

Der neue Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen

– Fragen und Antworten –

A. Landesentwicklungsplan – Was ist das überhaupt?

Frage 1: Wozu ist ein Landesentwicklungsplan erforderlich?

Das Raumordnungsrecht des Bundes schreibt vor, dass jedes Bundesland einen zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnungsplan für sein Landesgebiet aufzustellen hat. In Nordrhein-Westfalen heißt dieser Plan „Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen“, kurz „LEP NRW“. Dieser dient dazu, die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen. Es wird Vorsorge für die verschiedenen Nutzungen und Funktionen des Raums getroffen. Dies sind so unterschiedliche Nutzungen wie Wohnen, Gewerbe, Verkehr, Rohstoffgewinnung, Landwirtschaft und Energieversorgung. Der Landesentwicklungsplan hat daneben wichtige Schutzfunktionen, z. B. für die Wasserversorgung, den Hochwasserschutz und den Wald. Er schafft auch die räumlichen Voraussetzungen für eine sachgerechte Reaktion auf die Herausforderungen des Klimawandels.

Frage 2: Was kann ein Landesentwicklungsplan nicht regeln? Wer kümmert sich dann darum?

Weil dem Landesentwicklungsplan rechtliche Grenzen gesetzt sind, kann er nicht alles regeln. Er kann nur zu den Themen Festlegungen treffen, die sowohl einen Bezug zur Nutzung des Raums haben als auch eine so großräumige Auswirkung, dass sie nicht auf örtlicher Ebene abschließend gelöst werden können.

Viele Fragestellungen des täglichen Lebens haben keinen unmittelbaren Raumbezug. So unterschiedliche fachrechtliche Fragen wie z. B. die Gesundheitspolitik, der Nichtraucherschutz, die Ladenöffnungszeiten oder der Tierschutz können deshalb nicht mit landesplanerischen Mitteln gelöst werden.

Darüber hinaus gibt es Aufgaben, die nur bei einer Betrachtung der konkreten örtlichen Verhältnisse sachgerecht bearbeitet werden können. Dies betrifft z. B. alle Fragen der konkreten Bauplanung und Bauausführung, die genaue Abgrenzung von Naturschutz- und Wasserschutzgebieten, die Zulassung von Industrieanlagen oder die bauliche Änderung von Straßen, Bahnlinien, Häfen und Flughäfen. Solche Fragen werden auf den nachfolgenden Ebenen der Regional-, Fach- und Bauleitplanung gelöst.

Die Regionalplanungsbehörden bei den Bezirksregierungen und dem Regionalverband Ruhr machen Regionalpläne für ihr Gebiet. Diese sind detaillierter als der Landesentwicklungsplan.

Danach folgen die detailreichsten Pläne, nämlich die Fachpläne und die Bauleitpläne der Gemeinden. Dazu zählen Flächennutzungspläne und Bebauungspläne.

Frage 3: Wie ist der Landesentwicklungsplan aufgebaut und wie werden Vorgaben gemacht?

Der Landesentwicklungsplan besteht aus textlichen und zeichnerischen Festlegungen sowie Erläuterungen.

In den textlichen Festlegungen werden die Vorgaben für die nachfolgenden Planungsebenen beschrieben.

Die zeichnerischen Festlegungen des Landesentwicklungsplans erfolgen im Maßstab 1:300.000 und sind damit vergleichsweise grob. Daher können in der Regel nur Bereiche mit einer Größe von über 150 ha (1,5 km²) dargestellt werden. Dadurch haben die nachgeordneten Planungsebenen Gestaltungsmöglichkeiten, die zeichnerischen Festlegungen des Landesentwicklungsplans eigenverantwortlich zu konkretisieren und zu ergänzen.

Außerdem gibt es nachrichtliche Darstellungen, die der besseren Lesbarkeit der Karten dienen. Sie sollen die gegenwärtigen Planungen und Raumstrukturen dokumentieren, z. B. die Aufteilung in Siedlungsraum und Freiraum. Die nachrichtlichen Darstellungen sind rechtlich nicht bindend.

Die Erläuterungen sind ebenfalls rechtlich nicht bindend. Sie dienen dem besseren Verständnis und geben Hinweise zur sachgerechten und rechtssicheren Anwendung der Festlegungen.

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

Frage 4: Hat der Landesentwicklungsplan ein Verfallsdatum?

Landesentwicklungspläne haben kein „Verfallsdatum“. Die Gültigkeit ist auch nicht an Legislaturperioden gebunden. Der Landesentwicklungsplan gilt bis er durch einen neuen Landesentwicklungsplan ersetzt wird. Dies ist üblicherweise nach 15-20 Jahren der Fall.

B. Was sind die wichtigsten Inhalte des neuen Landesentwicklungsplans?

Frage 5: In welchen Bereichen soll der neue Landesentwicklungsplan Festlegungen treffen?

Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe der Raumordnung ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen des Landes beiträgt.

Besonders bedeutsame Aspekte sind:

- Anpassung an den demographischen Wandel,
- Sicherung gewachsener Strukturen (trotz Bevölkerungsrückgang) und Verbesserung der räumlichen Qualität (statt Lenkung des Wachstums),

- höhere Hürden für die Inanspruchnahme von Freiraum,
- flächensparende Siedlungsentwicklung,
- Stärkung der Innenstädte (z. B. durch Steuerung des großflächigen Einzelhandels),
- Schaffung von raumordnerischen Voraussetzungen für die stärkere Nutzung Erneuerbarer Energien und die Anpassung an den Klimawandel,
- bedarfsgerechte und gleichzeitig sparsame Planung von Gewerbe- und Industrieflächen bei bevorzugter Nutzung von Brachflächen,
- Ausweisung von Standorten für flächenintensive Großvorhaben,
- Ausweisung von Standorten für fossile Kraftwerke zukünftig nur noch auf den Ebenen der Regionalplanung und Bauleitplanung,
- Sicherung der Rohstoffversorgung (z. B. mit Kies, Kalk),
- Sicherung zentraler Infrastruktur (z. B. der Flughäfen, Häfen) sowie erweiterter Lärmschutz an den Flughäfen,
- Fortführung der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (z. B. Wasser, Boden, Wald, Naturschutzflächen),
- vorsorgender Hochwasserschutz durch Freihaltung und Rückgewinnung von Überschwemmungsbereichen,
- Beitrag zur Erreichung des nationalen Flächensparziels.

Frage 6: Warum braucht Nordrhein-Westfalen gerade jetzt einen neuen Landesentwicklungsplan?

In Nordrhein-Westfalen können wir auf bewährten Planungen aufbauen. Es ist aber an der Zeit, die Planungen den aktuellen Bedürfnissen der Menschen, der Umwelt und der Wirtschaft anzupassen.

In vielen Ländern der Erde müssen im Rahmen großräumiger Planungen noch Standorte für neue Flughäfen, Häfen, Kraftwerke oder gar neue Städte gesucht werden. Dies ist in Nordrhein-Westfalen nicht erforderlich. Infolge der dichten Besiedelung und der damit einhergehenden Konkurrenz verschiedenster Ansprüche an den begrenzten Raum ist die Raumordnung gerade in Nordrhein-Westfalen seit jeher von besonderer Bedeutung – und sie hat hier ihre Wurzeln. Das Land ist inzwischen weitgehend "überplant", so dass ein neuer Landesentwicklungsplan insofern auf frühere Landesentwicklungspläne und die flächendeckend vorliegenden Regionalpläne aufbauen kann. So werden Brüche vermieden und eine kontinuierliche Entwicklung sichergestellt.

Der derzeit geltende Landesentwicklungsplan wurde schon 1995 beschlossen. In den vergangenen 20 Jahren haben sich die Anforderungen an die weitere räumliche Entwicklung geändert. Dies betrifft besonders folgende Herausforderungen:

Wir müssen in den kommenden Jahren von einer insgesamt sinkenden Bevölkerungszahl und einer gleichzeitig alternden Gesellschaft ausgehen (demographischer Wandel). Auch die Anforderungen der Wirtschaft haben sich geändert. Wir werden zukünftig mehr Logistikstandorte schaffen müssen als Stahlstandorte oder Flächenausweisungen für neue Bergwerke. Viele einst als Industriestandorte, Bahnanlagen oder militärisch genutzte Flächen liegen derzeit brach und warten auf eine neue Verwendung. Dieses Potenzial gilt es zu nutzen.

Gleichzeitig muss eine gute Planung die Nutzungskonflikte entschärfen helfen, die mit Industrieansiedlungen verbunden sein können. Darüber hinaus wird es immer wichtiger, sparsamer mit Rohstoffen sowie den Landwirtschafts- und Naturflächen umzugehen. Auch der Ausbau der Erneuerbaren Energien und die Anpassung an den Klima-

wandel waren beim letzten Landesentwicklungsplan noch nicht in dem Maße auf der Tagesordnung wie heute.

Hinzu kommt: Die rechtlichen Anforderungen an Landesentwicklungspläne haben sich geändert. Nur ein neuer Landesentwicklungsplan schafft Klarheit und möglichst große Rechtssicherheit.

C. Welche Bedeutung hat ein neuer Landesentwicklungsplan für die Bürgerinnen und Bürger, die nachfolgenden Planungsebenen und die Wirtschaft?

Frage 7: Was bedeutet der Landesentwicklungsplan für Privatpersonen?

Privatpersonen sind nicht direkt betroffen und müssen sich nicht selbst um die Einhaltung der Vorschriften des Landesentwicklungsplans kümmern. Viele Regelungen haben aber indirekt Einfluss auf Privatpersonen, wie z. B. solche für die Kiesgewinnung oder für die Windkraftnutzung. Der Landesentwicklungsplan betrifft aber nicht direkt die privaten Lebensumstände, wie z. B. die Frage, ob und wie Hausbesitzer ihre Gebäude dämmen müssen.

Frage 8: Nimmt der neue Landesentwicklungsplan Einfluss auf die Regionalplanung?

Der neue Landesentwicklungsplan wird nach Inkrafttreten zur verbindlichen Vorgabe für die Regionalplanung. Die Regionalpläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsplans die regionalen Ziele der Raumordnung für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Regionalpläne sind geänderten Zielen der Raumordnung im Landesentwicklungsplan anzupassen.

Frage 9: Greift der Landesentwicklungsplan in die Planungshoheit der Gemeinden ein?

Die Gemeinden genießen für ihr Gebiet Planungshoheit. Der Landesentwicklungsplan darf in diese Planungshoheit nur eingreifen, wenn daran ein übergeordnetes und überörtliches Interesse besteht. Dies kann der Fall sein, wenn eine kommunale Planung, z. B. ein großes Einkaufszentrum, die Daseinsvorsorge einer benachbarten Gemeinde beeinträchtigt. Die Gemeinden dürfen auch nicht so planen, dass zentrale Landesziele gefährdet würden. Dies gilt z. B. für die landesbedeutsamen Häfen.

Frage 10: Die Bevölkerungsentwicklung verläuft nicht in allen Regionen gleich. Wie soll der neue Landesentwicklungsplan der Tatsache Rechnung tragen, dass es Regionen mit wachsender und Regionen mit sinkender Bevölkerungszahl gibt?

Landesweit sollen Siedlungsbereiche bedarfsgerecht ausgewiesen werden. Der Landesentwicklungsplan regelt aber nicht konkret, wo dies erfolgen soll. Dies ist Aufgabe der Regional- und Bauleitplanung.

Der Bedarf an neuen Flächen ändert sich im Laufe der Zeit. Um Freiraum vor weiterer Inanspruchnahme zu bewahren, soll auf den nachfolgenden Planungsebenen darauf geachtet werden, dass vor der Inanspruchnahme von Freiraum geprüft wird, ob noch geeignete Brachflächen genutzt werden können.

Frage 11: Was bedeutet der Landesentwicklungsplan für die Wirtschaft?

Der neue Landesentwicklungsplan soll einen Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Nordrhein-Westfalen leisten. Er fördert und begrenzt räumliche Planungen der Wirtschaft. Insofern soll er Unternehmen eine möglichst große Planungssicherheit als wichtige Voraussetzung für ihre Investitionsentscheidungen bieten.

Frage 12: Beeinflusst der Landesentwicklungsplan die Verteilung von Fördermitteln?

Der Landesentwicklungsplan trifft ausschließlich raumordnerische Festlegungen. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen müssen diesen Festlegungen entsprechen. Dies ist eine Voraussetzung für deren Förderung, so dass der Landesentwicklungsplan indirekt Bedeutung für die Verteilung von Fördermitteln hat. Über Förderungen entscheidet aber nicht die Landesplanungsbehörde.

D. Wie wird der Landesentwicklungsplan erarbeitet? Wer kann sich daran beteiligen?

Frage 13: Wer stellt den Landesentwicklungsplan auf und wer ist politisch dafür verantwortlich?

Die Landesregierung erarbeitet derzeit unter Federführung der Staatskanzlei als Landesplanungsbehörde den Entwurf eines neuen Landesentwicklungsplans. Alle Landesministerien wirken daran mit. Der Entwurf wurde vom Landeskabinett am 25. Juni 2013 für die Einleitung des umfangreichen Beteiligungsverfahrens freigegeben.

Frage 14: Wer kann sich an der Erarbeitung beteiligen? Warum ist das so wichtig?

Es gibt unterschiedlichste Meinungen, wie das Landesgebiet sinnvoll zu ordnen ist. Eine zentrale Aufgabe bei der Erarbeitung des Landesentwicklungsplans ist es daher, widerstrebende Interessen zu identifizieren und einen Ausgleich zu finden. Ein Mittel zur Bewältigung dieser Aufgabe ist die Durchführung eines so genannten Beteiligungsverfahrens. In dem Beteiligungsverfahren werden schriftliche Stellungnahmen gesammelt und ausgewertet.

Es können sich die gesamte Öffentlichkeit – also auch Privatpersonen – und alle öffentlichen Stellen beteiligen. Überwiegend beteiligen sich die Gemeinden, die kommunalen Spitzenverbände, die Industrie- und Handelskammern, sonstige Vertreter aus der Wirtschaft sowie die Bezirksregierungen und der Regionalverband Ruhr mit den Regionalräten an der Erarbeitung. Einige dieser Stellen sind auch gemäß Gesetz förmlich zu beteiligen.

Die Belange der nachgeordneten Planungsebenen sind gemäß Gesetz bei der Planaufstellung von besonderem Interesse. Das so genannte Gegenstromprinzip schreibt nämlich vor, dass die Belange der anderen Ebenen bei Planungen immer berücksichtigt werden sollen.

Frage 15: Wie kann sich die Öffentlichkeit an der Erarbeitung am einfachsten beteiligen?

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist am einfachsten über das Internet möglich. Der Entwurf des Landesentwicklungsplans ist zu finden unter www.nrw.de/landesregierung/landesplanung. Dort werden auch weitere Hintergrundinformationen bereitgestellt und das Verfahren der Beteiligung genau erläutert.

Frage 16: Werden die Belange des Umweltschutzes berücksichtigt?

Das Gesetz sieht eine so genannte Umweltprüfung vor. Dabei wird untersucht, ob der vorgesehene Landesentwicklungsplan voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt (z. B. Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft und Kulturgüter) haben wird. Die Ergebnisse werden in einem so genannten Umweltbericht zusammengefasst. Bei der Erarbeitung des Landesentwicklungsplans werden die Ergebnisse dieses Umweltberichts berücksichtigt.

Frage 17: Wer muss am Ende den Landesentwicklungsplan genehmigen?

Das letzte Wort hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen. Damit er fundiert entscheiden kann, erhält er von der Staatskanzlei als Landesplanungsbehörde einen umfassenden Bericht über die Auswertung des Beteiligungsverfahrens.

Frage 18: Ab wann gilt der neue Landesentwicklungsplan?

Nach der Genehmigung des Landesentwicklungsplans wird dieser im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt gemacht. Damit wird der Landesentwicklungsplan wirksam.

Frage 19: Kann die Bundesregierung auf den Landesentwicklungsplan Einfluss nehmen?

Die Bundesregierung kann den konkreten Landesentwicklungsplan nicht überprüfen. Jedoch könnten Änderungen des Raumordnungsrechts des Bundes Auswirkungen auf den Landesentwicklungsplan haben.

E. Wie wird sichergestellt, dass der Landesentwicklungsplan eingehalten wird?

Frage 20: Wer kontrolliert die Einhaltung der Vorgaben des Landesentwicklungsplans?

Die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen kontrolliert als Landesplanungsbehörde, dass die Regionalplanung in Übereinstimmung mit dem Landesentwicklungsplan erfolgt. Die Bezirksregierungen und der Regionalverband Ruhr kontrollieren als Regionalplanungsbehörden, dass Bauleitplanungen in Übereinstimmung mit dem Landesentwicklungsplan und ihrem jeweiligen Regionalplan erfolgen.

Hinzu kommt: Die Einhaltung des Landesentwicklungsplans wurde in der Vergangenheit verschiedentlich gerichtlich überprüft, häufig im Zusammenhang mit der Bauleitplanung. Dies kann auch zukünftig wieder der Fall sein.

Frage 21: Wie wird kontrolliert, ob die Festlegungen die gewünschten Wirkungen erzielen?

Die raumordnerischen Entwicklungen sind so vielfältig, dass eine exakte Kontrolle der Wirkungen einzelner Festlegungen schwierig ist. Weil eine Kontrolle aber notwendig ist, sieht der neue Landesentwicklungsplan eine verstärkte Raumbewachung und Datenerfassung vor. Dieses Verfahren wird Monitoring genannt. Beispielsweise wird hinsichtlich der Siedlungsflächeninanspruchnahme oder dem Rohstoffverbrauch auf ein Monitoring gesetzt. Die erfassten Daten werden schließlich ausgewertet.

Bei vielen im Landesentwicklungsplan angelegten Fachthemen, wie z. B. Flächensparen, Ausbau der Erneuerbaren Energien oder Ausweisung von Naturschutzflächen, sind verschiedene nordrhein-westfälische Landesministerien für die regelmäßige Beobachtung und Auswertung zuständig.