Personen.

Hier bedarf es vor allem eines nicht: dem weiteren Fokus beim Wohngebäudeneubau auf den Ein- und Zweifamilienhausbau, der im Regierungsbezirk auch im Jahr 2020 mit einem Anteil 84,5 % der fertiggestellten Wohngebäude (Einfamilienhäuser: 74,5 %) vollkommen an den tatsächlichen Bedarfen vorbei geht. In den Kreisen Düren und Euskirchen sind es sogar über 80 % und auch in den kreisfreien Städten durchweg über 50 %[9].

Tatsächlich gebraucht werden neben kleineren, bezahlbaren Wohnungen für kleine Haushalte v.a. altersgerechter Wohnraum und die Entwicklung gezielter Nachnutzungskonzepte im Rahmen der Innenentwicklung für frei werdende Ein- und Zweifamilienhäuser, anstatt über neue Baufläche auf der „grünen Wiese“ an den Ortsrändern die „Donut-Problematik“ (Verödung der Ortskerne) noch weiter zu verschärfen. Einfamilienhausgebiete vermögen auch nicht der sozialen Anforderung nach bezahlbarem Wohnraum sowohl für Einzelpersonen- als auch Familienhaushalte gerecht zu werden. Diese gesellschaftliche Problematik wird sich im Zuge der drastischen Erhöhung der Lebenshaltungskosten im Zuge der aktuellen Krisensituationen (Energie, Klima) weiter verschärfen. Wo die Erwerbstätigkeit der Bevölkerung langfristig zurückgeht müssen auch keine neuen Gewerbe- und Industriegebiete in reiner Fortführung des Status Quo und „mit der Gießkanne“ mehr ausgewiesen werden.

[8] S. Stellungnahme der Naturschutzverbände zum Regionalplan Köln, Kapitel C.3, https://www.lb-naturschutz-nrw.de/news/krisenbewaeltigung-fehlanzeige-in-der-planungsregion-koeln-stellungnahme-der-naturschutzverbaende-zum-1-regionalplanentwurf.html

[9] Baufertigstellungen und Bauabgänge in NRW – 2020, Artikel-Nr.: F229 202000, https://webshop.it.nrw.de/gratis/F229%20202000.pdf, abgerufen 21.05.2022

Tabelle 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in der Planungsregion Köln

Prognosen IT.NRW 2018- 2040 2021-2050	Zu-/Abnahme Bevölkerung: BE = Bevölkerungsentwicklung, AG = Altersgruppe, A Ges = Anteil an der Gesamtbevölkerung, Angaben in % Haushalte: Anteil Haushaltsgrößen 1-2 Personen in % / durchschnittliche Haushaltsgröße						
	BE gesamt	AG unter 19	AG 19-65	A Ges	AG 65 +	A Ges	Haushalte (1-2 Pers./ ø)
	Regierungsbezirk Köln						
2018				63,2		16,6	
2040 (zu 2018)	+6,4	+5,4	-4,0	58,8	+39,4	22,8	
2050 (zu 2021)	+1,9	+1,3	-5,8	57,1	+28,1	25,7	
	Aachen						
2018				66,7		18,3	84,5 / 1,66
2040 (zu 2018)	+5,0	+8,6	-0,6	63,1	+22,4	21,3	84,6 / 1,66
2050 (zu 2021)	+2,3	+5,0	-0,9	64,7	+11,5	20,0	
	Bonn						
2018				63,2		16,6	76,3 / 1,93
2040 (zu 2018)	+12,1	+12,0	+3,6	58,8	+42,4	22,8	77,1 / 1,92
2050 (zu 2021)	+8,8	+1,9	+2,5	59,9	+37,2	23,0	
	Köln						
2018				65,6		17,4	79,3 / 1,85
2040 (zu 2018)	+15,8	+20,0	+8,5	61,4	+39,4	21,0	79,5 / 1,85
2050 (zu 2021)	+5,0	+0,2	-0,8	61,9	+31,0	21,9	
	Leverkusen						
2018				60,2		21,7	75,5 / 1,96
2040 (zu 2018)	+6,5	+10,4	-2,5	55,1	+28,2	26,1	75,9 / 1,96
2050 (zu 2021)	+0,6	+ 0,3	-6,3	55,8	+19,6	25,9	
	Kreis Düren						
2018				61,1		21,1	74,6 / 2,05
2040 (zu 2018)	-0,2	-2,8	-13,0	53,3	+39,0	29,4	77,3 / 1,99
2050 (zu 2021)	+1,4	+0,8	-7,2	55,2	+25,9	27,0	
	Kreis Euskirchen						
2018				60,8		21,3	68,8 / 2,20
2040 (zu 2018)	-0,4	-3,7	-16,1	51,2	+47,2	31,5	71,4 / 2,12
2050 (zu 2021)	+4,0	+0,3	-5,8	53,6	+37,2	29,3	

Prognosen IT.NRW 2018- 2040 2021-2050	Zu-/Abnahme Bevölkerung: BE = Bevölkerungsentwicklung, AG = Altersgruppe, A Ges = Anteil an der Gesamtbevölkerung, Angaben in % Haushalte: Anteil Haushaltsgrößen 1-2 Personen in % / durchschnittliche Haushaltsgröße						
	BE gesamt	AG unter 19	AG 19-65	A Ges	AG 65 +	A Ges	Haushalte (1-2 Pers./ ø)
	Kreis Heinsberg						
2018				61,4		20,6	68,8 / 2,26
2040 (zu 2018)	+1,0	-5,6	-13,5	52,6	+24,3	30,6	72,4 / 2,18
2050 (zu 2021)	+2,7	-3,9	-8,6	53,9	+40,4	29,3	
	Oberbergischer Kreis						
2018				60,1		21,1	71,0 / 2,14
2040 (zu 2018)	-6,9	-15,0	-19,7	51,9	+36,8	31,0	74,0 / 2,06
2050 (zu 2021)	-6,3	-8,1	-17,0	52,7	+24,6	29,0	
	Rhein-Erft-Kreis						
2018				59,0		23,1	71,3 / 2,13
2040 (zu 2018)	+1,2	-1,3	-12,4	51,1	+37,3	31,4	72,9 / 2,09
2050 (zu 2021)	+1,8	+1,5	-5,8	55,3	+23,0	26,4	
	Rheinisch-Bergischer-Kreis						
2018				59,0		23,1	72,3 / 2,09
2040 (zu 2018)	+1,2	-1,3	-12,4	51,1	+37,3	31,4	74,6 / 2,03
2050 (zu 2021)	-0,9	-3,2	-10,7	52,7	+25,5	29,9	
	Rhein-Sieg-Kreis						
2018				60,2		21,1	72,3 / 2,12
2040 (zu 2018)	+6,0	-1,8	-6,6	53,0	+45,6	29,0	74,9 / 2,07
2050 (zu 2021)	-1,0	-7,0	-10,7	53,7	+29,6	28,7	
	Städteregion Aachen						
2018				63,1		20,2	79,4 / 1,87
2040 (zu 2018)	+2,7	+1,8	-6,4	57,6	+31,8	26,0	80,6 / 1,84
2050 (zu 2021)	+0,4	+0,9	-5,8	58,9	+19,0	24,5	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach IT.NRW, Bevölkerungsvorausberechnung 2018 bis 2040/2060 nach 5-er Altersgruppen (19) und Geschlecht, Abruf 18.05.2021, Bevölkerungsentwicklung in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040, Pressestelle, vorgelegte Planunterlagen.[10]

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach IT.NRW, Modellrechnung zur Entwicklung der Privathaushalte in NRW, Abruf 18.05.2021.[11]

[10] https://www.it.nrw/statistik/gesellschaft-und-staat/gebiet-und-bevoelkerung/bevoelkerungsvorausberechnung
[11] https://www.it.nrw/statistik/gesellschaft-und-staat/haushalte-und-familien/private-haushalte

Statt hier ein zukunftsfähiges Konzept zu entwickeln, hält der LEP-Entwurf an der bisherigen Bedarfsberechnung fest und weitet die Möglichkeiten zur Flächenbereitstellung für Siedlung noch weiter aus (Siedlungsentwicklung in den im Freiraum gelegenen Ortsteilen, sehr schwacher 5-ha-Grundsatz, Flexibilisierung). Es gibt aufgrund der immer weiter zunehmenden Flächenkonkurrenzen (u.a. durch Flächenerfordernisse für Klimaschutz und Klimaanpassung, Biodiversitätsschutz, Schutz des Trinkwassers, Hochwasserschutz) schlicht einfach nicht „mehr" realisierbares Bauland. Die einzige Strategie, die hier helfen kann, ist das Flächensparen. Dies hat sich sehr eindrücklich auch bei der 1. Änderung des Regionalplans Düsseldorf (Mehr Wohnbauland am Rhein) gezeigt, wo die Kommunen über ein Flächenranking-System dazu angehalten waren, möglichst Flächen mit einer voraussichtlich guten städtebaulichen Umsetzbarkeit (u.a. Kriterium Verfügbarkeit über Eigentumsverhältnisse, zeitliche Verfügbarkeit) der Flächen zu melden. Im Ergebnis hat sich herausgestellt, dass solche Flächen offenbar kaum noch existieren[12].

Die Naturschutzverbände zeigen bspw. in ihrer Stellungnahme zur 1. Änderung des Regionalplans Düsseldorf für mehr Wohnbauland am Rhein[13] Möglichkeiten für eine zukunftsfähige Wohnflächenplanung durch eine Bedarfsberechnung über verschiedene „Dichtepfade" auf. Sie fordern eine Mindestdichte für jegliche neue Siedlungsflächenplanung (Wohnen) von 45 Wohneinheiten (WE)/ ha. Dies entspricht einer Zielgruppe, die entsprechend der Bevölkerungsprognose durchmischt ist, für die große und kleine Haushalte für Jung und Alt vorgesehen sind und wo auch Einfamilienhäuser weiterhin gebaut werden können. Das damit möglich Einsparpotenzial von rund 30 % und damit über 2000 ha des errechneten kommunalen Flächenbedarfs im Regierungsbezirk Düsseldorf muss nach Auffassung der Naturschutzverbände im Sinne einer nachhaltigen Siedlungs- und gesamträumlichen Entwicklung genutzt werden.

Die aktuelle Siedlungsplanung räumt der Entwicklung von Bauland damit einen nicht belastbar begründeten, unverhältnismäßigen Vorrang gegenüber den anderen Raumnutzungen und Flächenbedarfen, insbesondere dem Umwelt- und Freiraumschutz, ein. Sie überlässt die Siedlungsentwicklung durch eine völlig unzureichende übergeordnete Steuerung den Kommunen und ermöglicht eine übermäßige Baulandentwicklung und damit weiteren massiven Flächenverbrauch. Dem Freiraum werden damit seine Entwicklungspotenziale insbesondere im Hinblick auf die wesentlichen Herausforderungen Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Biodiversitätsverlust und Wasserhaushalt, also grundlegender Raumnutzungsansprüche der Daseinsvorsorge, in nicht vertretbarem Ausmaß genommen. Damit wird nach Ansicht der Naturschutzverbände der Aufgabe und Leitvorstellung bzw. den Grundsätzen der Raumordnung widersprochen (s.o.).

Keine Anrechnung von Brachflächen und kein Ausgleich neu entstehender Brachflächen durch Rücknahme an anderer Stelle

Die Änderung sieht vor, dass Brachflächen generell nicht auf die Flächenreserven angerechnet werden und damit nicht bedarfsgerecht entwickelt werden müssen. Es muss zur Inanspruchnahme von neu entstehenden Brachflächen für die Siedlungsentwicklung kein Ausgleich an anderer Stelle mehr erfolgen.

---

[12] Erläuterungsunterlage zur 1. Änderung des Regionalplans Düsseldorf, „Mehr Wohnbauland am Rhein; Stellungnahme der anerkannten Naturschutzverbände vom 30.09.2019, https://www.lb-naturschutz-nrw.de/news/erneute-ausweisung-von-siedlungsflaechen-fuer-die-planungsregion-duesseldorf-mehr-wohnbauland-am-rhein-naturschutzverbaende-nehmen-umfassend-stellung.html

[13] S. Stellungnahme der Naturschutzverbände zur 1. Änderung des Regionalplans Düsseldorf für mehr Wohnbauland am Rhein, Kapitel C.3.1.2, https://www.lb-naturschutz-nrw.de/fileadmin/redaktion/Fachthemen/Regionalplanung/Stellungnahmen/STN_1A-end_RPD_1Off_LBN_30092019.pdf

Die Naturschutzverbände lehnen diese Regelung strikt ab und halten sie für vollkommen kontraproduktiv, um den Flächenverbrauch und den Neuverbrauch von Freiraum zu reduzieren. Die Kommunen von der Pflicht zu entbinden, Brachflächen einer Wiedernutzung zuzuführen, wenn sie den Bedarf an Siedlungsraum decken wollen, führt dazu, dass diese Flächen aufgrund der dargelegten Probleme überhaupt nicht mehr attraktiv sein wird und grundsätzlich ein Ausweichen auf den Freiraum und die „grüne Wiese“ erfolgen wird, der Druck auf die Nutzung des Freiraums durch neue Siedlungsbereiche also deutlich erhöht wird. Tausende ha Fläche werden demnach dauerhaft brach liegen und auch die Siedlungsstruktur nachhaltig negativ prägen.

Die Auswirkungen auf die aktuell in den Regionalplänen ausgewiesenen Siedlungsbereiche, inklusive der aktuell enthaltenen Brachflächen, sind gravierend. Damit ist die bedarfsgerechte Ausweisung von Siedlungsfläche in den Regionalplänen nicht mehr gewährleistet. In der Begründung wird aufgeführt, dass es sich nach dem Siedlungsflächenmonitoring 2020 um 1100 ha Wohnbaulandreserven und 2900 ha Gewerbeflächenreserven im Land handelt. Damit werden rund 4000 ha in den Freiraum verschoben – und das in erster Linie in den Planungsregionen Ruhr und Düsseldorf, in denen die Ausweisung von neuen Siedlungsbereichen sowieso schon an enge Grenzen stößt.

Im Jahr 2023 lag der Brachflächenanteil in der Planungsregion Ruhr bei den ASB-Reserven mit 588 ha bei 34 % (bei einer Reichweite von insgesamt 1745 ha für die nächsten 12-26 Jahre) und bei den GIB-Reserven mit 1055 ha bei 33 % (bei einer Reichweite von 3156 ha für die nächsten 13-21 Jahre). Dies ist auch für die Zukunft, nach Beschluss des Regionalplans Ruhr im Jahr 2024, nicht anders zu erwarten, da insbesondere im Ruhrgebiet im Zuge der wirtschaftlichen und energetischen Transformation weitere Brachflächen durch Kraftwerksaufgaben etc. entstehen werden bzw. schon mit einberechnet sind. Rechnet man den prozentualen Anteil aus 2023 auf die im Regionalplan Ruhr festgelegten Siedlungsbereiche hoch, werden voraussichtlich 1075 ha Brachflächen für ASB und 1700 ha für GIB für eine Nach-/Um-Wiedernutzung allein in dieser Planungsregion zur Verfügung stehen, also allein in der Planungsregion Ruhr knapp 2800 ha.

In der Stellungnahme des Regionalrats Düsseldorf zur 3. LEP-Änderung vom 17.06.2025[14] (S.10 f.) wird dargelegt, dass in der Planungsregion Düsseldorf nach dem letzten Siedlungsflächenmonitoring von den ca. 3200 ha FNP-Reserven für Wohnen und Gewerbe ca. 600 ha Brachflächen betreffen (15% der FNP-Reserven für Wohnen, 24% für Gewerbe). Für einzelne Städte wie Düsseldorf läge der Anteil für Gewerbeflächen sogar bei 64%. Für die Planungsregion ergäbe sich zudem aufgrund dann ggf. auch zu ändernder Berechnungsgrundlagen ein weiterer Bedarf an GIB bzw. ASB für Gewerbe um weitere ca. 690 ha, was insgesamt eine Neuausweisung von 1290 ha erforderlich machen würde.

Diese Flächen nun zusätzlich irgendwo im Freiraum noch sichern zu können ist angesichts der Siedlungs- und Freiraumstruktur in der Planungsregion und den ebenso bedeutsamen Freiraumbelangen zu Erholung und Klimaschutz, Klimaanpassung und Klimawandelvorsorge sowie Biodiversitätsschutz schlicht nicht möglich und erscheint vollkommen abwegig. In der Begründung lapidar davon auszugehen, dass die Beeinträchtigung der genannten raumordnerischen Grundsätze vertretbar erscheint, lässt die zentralen Grundsätze zum Freiraumschutz wie unter Abschnitt B bereits aufgeführt (inklusive der Erhaltung von Entwicklungsmöglichkeiten) vollkommen außer Acht. Diese werden hier massiv beeinträchtigt und systematisch

[14] https://www.regionalrat-duesseldorf.nrw.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZbP8MZSMG3Z_TLnaRdG9FodAweWnGe5g4qpqZaPvWReV/Stellungnahme_des_Regionalrates_Duesseldorf_im_Wege_der_Dringlichkeit.pdf

hinten angestellt, ohne eine belastbare Begründung und das Aufzeigen/ Vergleichen von planerischen und anderweitigen Alternativen wie eine vorzugsweise Entwicklung dieser Flächen durch Schaffung von Beschleunigungsmöglichkeiten, Hilfestellung für die Kommunen und Förderung von Brachflächenentwicklung z.B. für Altlastensanierungen in dieser Region (Stichwort Strukturwandelförderung) bis hin zur Schaffung von Enteignungsmöglichkeiten, wie dies für den Straßenbau bspw. in bestimmten Fällen möglich ist und auch angewendet wird.

Das Ziel widerspricht neben den in der Begründung genannten Grundsätzen des ROG zur Wiedernutzung von Brachflächen und dem Vorrang der Innenverdichtung (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG) dem Grundsatz 6.1-2 zur flächensparenden Siedlungsentwicklung sowie dem Grundsatz 6.1-8 zur Wiedernutzung von Brachflächen, diese werden regelrecht ausgehöhlt in ihrer Zielrichtung. Die Zuführung von isoliert im Freiraum gelegenen Brachflächen zum Freiraum dürfte überhaupt keine Anwendung mehr erfahren. Damit ist der LEP in seiner Regelungsaussage inkonsistent.

Für die isoliert im Freiraum gelegenen Brachflächen wäre auch denkbar, solche Flächen für die Entwicklung erneuerbarer Energien zu nutzen und dies planerisch zu verankern.

Die Naturschutzverbände fordern die Streichung dieser Änderungen und begrüßen die Konkretisierungen, die in Grundsatz 6.1-8 vorgenommen wurden. An der landesplanerischen Zielvorgabe zur Ausnutzung von Brachflächen, sämtlichen Möglichkeiten zur Innenverdichtung – in Abwägung mit den Belangen des Grünflächenschutzes und der Klimawandelvorsorge – und zur sukzessiven Reduzierung von festgesetzten Siedlungsbereichen im Freiraum geht kein Weg vorbei, wenn zur Entschärfung von Flächennutzungskonkurrenzen und der Berücksichtigung dieser entgegenstehenden Belange beigetragen werden soll.

C.2 Grundsatz 6.1-2 Leitbild „flächensparende Siedlungsentwicklung“

Die Naturschutzverbände kritisieren, dass der nach dem LEP-Urteil wieder eingesetzte Grundsatz mit der neuen Formulierung verwässert wird. Während die aktuelle Formulierung klar festlegt, dass Regional- und Bauleitplanung das 5 ha-Ziel bzw. die Netto-Null umsetzen sollen, soll in der neuen Formulierung nur noch darauf hingewirkt werden und statt der Netto-Null als klarer quantifizierter Vorgabe nun perspektivisch die Flächenkreislaufwirtschaft mit Spielraum für Bilanzierungsmodelle erreicht werden. Die Regionalplanung soll zwar Konzepte dafür entwickeln, diese müssen aber nicht im Regionalplan verankert werden, sondern können auch „über informelle Strategien in Zusammenarbeit mit den Kommunen in die Umsetzung gebracht werden“.

Die aufgeführten notwendigen Kenntnisse (Faktoren und Potenziale für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme) sind längst vorhanden, das Siedlungsflächenmonitoring liefert seit vielen Jahren präzise Daten für die Kommunen und Regionen. Die benannten Werkzeuge für eine Kreislaufwirtschaft bestehen längst und können genutzt werden: Flächentausch und Rückführung von im Freiraum gelegenen geeigneten Brachflächen an den Freiraum, Vorrang der Innenentwicklung und Ausschöpfung von Um-, Nachnutzungs- und Nachverdichtungspotenzialen sowie Brachflächenrecycling und Um-/Wiedernutzung. Hier müssen nicht erst langfristig Konzepte entwickelt werden, die Aufgabe ist nicht neu und auch die Konzepte/ Bedarfe zur doppelten und dreifachen Innenentwicklung werden bereits vielerorts mitgedacht.

Die Naturschutzverbände widersprechen der Darstellung in den Erläuterungen, nach der „ein Großteil aller Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenverdichtung“ bereits auf die ermittelten Flächenbedarfe angerechnet werden (Synopse S. 44) – dafür gibt es in weiten Teilen des Landes weder

verlässliche Kataster oder anderweitige systematische Erfassungen, insbesondere Brachflächen werden aber erfasst und spielen hier eine wesentliche Rolle. Daher ist auch die Ausnahme der Brachflächen nach den Änderungen in Ziel 6.1-1 vollkommen unverständlich und kontraproduktiv.

Ebenso kann der Aussage nicht gefolgt werden, dass die Raumordnung „nur einen Teil der Siedlungsentwicklung“ und nur sehr begrenzt die Entwicklung der Verkehrsfläche steuert – also nicht maßgeblich für die Siedlungsentwicklung im Land bzw. den Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr verantwortlich sei (?) - und dementsprechend keine Umlegung des 5 ha-Ziels auf die Kommunen stattfindet (ebd.). Zum einen ist der Anteil der Verkehrsfläche mit 7 % deutlich geringer als die Siedungsfläche mit 16,8 % (2022, IT.NRW, s. Fußnote 1) und der Anteil ließe sich präzise berechnen. Zum anderen wird das Gros der Siedlungsflächen nicht über die § 35-BauGB-Flächen als Ausnahme zum Bauen im Außenbereich entwickelt, sondern in den Regionalplänen als große zusammenhängende Siedlungsbereiche festgelegt. Damit wird das Planungsrecht für die Kommunen in diesen Gebieten auf Jahrzehnte festgelegt. Allein im Regierungsbezirk Köln werden nach dem aktuellen Regionalplanentwurf für die nächsten 25 Jahre knapp 15900 ha reine Siedlungsfläche, ohne Verkehr, festgelegt. Rechnet man die 5 ha/ Tag ohne das perspektivische Ziel einer weiteren Reduzierung für Siedlung und Verkehr in NRW auf 25 Jahre hoch, stehen für NRW noch 45625 ha Siedlungs- und Verkehrsfläche zur Verfügung, wovon der Regierungsbezirk Köln dann nur mit der dargestellten Siedlungsfläche schon 35 % verbrauchen würde.

Die Naturschutzverbände kritisieren seit jeher, dass die die Regionalpläne bzw. die Landesplanung den Faktor Flächenverbrauch bislang nicht prüfen, weder in den Konzepten und Umweltprüfungen zu den einzelnen Regionalplänen noch in Beziehung zueinander auf Landesebene: wieviel Siedlungsfläche wird durch die Regionalpläne im Land für die nächsten 20-25 Jahre festgelegt und im Rahmen der bauleitplanerischen Umsetzung „verbraucht“, wird der 5 ha-Wert insgesamt überschritten und wie kann eine langfristige Degression und eine Flächenkreislaufwirtschaft gelingen.

Die Relativierung der Bedeutung der Raum- bzw. Regionalplanung für den Flächenverbrauch in Verbindung mit einer weitestgehenden Deregulierung der Siedlungsentwicklung über weitere Festlegungen dieser LEP-Änderung (Ausnahme der Brachflächen vom Bedarf und Schwächung des Grundsatzes zur Wiedernutzung von Brachflächen, Entwicklung der Ortsteile im Freiraum, Flexibilisierungsflächen) ist dementsprechend nicht der gebotene Weg, um den Flächenverbrauch zukünftig wirksam und mit einem klaren Degressionspfad zu reduzieren. Statt einer Stärkung der landesplanerischen Steuerung für eine wirksame Verminderung des Flächenverbrauchs belässt es der LEP hier mehr oder weniger bei einer Absichtsbekundung und einer Empfehlung an die Regionen. Die Delegierung dieser Fragen an die Regionalebene ist nicht zielführend, hier muss es klare Zielsetzungen und Maßnahmen geben, die landesweit gelten und anzuwenden sind. So greift auch der Hinweis auf die Regionalplanung, die zur Entwicklung von Konzepten bspw. die Siedlungsflächen-Bedarfsberechnung evaluieren soll, zu kurz, denn diese ist durch den LEP vorgegeben und die Regionen können davon nur sehr eigeschränkt abweichen. Gerade hier bedarf es landesweiter, einheitlicher Vorgaben für eine langfristige, verbindliche Rahmensetzung.

Die Naturschutzverbände fordern wie in § 2 ROG Nr. 6 angelegt quantifizierte Vorgaben, die die Siedlungsentwicklung in den einzelnen Regionen angepasst an die dortige Entwicklung und die vorhandenen Strukturen (Stichwort „gleichwertige Lebensverhältnisse“) mit einem jeweils auch quantitativ beschriebenen Degressionspfad steuern und damit im Land für eine nachhaltige und landesweit ausgewogene Siedlungsentwicklung sorgen. Bestandteil einer solchen Regelung

müsste ein Fahrplan für die sukzessive Verringerung des Flächenverbrauchs mit schrumpfenden Kontingenten und zu erhöhenden Bebauungsdichten bis zum Ende des Planungszeitraums sein, der langfristig zum Erreichen des Netto-Null-Ziels führt. Dazu muss auch die Methodik zur Bedarfsberechnung neu ausgerichtet bzw. abgelöst werden durch neue Konzepte zur Siedlungsentwicklung mit dem Ziel einer gelingenden Flächenkreislaufwirtschaft, die im LEP verankert und in den Regionalplänen umgesetzt werden muss.

Diese Aufgabe und Herausforderung können die einzelnen Regionen nicht lösen, was angesichts der besonderen Konfliktlage der Flächenkonkurrenzen im dicht besiedelten NRW aber dringend geboten ist.

Die Naturschutzverbände kritisieren außerdem, dass Flächen für den Ausbau der erneuerbaren Energien nicht als Flächeninanspruchnahme einzubeziehen sind. Dies kann nicht grundsätzlich für alle Formen und deren Ausgestaltung gelten. Insbesondere, wenn die vorige Raumnutzung auf der Fläche nicht mehr möglich ist oder stark eingeschränkt wird oder der Ausbau einer Flächenversiegelung gleichkommt, reiht sich diese Nutzung in die Flächenkonkurrenzen ein und muss dementsprechend, ggf. auch anteilig, berücksichtigt werden. Zu denken ist da an großflächige Windparks mit einem verzweigten Zuwegungsnetz, das das Gesamtgebiet erheblich zerschneidet, was v.a. im Wald von besonderer Bedeutung ist. Auch Flächen für FF-PV-Anlagen können dazu zählen, wenn sie so aufgestellt sind, dass kein Unterwuchs mehr möglich ist und die Fläche keine andere Raumnutzung mehr ermöglicht. Nicht angerechnet werden sollten naturverträgliche und den Biodiversitätsschutz fördernde FF-PV-Anlagen oder Agri-PV-Anlagen.

C.3 Grundsatz 6.1-8 Wiedernutzung von Brachflächen

Siehe unter Abschnitt C.1 unter: *Kein Ausgleich neu entstehender Brachflächen durch Rücknahme an anderer Stelle.*

C.4 Grundsatz 6.1-10 Spielräume für die Bauleitplanung

Vor dem Hintergrund der vorigen Ausführungen lehnen die Naturschutzverbände eine weitergehende Flexibilisierung zur Ausweisung und Inanspruchnahme von Siedlungsflächen, abgekoppelt von den errechneten Flächenbedarfen und damit weit über die vorgegebenen bedarfsgerechte Flächenfestlegung von Siedlungsbereichen hinausgehend, grundsätzlich und entschieden ab. Das LEP-Ziel 6.1-1 legt fest, dass die Regionalplanung bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen festlegt. Die Flächen können also nur in Höhe der errechneten ha-Bedarfe zeichnerisch festgelegt werden, ein Spielraum ergibt sich hier nicht. In den Erläuterungen wird zusätzlich eröffnet, die ermittelten Bedarfe um einen Planungs- bzw. Flexibilitätszuschlag von 20 % der Fläche zu erhöhen. Die Flexibilisierung wird den Kommunen auch schon durch den maximalen Planungszeitraum von 25 Jahren (laut Erlass MULNV 2018[15]) ermöglicht. Flexibilität bei der Siedlungsflächenplanung wurde also bereits auf LEP-Ebene - aus Sicht der Naturschutzverbände abschließend - mitgedacht.

Bei der Meldung der Siedlungsflächen zur Ausweisung im Regionalplan durch die Kommunen werden deren Interessen maßgeblich berücksichtigt und hier findet auch bereits eine vorausschauende Prüfung und Auseinandersetzung mit Restriktionen, tatsächlichen Gegebenheiten und städtebaulichen Gründen statt. Zusätzlich gibt es bereits die Möglichkeit des

[15] Erlass zur Konkretisierung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen – Wohnen, Gewerbe und Industrie, 2018, MWIDE, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=7&vd_id=17135

Flächentauschs oder eines Regionalplanänderungsverfahrens, die im Fall einer tatsächlich fehlenden Entwickelbarkeit von einzelnen Flächen in Siedlungsbereichen angewendet werden können.

Die aktuellen Flexibilisierungsmodelle (bisher für die Regierungsbezirke Köln, Detmold und Münster) verschärfen die Flächenkonkurrenzen weiter und benachteiligen systematisch den Freiraumschutz, dies ohne belastbare Darstellung der Umweltauswirkungen und eine erkennbare Berücksichtigung und Begründung in der Abwägung zu den Regionalplänen. Je nach Ausgestaltung werden dem Freiraum langfristig Entwicklungsmöglichkeiten genommen und der Freiraumschutz behindert. Es gibt bei allen Modellen keine ausreichende Steuerung zur weitestmöglichen Vermeidung von Umweltauswirkungen und auf möglichst konfliktarme Flächen.

Außerdem lehnen die Naturschutzverbände auch die zahlreichen Regelungen in den Regionalplänen zur „Nachjustierung“ der Siedlungsflächenplanung zur sukzessiven Bedarfsanpassung ab, die in Kombination mit der auf den errechneten Bedarf beschränkten Ausnutzung der Flexibilisierungsflächen dazu führen, dass der Bedarf am Ende keine Rolle mehr spielt und kein Anreiz zum Flächensparen mehr gegeben ist.

Bewertung der bisherigen Flexibilisierungsplanungen

Am weitestgehenden legt der Regionalplan OWL solche Flexibilisierungsbereiche fest: die Siedlungsbereiche werden zeichnerisch als auswahlfähiges Flächenangebot, sogenannte „Arrondierungsflächen“, weit über den errechneten Bedarf hinaus als Vorranggebiete festgelegt. Die Auswahl und Festlegung dieser Flächen sind weder bezüglich des Flächenzuschlags noch einer Steuerung in möglichst konfliktarme Räume nachvollziehbar – es werden keine regionsweite einheitlichen Kriterien dafür angewendet. Es erfolgt eine Ausweisung von 11785 ha Siedlungsfläche gegenüber einem Kontingent/ Bedarf von 6393 ha (2. Entwurf), also dem 1,9-fachen als Vorranggebiete. Der bedarfsgerechten Ausweisung von Siedlungsraum nach Ziel 6.1-1 LEP mit der Maßgabe der Beschränkung der Neudarstellung auf das erforderliche Maß wird damit nicht entsprochen. Ebenso bleibt die Vorgabe des Raumordnungsgesetzes, die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern, unberücksichtigt (§ 2 Nr. 6 ROG).

Auf diesen Flächen sind außerdem andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ausgeschlossen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG). Diese Flächen stehen demnach für andere raumbedeutsame, konkurrierende Nutzungen langfristig nicht zur Verfügung. Dies betrifft im Fall der Freiraumsicherung auch die Daseinsvorsorge (Klima: Hochwasserschutz, Dürreproblematik, Hitzeproblematik) und die sich nach wie vor zuspitzende Biodiversitätskrise. Die Sicherung dafür erforderlicher Flächen und Funktionen, insbesondere auch für die Entwicklung entsprechender Potenziale wird damit erschwert. Damit widerspricht die Planung nach Auffassung der Naturschutzverbände neben dem LEP auch mehreren Grundsätzen der Raumordnung, u.a. dem Sicherungsauftrag für eine nachhaltige Daseinsvorsorge und von Entwicklungspotenzialen sowie dem nachhaltigen Schutz von Ressourcen und dem Klimaschutz (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 ROG i.V.m. Nr. 6, im Weiteren auch Nr. 2). Hinzu kommt, dass dadurch der örtlichen Landschaftsplanung der Kreise/ kreisfreien Stadt Bielefeld dringend benötigte Flächen zur Sicherung und Entwicklung des Naturhaushaltes einschließlich der Förderung der Biodiversität und des Landschaftsbildes sowie des Klimaschutzes und der Klimaanpassung entzogen werden. Durch die im Übermaß erfolgte regionalplanerische Sicherung von Siedlungsflächen als Vorranggebiete wird der Naturschutz mit seinem fachplanerischen Instrument der

Landschaftsplanung in unzulässiger Weise eingeschränkt. Diese rechtliche Problematik trifft auch auf die Funktion des Regionalplans als forstlicher Rahmenplan nach § 7 Landesforstgesetz NRW zu.

Im Regionalplan Köln erfolgt die Flexibilisierung über die pauschale zusätzliche Ausweisung von Flex-Flächen auf 50 % des errechneten Bedarfs für ASB und GIB pro Kommune/ Stadt als Vorbehaltsgebiete, wobei nur ein Teil dieser Flex-Flächen dann auch zeichnerisch dargestellt ist. Die Ausweisung der Flex-Gebiete ist in Umfang (Hektar) und räumlicher Verortung weder konzeptionell beschrieben noch in ihren Umweltauswirkungen dargestellt und ausreichend begründet. Es ist auch nicht klar, auf welche Weise dann die noch fehlenden festzulegenden Flex-Flächen festgelegt und im Nachgang nach dem Regionalplanbeschluss noch der gesamträumlichen Abwägung zugeführt werden sollen. In den Vorbehaltsgebieten wird der Nutzung für die Siedlungsentwicklung ein besonderes Gewicht in der Abwägung mit anderen Belangen beigemessen, in denen jedoch konkurrierende Nutzungen nicht ausgeschlossen sind. Die Ausweisung dieser Vorbehaltsgebiete findet auch über den neuen, vollkommen unbestimmten Grundsatz dazu keine ausreichende Rechtsgrundlage und widerspricht den Vorgaben zur bedarfsgerechten Ausweisung von Siedlungsraum. Auch hier gelten grundsätzlich die für das Flexibilisierungskonzept im Regionalplan OWL aufgeführten entgegenstehenden Belange von Raumordnung und Landschaftsplanung (s.o.), ebenso für den Regionalplan Münsterland.

Im Regionalplan Münsterland findet sich das am besten durchdachte und begründete raumplanerische und fachliche Konzept, wobei auch hier erhebliche Mängel bestehen und insbesondere bei der Ermittlung der Potenzialbereiche und den Vorgaben für eine nachhaltige Ausnutzung nachzubessern ist. Die Begründung für die maximal 3-fache Ausweisung des errechneten Siedlungsflächen-Bedarfs als Vorbehaltsgebiete, sogenannte „Potenzialbereiche“, überzeugt allerdings ebenfalls nicht, sie ist zwar in einem Abstimmungsverfahren, jedoch willkürlich gesetzt worden. Warum sollte nicht das Doppelte des errechneten Bedarfs ausreichend sein, zumal wie beschrieben noch zahlreiche Reserven in den Flächennutzungsplänen vorhanden sind, die als ASB und GIB festgelegt bleiben. Dieser Wert muss auch nicht vollständig ausgewiesen werden, so wird für einige Gemeinden auch nur der einfache Bedarf ausgewiesen (s. textliche Festsetzungen im Regionalplan S. 28).

Regelungsgehalt und Abwägung

Die Naturschutzverbände kritisieren, dass der Grundsatz so gut wie keinen Regelungsgehalt aufweist und einzig einen Prüfauftrag an die Regionalplanung formuliert. Eine über den nach Ziel 6.1-1 errechneten Bedarf hinausgehende Ausweisung von Siedlungsflächen kann mit diesem Grundsatz nicht begründet werden, schon gar nicht die Gleichstellung solcher Flexibilisierungsflächen mit den auszuweisenden Bedarfsflächen als Vorranggebiete. Der Grundsatz muss eine planerische Konzeption und Begründung dafür liefern, warum absehbar nicht benötigte/ in der Bauleitplanung umsetzbare Siedlungsflächen in erheblichem Umfang mit einem raumplanerischen Vorrang oder Vorbehalt versehen werden und damit gegenüber anderen Raumnutzungsbelangen im Rahmen der bestehenden erheblichen Flächenkonkurrenzen im Land ein deutlich stärkeres Gewicht bekommen sollen. Insbesondere die systematische Benachteiligung der Freiraumbelange, wie sie sich auch in den aktuellen Konzepten abzeichnet, ist nachvollziehbar zu begründen und in die Abwägung einzustellen. Im Umweltbericht sind diese Auswirkungen darzustellen, ein reiner Verweis auf die weitergehende Prüfung im Rahmen der Regionalplanung reicht hier nicht aus.

Die Naturschutzverbände fordern klare und einheitliche Vorgaben im LEP, zentral sind:

- die Festlegung von Flexibilisierungsflächen höchstens als Vorbehaltsgebiete mit einem besonderen Gewicht der Nutzung für die Siedlungsentwicklung in der Abwägung mit anderen Belangen, in denen jedoch konkurrierende Nutzungen nicht ausgeschlossen sind,
- die Festlegung von raumordnerischen Restriktions- und Eignungskriterien (Ranking) zur Herleitung der Flexibilisierungsflächen (naturschutz- und umweltfachliche Aspekte: nur Ausweisung auf Flächen ohne erhebliche Umweltauswirkungen, Einbezug der geplanten Bebauungsdichte etc.).
- Ausnutzung dieser Flächen erst dann, wenn die restlichen Kontingente der Vorrangflächen ausgenutzt sind bzw. nicht entwickelbar sind,
- Steuerung der Nutzung der Flächen in gebündelter Form, angrenzend an die bestehenden Siedlungsflächen und immer mit dem Vorrang der Ausnutzung von möglichst konfliktarmen Flächen.

C.5 Ziel 6.4-1 Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben

Die Naturschutzverbände verweisen auf ihre grundsätzlichen Bedenken gegen das Instrument „landesbedeutsamer flächenintensiver Großvorhaben“. So haben die Naturschutzverbände im Verfahren zur Aufstellung des LEP 2017 in ihrer Stellungnahme vom 27.02.2014 die Übernahme ehemaliger „LEP VI-Flächen“ für flächenintensive Großvorhaben als überkommenes und nicht mehr zeitgemäßes Instrument der Wirtschaftsförderung kritisiert und die Rücknahme aller Standorte mangels Bedarf gefordert. Die in den Verfahren zur Aufstellung des LEP 2017 und in dem Änderungsverfahren im Jahr 2018 erfolgte Reduzierung der Mindestflächengröße – zunächst von 100 auf 80 ha und einer Ausnahmeregelung für 10 ha auf dann 50 ha - haben die Naturschutzverbände in der Kritik bestätigt, dass bei diesen Standorten kein Unterschied zu den klassischen Gewerbe- und Industriestandorten mehr erkennbar ist. Die erfolgte Änderung im Jahr 2018 war zudem nur begründet im Standort „newPark“ in Datteln, um die Entwicklung dort auf einer Flächengröße von zunächst nur 60 ha Größe zu ermöglichen. Jetzt soll durch die Änderung im Ziel 6.4-2 für den Standort Euskirchen/Weilerswist die Mindestgröße für die raumbedeutsamen Großvorhaben mit besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes NRW sogar auf nur noch mindestens 20 ha verringert werden. Die Vorgehensweise am Standort Euskirchen/Weilerswist mit der Reduzierung der Gesamtfläche von 220 ha auf 190 ha und der Festlegung dieser zurückgenommenen 30 ha im Regionalplan als Bereich für gewerbliche und interkommunale Nutzungen, um durch den Wegfall der in Ziel 6.4-2 genannten Voraussetzungen einerseits eine schnellere Inanspruchnahme dieser Teilfläche zu erreichen und andererseits die Veräußerungserlöse zur Vermarktung der LEP-Flächen zu nutzen (Planbegründung, S. 21), zeigt die nur noch diffuse Trennung zwischen den Sonderstandorten für Großvorhaben und den regionalplanerischen GIB auf.

Eine landesplanerische Rechtfertigung für diese Sonderstandorte ist nicht zu erkennen. Mit der erfolgten Herabsetzung im Hinblick auf die Größe der angebotenen Fläche ist kein ausreichender „Abstand“ der landesbedeutsamen Standorte zu den regionalbedeutsamen Angeboten für emittierende Gewerbe- und Industriebetriebe gegeben. Dies belegen Regionalplanänderungen in NRW, bei denen GIB oberhalb der 20 ha-Schwelle[16] geplant werden, und auch solche oberhalb der 50 ha-Grenze[17].

[16] Vgl. 5. (48 ha), 6. (29 ha), 18. (28 ha), 25. (24 ha), 36. (24 ha) Änderung des Regionalplans „Gebietsentwicklungsplan (GEP) Detmold – Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld“; 5. (42 ha), 9. (48 ha) Änderung Regionalplan Arnsberg / Teilabschnitt Soest/Hochsauerlandkreis; 33. (40 ha), 34. (43 ha) Änderung Regionalplan Köln, TA Region Köln.
[17] Vgl. 4. (64 ha), 29. (53 ha) Änderung des Regionalplans „Gebietsentwicklungsplan (GEP) Detmold – Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld“; 22. Änderung Regionalplan Köln, TA Region Aachen (70 ha), 10. Änderung Regionalplan Düsseldorf mit Teilflächen von

Da die Standorte für landesbedeutsamen flächenintensiven Großvorhaben nicht in die regionalem Flächenbedarfe einberechnet werden, entziehen sich diese zudem jeglicher Flächensteuerung im Hinblick auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen.

In den erfolgten Änderungen in den Erläuterungen zum Ziel 6.4-1 (Synopse, S. 56-59) wird die Beibehaltung der im LEP von 2017 gesicherten Standorte mit einer aktuellen Überprüfung begründet. Diese Überprüfung führt nur für den Standort Euskirchen/Weilerswist zu einer geringfügigen Reduzierung des Standortes, wobei die zurückgenommene Fläche zukünftig als GIB genutzt werden soll (s. oben). Die Ausführungen in den Erläuterungen zu den vier Standorten zeigen für die meisten Standorte nur für Teile der vier Standorte gesicherte Entwicklungen für gewerblich-industrielle Nutzungen auf.

C.6 Ziel 6.4-2 Inanspruchnahme von Standorten für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben

Die Naturschutzverbände lehnen die Ausweisung von Standorten für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben aus den unter C.5 ausgeführten Gründen ab. Die in den Erläuterungen genannten Kriterien für die Ansiedlung von Vorhaben mit besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes NRW (Synopse S. 61/62), wie arbeitsintensive Betriebe, zuliefernde/weiterverarbeitende Industrie oder die Innovationskraft des Landes stärkende Betriebe mit zukunftsweisenden Produkten/Produktionsverfahren, stellen gegenüber den größeren GIB der Regionalpläne keine eindeutige Abgrenzung dar. Die Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche (GIB) der Regionalpläne sind sowohl hinsichtlich der genannten Kriterien der anzusiedelnden gewerblichen/industriellen Betriebe als auch der benötigten Flächengrößen – s dazu unter C.5 – zur Umsetzung der mit den Standorten verfolgten landesplanerischen Ziele geeignet. Damit ist die planerische Rechtfertigung für die weitere Ausweisung der Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben und die damit verbunden erheblichen Auswirkungen auf die Freiraumfunktionen nicht mehr gegeben.

Die neu in Absatz 3 aufgenommene Regelung, wonach abweichend von den Voraussetzungen der Standort Datteln/Waltrop durch einen Energiepark in Anspruch genommen werden kann, der maximal die Hälfte der gesamten Fläche des Standortes umfasst, greift in Teilen eine von den Naturschutzverbänden in der Stellungnahme vom 21.11.2024 zum ergänzenden Scoping eingebrachte Anregung auf, die Standorte für landesbedeutsame, flächenintensive Großvorhaben grundsätzlich für die flächenintensive Erzeugung von Erneuerbaren Energien bereitzustellen. Dabei soll dies zum einen zur Schonung der Landwirtschaft nach Möglichkeit mit agrarverträglicher Anordnung von PV-Modulen und Windenergieanlagen erfolgen. Zum anderen soll die Planung und Ausgestaltung vorhandene (Synergie-)Potenziale zum Schutz der Biodiversität nutzen. Diese Kann-Regelung muss weitergehend für alle hier in Rede stehenden Standorte vorgeschrieben werden. Außerdem ist bei allen Flächen sicherzustellen, dass die jeweilige Mindestanforderung an den Flächenbedarf für eine Inanspruchnahme nicht durch Freiflächen-PV erreicht wird.

Die in der Stellungnahme vom 21.11.2024 zum Scoping eingebrachten Bedenken gegen den für eine Teilfläche des Standortes Datteln/Waltrop vorliegenden Bebauungsplan werden im Umweltbericht zur 3. LEP-Änderung nicht beachtet. Die gutachterlichen Erkenntnisse der Stadt Datteln im Rahmen ihres Bebauungsplans 100 stellen im Einklang mit den Daten des Geologischen Dienstes NRW dar, dass das Plangebiet grundnass ist und die angedachte

58,8 ha und 92,7 ha.

Regenwasserversickerung eines großflächigen Gewerbe- und Industriegebiets nicht gesichert werden kann. Gleichzeitig kann das Regenwasser auch nicht in ausreichender Menge und nicht ohne neue Belastungen und Risiken für das FFH-Gebiet über die vorhandenen, unter Naturschutz stehenden Oberflächengewässer abgeführt werden. Die Realisierung der bisher geplanten Nutzung stößt also auf grundlegende technische Schwierigkeiten. Diese Schwierigkeiten bestünden bei einer Nutzung für Freiflächen-PV oder Windenergieanlagen nicht oder nur in lösbarem Maß. Die Gutachter der Stadt Datteln belegen zudem für den benachbarten Abschnitt des FFH-Gebiets Lippeaue, dass an zahlreichen Beurteilungspunkten bereits die Vorbelastungswerte die Critical Loads überschreiten, die betroffenen FFH-Lebensräume also auf Dauer nicht bestehen können. Weiterhin belegen diese Gutachten, dass die Nutzung als Gewerbe- und Industriegebiet bereits durch den ersten Bauabschnitt mit 60 ha Gewerbe- und Industriefläche eine zu hohe Zusatzbelastung an versauernden und eutrophierenden Schadstoffen erzeugen würde. Diese Zusatzbelastung würde für einen großen Bereich des FFH-Gebiets über den von den Gutachtern angenommenen Abschneidewerten und in wesentlichen Bereichen auch weit über den angenommenen Irrelevanzschwellen liegen, so dass das FFH-Gebiet erheblichen zusätzlichen Beeinträchtigungen ausgesetzt würde. Dies betrifft in der Lippeaue unter anderem den prioritären Lebensraumtyp 91E0* und den Lebensraumtyp 6510, wegen dessen unzureichender Schutzmaßnahmen die Bundesrepublik Deutschland erst am 14.11.2024 im Vertragsverletzungsverfahren der Kommission vom EuGH verurteilt wurde. Die Gutachter kommen schon allein bzgl. des Bauabschnitts 1 zu dem Schluss:

„*Die Einhaltung der Bagatellschwellen bei voller Auslastung der Gewerbe- und Industrieflächen im newPark ist nach heutigem Stand der Technik bei Umsetzung des Planungsziels realistischerweise voraussichtlich nicht an allen BP erreichbar (Peutz-Consult 2019). Für die Einhaltung der Abschneidekriterien oder Bagatellschwellen ist die Reduzierung der Auslastung des Industriegebietes um 90 % notwendig. Dies käme einer Verhinderung des Planes gleich.*“

Diese klaren und seitens der Naturschutzverbände seit vielen Jahren befürchteten Beeinträchtigungen werden also auch von den Gutachtern der Stadt Datteln bestätigt. Diese Erkenntnisse hätten im Rahmen der Umweltprüfung der 3. Änderung des LEP berücksichtigt werden müssen.

Die Stadt Datteln meint mit diesen Problemen in rechtlich unzulässiger und fachlich ungeeigneter Weise umgehen zu können:

1. Zunächst sollen Schadensminderungsmaßnahmen auf den kreiseigenen Flächen ergriffen werden, die die Stadt Datteln und der Kreis Recklinghausen nur den beabsichtigten neuen Zusatzbelastungen gegenrechnen möchten. Dies soll im Wesentlichen durch die planmäßige und dauerhafte Kalkung der betroffenen FFH-Gebietsflächen sowie den Nährstoffentzug durch intensivierte Baumentnahmen erfolgen, die freilich wenn überhaupt dann nur für nicht lebensraumtypische Gehölze zulässig wäre. Dieser Ansatz ist aus zweierlei Gründen nicht durchzuführen: Erstens sind in wesentlichen Teilen des FFH-Gebiets inklusive des prioritären Lebensraumtyps diese unterstellten Gehölze überhaupt nicht vorhanden. Zudem wird für viele Bereiche der Lippeaue überhaupt keine Schadensminderung betrachtet, darunter auch nicht für die betroffenen Bereiche des Lebensraumtypen 6510. Zweitens ist angesichts der bereits zu hohen Vorbelastung und der europarechtlich bindenden Erhaltungspflicht für die Lebensräume zunächst eine Unterschreitung der Vorbelastung durch alle geeignete Maßnahmen vorzunehmen. Diese Erhaltungspflicht obliegt der öffentlichen Hand. Die Städte, Kreise, das Land NRW und die Bundesrepublik Deutschland haben daher auf ihren eigenen Flächen bevorzugt solche gemeinnützigen Maßnahmen durchzuführen. Es muss das Prinzip gelten, dass mögliche

Schadensminderungsmaßnahmen zunächst zur Kompensation bereits bestehender und anderweitig zurzeit nicht vermeidbarer erheblicher Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets eingesetzt werden. Erst danach könnten ggf. Überschüsse bei den Kompensationsmöglichkeiten für die Schadensminderung nicht zwingend notwendiger neuer Vorhaben verwendet werden. In Bezug auf die prioritären Lebensraumtypen sind „nicht zwingend notwendig" bekanntlich nur solche Erwägungen, die im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblich günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden können. Diese Voraussetzungen liegen hier offensichtlich nicht vor. Es fehlt hierfür zudem auch schon die vorgeschriebene Alternativenprüfung.

2. Anschließend sollen alle zukünftigen Belastungen nicht mehr durch Festsetzungen im Bebauungsplan kontrolliert werden, sondern die gesamte FFH-Prüfung von Stoffeinträgen durch ein nicht abgesichertes Kontingentierungssystem auf die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsebene und privatrechtliche Vereinbarungen verschoben werden. Dieses Vorgehen ist aus unserer Sicht klar rechtswidrig und unterläuft die FFH-Verträglichkeitsprüfung. Es ist die Aufgabe der Planungsebene – natürlich inkl. des LEP – solche absehbaren Konflikte planerisch zu lösen.

Aus diesen und anderen Gründen wird der Bebauungsplan 100 der Stadt Datteln im vom BUND NRW e.V. und der Stadt Waltrop betriebenen Normenkontrollverfahren aufzuheben sein. Im Rahmen der 3. Änderung des LEP sollte diese Fläche nunmehr ausschließlich für die oben geforderten nachhaltigen Ziele eingesetzt werden.

D Freiraum

D.1 Ziel 7.2-2 Gebiete für den Schutz der Natur

Die im neu eingefügten Absatz 7 (Synopse, S. 76) verwendete Formulierung, dass gemäß der DVO zum LPlG in den Regionalplänen Bereiche zum Schutz der Natur (BSN) festgelegt werden können, ist zumindest missverständlich. Es handelt sich um keine „Kann-Regelung" hinsichtlich der Festlegung von BSN in den Regionalplänen, da - wie in Absatz 6 richtigerweise ausgeführt – die Gebiete für den Schutz der Natur des LEP durch Festlegungen von BSN in den Regionalplänen zu konkretisieren und um weitere für den regionalen Biotopverbund bedeutsame Bereiche zu ergänzen sind. Ein planerisches Ermessen besteht also lediglich hinsichtlich der Konkretisierung und der Ergänzung der GSN durch die Festlegung von BSN.

Die Streichung des Absatzes 10 der Erläuterungen zum Ziel 7.2-2 des gültigen LEP (Synopse, S. 77), in der bisher als fachliche Grundlage der GSN-Gebietskulisse auf eine fachliche Einschätzung des LANUV verwiesen wird, macht deutlich, dass es an einer landesweiten Konzeption für vorrangig für den Naturschutz raumordnerisch zu sichernden Flächen fehlt. Die Naturschutzverbände haben in ihren Stellungnahmen zu den verschiedenen Aufstellungs- und Änderungsverfahren immer wieder darauf hingewiesen, dass der LEP den Erfordernissen für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege insgesamt nicht in ausreichendem Maße Rechnung trägt, da diese Belange nicht durch einen entsprechenden Fachbeitrag fachplanerisch aufbereitet wurden. Wir fordern die zügige Erarbeitung eines landesweiten Fachkonzeptes für die vorrangig raumordnerisch zu sichernden Flächen für den Naturschutz. Dabei sind die sich aus der Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 sowie des Ziels der von der 15. Weltnaturkonferenz in Montreal im Jahr 2022 getroffen Vereinbarung, mindestens 30 Prozent der weltweiten Land- und Meeresfläche bis 2030 unter effektiven Schutz zu stellen, zu berücksichtigen. Die Flächenansprüche des Naturschutzes sind aufgrund der zunehmenden Flächenkonkurrenzen dringend raumordnerisch zu sichern, dieses muss im Rahmen der 3. LEP-Änderung durch eine Planergänzung noch erfolgen.

D.2 Ziel 7.2-3 Vermeidung von Beeinträchtigungen

Eine Zieländerung mit Benennung von Ausnahmen für mögliche Inanspruchnahme der BSN ist zwar zum Erhalt der Zielqualität rechtlich erforderlich, die Ausnahmeregelungen in der vorliegenden Entwurfsfassung werden aber als zu weitgehend abgelehnt.

Von den im Entwurf (Synopse, S. 79/80) im 1. Spiegelstrich vorgesehenen Ausnahmen für die Inanspruchnahme von BSN - vorbehaltlich weitergehender naturschutzrechtlicher Regelungen - für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen für Verkehrs-, Ver- und Entsorgungstrassen, wird nur den als erstes angeführten Planungen und Maßnahmen, die in einem gesetzlich geregelten überragenden öffentlichen Interesse liegen, zugestimmt. In diesen Fällen wird aufgrund der gesetzlich festgelegten öffentlichen Interessenlage in den in den Erläuterungen genannten Gesetzen[18] in einer raumordnerischen Abwägung dem Infrastrukturprojekt ein

[18] Höchstspannungsleitungen nach § 1 Absatz 1 BBPlG, § 1 Absatz 2 EnLAG, § 1 NABEG, Offshore-Leitungen nach § 1 Absatz 3 WindSeeG, Hochspannungsleitungen nach § 43 Absatz 3a EnWG, Wasserstoffleitungen nach § 43l EnWG, Elektrizitätsverteilnetz-Leitungen i.S.d. § 14d Absatz 10 EnWG, Trassen i.S. des „Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes".

Vorrang einzuräumen sein, es sei denn, es liegen entgegenstehende naturschutzrechtliche Gründe, wie aus dem naturschutzrechtlichen Gebietsschutz, vor – auf diesen Vorbehalt wird in der Ausnahmeregelung hingewiesen – und die im zweiten Spiegelstrich genannte Voraussetzung einer fehlenden Trassenvariante außerhalb der BSN trifft zu.

Zu letzterer Ausnahmevoraussetzung wird in den Erläuterungen (Synopse, S. 89) ausgeführt, dass es sich wegen weitergehender fachgesetzlich begründeter Restriktionen, die eine Umsetzung des Vorhabens in BSN voraussichtlich ausschließen, anbietet, die Trassenplanungen von vornherein auf eine Inanspruchnahme der Flächen innerhalb der BSN zu beschränken, die nicht als Naturschutzgebiete, Nationalparke, Nationale Naturmonumente sowie Natura 2000-Gebiete gesichert sind. Die Naturschutzverbände fordern diese Einschränkung der grundsätzlich für die Ausnahmeregelung zur Verfügung stehenden BSN-Flächen in die Zielformulierung als dritten Spiegelstrich aufzunehmen:

- *die einen Bereich zum Schutz der Natur betreffen, der nicht als Naturschutzgebiet, Wildnisentwicklungsgebiet (§ 40 LNatSchG NRW), Nationalpark, Nationales Naturmonument oder Natura 2000-Gebiet gesichert ist.*

Die im 1. Spiegelstrich genannten weiteren beiden Ausnahmefälle für Planungen und Maßnahmen von Verkehrs-, Ver- und Entsorgungstrassen werden abgelehnt, da sie den Anwendungsbereich in einem sehr großen Umfang erweitern. Die Bedeutung der BSN für die Ziele des Naturschutzes und insbesondere auch des Biodiversitätsschutzes stehen dieser starken Erweiterung des Anwendungsbereichs entgegen.

Dieses sind zum einen Planungen und Maßnahmen, für die auf Grund eines Gesetzes das besondere Landesinteresse festgestellt wurde. In den Erläuterungen wird hierzu allein auf eine Regelung im Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr in NRW (ÖPNVG NRW) verwiesen. Nach dem § 7 Absatz 4 ÖPNVG legt das für Verkehrswesen zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Verkehrsausschuss des Landtags ein im besonderen Landesinteresse liegendes SPNV-Netz fest. Dieses SPNV-Netz umfasst für die Erschließung aller Landesteile bedeutsame SPNV-Verbindungen mit Taktfolge, Haltestellen und Bedienungsqualität. Dabei sind Bindungen aus den von den Zweckverbänden geschlossenen Vereinbarungen mit den Eisenbahnunternehmen zu berücksichtigen. Das SPNV-Netz darf den Umfang von landesweit 40 Millionen Zug-Kilometern nicht überschreiten. Im Gesetz wird konkret als Verkehrstrasse im besonderen Landesinteresse im § 2 Absatz 2a der Ausbau der Eisenbahninfrastruktur für den Rhein-Ruhr-Express genannt.

Zum anderen werden als Ausnahmefall solche Verkehrs-, Ver- und Entsorgungstrassen genannt, die in einem verkehrlichen Bedarfsplan enthalten sind. Diese massive Erweiterung des Anwendungsbereiches auf sämtliche Projekte der Bedarfspläne von Bund/ Land zu Fern-, Landesstraßen, Schienenwegen, ÖPNV, Radschnellverbindungen und Wasserstraßen (vgl. in den Erläuterungen, Synopse, S. 83) und die damit erfolgte Gleichstellung mit den Planungen/ Projekten des festgestellten überragenden öffentlichen Interesses ist weder sachgerecht noch begründbar. Dieses führt zu einer systematischen, nicht vertretbaren Benachteiligung des Freiraumschutzes. Hierzu gehören hunderte von Projekten in NRW, darunter auch solche mit Konflikten mit GSN/ BSN-Bereichen des LEP/ der Regionalpläne. Dass sämtliche Projekte des Bundesverkehrswegplans gegenüber dem Naturschutz eine hervorgehobene Gewichtung bekommen sollen, ist auch angesichts der massiven umweltfachlichen und rechtlichen Defizite des BVWP (der BVWP verfehlte laut der Kritik des UBA bei 11 von 12 Umweltkriterien seine

Ziele[19]) und der im Rahmen der in 2024 erfolgten Überprüfung des BVWP unterbliebenen Überprüfungen der einzelnen Projekte nicht zu akzeptieren.

Eine nachvollziehbare und ausreichende Begründung und Abwägung zu der Frage, warum diese Vorhaben und Planungen grundsätzlich Vorrang vor dem Ziel des Schutzes der Natur haben sollen und gegenüber den Vorranggebieten pauschal als höherwertig eingestuft werden, so dass die BSN dementsprechend systematisch zurück stehen, ist nicht erkennbar.

Die im zweite Spiegelstrich genannte Ausnahmevoraussetzung, nach der Ausnahmen für die im ersten Spiegelstrich genannten Planungen und Maßnahmen für Verkehrs-, Ver- und Entsorgungstrassen möglich sind, für die keine andere ernsthaft in Betracht kommende, ansonsten rechtlich zulässige Trassenvariante außerhalb von regionalplanerisch festgelegten Bereichen für den Schutz der Natur identifiziert werden kann, die sachlich und technisch möglich und wirtschaftlich realisierbar ist, ist hinsichtlich der Definition der „ernsthaft in Betracht kommenden Trassenvariante“ in den Erläuterungen zu vage und zu weit gefasst, so zu dem nicht in Frage zu stellenden „Hauptzweck“ des jeweiligen Vorhabens oder zur Rentabilität als Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Die im gültigen LEP in den Erläuterungen enthaltene Definition der Zumutbarkeit von Alternativen, nach der auch solche Planungen und Maßnahmen in Betracht kommen, die den damit angestrebten Zweck in zeitlicher, räumlicher und funktionell-sachlicher Hinsicht nur mit Abstichen am Zweckerfüllungsgrad erfüllen, sollte stattdessen wieder aufgegriffen werden.

In den Erläuterungen (Synopse, S. 85) werden als Grund für die Erforderlichkeit einer Ausnahmeregelung die linienförmigen Planungen oder Maßnahmen genannt, deren Verwirklichung ein großflächiger Riegel durch ein BSN entgegensteht. In den Erläuterungen sollte auf folgende Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Anlage von Bandinfrastruktur in BSN hingewiesen werden: *Querungen von BSN sind gerade bei linienhaften BSN, wie Fließgewässern, oft nicht zu vermeiden. Dabei sind Beeinträchtigungen in der Regel durch Unterquerungen der BSN vermeidbar. Dagegen sollten Querungen von großflächigen BSN bei der Korridorsuche großräumiger Leitungsprojekte weitgehend auszuschließen sein.*

D.3 Grundsatz 7.3-1 Walderhaltung

Die geplante Festlegung der Regelungen zur Walderhaltung nur noch als Grundsatz anstatt der bisherigen Ziel-Festlegung wird abgelehnt. Für den Erhalt und Schutz großer Teile der Wälder in NRW hat die Festlegung als Waldbereich in den Regionalplänen eine wichtige Bedeutung. Den Waldbereichen kommt eine herausragende Bedeutung für verschiedene Freiraumfunktionen zu, insbesondere auch dem Natur- und Landschaftsschutz. Sie haben zudem eine wichtige Bedeutung für den Klimaschutz und die Klimaanpassung. Die raumordnerischen Vorgaben zur Walderhaltung zukünftig nur noch über einen Grundsatz zu regeln und damit den Wald generell der Abwägung zugunsten anderer Nutzungen zugänglich zu machen, wird dem erforderlichen Schutz der Wälder und ihrer Freiraumfunktionen nicht gerecht.

Die Naturschutzverbände fordern, anhand der Kriterien des LEP-Urteils eine wirksame Zielformulierung zu entwickeln. Eine solche Zielformulierung ist weiter zu fassen als das derzeitige Ziel 7.3-1. Die Waldbereiche sind nachhaltig als standortheimische, ökologisch stabile und gegenüber dem Klimawandel resiliente Waldbestände zu erhalten und zu entwickeln. Auch sollten Zielvorgaben zu Erhalt und Entwicklung besonderer Waldfunktionen und

[19] Umweltbundesamt 2016: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/stellungnahme_des_umweltbundesamtes_zum_entwurf_des_bundesverkehrswegeplans_2030_mit_umweltbericht.pdf

Waldbestände (naturnahe Wälder, Naturwaldzellen, Waldwildnisgebiete, Waldbiotopverbund) berücksichtigt werden.

D.4 Grundsatz 7.3-2 Festlegung von Waldbereichen in Regionalplänen

Der zweite Absatz des Grundsatzes zur Waldvermehrung sollte eindeutiger vorgeben, in welchen Regionen - nach Ansicht der Naturschutzverbände vor allem in den waldarmen Gemeinden (vgl. Grundsatz 7.3-6) - und unter welchen Voraussetzungen - nämlich unter besonderer Gewichtung der Belange der erhaltenden Kulturlandschaftsentwicklung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Klimaschutzes und der Klimaanpassung - eine Waldvermehrung erfolgen soll. In den Grundsatz sollte auch aufgenommen werden, dass die Träger der Landschaftsplanung geeignete Waldvermehrungsbereiche als Entwicklungsziele im Landschaftsplan darstellen sollen.

Die im Grundsatz deutlicher zu benennende Erforderlichkeit, Maßnahmen zur Waldentwicklung in waldarmen Gemeinden mit anderen Freiraumfunktionen abzustimmen, bedarf einer fachlichen Konzeption, die im Rahmen der Landschaftsplanung erfolgen sollte und in den Landschaftsplänen durch die Aufnahme in die Entwicklungsziele auch behördenverbindlich gemacht werden sollte.

D.5 Ziel 7.3-3 (neu) Ausnahmsweise Inanspruchnahme von Waldbereichen

Die im Ziel 7.3-3 angeführten Ausnahmen für mögliche Inanspruchnahmen der Waldbereiche durch Planungen und Maßnahmen für Verkehrs-, Ver- und Entsorgungstrassen sind wie bei den BSN solche Vorhaben, die in einem gesetzlich geregelten überragenden öffentlichen Interesse liegen, beim Wald erweitert um solche Projekte, bei denen das Allgemeinwohl gesetzlich festgestellt wurde. Dieser erweiterte Geltungsbereich führt im Ergebnis nur noch zu einer Abgrenzung privater Interessen und wird mit einem niedrigeren fachrechtlichen Schutzstatus von regionalplanerisch gesicherten Waldbereichen im Vergleich zu regionalplanerischen BSN begründet (vgl. Erläuterungen zu Ziel 7.3-3, Synopse, S. 103, 2. Absatz und S. 110, 2. Absatz). Die Erweiterung des Geltungsbereiches wird abgelehnt, da er den Schutzerfordernissen für die Waldbereiche in NRW nicht gerecht wird.

Zu den entsprechend des Ziels 7.3-2 für die BSN geplanten Ausnahmeregelungen wird auf die dort genannten Bedenken und Anregungen verwiesen und diese werden auch für das Ziel 7.3-3 geltend gemacht. Eine nachvollziehbare und ausreichende Begründung und Abwägung zu der Frage, warum diese Vorhaben und Planungen grundsätzlich Vorrang vor dem Grundsatz zum Waldschutz als zentrales Element für den Klima- und Biodiversitätsschutz haben sollen, pauschal als höherwertig eingestuft werden und die Waldbereiche dementsprechend systematisch zurückstehen sollen, ist auch hier nicht erkennbar.

D.6 Ziel 7.3-3, 2. Absatz und Grundsatz 7.3-4 neu Alternativenprüfungen Betriebserweiterungen

Die für die Waldbereiche zusätzlich vorgesehene Ausnahme im Ziel 7.3-3, 2. Absatz mit den Ergänzungen im Grundsatz 7.3-4 für Bauflächen und -gebiete, wenn dies für den Erhalt eines vorhandenen Betriebsstandortes erforderlich ist, wird abgelehnt. Die Regelungen des § 35 Abs. 4 Nr. 6 BauGB zur angemessenen Betriebserweiterung stellen eine ausreichende Regelung dar, eine weitere Zurückstellung des Freiraumschutzes, hier für Waldbereiche, ist nicht angezeigt.

D.7 Ziel 7.4-6 Überschwemmungsbereiche und Grundsatz 7.4-8 Berücksichtigung potenzieller Überflutungsgefahren

Auch mit den Änderungen in den Erläuterungen zum Ziel 7.4-6 „Überschwemmungsbereiche“ und den Änderungen im Grundsatz „Berücksichtigung potenzieller Überflutungsgefahren“ werden potenzielle Überflutungsgefahren weiterhin nicht ausreichend planerisch berücksichtigt. Die Regelungen für Überschwemmungsbereiche sind weiterhin nur auf das 100-jährige Hochwasser ausgerichtet. Heute real katastrophengefährdete Bereiche auch hinter Deichen oder im Bereich von Extremhochwassern und Starkregenereignissen sind nicht ausreichend berücksichtigt

Im LEP sollte geregelt werden, dass keine Neudarstellungen von hochwassersensiblen Nutzungen (insbesondere Siedlungsbereiche, Deponien) in diesen Bereichen unzulässig sind.

Nach Ansicht der Naturschutzverbände ist die Erstellung eines eigenen Fachbeitrags Wasser für die Regionalpläne für die komplexen Fragestellungen zu Oberflächengewässern, Grundwasser, Hochwasserschutz, Trinkwasserversorgung, Landschaftswasserhaushalt und klimaresilienten Städten dringend erforderlich.

D.8 Grundsatz 7.5-2 Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen und Betriebsstandorte

Die Sicherung und der Schutz von landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere mit besonders hoher landwirtschaftlicher Bedeutung, vor Inanspruchnahme durch entgegenstehende Nutzungen, beispielsweise Siedlungs- und Verkehrszwecke oder Abgrabungen wird grundsätzlich unterstützt.

D.9 Grundsatz 7.5-3 (neu) Festlegung landwirtschaftlicher Kernräume

Die Aufnahme des Grundsatzes zum Schutz von Freiraumbereichen, die sich u.a. durch eine besonders hohe landwirtschaftliche Ertragskraft und Bodenfruchtbarkeit auszeichnen, wird begrüßt. Der neue Grundsatz greift die Regelungen des bisherigen Absatzes 2 des Grundsatzes 7.5-2 auf.

Allerdings ist das Vorgehen, den Regionen die Definition der Kernräume zu überlassen, nicht sachgerecht. Es sollte einheitlich vorgegeben werden, welche Kriterien hier zu einer besonderen Bedeutung der landwirtschaftlichen Flächen für die Raumnutzung Landwirtschaft führen sollen. Darüber wird es möglich, selektiv und eingrenzend besonders bedeutsame Räume abzugrenzen, die dann gegenüber anderen Raumnutzungen ein höheres Gewicht bekommen. Im LEP muss auch begründet werden, warum diese Flächen den anderen Raumnutzungen gegenüber ein höheres Gewicht bekommen.

Im aktuellen Entwurf zum Regionalplan Köln ist zu beobachten, dass über die gewählten Kriterien nahezu der gesamt Freiraum- und Agrarbereich und damit so gut wie alle landwirtschaftlichen Flächen in der Planungsregion als „agrarstrukturell bedeutsame Flächen“ (Grundsatz 33) definiert werden. Damit wird diese gesamte Raumnutzungskategorie systematisch mit einem besonderen Gewicht ausstattet und andere Freiraumnutzungen benachteiligt, ohne dies in der Abwägung ausreichend zu begründen. Die in der Begründung dargestellte Einschränkung der besonderen Bedeutsamkeit auf Bereiche mit besonders günstigen Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Nutzung (Kriterien: Bodeneigenschaften (Schutzwürdigkeit, Bodenwert), der Umsatz, die Feldblockgröße, die Hangneigung und die Eignung für Sonderkulturen) hat ganz offensichtlich keine differenzierende Wirkung. Eine solch weitreichende und den Freiraumschutz erheblich einschränkende Regelung ist abzulehnen.

Dabei sind auch BSN, NATURA 2000- und Naturschutzgebiete regelmäßig als agrarstrukturell bedeutsam dargestellt. Solche naturschutzfachlich besonders bedeutsamen Flächen wie BSN, BSLE mit besonderer Funktion für den Erhalt von Arten der offenen Agrarlandschaft, NATURA-2000-Gebiete, NSG sowie gesetzlich geschützte Biotope und Biotopverbundflächen der Stufe I des Fachbeitrags des Naturschutzes und der Landschaftspflege des LANUV, sofern diese nicht als BSN gesichert sind, müssen ausgeschlossen werden. Erforderlich ist auch eine ergänzende Klarstellung, dass Maßnahmen des Natur-, Klima- und Gewässerschutzes nicht zu den der landwirtschaftlichen Nutzung entgegenstehenden Nutzungen gehören; diese Maßnahmen müssen entsprechend der rechtlichen Verpflichtungen flächendeckend möglich sein.

D. 10 Grundsatz zum Ökologischen Landbau

Die Naturschutzverbände regen die Aufnahme eines Grundsatzes zur Förderung des ökologischen Landbaus an. Dieser ist gekennzeichnet durch weitgehend geschlossene Stoffkreisläufe, vielfältige Fruchtfolgen, tiergerechte Haltungsverfahren, Verzicht auf den Einsatz mineralischer Stickstoffdünger und chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel sowie genetisch veränderter Organismen. Er entspricht damit in besonderer Weise den Prinzipien einer nachhaltigen und umweltschonenden Landbewirtschaftung. Das Land NRW hat die Öko-Landwirtschafts-Strategie NRW 2020 als konkreten Leitfaden für den weiteren Ausbau des ökologischen Landbaus erstellt.

Insbesondere sollte der ökologische Landbau auf Flächen und Kontaktlinien in Angrenzung an Naturschutzgebiete gefördert werden. Mit dem vom BMBF geförderten und vom NABU koordinierten interdisziplinären Forschungsprojekt DINA (Diversität von Insekten in Naturschutz-Arealen) wurde von Mai 2019 bis April 2023 die Vielfalt von Fluginsekten bundesweit in 21 Naturschutzgebieten und Flächen des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 erfasst[20]. Die Ausführungen im Policy-Brief [21] zeigen deutlich auf, dass ein wirksamer Schutz der Insekten einen Pestizidverzicht mindestens in den Flächen erfordert, die an die Schutzgebiete angrenzen. Dies kann durch ökologische Landwirtschaft erreicht werden.

Die Naturschutzverbände schlagen folgende Formulierung vor:

„Der Ausbau des ökologischen Landbaus soll aufgrund seiner Bedeutung insbesondere für den Arten- und Biotopschutz, den Gewässerschutz, die Kulturlandschaften sowie die Nahrungsmittelproduktion gefördert werden. Zur Verminderung der Kontaktlinien mit Ackerflächen in intensiver Nutzung an Naturschutzgebiete soll der ökologische Landbau insbesondere in diesen Flächen gefördert werden.“

[20] Diversität von Insekten in Naturschutz-Arealen (DINA) - Verbundforschungsvorhaben zum Insektenschwund https://www.dina-insektenforschung.de/ und https://storymaps.arcgis.com/stories/4e24dc33f079481385de35b72587186e

[21] DINA-Policy-Brief -Empfehlungen zu Insektenschutz in Naturschutzgebieten aus dem DINA-Projekt https://www.dina-insektenforschung.de/_files/ugd/27d7a7_5d33426ad25e4357aa2e29a50d451bd8.pdf

E Verkehr und technische Infrastruktur

E.1 Grundsatz 8.2-8 (neu) Nutzung von Kraftwerksstandorten für den Aufbau einer zukunftsorientierten Infrastruktur für Wasserstoff und Strom aus erneuerbaren Energien

Die Naturschutzverbände halten es grundsätzlich für sinnvoll, aufgegebene Kraftwerkstandorte für neue Kraftwerke, Konverter, Phasenschieber oder Großbatteriespeicher zu nutzen. Dies ist einer Ansiedlung im Freiraum vorzuziehen. In Bezug auf große Elektrolyseure ist allerdings jeweils eine Einzelfallbetrachtung dahingehend notwendig, ob diese überhaupt in der Form benötigt werden bzw. energetisch und angesichts des enorm hohen Wasserverbrauchs ökologisch sinnvoll sind. Für den Bau solcher Anlagen ist es aber sicherlich auch sinnvoll, Kraftwerksflächen, die bereits über einen Gasfernleitungsanschluss verfügen, der mit dem Kraftwerk auf Wasserstoff umgestellt werden kann, zu nutzen, anstatt Freiflächen in Anspruch zu nehmen.

F Rohstoffversorgung

F.2 Ziel 9.2-4 (neu) Degressionspfad für die Sicherung nichtenergetischer Rohstoffe (Kies und Sand)

Die Naturschutzverbände begrüßen das Ziel zur langfristigen Begrenzung des Abbaus nichtenergetischer Rohstoffe. Dabei soll bei der Neuausweisung von Abgrabungsbereichen (nur für Kies/ Sand) auch Prognosen zu Einsparpotentialen beachtet werden, z.B. durch Recycling, Substitution u. rohstoffsparendes Bauen. Dafür soll langfristig anhand eines Monitorings ein Degressionsfaktor entwickelt und bei der Fortschreibung der Kies/Sand-Abgrabungsbereiche vorgeschrieben werden.

Dieser Degressionsfaktor muss zügig entwickelt und verbindlich vorgegeben werden, ein erst langwierig aufzubauendes Monitoring ist hier kontraproduktiv. Die Regionalpläne sind dann an diesen Degressionspfad anzupassen, ggf. müssen auch Abgrabungsbereiche verkleinert oder gestrichen werden. Insbesondere für die besonders belasteten Regionen am Niederrhein mit teils erheblichen Umweltauswirkungen des Abgrabungsgeschehens ist eine zügige Umsetzung erforderlich.

G Energieversorgung

G.1 Ziel 2-14 Freiflächen-Solarenergie im Freiraum

Die Naturschutzverbände unterstützen die Energiewende nachdrücklich und erkennen an, dass es dafür auch den Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik (FF-PV) bedarf. Sie halten es aber für dringend notwendig, die Neuinanspruchnahme von Freiraum weiterhin so gering wie möglich zu halten und auch die FF-PV in diesem Sinne als Teilmenge der erneuerbaren Energien und in der Ausgestaltung als versiegelungsähnlicher und damit flächenverbrauchender energetischer Nutzung zu begrenzen. Dafür braucht es grundsätzlich den klaren Fokus auf den Vorrang der Potenzialnutzung für PV an oder auf Gebäuden, im bebauten Siedlungsraum und auf/ über versiegelten und vorbelasteten Flächen. Hier müssen auch Gewerbe- und Industriestandorte zumindest für eine untergeordneter Nutzung einbezogen werden. Insbesondere auch die bisher nicht entwickelten Standorte für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben sollten hierfür genutzt werden (s.o.). Auch die Energie- und Wärmestrategie NRW (S. 41)[22] sieht vor, dass der der Schwerpunkt des Ausbaus der Photovoltaik auf Gebäuden und versiegelten Flächen liegen soll.

Außerdem muss der Ausbau der FF-PV nach Auffassung der Naturschutzverbände grundsätzlich naturverträglich erfolgen und muss weitestmöglich auch dazu genutzt werden, den Biodiversitätsschutz zu verbessern. Eine zusätzliche, großräumige Belastung von Natur und Umwelt bzw. des Freiraums ist zu vermeiden, was durch die Möglichkeiten von Biodiversitäts- und Agri-PV auch grundsätzlich möglich ist.

Die Naturschutzverbände halten für die Umsetzung dieser Ziele eine grundsätzliche Einführung von Leistungsgrenzwerten für FF-PV im Abgleich mit den gebäudebezogenen PV-Anlagen zum langfristigen Schutz des Freiraums vor Überbeanspruchung für erforderlich. Diese Gefahr ist angesichts der Ausbauziele und Regelungen dazu in Bund und Land sehr real. Laut der Energie- und Wärmestrategie NRW ist eine Steigerung der Photovoltaik von 9,8 GW 2023 (Stand 2024: 12,2 GW) auf 21 bis 27 GW bis 2030 und 50 bis 65 GW bis 2045 vorgesehen. Wenn man in Anlehnung an den Grundsatz in § 4 EEG[23] annimmt, dass die neuinstallierte Leistung hälftig aus gebäudebezogener und FF-PV generiert werden soll, würde das flächenmäßig für die FF-PV eine Zunahme der Flächen (auf Basis Wert 2024) zwischen mindestens 3073 ha und maximal 7389 ha bis 2030 (berechnet nach Mindest- und Maximalziel und jeweils für die Flächen-Umrechnungsfaktoren 0,7 und 1[24]) bedeuten, perspektivisch bis 2045 nochmal einen zusätzlichen Ausbau der Fläche um mindestens 10150 ha bis maximal 19000 ha, s. Tabelle 2. Insgesamt würde dies einen Flächenzubau von mindestens 13223 ha bis maximal 26389 ha bis 2045 bedeuten.

Zum Vergleich: In NRW werden laut den Vorgaben des LEP Vorranggebiete für Windkraft auf einer Fläche von mindestens 48943 ha ausgewiesen. In den Planungsregionen Arnsberg und Detmold werden laut den Regionalplänen allein ca. 27000 ha davon ausgewiesen. Eine nur ansatzweise wirksame Steuerung in konfliktarme Räume im Hinblick auf den Arten- und

[22] MWIKE 2024: https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/mwike_br_warmestrategie_langfassung_web-pdf.pdf

[23] § 4 Satz 2 EEG: „Dabei soll für die Steigerung der installierten Leistung nach Satz 1 Nummer 3 ein Zubau von Solaranlagen auf, an oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand mindestens im Umfang des Zubaus von Freiflächenanlagen und Solaranlagen auf, an oder in einer baulichen Anlage, die weder Gebäude noch Lärmschutzwand ist, angestrebt werden."

[24] UBA 2023: https://www.umweltbundesamt.de/themen/klimaenergie/erneuerbare-energien/photovoltaik/photovoltaikfreiflaechenanlagen#flacheninanspruchnahme-durch-photovoltaikfreiflachenanlagen; je naturverträglicher / größer die Modulreihenabstände, desto höher der Flächenbedarf, daher Spannbreite bis 1 ha/MW, aktuell in den letzten Jahren in NRW 0,7 ha/MW laut Monitoringbericht des MWIKE 2024, https://broschuerenservice.nrw.de/mwike/shop/monitoringbericht-freiflachen-photovoltaik-2024%7C2295

Biodiversitätsschutz ist nicht erfolgt, die Regionalplanungen erzeugen mit großer Wahrscheinlichkeit erhebliche negative Auswirkungen auf die~~se~~ zentralen Freiraumbelange. Hier besteht also bereits eine naturschutzfachlich erhebliche Belastung des Raumes. Der anvisierte Zubau von 10150 ha bis maximal 19000 ha FF-PV bis 2030 und bis 2045 von insgesamt mindestens 13223 ha bis maximal 26389 ha bedeutet zusätzlich einen erheblichen Zuwachs in der Inanspruchnahme und Belastung des Freiraums mit seinen Funktionen für Natur und Umwelt.

Installierte Leistung PV (Anlagen mit Leistung > 100 KW) [25]	Gebäudegebundene PV	Freiflächen-PV	gesamt	FF-PV-Fläche in ha (Umrechnungsfaktor 1 MW = 0,7 bis 1 ha[26])
2022	7119 MW	432 MW	7551 MW	
2023	9132 MW	535 MW	9667 MW	
2024	11460 MW	763 MW	12223 MW	760 ha[27]
Bis 20230	21000 – 27000 MW			
Zubau bei hälftiger Aufteilung zwischen GPV und FF-PV nach Grundsatz EEG	Jeweils 4390 MW – 7389 MW			21000 MW: **3073 ha – 4390 ha** 27000 MW: **5172 ha – 7389 ha**
Bis 2045	50000 – 65000 MW			
Zubau bei hälftiger Aufteilung zwischen GPV und FF-PV nach Grundsatz EEG, ausgehend von den Zielwerten 2030	Jeweils 14500 MW – 19000 MW			50000 MW: **10150 ha – 14500 ha** 65000 MW: **13300ha – 19000 ha**

Tabelle 2: Installierte Leistung der FF-PV in NRW und Ausbauziele

Die Naturschutzverbände halten angesichts der in NRW besonderen Problematik der Flächenkonkurrenzen und der erheblichen Vorbelastung des Freiraums, auch durch die regionalplanerisch ausgewiesenen Windenergiebereiche und Beschleunigungsgebiete, eine nicht begrenzte Freirauminanspruchnahme für FF-PV für nicht vertretbar. Der im EEG in § 4 benannte Grundsatz, nachdem die gebäudebezogene installierte Leistung mindestens im Umfang des Leistungs-Zubaus von FF-PV oder von einer anderweitigen baulichen Anlage erfolgen soll, ermöglicht es, z.B. durch eine Quotenregelung den Fokus auf die gebäudebezogene PV zu legen. Die hierüber installierte Leistung wurde seit 2022 deutlich gesteigert, die weitere Entwicklung hängt von vielen Faktoren wie Fördermöglichkeiten, Vergütungsentwicklung etc. ab und ist nicht präzise vorhersehbar. Trotzdem ist davon auszugehen, dass diese auch durch die Verpflichtungen in der Landesbauordnung (§§ 42a, 48 Abs. 1a) weiter deutlich zunehmen

[25] Energieatlas NRW, abgerufen am 25.06.2025, https://www.energieatlas.nrw.de/site/werkzeuge/energiestatistik
[26] S. Fußnote 20
[27] S. Monitoringbericht Fußnote 19

werden. Damit der Anteil der FF-PV zur Erreichung der Ziele nicht höher wird als nötig, sollte im LEP eine grundsätzliche Deckelung bis 2030/2045 erfolgen.

Dies ist im vorliegenden Entwurf zur LEP-Änderung für landwirtschaftliche Flächen zumindest für klassische FF-PV-Anlagen vorgesehen, was von den Naturschutzverbänden grundsätzlich begrüßt wird. Allerdings erscheinen die dafür zugrunde gelegten Zielwerte zu hoch gegriffen, was bedeutet, dass die Regelung aller Voraussicht nach nicht greift. So beträgt der Grenzwert für die Errichtung klassischer FF-PV auf landwirtschaftlichen Flächen bis Ende 2030 7100 MW, bei hälftiger Aufteilung wie oben beschreiben ist in NRW ein Zubau der FF-PV (zum Stand 2024 mit 763 MW) insgesamt zwischen 4390 MW – 7389 MW bis 2030 geplant. Bis also die 7100 MW erreicht sind, müssten noch 6337 MW (4436 ha - 6337 ha) Leistung zugebaut werden. Seit 2022 wurden 331 MW zugebaut. Auch, wenn es zu einer deutlich größeren jährlichen Zubaurate kommen kann, werden bis dahin große Flächen mit klassischen FF-PV-Anlagen ausgestattet sein. Sollte dieser Grenzwert nicht erreicht sein, können auch landwirtschaftliche Kernräume und vergleichbare Flächen für alle Arten von FF-PV in Anspruch genommen werden. Danach ist zeitlich unbefristet ein Grenzwert von 15100 MW für klassische FF-PV in landwirtschaftlichen Flächen festgelegt, geplant ist ein weiterer Zubau von 14500 MW – 19000 MW bis auf die Zielwerte von 50000 bis 65000 MW bis 2045. Ob und bis wann diese Zielwerte erreicht werden, ist völlig offen.

Mit dieser Regelung wird ggf. auch eine Verlagerung und dann eine zunehmende Inanspruchnahme von naturschutzfachlich wertvollen Bereichen induziert, die die Naturschutzverbände ablehnen. Die Naturschutzverbände halten es für dringend erforderlich, den Zubau von FF-PV landesweit so zu steuern,

- dass sich hier keine neuen erheblichen und großräumigen Belastungen für den Freiraum auf naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen ergibt, damit sich das Arten- und Biodiversitätsschutz-Desaster wie bei der Windkraft nicht wiederholt,
- dass Synergien zwischen FF-PV und weiteren Raumnutzungen für die Ziele des Freiraumschutzes (Biodiversitätsschutz, Umsetzung WVO und Montréal-Ziele) genutzt werden und
- dass auch die Landwirtschaft nicht weiter zu belastet wird bzw. hier Flächen entzogen werden.

Dazu schlagen sie folgende Regelungspunkte vor:

Der Zubau von FF-PV jeglicher Art sollte bis 2030 gedeckelt werden, wenn der Leistungswert-Anteil der FF-PV maximal 30 % des gesamten PV-Ziel-Leistungswertes beträgt; bei einem geplanten Ausbau auf den höchsten Zielwert von 27 GW läge der Wert bei 8,1 GW. Für die Zeit danach jetzt schon Zielwerte festzulegen, erscheint angesichts der nicht absehbaren Entwicklung nicht sinnvoll, stattdessen sollte anhand des Monitorings eine Auswertung erfolgen und eine Nachfolgeregelung im Sinne der hier zugrunde gelegten Grundsätze erfolgen.

Flankierend schlagen die Naturschutzverbände einen Grundsatz zum Vorrang der Potenzialnutzung für PV im bebauten Siedlungsraum und auf/ über versiegelten und vorbelasteten Flächen vor:

Neuer Grundsatz: Solarenergie flächensparend ausbauen

Solarenergieanlagen sollen vorrangig an oder auf baulichen Anlagen sowie auf bereits versiegelten oder vorbelasteten Flächen errichtet werden. Dies gilt insbesondere auch für die Wiedernutzung von Gewerbe- und Industriestandorten.

Die Naturschutzverbände haben schon zur 2. LEP-Änderung gefordert, dass die im Rahmen des LEP mögliche Steuerungswirkung genutzt wird, um die bereits im NRW-Koalitionsvertrag vorgestellten „Biodiversitäts-Photovoltaikanlagen“ im Sinne einer Wiederherstellung von Lebensräumen zu konkretisieren. Zur Sicherstellung der Naturverträglichkeit und angesichts einer bisher fehlenden diesbezüglichen Steuerung an anderer Stelle fordern die Naturschutzverbände die verbindliche Vorgabe von Mindestkriterien im LEP, die für FF-PV-Anlagen flächendeckend einzuhalten sind. Dazu können gehören:

- Gewährleistung der Durchgängigkeit für Kleintiere und Vermeidung der Sperrwirkung für größere Tiere, ggf. Anlage von Querungsmöglichkeiten,
- Vermeidung von Versiegelung der Flächen,
- Reduzierung der Überdeckung der Flächen (max. Überdeckung durch Modultische, ausreichende Höhe der Anlagen und Abstand zwischen den Modulen)
- Keine Beleuchtungsanlagen,
- Pestizid- und Düngeverzicht,
- Extensive Beweidung und Mahd,
- Herdenschutzmaßnahmen bei Beweidung in Wolfsgebieten,
- Verwendung von naturräumlichem Pflanz- und Saatgut,
- naturverträglicher Rückbau,
- Berücksichtigung des Landschaftsbildes (z.B. Hanglagen/Kuppenlagen, Sichtachsen, bedeutsame Wegeführungen, Bedeutung für die Naherholung)
- Ausgleich der Eingriffe möglichst vor Ort,
- Festschreibung weiterer lokaler Bewirtschaftungsvorgaben für die Sicherung einer naturverträglichen Ausgestaltung in Bebauungsplänen oder über städtebauliche Verträge.

Die Verbände haben bereits umfangreiche naturschutzfachliche Kriterien und Maßnahmen hinsichtlich der naturverträglichen Standortwahl sowie Standards für die technische und ökologische Ausgestaltung, den Bau, Betrieb und die Pflege zusammengestellt, die hier als grundlegender Ausgangspunkt herangezogen werden können[28]. Auch auf Flächen, die potenziell oder bereits wertvolle ökologische Funktionen erfüllen (landwirtschaftlich benachteiligten Gebiete, landwirtschaftliche Brachflächen, regionale Grünzüge) ist es notwendig, durch die Erfüllung dieser Standards eine ökologische Aufwertung anzustreben und negative Auswirkungen für die Biodiversität zu verhindern. Bei der Erarbeitung der konkreten Kriterien halten die Naturschutzverbände eine Beteiligung für sinnvoll.

Für die weitere Absicherung einer naturverträglichen Ausgestaltung im Sinne einer weitestgehenden Vermeidung von negativen ökologischen Auswirkungen und zur Nutzung von Synergien schlagen die Naturschutzverbände einen Grundsatz zum vorrangigen naturverträglichen Ausbau von FF-PV inklusive einer grundsätzlichen ökologischen Verbesserung der Flächen vor.

[28] NABU NRW (2022): Freiflächenphotolvoltaik naturverträglich ausbauen. https://nrw.nabu.de/imperia/md/content/nrw/stellungnahmen/220502_nrw-blr_positionspapier-freiflaechenphotovoltaik2.pdf; // , BUND NRW (2022): Biodiversitätsstandards für Freiflächen-PV; www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/Energie_und_Klima/Erneuerbare_Energie/2022_07_25_Biodiversitaetsstandards_Freiflaechen-PV-Anlagen.pdf, Positionspapier der LNU zur Freiflächen-Photovoltaik, https://lnu-nrw.de/lnu-nimmt-stellung-zu-freiflaechen-photovoltaik/

Neuer Grundsatz: Naturverträglicher Ausbau von Freiflächenphotovoltaikanlagen

Bei der Errichtung raumbedeutsamer und nicht raumbedeutsamer Freiflächen-Photovoltaikanlagen sollen die Belange des Arten- und Biotopschutzes, des Gewässerschutzes, des Hochwasserschutzes, der bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche und des Orts- und Landschaftsbildes auch in der Umgebung beachtet werden. Außerdem soll die Errichtung von Freiflächenphotovoltaikanlagen im unbebauten Freiraum möglichst zu einer ökologischen Verbesserung im betreffenden Raum führen.

Grundsätzlich wiederholen die Naturschutzverbände ihre schon zur 2. LEP-Änderung eingebrachte Forderung nach dem Ausschluss weiterer neben in Ziel 10.2-14 genannter Bereiche (Waldbereiche und Bereiche[29] zum Schutz der Natur) für FF-PV:

- Naturschutzgebiete nach § 23 BNatSchG,
- Nationalparke, Nationale Naturmonumente, Biosphärenreservate nach §§ 24, 25 BNatSchG,
- Naturdenkmale nach § 28 BNatSchG,
- geschützte Landschaftsbestandteile nach § 29 BNatSchG,
- gesetzlich geschützte Biotope nach § 30 BNatSchG i.V.m. § 42 LNatSchG NRW,
- Natura 2000 – Gebiete inklusive Feuchtgebiete internationaler Bedeutung (Ramsar-Gebiete),
- Biotopverbundflächen der Stufen I und II der Fachbeiträge des Naturschutzes und der Landschaftspflege des LANUV nach § 8 LNatSchG,
- Überschwemmungsgebiete nach § 83 LWG,
- Entwicklungskorridore entlang von Fließgewässern nach der „Blauen Richtlinie“,
- naturnahe Gewässer[30],
- BSLE für den Schutz von Offenlandarten[31] (Entwurf Regionalplan Köln: BSLE mit besonderer Funktion für den Erhalt von Arten der offenen Agrarlandschaft) und BSLV (Entwurf Regionalplan OWL: Bereiche für den Schutz der Landschaft mit besonderer Bedeutung für Vogelarten des Offenlandes)
- Moorflächen, die zur Wiedervernässung/ Renaturierung geeignet sind[32]
- Als Ergänzung zu den Waldbereichen Wälder sowie deren näheres Umfeld für eine ungestörte Waldrandentwicklung.

[29] Der BUND NRW sieht als Ergänzung zu den Waldbereichen Wälder sowie deren näheres Umfeld für eine ungestörte Waldrandentwicklung als Ausschlusskriterium vor. BUND NRW (2022): Biodiversitätsstandards für Freiflächen-PV; www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/Energie_und_Klima/Erneuerbare_Energie/2022_07_25_Biodiversitaetsstandards_Freiflaechen-PV-Anlagen.pdf

[30] Der NABU NRW spricht sich aufgrund der für die Naturschutzzwecke noch nicht absehbaren Risiken insgesamt gegen die Nutzung der Floating-PV aus, Siehe hierzu das Positionspapier des NABUNRW „Freiflächenphotovoltaik naturverträglich ausbauen“, S. 18 ff., abrufbar unter https://nrw.nabu.de/imperia/md/content/nrw/stellungnahmen/220502_nrw-blr_positionspapier-freiflaechenphotovoltaik2.pdf.

[31] BfN (2022): Eckpunkte für einen naturverträglichen Ausbau der Solarenergie. https://www.bfn.de/sites/default/files/2022-10/2022-eckpunkte-fuer-einen-naturvertraeglichen-ausbau-der-solarenergie-bfn.pdf

[32] Landesfeuchtgebiets- und Moorkulissenverordnung, Kartendarstellung Geologischer Dienst: https://www.tim-online.nrw.de/tim-online2/?bg=dop&wms=https://www.wms.nrw.de/gd/landesmoorkulisse?,Landesmoorkulisse_NRW; Grundkulisse organischer Böden vom Thünen-Institut: https://atlas.thuenen.de/layers/geonode_data:geonode:ti_kulisse_kat_final_v10

Die Naturschutzverbände halten es außerdem weiterhin für sinnvoll, dass für eine gesicherte Steuerung der FF-PV vorrangig in geeignete und vorbelastete Gebiete eine Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung erfolgen sollte. Jedenfalls reicht die Empfehlung zur Erstellung von kommunalen Konzepten für Klimaschutz und erneuerbare Energien (Synopse S. 150) nicht aus, um den FF-PV-Ausbau auf vorbelastete bzw. artenarme Flächen zu steuern. Landesweite Vorgaben hierzu ermöglichen einen regionalen und überregionalen Entwicklungspfad und verhindern den Wettstreit einzelner Kreise und Kommunen. Die Erstellung von Standort- und Entwicklungskonzepten eignet sich ergänzend zur Bauleitplanung für die Steuerung des Ausbaus im Gemeinde-/Stadtgebiet. Darüber hinaus können für die Steuerung beziehungsweise bei der konkreten Ausgestaltung eines Solarparks auch weitere informelle Instrumente einen Beitrag zur Naturverträglichkeit leisten, wie z.B. Grundsatzbeschluss, städtebaulicher Vertrag oder naturschutzfachliche Bedingungen im Rahmen der kommunalen Beteiligung gemäß § 6 Absatz 4 EEG. Durch eine frühzeitige und umfassende Beteiligung sollte vorhandenes Fachwissen berücksichtigt werden und die Akzeptanz vor Ort erhöht werden.