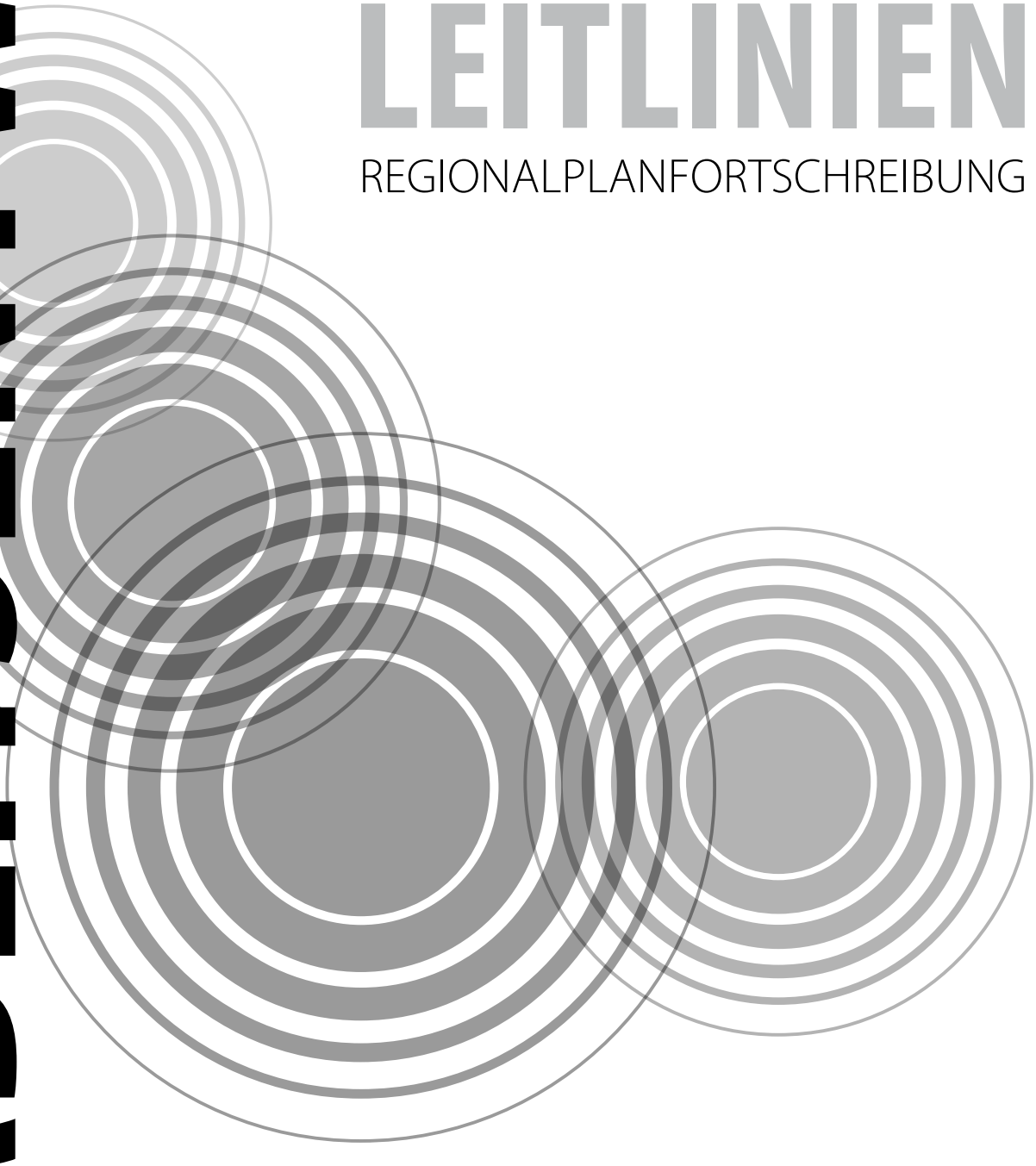
ARBEITSENTWURF

Bezirksregierung
Düsseldorf

# LEITLINIEN

## REGIONALPLANFORTSCHREIBUNG



E
MM
KLE
ERICH
KRANEN
BURG
VE
BED
BURG
HAU
K
A
LKA
R
REE
S
GOCH
UE
WE
DEM
EZE
KE
VELAER
GELDERN
ISSUM
STRAELEN
KERK
RH
WAC
HTEN
DONK
EN
EUR
DT
KEM
PEN
KRE
NET
GREF
RATH
FELD
TÖNIS
VORST
TETAL
VIE
RSEN
WILLICH
MEE
RBU
SCH
BRÜG
GEN
SCH
NIEDER
WALM
KRÜCHTEN
TAL
MÖNCH
ENGLAD
JÜCH
BACH
KOR
SCH
ENB
ROI
CH
KAARST
EN
GR
EV
ENBR
OICH
NEUSS
ROMMERS
KIRCHEN
DÜSSEL
DORF
DORM
AGEN
MON
HEI
M
RATI
NGEN
LANG
ENFELD
HEILIGEN
W
HAUS
METT
MANN
ERK
RATH
ÜLF
RATH
HAAN
VEL
BERT
WUP
PERTAL
HIL
DEN
SOREMSCH
LINGEN
EID

# INHALT

*ÜBERSICHT*

**I. EINFÜHRUNG IN DEN PROZESS 6**
REGIONAL ZUSAMMEN WACHSEN

**II. DIE REGION HEUTE UND MORGEN 10**
II.1 HEUTE: EINE STARK VERNETZTE UND POLY-ZENTRISCHE REGION 12
II.2 MORGEN: DIE REGION DER GEMEINSAMEN UND NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG (BASISLEITLINIE) 16

**III. THEMATISCHE LEITLINIEN**
**III.1 LEITLINIEN MIT SCHWERPUNKT SIEDLUNGSRAUM 18**
III.1.1 SIEDLUNG ALLGEMEIN 22
III.1.2 ALLGEMEINE SIEDLUNGSBEREICHE 27
III.1.3 GROSSFLÄCHIGER EINZELHANDEL 36
III.1.4 GEWERBLICHE UND INDUSTRIELLE NUTZUNGEN 41
III.1.5 BRACHFLÄCHEN UND KONVERSION 46

**III.2 LEITLINIEN MIT SCHWERPUNKT FREIRAUM 48**
III.2.1 FREIRAUM ALLGEMEIN 52
III.2.2 KULTURLANDSCHAFT 56
III.2.3 KLIMAWANDEL 59
III.2.4 ENERGIE 60
III.2.5 WASSER 68
III.2.6 AGROBUSINESS 72
III.2.7 NICHTENERGETISCHE BODENSCHÄTZE 74

**III.3 LEITLINIEN MIT SCHWERPUNKT INFRASTRUKTUR 78**
III.3.1 VERKEHR UND LOGISTIK 82
III.3.2 BINNENWASSERSTRASSEN UND HÄFEN 84
III.3.3 SCHIENENWEGE 86
III.3.4 STRASSEN 88
III.3.5 FLUGHÄFEN 89
III.3.6 FAHRRADVERKEHR 90

# WER STEHEN

## EINFÜHRUNG IN DEN PROZESS
REGIONAL ZUSAMMEN WACHSEN

Wer stehen bleibt, fällt zurück. Dies gilt nicht nur im Sport, sondern übertragen auch für die Planung. Insbesondere wenn sich zentrale Rahmenbedingungen ändern, muss man seine planerischen Konzepte überprüfen und neue Antworten finden. Deshalb hat der Regionalrat 2010 den Startschuss für die Regionalplanfortschreibung gegeben.

Dabei sind es nicht nur neue Grenzen des Plangebietes oder absehbare bindende Vorgaben des avisierten neuen Landesentwicklungsplans, auf die es zu reagieren gilt. Es sind vor allem absehbare inhaltliche Veränderungen der räumlichen und gesellschaftlichen Anforderungen, denen sich die Regionalplanung stellen muss, um – bleiben wir bei der Sportmetapher – im Rennen weiter an der Spitze zu liegen.

Es sind viele Herausforderungen wie der demographische Wandel, die globalen Erfordernisse des Klimaschutzes, die weiterhin hohe Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke, um nur wenige zu nennen, denen regionalplanerisch zu begegnen ist. Dazu enthält das vorgelegte Papier zunächst einmal allgemeine Ausführungen, die darlegen, wo die Region heute steht und wohin sozusagen die Reise gehen soll (Kapitel 2). Dem folgen in Kapitel 3 dann konkrete Entwürfe von Leitlinien für die Fortschreibung des Regionalplans.

Die Akteure in der Region werden Anfang 2012 gebeten, Stellung zu den Leitlinienentwürfen zu nehmen. Die endgültige Beschlussfassung über die Leitlinien durch den Regionalrat ist dann für den Juni 2012 vorgesehen. Mit diesem Beschluss erhält die Regionalplanungsbehörde sozusagen eine „Bauanleitung" bzw. einen entsprechenden konkreten Auftrag für die Erarbeitung des ersten Planentwurfes.

# BLEIBT, FÄLLT ZURÜCK

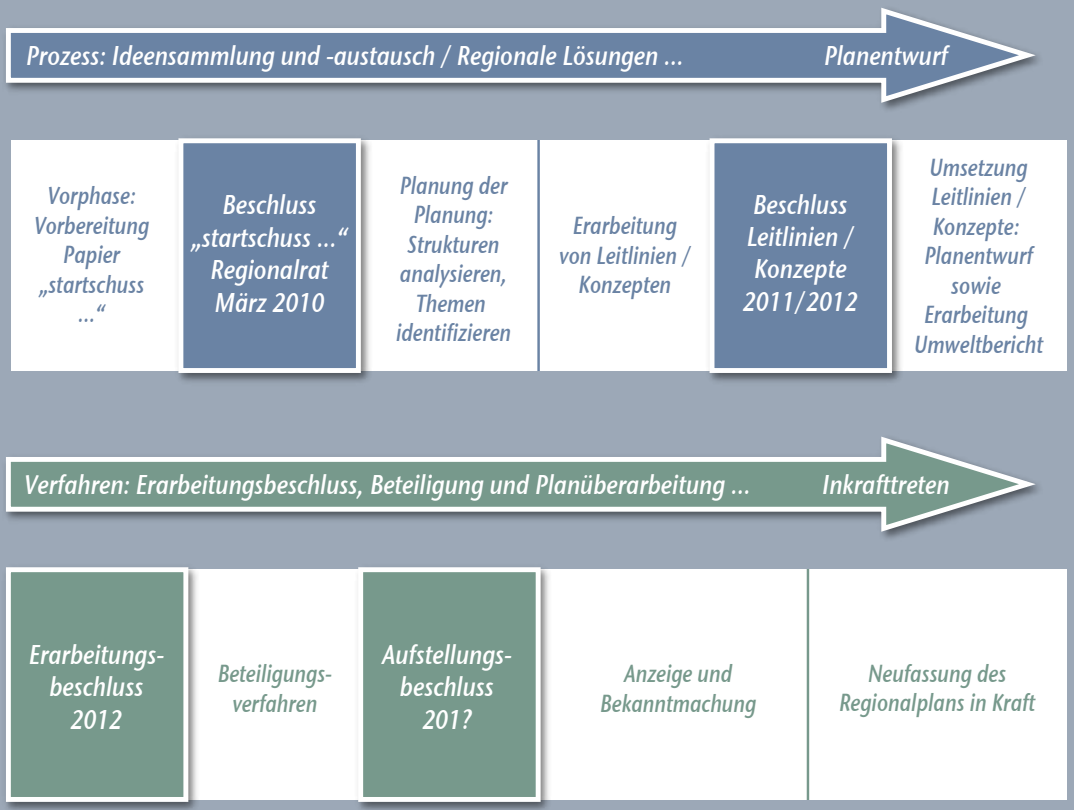
Die Leitlinienentwürfe behandeln Themenkomplexe, die neu oder mit einem veränderten Gewicht bzw. Akzent auf der Agenda der Regionalplanung stehen. Es sind aber auch Themen, in denen zwar keine besonderen Änderungen an den bisherigen raumordnerischen Regelungen erforderlich sind, aber die in der Region weiterhin viel diskutiert werden. Bei Letzteren, z.B. Abgrabungen, soll daher in den Leitlinien auch deutlich gemacht werden, welcher raumordnerische Umgang mit den Themen angedacht ist. Zur Klarstellung: Es gibt auch Themen, die weiterhin im Regionalplan verbleiben sollen, die aber aufgrund geringen Diskussionsbedarfs und geringen Änderungserfordernissen nicht in den Leitlinien abgehandelt werden.

Es gibt generell viele wichtige Zukunftsthemen in der Region, aber nicht alle können seitens der Regionalplanung gelöst werden. Eine Einschränkung ist, dass Raumordnung nur überörtlich bedeutsame raumrelevante Themen steuern kann. Eine andere besteht darin, dass bei einigen Themen bereits abschließende Regelungen im Fachrecht vorgesehen sind, welche die Regionalplanung ungeachtet des Auftrags zur überfachlichen Koordination beachten muss. Auch bei der Lösung von demographischen Fragestellungen in der Region, kann die Regionalplanung zwar einen vernünftigen Rahmen erarbeiten, aber die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen in der Fragestellung ist unerlässlich.

Deshalb ist auch der Prozess von so hoher Bedeutung, da hier Akteure zusammen geführt werden, die vielleicht sonst nicht miteinander diskutieren würden. Der Prozess steht unter dem Motto „Regional zusammen wachsen", weil klar ist, dass Zukunftslösungen nur zusammen in der Region gefunden werden können. Kooperation lässt sich nicht „von oben" verordnen und deshalb ist es der Regionalplanungsbehörde wichtig, Themen gemeinsam mit Akteuren zu identifizieren und interkommunale Prozesse selbsttätig in Gang zu bringen.

Die Leitlinien fassen die bisherigen Ergebnisse der Vorbereitungen zur Fortschreibung des Regionalplans zusammen. Sie basieren dabei auf gemeinsam mit den beteiligten regionalen Akteuren identifizierten oder erörterten Zukunftsthemen und enthalten Vorschläge zum planerischen Umgang damit. Darüber hinaus werden absehbare Inhalte des künftigen neuen Landesentwicklungsplans (LEP) berücksichtigt. Der Prozess der Fortschreibung des Regionalplans steht immer unter dem Vorbehalt etwaiger veränderter Anpassungserfordernisse an den neuen LEP.

Wie sich die Leitlinien in den Gesamtprozess der Aufstellung des Regionalplans einfügen und welche weiteren Meilensteine dabei anstehen, können Sie der nachstehenden Graphik entnehmen.




Die Regionalplanung geht bei den Beteiligungsprozessen deutlich über die gesetzlichen Anforderungen hinaus und bindet bereits im Vorfeld des formalisierten Verfahrens der Planaufstellung („grüne Phase“) die Akteure umfassend ein („blaue“ Phase). Die künftige Regionalentwicklung wird vor allem dann „im Raum“ erfolgreich sein, wenn der Prozess Hand in Hand mit den davon Betroffenen gestaltet wird. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass selbstverständlich die zum Teil gegenläufigen Interessen der Akteure am Ende des Fortschreibungsprozesses in eine raumordnerische Gesamtabwägung einzustellen sein werden. Die Akzeptanz und Qualität dieser Ergebnisse werden aber durch die Beteiligung der Akteure gewinnen und dies wird wiederum die Chancen erhöhen, dass diese Ergebnisse dann auch von den Akteuren umgesetzt und weiterentwickelt werden.

Diese Umsetzung wird auch regionale Kooperationen erfordern, zu deren Entstehen die Regionalplanung gerne ihren Beitrag leisten will – auch jenseits des förmlichen Verfahrens der Regionalplanfortschreibung. Hier kann die Regionalplanung moderieren, informieren und initiieren; sie will jedoch keineswegs in interkommunalen Vereinbarungen „mitreden“ und respektiert das „kommunale Hoheitsgebiet“. Nur wenn es darum geht, auch entsprechende Regelungen in den Regionalplan aufzunehmen oder die Vereinbarkeit mit dem Regionalplan zu klären, dann steht die Regionalplanung verlässlich zu den im Regionalplan gemachten Spielregeln und hält diese zum Wohle aller Kommunen und regionalen Akteure ein.

Bevor nun auf die mögliche inhaltliche Ausrichtung des neuen Regionalplans näher eingegangen wird, sind zunächst einige wenige Begrifflichkeiten zu erklären, die für die Fortschreibung des Regionalplans eine wichtige Rolle spielen:

„Ziele“ der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) verbindliche Vorgaben, die insb. gemäß § 4 ROG von den Zieladressaten bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zwingend zu beachten sind.

„Grundsätze" der Raumordnung sind hingegen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen und insb. gemäß § 4 ROG von den Adressaten nur zu berücksichtigen.

Damit diese Vorgaben – Ziele und Grundsätze – auch umgesetzt bzw. berücksichtigt werden, sehen z.B. § 4 Abs. 2 und § 34 LPlG NRW umfangreiche Beteiligungsrechte der Regionalplanungsbehörde vor. Im Regionalplan (GEP 99) wurden formal nur Ziele beschlossen. Deshalb betreten wir mit der Formulierung von Grundsätzen in der hiesigen Region Neuland.

„Raumbedeutsam" bedeutet nicht zwingend, dass eine besonders große Fläche in Anspruch genommen werden muss. So sind ggf. auch kleinflächige Vorhaben raumbedeutsam, wenn sie Standortentscheidungen auf angrenzenden Bereichen beeinflussen und damit im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflussen. Ferner können auch kleinflächige Vorhaben großflächige Auswirkungen haben, wenn sie im Sinne einer „Salami-Taktik" sukzessive realisiert werden.

Hinzuweisen ist auch noch auf zwei Internetseiten mit weiterführenden Informationen: Fortlaufend aktualisierte Informationen zum Verfahren der Regionalplanfortschreibung (Link 1) und zur generellen Arbeit der Regionalplanung (Link 2) finden Sie hier:

*http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/regionalplanfortschreibung.html*
*http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalentwicklung/index.jsp*

# PERSPEKTIVE

*DIE REGION*
*HEUTE UND MORGEN*

# EINE STARK VERNETZTE UND POLYZENTRISCHE REGION

Die Planungsregion des Regionalrates Düsseldorf ist ein vielschichtiger, dicht besiedelter, lebenswerter und pulsierender Raum, in dem eine Vielzahl konkurrierender Raumnutzungen miteinander in Einklang zu bringen sind. Sie ist Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf. Auf über 3.500 km² Fläche leben hier über 3,2 Mio. Menschen. Mit rund 900 Einwohnern je km², ist sie damit wesentlich dichter besiedelt als NRW (ca. 520 EW/km²).

Die Planungsregion umfasst heute die Städte Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach, Solingen Remscheid und Wuppertal und die vier Kreise Kleve, Mettmann, Viersen und den Rhein-Kreis Neuss.

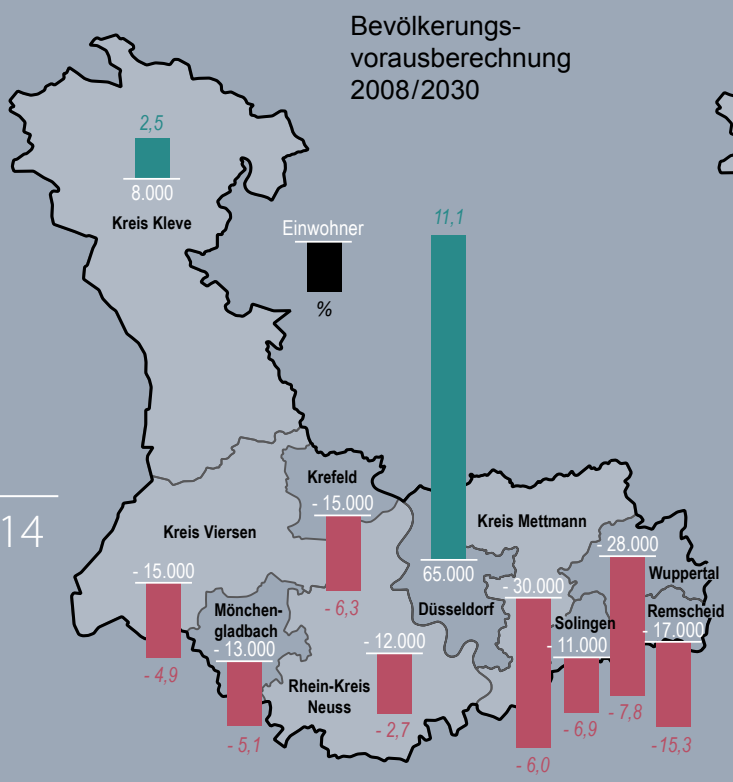
Die Planungsregion ist sehr stark vernetzt mit den benachbarten Räumen und Regionen, denn die Bezüge zum Kreis Wesel, der Stadt Duisburg oder auch zu den Ballungszentren in den Niederlanden sind offenkundig. Viele Menschen pendeln täglich zum Arbeits- oder Ausbildungsplatz über die Grenzen der Planungsregion hinweg. Die Wirtschaftsaktivitäten, die Warenströme und die Verbindungen aus Natur und Landschaft (Gewässer, Lebensräume, Luft) sind weit über unsere Planungsregionsgrenzen hinaus vernetzt.

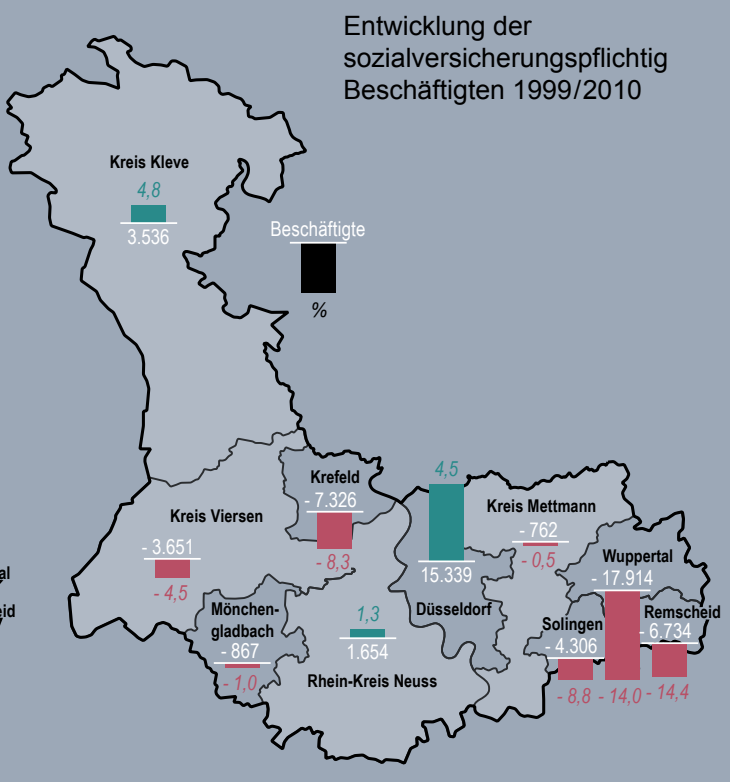
HEUTE

Die Planungsregion ist eine der wirtschaftsstärksten Regionen in Nordrhein-Westfalen. Das gesamte Land NRW erwirtschaftete 2010 mit 543,0 Mrd. € rund 21% des deutschen BIP und liegt damit deutlich an der Spitze aller Bundesländer. An dieser Wirtschaftsleistung hat die Planungsregion einen wichtigen Anteil: Die 166.000 Unternehmen in der Planungsregion erwirtschafteten 22% des BIP von NRW. In der Planungsregion sind 1.174.000 Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Die Arbeitslosenquote liegt zwischen 5,5% im Kreis Kleve und 11,5% in der Stadt Mönchengladbach. Starke Branchen der Region sind die Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhbranche, Papier- und Pappe, Druckereiindustrie und Großhandel, Luftfahrt, die Unternehmensberatung, Werbung und Marktforschung sowie verschiedene Dienstleistungen. In den bergischen Städten ist das verarbeitende Gewerbe noch stärker vertreten als in den anderen Teilregionen. Wichtige Industrien sind hier die Metallindustrie, der Maschinenbau, die Elektroindustrie und der Fahrzeugbau. Starke Branchen im Kreis Kleve sind beispielsweise das Agro- und Foodbusiness, das Gesundheitswesen, die Logistik, die Kies- und Sandindustrie u.a.

Ein Regionalplan für 49 Städte der Planungsregion Düsseldorf trifft somit auf sehr unterschiedliche Strukturen und Perspektiven für die Zukunft: Die kleinste Gemeinde ist Rheurdt mit nur 6.600 Einwohnern, versteht sich selbst als „Ökodorf am Niederrhein" und ist nicht zu vergleichen mit der Landeshauptstadt Düsseldorf mit über 580.000 Einwohnern und Wachstumsperspektiven bei Bevölkerung und Wirtschaft.

Zwei Bilder aus Vergangenheit und Zukunft zeigen die Vielschichtigkeit von teilregionalen Entwicklungen auf: Für die Zukunft (bis 2030) wird der Planungsregion ein Rückgang von über 60.000 Menschen vorausberechnet (-1,9%). Hier liegen Wachstum und Schrumpfung eng nebeneinander: Die Kreise Mettmann, Viersen und Neuss könnten bis zu 10% der Bevölkerung verlieren, Düsseldorf wächst stark und auch der Kreis Kleve könnte noch einen leichten Zuwachs aufweisen.

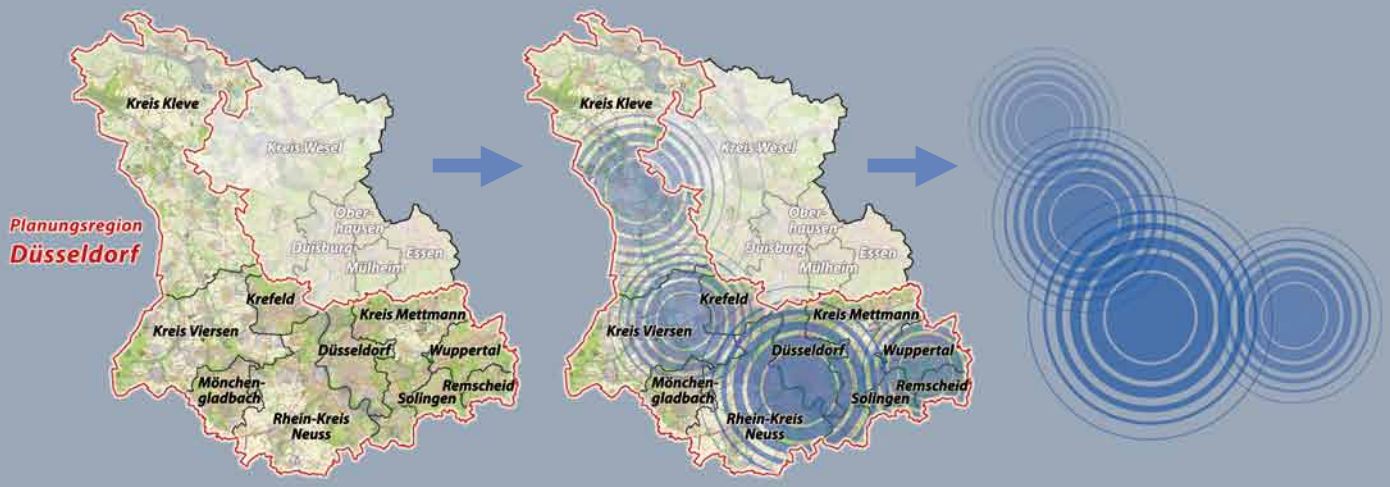


Im Vergleich von 2008 und 2030 wird der Anteil der älteren Menschen (>65 Jahre) insbesondere in den Kreisen der Region erheblich steigen (um bis zu 55%). Der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter (19 - 65 Jahre) wird erheblich sinken. Vielleicht kann der Rückgang des Arbeitskräftepotenziales mit steigender Frauenerwerbsquote, Zuwanderung von Fachkräften in die Region oder dem technischen Fortschritt ausgeglichen werden.

Düsseldorf ist Wachstumsmotor bei Arbeitsplätzen und Einwohnern. Die Bergischen Großstädte stehen vor großen (gemeinsamen) Herausforderungen, denn der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigen ist hier zwischen 1999 und 2008 erheblich gesunken.

Durch die Wirtschaftskrise wurde der unterschiedliche Trend in der Räumen noch verschärft: In der Planungsregion gab es bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 2008 bis 2009 einen Rückgang von 3,5% in den bergischen Städten, geringe Verluste auch in den Kreisen Mettmann und im Rhein-Kreis Neuss und eine positive Entwicklung wiederum in der Stadt Düsseldorf (+0,4%) und im Kreis Kleve (+1%). Solche unterschiedlichen Entwicklungen führen verständlicherweise zu unterschiedlichen Problemstellungen und Perspektiven. Die vorliegenden Leitlinien bereiten den Weg für die Fortschreibung des Gesamtplanes. Sie umfassen einzelne Themen, die in Teilregionen intensiver im Gespräch sind und die erst im Regionalplan wieder zusammengeführt werden. Das Bild der Pulsare steht für die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Prozesse, die daraus entstehen können.




Eines ist klar: Auch wenn nur wenige Kommunen mit wachsenden Einwohnerzahlen rechnen können, bleibt die Bevölkerungsdichte hoch und nehmen die Nutzungskonflikte in Zukunft zu. Die Energiewende, Agrobusiness, Logistik und emittierendes Gewerbe sind nur ein paar Schlüsselbegriffe, die eine raumbezogene, umweltgerechte Abstimmung in der Region erfordern werden. Hierauf muss der neue Regionalplan reagieren. Das im Folgenden dargestellte raumordnerische Grundkonzept „der Region der gemeinsamen und nachhaltigen Entwicklung" stellt eine Art Handlungsmaxime vor, unter der die nachfolgenden Leitlinien zusammengefasst werden können.





*Die Ausführungen zur Planungsregion stützen sich auf folgende Quellen: Vereinigung der IHK in NRW und Handwerkskammertag (2009): NRW: Raum für Wirtschaft; IHK (Hrsg. IHK Düsseldorf) und HWK Düsseldorf (2011): Fachbeitrag der Wirtschaft für den Regionalplan Düsseldorf; IT.NRW (2009): Statistische Analysen und Studien, Vorausberechnung der Bevölkerung 2008 bis 2030/50, Band 60; Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Soziales NRW (2010): Arbeitsmarktreport NRW 2010. Sonderbericht: Struktur und Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung; Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Soziales NRW (2011): Arbeitsmarktreport NRW. 1. Quartalsbericht März 2011).*

## DIE REGION DER GEMEINSAMEN UND NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG BASISLEITLINIE

Die Regionalplanung und der neue Regionalplan orientieren sich bei der Bewältigung der skizzierten Planungsherausforderungen an einer gemeinsamen und nachhaltigen Entwicklung. Aufbauend auf das Raumordnungsgesetz ist die regionale Leitvorstellung weiterhin 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 führt. Dies bedeutet, dass der Regionalplan Beiträge dazu leisten soll, dass die Daseinsvorsorge im Raum auch teilregional gewährleistet ist, dass Ressourcen nachhaltig geschützt werden und dass gleichzeitig die räumlichen Grundvoraussetzungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation gegeben sind.

Diese Grundlinie ist nicht neu. Im Rahmen dieses Ansatzes gilt es aber weit mehr als ein Jahrzehnt nach Inkrafttreten des derzeitigen Regionalplans GEP 99 sachgerechte Antworten zu finden auch auf neue Herausforderungen, wie

- geänderte demographische Perspektiven,
- Strukturveränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft,
- gestiegene Anforderungen an Erreichbarkeit, Mobilität und Verkehr oder
- die Erfordernisse des Klimawandels und der „Energiewende".

Die Besonderheiten der Teilräume sollen dabei angemessen berücksichtigt werden. Im Einzelfall kann das auch im Rahmen des regionalen Gesamtkonzeptes zu teilräumlich unterschiedlichen Lösungen führen. Das gilt im Hinblick auf die Betrachtung der spezifischen Interessen und Chancen einerseits, aber vor allem auch im Hinblick auf das funktionsräumliche Zusammenwirken und die gegenseitige Verantwortung andererseits. Gerade die vielschichtigen Wechselwirkungen und Abhängigkeiten der Teilräume untereinander in Planungsüberlegungen angemessen zu berücksichtigen, ist eine der Kernaufgaben der Regionalplanung in einem heterogenen Raum wie der Planungsregion des Regionalrates Düsseldorf. Zu den teilräumlichen Wechselwirkungen gehören auch die Vernetzungen zu den benachbarten Regionen. Die Entwicklung der Rheinschiene, des rheinischen Braunkohlenreviers, der niederländischen Wachstumspole und der Metropole Ruhr sollen in die planerischen Konzeptionen mit einbezogen werden. Das bedeutet, dass nicht nur die grenzüberschreitenden Verkehrsbeziehungen für die Zukunft in den Blick genommen werden, sondern dass

auch Entwicklungen in den Nachbarregionen in die Bedarfsermittlung für Wohnen und Gewerbe bzw. die Planung einbezogen werden.

Raumstrukturell orientiert sich die Regionalplanung auch an der Grundidee der zentralörtlichen Gliederung. Hierfür sprechen Fragen der Erreichbarkeiten und der Sicherung der Daseinsvorsorge ebenso wie Aspekte der Vermeidung von Verkehrsbelastungen, wenngleich diese Konzeption flexibel auf die regionalen Bedingungen abzustimmen ist.

Die zukünftige Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Düsseldorf soll den demographischen Herausforderungen Rechnung tragen. Die Regionalplanung hat dabei das Ziel, dass sich kompakte Siedlungsstrukturen mit belebten Zentren und einer leistungsfähigen Nahversorgung weiter entwickeln können. Dazu sollen auch entsprechende sektorale Zielsetzungen zum Verkehr und Einzelhandel beitragen. Denn kompakte Städte mindern nicht nur zu Gunsten von Belangen wie der Landwirtschaft den „Verbrauch" von Freiraum. Kompakte Siedlungsformen erlauben auch bessere Erreichbarkeiten, die gerade im Hinblick auf eine alternde Gesellschaft wichtig sind.

# MORGEN

In wirtschaftlicher Hinsicht soll die Regionalplanung dazu beitragen, dass die vorhandene ökonomische Stärke der Region erhalten und möglichst weiter ausgebaut wird sowie Arbeitsplätze gesichert und neu geschaffen werden. Vor diesem Hintergrund ist anzustreben, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Nutzung regionaler Wachstums- und Innovationspotenziale gestärkt werden.

Für eine Umsetzung der skizzierten Ziele bedarf es einer angemessenen und leistungsfähigen infrastrukturellen Ausstattung des Raumes. Hierzu zählen sowohl die Erschließung mit einer ausreichenden, aber nicht überdimensionierten Verkehrs- und Leitungsinfrastruktur als auch die Flächenvorsorge für technische Ver- und Entsorgungseinrichtungen wie beispielsweise Einrichtungen zur Energiegewinnung oder Aufschüttungen und Ablagerungen. Ebenso soll eine ausreichende Versorgung – keine Überversorgung – mit Rohstoffen gewährleistet werden. Nicht zuletzt sind die Siedlungsräume möglichst effektiv vor den Gefahren von Hochwässern zu schützen.

Die Belange von Natur und Landschaft zählen traditionell zu den Schwerpunkten regionalplanerischer Tätigkeit. Hier geht es einerseits darum, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und den Landschaftsraum sowie geeignete Freiräume für die Naherholung und die landschaftsorientierte Erholung zu entwickeln. Gleichzeitig müssen diese Sicherungs- und Schutzüberlegungen mit Nutzungsansprüchen an den Freiraum als Wirtschaftsraum (Tourismus, Erneuerbare Energien, Wasserwirschaft, Landwirtschaft und Gartenbau, Rohstoffgewinnung etc.) abgewogen werden. Neue Aufgaben und Gewichtungen ergeben sich unter anderem aus dem Klimawandel.



Diese vorstehenden Ausführungen sind in zweierlei Hinsicht relevant für die Regionalplanfortschreibung: Zum einen fügen sich die nachfolgenden konkreten Leitlinien bereits in diese übergeordneten Überlegungen ein. Zum anderen soll die spätere Ausdifferenzierung der Leitlinien in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung, d.h. die Erarbeitung des Regionalplanentwurfs, im Lichte dieser allgemeinen Überlegungen erfolgen.

SIEDLUNGSRAUM

# 1 SIEDLUNGSRAUM

# SIEDLUNGSRAUM

## *LEITLINIEN*


1.1 Siedlung allgemein
1.2 Allgemeine Siedlungsbereiche
1.3 Großflächiger Einzelhandel
1.4 Gewerbliche und industrielle Nutzungen
1.5 Brachflächen und Konversion

## 1.1.1 Bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

**Die Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Düsseldorf soll bedarfsgerecht erfolgen, um eine nicht erforderliche Inanspruchnahme von Freiraum für bauliche Zwecke zu vermeiden und um übermäßige Ausweisungen in Kommunen zu vermeiden, die zu Lasten anderer Kommunen gehen würden. Bei der Darstellung von neuen Siedlungsbereichen im Regionalplan und der Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen für die Darstellung neuer Baugebiete muss eine Bedarfsprüfung erfolgen.**

**Grundlagen der Bedarfsprüfung sollen zukünftig eine landeseinheitliche Bedarfsberechnungsmethode für NRW und ein landeseinheitliches Siedlungsmonitoring sein.**

### Begründung

Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf das erforderlich Maß bzw. einen nachvollziehbar geprüften „Bedarf" ist nicht nur zum Schutz des Freiraumes sondern vor allem vor dem Hintergrund des demographischen Wandels ökonomisch geboten. Rückläufige Bevölkerungszahlen führen zu einer Abnahme der Siedlungsdichte und damit zu steigenden Infrastrukturkosten pro Einwohner, da der hohe Fixkostenanteil vieler Infrastrukturen von einer geringeren Anzahl an Nutzern aufgebracht werden muss. Jede zusätzliche Flächeninanspruchnahme verschärft dieses Problem. Anspruchsvoll ist es auch, der Wirtschaft mit guten Flächen für Industrie und Gewerbe ausreichend Spielraum zur Verfügung zu stellen, ohne den Freiraum über Gebühr in Anspruch zu nehmen. Konjunkturelle Entwicklungen sind schwer prognostizierbar und damit ist auch der zukünftige Flächenbedarf schwer abschätzbar. Hier bietet das Siedlungsmonitoring mit einem guten Überblick über die verfügbaren Reserven und Flächenqualitäten einen Einstieg in die Bedarfsprüfung.

Wichtiges Ziel der Regionalplanung ist es, dass die Bedarfsprüfung zukünftig nach einheitlichen Methoden in allen Planungsräumen NRWs erfolgt und dass das Vorgehen für die Beteiligten transparent und nachvollziehbar ist.

Wahrscheinlich wird auch der neue Landesentwicklungsplan Vorgaben für die Bedarfsprüfung neuer Siedlungsflächen enthalten. Die Landesplanungsbehörde lässt zumindest derzeit eine einheitliche Bedarfsberechnungsmethode für Wohnbau- und gewerbliche Bauflächen gutachterlich ermitteln, damit alle Regionen in NRW zukünftig die gleichen Voraussetzungen bei den Reservepotenzialen haben. Es ist derzeit nicht absehbar, wann die Methode im nächsten Jahr genau veröffentlicht wird. Sollte sie im 2. Quartal 2012 noch nicht vorliegen, muss ein alternativer Weg gefunden werden, um mit Gesprächen über zukünftige Darstellungen mit den Kommunen beginnen zu können. Der Alternativweg würde auf der aktuellen Vorgehensweise der Regionalplanung Düsseldorf beruhen. Bei der Abschätzung des Bedarfs an gewerblichen Bauflächen handelt es sich um die Handlungsspielraummethode: Hier werden die gewerblichen Bedarfe über eine Trendfortschreibung der Inanspruchnahmen der vergangenen 10 Jahre (abzgl. Brachflächenabschlag) ermittelt. Es erfolgt ein qualitativer Abgleich durch die Betrachtung vergleichbar strukturierter Städte und Gemeinden. Bei der Ermittlung des Bedarfs an Wohnbauflächen kann die Handlungsspielraummethode nicht angewendet werden, weil demographiebedingt ein wesentlich geringerer Bedarf für die Zukunft absehbar ist, als das in den letzten 15 Jahren der Fall war. Hier würde die Regionalplanungsbehörde anhand bestehender Bevölkerungs- und Haushaltsvorausberechnungen von IT.NRW, und der aktuellen BBSR-Raumordnungsprognose sowie auf Basis der verfügbaren Flächen- und Bau-

statistiken eigene Berechnungen durchführen oder Plausibilitätsüberprüfungen kommunaler Bedarfsanalysen – soweit vorliegend – durchführen. Diese Berechnungen werden dann im Laufe des Verfahrens mit der landesweiten Methode überprüft. Es ist aber davon auszugehen, dass die verschiedenen Berechnungsmethoden keine großen Abweichungen erzeugen.

Von dem über die Landesmethode oder die o.g. Alternative ermittelten „rechnerischen" Bedarf für neue Siedlungsbereiche, Wohnbau- bzw. Gewerbeflächen werden in einem nächsten Schritt die bestehenden Reserven für eine Siedlungsentwicklung abgezogen. Diese Reserven werden im Siedlungsmonitoring erfasst, welches zur Zeit im 3-Jahres-Turnus in der Planungsregion Düsseldorf fortgeschrieben wird. Das Landesplanungsgesetz beauftragt in § 4 Abs. 4 LPlG die Regionalplanungsbehörden, ein solches Siedlungsmonitoring durchzuführen. Auch der aktuelle Regionalplan (GEP 99) fordert durch ein Ziel der Raumordnung dazu auf, welches in der Fortschreibung des Regionalplanes nicht in Frage gestellt werden soll.

In dem Siedlungsmonitoring werden in Zusammenarbeit mit den Kommunen die Reserven für Wohnen und Gewerbe erfasst. Solche Reserven sind noch nicht bebaute Grundstücke, die aber in den Plänen (FNP, Regionalplan) für eine bauliche Entwicklung (Wohnen/Gewerbe) vorgesehen sind. Zudem werden Baulücken und Potenziale zur Nachverdichtung (Dachausbau o.ä.) für Wohnen überschlägig erfasst. Ein wichtiges qualitatives Merkmal für die Bedarfsprüfung ist die Bewertung der Städte und Gemeinden zur Verfügbarkeit (kurz-, mittel- und langfristig, nicht verfügbar, Betriebserweiterungsfläche) der erfassten Reserven. Um den Bedarf an Gewerbeflächen bewerten zu können, werden auch Inanspruchnahmen für Gewerbe aus der Vergangenheit erfasst.

Die nächste Erhebung soll zum 01.01.2012 erfolgen und damit aktuelle Daten bringen, die Grundlage der Bedarfsprüfung und der ersten Gespräche mit den Städten und Gemeinden über neue Bauflächen sein können.

## 1.1.2 Innen- vor Außenentwicklung

**An der Linie des geltenden Regionalplanes, dass bei der Siedlungsentwicklung die Innenentwicklung Vorrang haben soll vor einer Außenentwicklung, soll festgehalten werden. Neue Wohn- und Gewerbebauflächen sollen erst geplant werden, wenn die Möglichkeiten der Brachflächenumnutzung, der Innenentwicklung, und des Tausches von bereits in den Plänen vorgesehen, aber noch nicht umgesetzten Bauflächen, keinen ausreichenden Handlungsspielraum mehr bieten.**

### Begründung

Der Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung ist auf allen Planungsebenen als Planungsziel zu finden. Er bleibt auch bei einer Fortschreibung des Regionalplanes wichtig. Unter Innenentwicklung ist die Bebauung von Grundstücken zu verstehen, die sich im Siedlungszusammenhang befinden und ohne größeren Erschließungsaufwand bebaut werden könnten. Bekanntestes Beispiel der Innenentwicklung ist die Brachflächenentwicklung. Eine Brachfläche wurde bereits zu Siedlungszwecken (Wohnen, Gewerbe, Verkehr u.ä.) genutzt und ist für eine Nachnutzung vorgesehen. Sie wird in der Flächenstatistik oft bereits zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gezählt. Zur Innenentwicklung können aber auch Bauflächen gehören, die noch nicht bebaut sind, aber bereits für die Entwicklung von Wohnbau- oder Gewerbeflächen u.ä. in den Flächennutzungsplänen vorgesehen sind (planerische Reserven). Sie werden in der Flächenstatistik teilweise noch als Freiflächen erfasst. Unter Außenentwicklung ist eine bauliche Entwicklung im heutigen Freiraum zu verstehen. Meistens handelt es sich um landwirtschaftlich genutzte Flächen oder Flächen zur Erholung.

Die vorgeschlagene Leitlinie bietet drei Ansätze zur Innenentwicklung: Große Bedeutung hat die Umnutzung von Brachflächen. Aber auch die Bebauung von Baulücken und größeren Reserven innerhalb des Siedlungsraumes kann eine sinnvolle Alternative zur Inanspruchnahme von Freiraum darstellen. Hier kann die bestehende Infrastruktur genutzt werden und i.d.R. sind keine landwirtschaftlichen Flächen in

größerem Umfang negativ betroffen. Sind solche Reserven nicht vorhanden, sollten zunächst die für eine bauliche Entwicklung bereits in den Plänen vorgesehenen Flächen genutzt werden. Hier haben sich Grundstückseigentümer, Pächter, Anwohner u.a. bereits damit auseinandersetzen können, dass eine bauliche Entwicklung erfolgen kann. Bieten diese drei Ansätze keinen ausreichenden Handlungsspielraum können bestehende planerische Reserven auch in einem Planverfahren getauscht werden und an andere – besser geeignete oder verfügbare – Standorte im Gemeindegebiet verlagert werden. So erfolgt zumindest auf der Planungsebene ein „Freiraumausgleich".

Die Leitlinie soll nicht so eng ausgelegt werden, dass Brachflächen prioritär vor anderen Flächen der Innenentwicklung entwickelt werden, weil die Herausforderungen, vor denen Städte und Gemeinden bei der Brachflächenentwicklung stehen, sehr groß und schwer abschätzbar sind. Die Bewertung der Potenziale einer Brache und die Suche nach einer sinnvollen Nachnutzung sind gerade in Gemengelagen schwierig, die Kosten sind vergleichsweise hoch, vielfach verfolgen Eigentümer und Kommune unterschiedliche Interessen. Eine „einfache" Lösung gibt es selten. Als Reserve sollte eine Brachfläche erst in die Bedarfsprüfung (siehe Leitlinie Bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung) einbezogen werden, wenn die Nachfolgenutzung feststeht und eine Verfügbarkeit bzw. Bebaubarkeit für die Städte und Gemeinden absehbar ist.

Auf Basis der gestiegenen rechtlichen Anforderungen wird im weiteren Verfahren zu prüfen sein, ob es sich um einen Grundsatz oder ein Ziel der Raumordnung mit entsprechenden Ausnahmen handeln wird. Es könnte sinnvoll sein, aufgrund der grundsätzlichen Schwierigkeiten, vor denen Städte und Gemeinden bei der Brachflächenentwicklung stehen können, eher einen Grundsatz zu entwickeln, der den Adressaten Spielraum für eine Abwägung im Einzelfall lässt. Eine zukünftige Regelung sollte Aussagen zu folgenden Einzelaspekten enthalten:

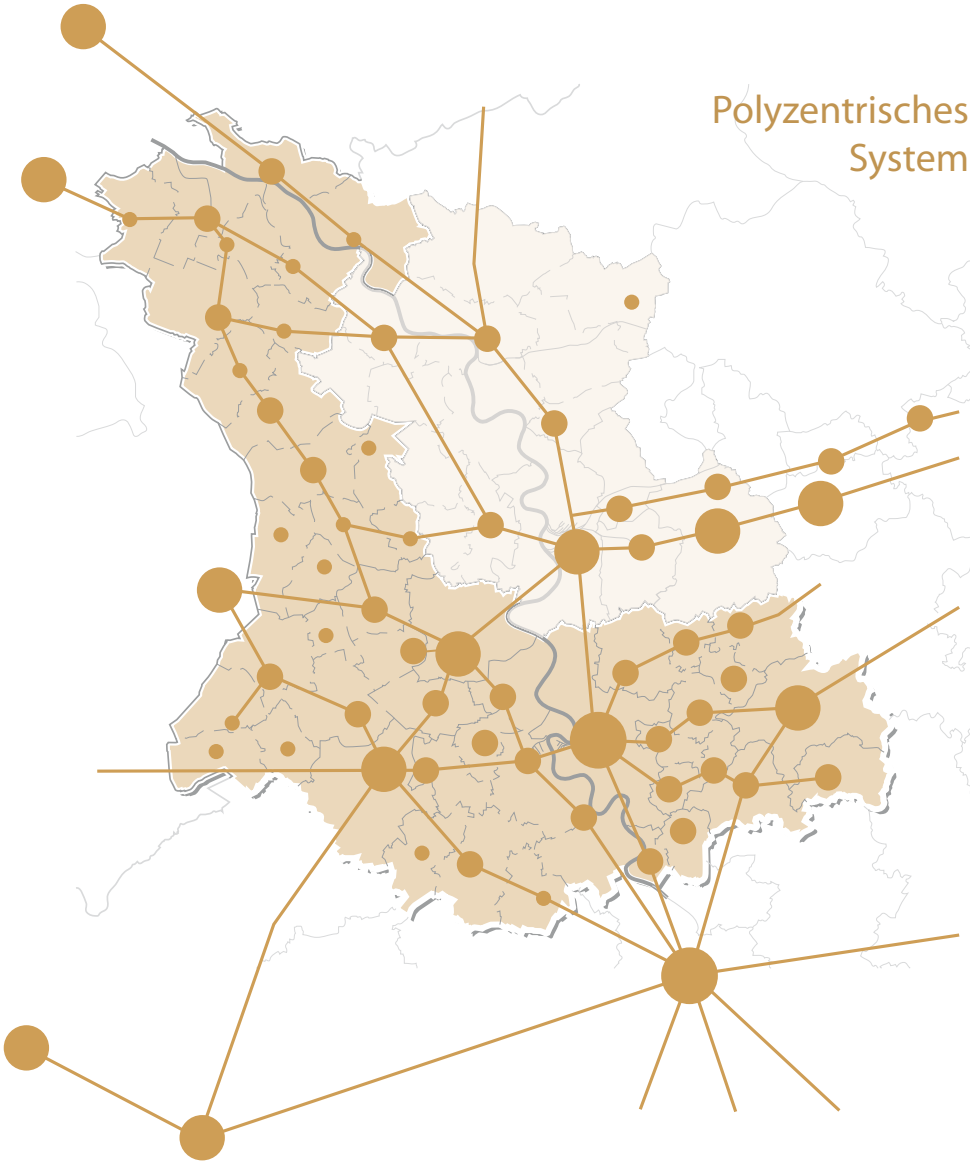
Wichtig ist es, die Transparenz über Umfang und Qualitäten von Brachflächen zu erhöhen. Vermutlich wird auch der neue LEP die Erfassung von Brachen im Siedlungsmonitoring vorgeben. Um die Städte und Gemeinden nicht zu überfordern, sollte die Erfassung bzw. Abschätzung spätestens bei der Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplanes durchgeführt werden. Die erfassten Brachflächen sollten erst in die Bedarfsberechnung einbezogen werden und ggf. einer Entwicklung im Freiraum entgegengehalten werden, wenn die Städte und Gemeinden ihre Entwicklung abschätzen können. Damit dennoch ein Anreiz besteht, dass die Städte und Gemeinden ihre Brachen entwickeln, sollen sie ihre Bemühungen zur Reaktivierung der alternativ geeigneten Brachfläche im Rahmen einer Flächennutzungsplanänderung zur Entwicklung von (konkurrierenden) Bauflächen im Freiraum darlegen. Im Sinne einer Alternativenprüfung sollte bei dieser Prüfung auch ein Vergleich der Infrastruktur- und Aufbereitungskosten von Brachflächen- und Freiraumentwicklung erfolgen.

Bestreben der Regionalplanungsbehörde ist es, Städte und Gemeinden, die ein gutes Brachflächenkataster o.ä. führen, in der Bedarfsprüfung nicht schlechter zu stellen als Städte/Gemeinden, die keinen Überblick haben und damit auch keine verfügbaren Brachflächen nennen können. Aus diesem Grund ist es umso wichtiger, die Bewertung der Städte und Gemeinde zur Verfügbarkeit in der Bedarfsprüfung für neue Bauflächen zugrunde zu legen. Doppelarbeit soll vermieden werden, in dem eine Erfassung von Brachflächen im Siedlungsmonitoring nicht erforderlich ist, wenn ein Brachflächenkataster oder ein Masterplan vorliegt. Regionalplanungsbehörde und Stadt/Gemeinde sollten dann einen gemeinsamen alternativen Abstimmungsweg suchen.

Eine Brachfläche kann auch als Grün- und Erholungsfläche umgenutzt werden, wenn dies z.B. aus klimatischen Gründen erforderlich ist. Einige Brachen haben sich zu „Hotspots" mit einer hohen Arten- und Biotopvielfalt entwickelt. Hier sollte eine sensible Umnutzung im Einzelfall dennoch möglich sein. Fachbehörden, Belegenheitskommune u.a. Akteure sollten geeignete Maßnahmen suchen, Konflikte mit dem Artenschutz frühzeitig zu vermeiden. Es kann auch sinnvoll sein, einen Ausgleich (ggf. auch bei Kosten) zwischen den Brachflächen herzustellen und die Begabungen der einzelnen Brachen zugrunde zu legen. Bei größeren regional bedeutsamen Brachflächen sollte diese Abstimmung in einem gemeinsamen regionalen Entwicklungskonzept erfolgen.

Geeignete, isoliert im Freiraum gelegene Brachflächen sollen dem Freiraum wieder zugeführt werden. Es sei denn, es besteht in der Region ein Bedarf für entsprechende Bauflächen, der andernfalls zu einer Inanspruchnahme von bisher unbebautem Freiraum an anderer Stelle führen würde. Dann kann ausnahmsweise eine Umnutzung der Brachfläche sinnvoll sein.

Städte und Gemeinden, die Anstrengungen unternehmen, Brachflächen zu entwickeln, sollten möglichst nicht durch größere konkurrierende Planungen auf der grünen Wiese (z.B. in Nachbargemeinden) zusätzlich beeinträchtigt werden. Hier soll die Regionalplanungsbehörde gemeinsam mit den betreffenden Städten und Gemeinden möglichst einen Ausgleich suchen und einen Abstimmungsprozess moderieren.



Die zukünftige Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Düsseldorf soll den demographischen Herausforderungen begegnen. Mit der Darstellung der ASB bietet die Regionalplanung einen räumlichen Handlungsspielraum für die kommunale Planung von Wohnungen, Wohnfolgeeinrichtungen, zentralörtlichen Einrichtungen und sonstigen Dienstleistungen, gewerblichen Arbeitsstätten und wohnungsnahen Freiflächen. Die ASB dienen vorrangig dem Wohnen. Für die Inanspruchnahme von noch nicht genutzten ASB und die Wiedernutzung von schon vorher genutzten Bauflächen gibt der bisherige Regionalplan eine Anzahl von textlichen Zielen vor, um die Funktionsmischung, die Wiedernutzung von Brachen, die Flächensparsamkeit etc. sicherzustellen. Die folgenden Leitlinien und Überlegungen (1.2.1 bis 1.2.7) sollen die zukünftigen Ziele an den Anforderungen der demographischen Entwicklung ausrichten.

## 1.2.1 Starke Zentren – starke Region!

**Eine Stärkung des polyzentrischen Systems aus regionalen Zentren sichert großräumig eine energieeffiziente und demographisch angepasste Siedlungsentwicklung. Hierzu sollen die Siedlungsbereiche und Ortsteile auf Grundlage der bestehenden Infrastrukturausstattung und ihrer entsprechenden zentralörtlichen Funktionen untergliedert werden. Die Siedlungsbereiche mit vergleichsweise vielen zentralörtlichen Funktionen und guter Infrastrukturausstattung innerhalb einer Kommune sollen in ihrer Entwicklung gestärkt werden.**

### Begründung

Idee dieser Leitlinie ist es, den vorhandenen Bedarf an neuen Siedlungsflächen nicht mit der Gießkanne auf alle bestehenden Siedlungsbereiche zu verteilen, sondern zur langfristigen Auslastung der Infrastruktur vorrangig die „zentraleren Siedlungsbereiche" mit guter Ausstattung weiter zu entwickeln. Gut ausgestattet heißt, dass in diesen Siedlungsbereichen ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen besteht, welches sich von den übrigen Siedlungsbereichen im Gemeindegebiet abhebt. Das bedeutet, dass jede Kommune einen solchen Bereich besitzt. In den weniger gut ausgestatteten, nichtzentralen Ortsteilen würde sich die Siedlungsentwicklung auf den Eigenbedarf beschränken.

Ziel ist erstens, Wege zur Versorgung und Arbeit möglichst kurz zu halten und zweitens eine langfristig finanziell tragfähige Infrastrukturausstattung vorzuhalten. Der demographische Wandel ist absehbar und die Siedlungsentwicklung bereits heute zu konzentrieren hilft der Region, die absehbaren Probleme von morgen zu begrenzen.

Eine solche Siedlungsentwicklung entspricht den Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms zur siedlungsräumlichen Schwerpunktbildung im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung gem. § 7 LEPro. Hiernach soll im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung eine siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen angestrebt werden (…). Auch der neue LEP wird wahrscheinlich Ziele zu der Ausweisung von neuen Siedlungsbereichen in Bezug auf bestehende Infrastruktur vorgeben.

## 1.2.2 Siedlungsentwicklung an der Schiene stärken

**Die Siedlungsentwicklung an den Verbindungen des Schienennahverkehrs soll in den Kommunen gestärkt werden, in denen solche Möglichkeiten zur Standortentwicklung am SPNV bestehen.**

### Begründung

Siedlungsentwicklung erzeugt Verkehr, da neue Wohngebiete unweigerlich neue Pendlerverflechtungen erzeugen. Die Verkehrssituation in der Planungsregion ist in den zentralen Bereichen oft durch hohe Überlastungen gekennzeichnet. Gerade in der Wachstumsregion Düsseldorf führen viele Einpendler jeden Tag zu wachsenden Staus mit den damit verbundenen unwirtschaftlichen Effekten.

Neue Infrastrukturen sind wegen der Kosten auf regionaler und Landesebene nicht erwartbar. Deshalb ist es sinnvoll, da wo es möglich ist, die vorhandenen Infrastrukturen des schienengebundenen Nahverkehrs gut auszunutzen, in dem neue Wohngebiete an diesen SPNV-Haltepunkten entwickelt werden. Damit können zum einen mehr Menschen das Angebot des schienengebundenen Verkehrs nutzen und zum anderen lohnen sich die bereits getätigten Investitionen. Bei Neudarstellungen von ASB soll dieser Aspekt vor allem bei den Kommunen und deren Standorten berücksichtigt werden, die an noch nicht ausgelasteten Trassen über Entwicklungspotentiale verfügen. Andere Kommunen ohne diese Möglichkeiten sollen ihre Siedlungsentwicklung an dem übrigen ÖPNV ausrichten.

Durch diese Orientierung der Siedlungsentwicklung an den Achsen des Schienenverkehrs soll eine verstärkte Inanspruchnahme des ÖPNV unterstützt werden. Dies ist Voraussetzung für ein attraktives und gleichzeitig finanzierbares Verkehrssystem mit vielen Fahrgästen.

Auch sind regionale Ausbau- und Erweiterungsplanungen von Strecken (Beispiel Düsseldorf – Kleve – Nijmegen oder die Circle-Line-Erweiterung Kaarst – Viersen) besser vorstellbar, wenn mehr Personen an den bestehenden Haltestellen wohnen.

## 1.2.3 Raum für gute Ideen und Kooperation!

**Im Fortschreibungsprozess und in der Umsetzung des neuen Regionalplanes sollen für gute Ideen und Kooperationsgemeinschaften von herausragender Bedeutung Ausnahmen von der Verteilungskonzeption gemacht werden können.**

### Begründung

Das relativ „starre", aber sehr sinnvolle Raumordnungskonzept der Stärkung der zentralen Orte wird mit dieser Leitlinie um Ausnahme- und Flexibilisierungsmöglichkeiten ergänzt, die eine Anpassung an interkommunale Konzepte und besondere Gegebenheiten im Fortschreibungsverfahren ermöglichen.

Erstens sollten in Kommunen, die über eine örtliche Besonderheit wie eine militärische Konversion oder eine außergewöhnliche Planungsidee verfügen, an solchen Standorten Siedlungsentwicklung stattfinden können, auch wenn dies nicht an einem zentralen Ort ist.

Zweitens sollte im Rahmen von interkommunalen Kooperationen, die sich mit der regionalen Wohnbaulandentwicklung beschäftigen, die Verteilung des regionalen Bedarfes auch nach anderen Kriterien möglich sein, wenn es über diese Kooperation gelingt, die Erreichung von Zielen wie Flächensparen, Infrastrukturen sichern, Kosten senken und ähnliche Ziele aus den anderen Leitlinien sicherzustellen. Als Beispiel kann man sich das Teilregionale Flächenranking „In und Um Düsseldorf" vorstellen (siehe nachstehende Leitlinie zur Wohnbaulandentwicklung „In und Um Düsseldorf").

Mit dieser Leitlinie soll nicht alles möglich gemacht werden, was ansonsten nicht in das raumordnerische Zielgerüst passt. Die interkommunalen Kooperationen oder die außergewöhnlichen Planungsideen sollten von den Kommunen nicht dazu genutzt werden können, die sonstigen Ziele der Raumordnung auszuhebeln.

## 1.2.4 „Planungsleichen" fortschaffen

**Alle bestehenden ASB-Reserven sollen vor dem Hintergrund der oben genannten Ziele und ihrer Umsetzbarkeit auf ihre Zukunftsfähigkeit untersucht werden. Bei fehlender Eignung für die vorgesehene Entwicklung sollen sie aus dem Regionalplan herausgenommen werden.**

### Begründung

Vor dem Hintergrund eines bestehenden Flächenüberhangs in einigen Kommunen werden alle bestehenden ASB-Reserven überprüft und bei schlechten Standorteigenschaften und nicht vorhandenem Bedarf zurückgenommen (= Streichung der ASB aus dem Regionalplan). Damit stehen grob überschlagen ca. 250-ASB-Reserve-Flächen mit rund 2.300 ha für ungefähr 35.000 WE zur Disposition. Es geht hierbei allein um Flächen, die nur regionalplanerisch gesichert sind, aber in denen noch keine Bauleitplanung betrieben wurde. Klar ist dabei allerdings auch, dass der Vertrauensschutz der Kommunen eine gewichtige Rolle spielt. Mit Blick auf eine Gesamtbilanz der ASB-Flächen in der Planungsregion entstehen so wieder Spielräume, die im neuen Regionalplan an Orten mit einem nachweislich höheren Bedarf – ggf. im Wege des Flächentausches – genutzt werden könnten, um neue gut geeig-

nete Siedlungsbereiche darzustellen. „Gute Standorte“ meint Standorte, die erstens in der Nähe zentraler Einrichtungen und einer leistungsfähigen ÖPNV-Anbindung (siehe Leitlinien „Starke Zentren – starke Region!“ & „Siedlungsentwicklung an der Schiene stärken!) liegen, zweitens umsetzbar sind und drittens den übrigen bestehenden regionalplanerischen Zielsetzungen entsprechen.

Dieses Vorgehen ist wenig konfliktreich, da auch Kommunen ihre vorhandenen ASB-Reserven nicht immer als Zukunftspotentiale ansehen. Mit der Infragestellung der in den ASB steckenden Außenbereichsentwicklungen kann der Fokus auf die Innenentwicklungspotentiale gelenkt werden.

### 1.2.5 Wohnbaulandentwicklung „In und Um Düsseldorf“

**Die Kommunen „In und Um Düsseldorf“ sollen zuerst diejenigen Flächen des bestehenden Flächenpotentials entwickeln, die auch positive regionale Wirkung entfalten. Hierzu soll die Regionalplanung in Zusammenarbeit mit den Kommunen „In und Um“ Düsseldorf ein Flächenranking initiieren, das eine interkommunal abgestimmte Wohnbaulandentwicklung vorbereiten kann.**

#### Begründung

Der Arbeitskreis „In und Um Düsseldorf“ hat die Möglichkeit herausgestellt, eine interkommunal abgestimmte Wohnbaulandentwicklung an der Düsseldorfer Rheinschiene vorzubereiten. Dem auf Grundlage des prognostizierten Bevölkerungswachstums ermittelten zukünftigen Wohnungsneubaubedarf der Stadt Düsseldorf steht nur ein begrenztes Bauflächenpotenzial für den Wohnungsbau in Düsseldorf gegenüber. Dieses Reservepotential reicht nicht aus, um den Bedarf zu decken. Es wird weiterhin auch eine bedeutende Abwanderung von Düsseldorfer Haushalten ins Umland geben, insbesondere von Familien, die günstigen Wohnraum suchen. Die Stadt Düsseldorf ist sich im Klaren darüber, dass sie der Zuwanderung von außen nicht genügend Wohnraum auf ihrem eigenen Stadtgebiet bieten kann. Sie geht davon aus, dass die umliegenden Kommunen ausreichend Wohnraum schaffen werden. Allerdings sehen sich die Regionalplanung aber auch die Stadt- und Verkehrsplanung der Landeshauptstadt und der benachbarten Städte mit der Frage konfrontiert, wie diese Wohnbaulandentwicklung angesichts bereits stark ausgelasteter Verkehrsinfrastrukturen regional verträglich gesteuert werden könnte.

Die bestehende Infrastruktur, insbesondere für den motorisierten Individualverkehr (MIV), ist bereits stark überlastet, wie regelmäßige Staus im Berufsverkehr oder Feinstaubprobleme in den Einfallstraßen zu den Kernstädten belegen. Auch auf einigen der ÖPNV-Strecken ist die Kapazitätsgrenze erreicht. Der Spielraum, wachsende Pendlerströme verträglich abzuwickeln, ist begrenzt, regionale Kooperationen sind erforderlich.

In den angrenzenden Städten und Gemeinden, die nicht über einen guten schienengebundenen Nahverkehrsanschluss verfügen, sind zum Teil sehr viele Flächenreserven in den Flächennutzungsplänen dargestellt. Wenn diese Flächen nun alle entwickelt würden, dann würde sich das Verkehrsproblem weiter verschärfen. Deshalb kam im Rahmen der Arbeitsgespräche „In und Um Düsseldorf“ die Idee auf, ein Ranking anzustoßen, welches die Flächenreserven und die neuen Bereichsdarstellungswünsche vor allem in Hinblick auf die Pendlerverflechtungen bewertet.

Viele der Städte und Gemeinden in Nachbarschaft zu Düsseldorf haben sich in der bisherigen Diskussion darauf berufen, mehr Flächen zu benötigen, weil sie damit den Düsseldorfer Engpass abmildern möchten und damit gleichzeitig ihre Bevölkerungssituation stabil halten wollen. Für und mit diesen Städten und Gemeinden kann ein Flächenranking entwickelt werden, bei dem dann diejenigen Flächen oben rangieren würden, die gute Standorte in Bezug auf die o.g. Fragestellung aufweisen. Das bedeutet, die Flächenreserven und andere neue Wunschstandorte würden neben den normalen Bewertungskriterien besonders aufgrund guter Erreichbarkeit des Düsseldorfer Raumes bewertet. Der Bedarf, der in Düsseldorf besteht und nicht gedeckt werden kann (Überschwappeffekt), sollte dann auf die Kommunen verteilt werden, die über entsprechend gute Flächen verfügen. Hier ist sicher auch eine Einbeziehung der Stadt Duisburg erforderlich, die nicht im Planungsgebiet der Bezirksregierung als Regionalplanungsbehörde liegt.

Insgesamt führt dieses teilregionale Ranking „In und Um Düsseldorf" dazu, dass der Mehrbedarf in Düsseldorf nicht mit der Gießkanne auf die gesamte Region verteilt wird, sondern dass vor allem die Kommunen profitieren, die über gut erreichbare Standorte verfügen.

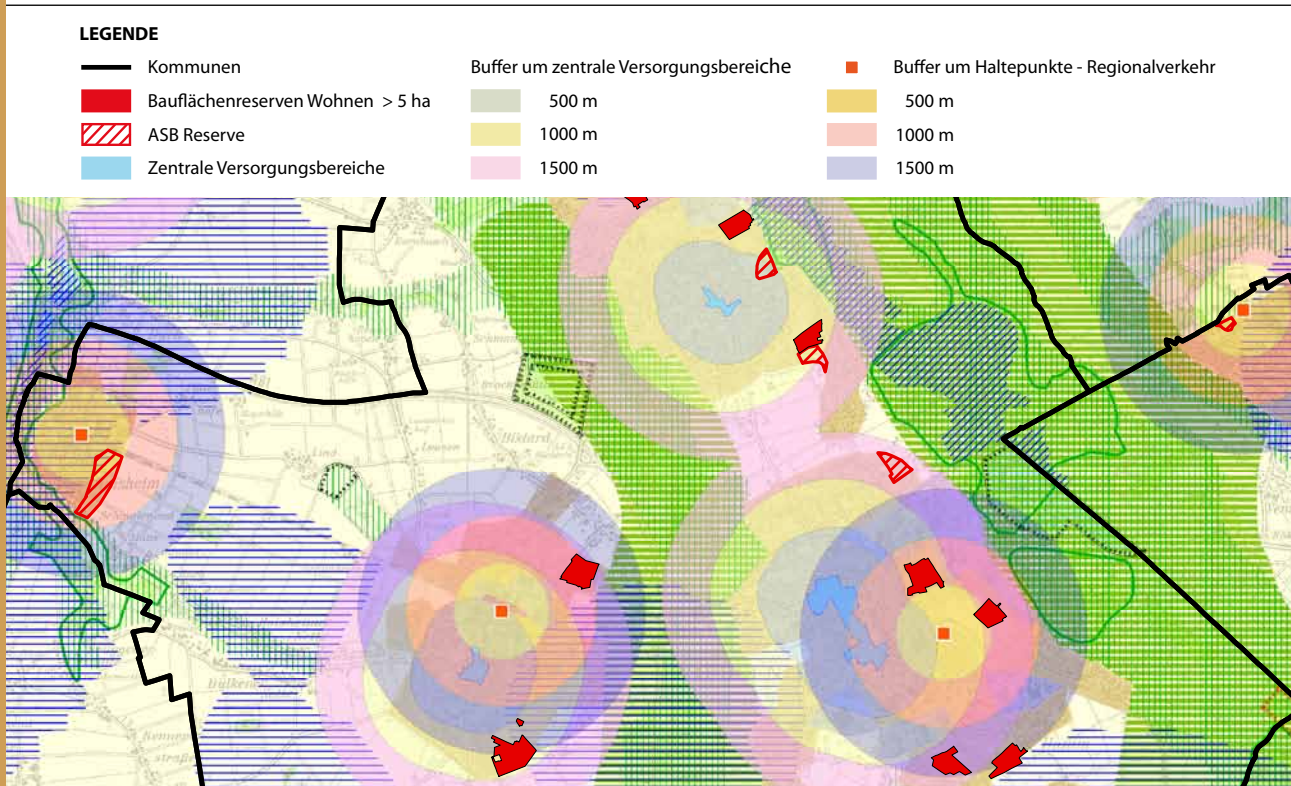
## 1.2.6 Aus dem „Überhang“ das Beste machen – gute Flächen entwickeln

**Die Kommunen sollen zuerst diejenigen Flächen des bestehenden Flächenpotentials entwickeln, die auch positive regionale Wirkung entfalten. Deshalb sollen die Flächenreserven in allen Kommunen in einem Flächenranking dargestellt werden.**

### Begründung

Das Konzept des Flächenrankings begegnet dem demographischen Wandel und seinen räumlichen Auswirkungen ganz pragmatisch. Wenn weiterhin Flächen entwickelt werden – und man kann momentan nicht mit 100%iger Sicherheit festlegen, wie viele das sein werden –, dann sollte die Region zuerst die Flächen entwickeln, die die besten Standorteigenschaften haben. Ein Flächenranking stellt die vielen Reserven in einen Bewertungszusammenhang und legt offen, welche Flächen sich unter siedlungseffizienten und ökologischen Maßstäben am ehesten für eine zeitnahe Entwicklung eignen würden. Mit diesem Ranking sind keinerlei Verteilungsvor-/nachteile für einzelne Kommunen über das o.g. Verteilungskonzept hinaus verbunden.

In dem Flächenranking werden alle Reserven bewertet, die bisher nur im Regionalplan für eine Siedlungsentwicklung vorgesehen sind und gegebenenfalls größere Reserven, für die bereits in den FNP eine Darstellung von Bauflächen erfolgt ist, für die aber noch kein Bebauungsplan aufgestellt wurde. Vergleichskriterien für die Bewertung könnten Infrastrukturzuordnung, Verkehrsminimierung, ökologische Verträglichkeit und städtebauliche Umsetzbarkeit sein. Je positiver die einzelnen Flächen sich bei den verschiedenen Kriterien darstellen, desto mehr Punkte bekommt die Fläche. Ganz oben rangieren dann die Flächen, die wenig neue Erschließung benötigen, die einen guten ÖPNV-Anschluss haben, die grundsätzlich von den Zentren gut erreichbar sind, deren städtebauliche Umsetzung unproblematisch ist usw.. Die Flächen werden entsprechend ihrer Bewertung als zeitnah geeignet, mittelfristig geeignet oder langfristig geeignet kategorisiert werden. Die Bewertungsmatrix wird aktuell mit Kommunalvertretern aus der Verwaltung diskutiert.



Ziel des Rankings ist es, bestehende Reserven in den Blick zu nehmen und die besten Flächen zu identifizieren. Ziel ist es nicht, bestehende Flächendarstellungen in den FNP der Kommunen grundsätzlich in Frage zu stellen oder herauszunehmen. Rechtlich gesehen hat die Regionalplanung für ein so weitreichendes Vorgehen keine Grundlage. Das Ranking bietet aber den Städten und Gemeinden die Chance, ihre Reserven zu bewerten und bei großen Überhängen in einzelnen Kommunen leichter Prioritäten setzen zu können. Schlechtere Standorte könnten gegen bessere Standorte eingetauscht werden und vielleicht werden auch interkommunale Gespräche über die Wohnbaulandentwicklung angeregt, wenn Kommunen die Möglichkeit haben, sich miteinander im Ranking vergleichen zu können und somit ein transparenter Austausch entstehen kann. Das Instrument hat in erster Linie informatorischen Charakter. In Einzelfällen kann durch Rücknahme eines nicht benötigten Siedlungsbereichs eine Anpassung des FNP erfolgen, wenn dies auch im Interesse der Kommune ist. Es ist auch denkbar, neue Flächenwünsche in das Ranking einzubeziehen, um sie mit anderen Flächen vergleichen zu können und so Entscheidungen für Neudarstellung oder für die Rücknahme von Siedlungsbereichen vorzubereiten.

## 1.2.7 Allgemeine Siedlungsbereiche effektiv ausnutzen

**Bei der Bedarfsberechung sollen effektive Siedlungsdichten zu Grunde gelegt werden.**

### Begründung

Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist aufgrund des demographischen Wandels ökonomisch sinnvoll. Bevölkerungsschrumpfung führt zu einer Abnahme der Siedlungsdichte und damit zu steigenden Infrastrukturkosten pro Einwohner, da der hohe Fixkostenanteil vieler Infrastrukturen von einer geringeren Anzahl an Nutzern aufgebracht werden muss. Jede zusätzliche Flächeninanspruchnahme erhöht diese zukünftigen Kosten. Die Region als Ganzes wird in Zukunft mit der Addition dieser Kosten haushalten müssen. Gleichzeitig gibt es viele regionale Akteure, die sich durch die weitere Inanspruchnahme von Freiraum in ihren Belangen beeinträchtigt sehen. Die meisten großen Städte, die Landwirtschaftskammer, die Umweltverbände und andere fordern deshalb eine stärkere Einschränkung der Inanspruchnahme von Freiraum. In der Einhaltung angemessener Dichten besteht eine Möglichkeit, hierzu substantiell einen Beitrag zum Freiraumschutz zu leisten. Der sparsame Umgang mit Grund und Boden wird zudem gesetzlich und landesplanerisch eingefordert. Die Umsetzung mittels regionalplanerischer Ziele ist bisher jedoch nicht effektiv. Der Einfluss der bisherigen Ziele kann nur mittelbar beschrieben werden, wie bspw. durch eine restriktive Bedarfsprüfung.

Hinzu kommt die Erkenntnis aus den Planergesprächen, dass sich ein interkommunaler Konsens zum Thema Flächensparen noch nicht abzeichnet und auch nicht so einfach herstellen lässt.

Der Einführung von effektiven Dichtewerten in der Regionalplanung bei der Bedarfsberechnungsmethode führt dazu, dass Gemeinden bei der Umsetzung in der Bauleitplanung sich mit der effektiven Ausnutzung der Flächen stärker auseinandersetzen müssen, da nur das ermittelte Flächenkontingent für den Planungszeitraum zur Entwicklung zur Verfügung steht. Das bedeutet, dass der örtlichen Bauleitplanung in eigenem Ermessen Gestaltungsmöglichkeiten für höhere und niedrigere Baudichten verbleiben.

Bei der Bedarfsberechnung ermittelt die Regionalplanungsbehörde unter Zuhilfenahme der landesweiten Methode zuerst den Bedarf in Wohneinheiten (WE). Aus diesem Wert wird dann der Flächenbedarf berechnet. Hierbei müssen Dichtewerte abgeleitet und entsprechend offengelegt werden. Diese Dichtewerte (WE/ha) sollen sich an zentralörtlichen Strukturen der Siedlung orientieren. § 7 LEPro bindet die Regionalplanung an ein solches Vorgehen. Je zentraler der Ort ist, desto höher sollte der Dichtewert ausfallen. Somit werden für ländliche Gemeinden entsprechend niedrigere Werte und für städtischere Bereiche höhere Dichtewerte anzusetzen sein. Das bedeutet, die Kommune weiß, welcher Dichtewert bei der Zuteilung ihrer Siedlungsbereiche zugrunde gelegt wurde, so dass sie diesen bei der Umsetzung in der Bauleitplanung berücksichtigen kann.

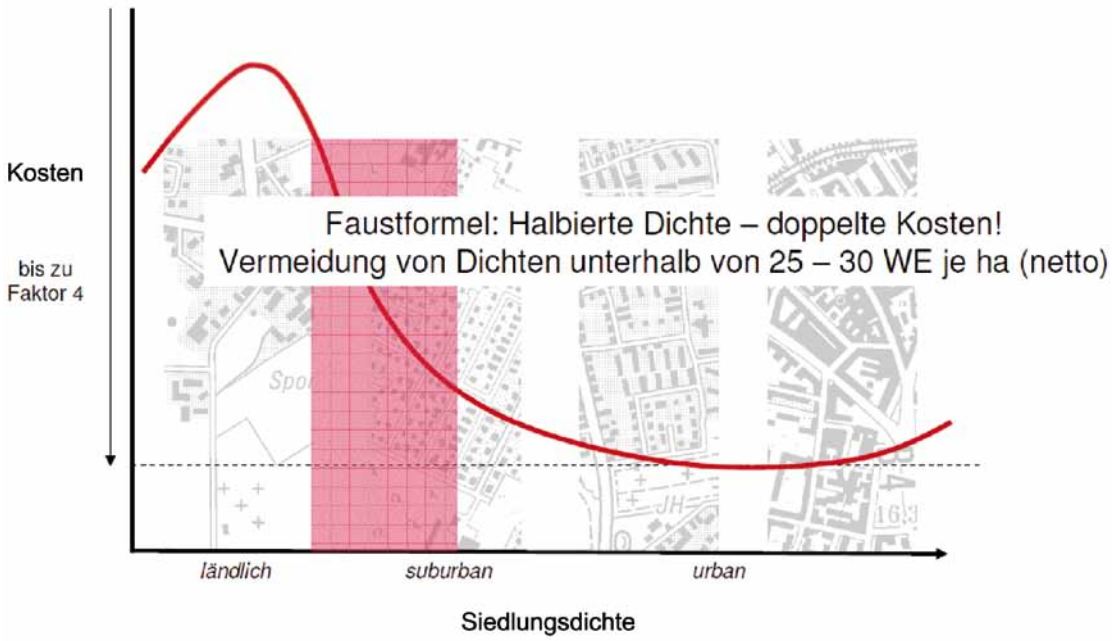
## 1.2.8 Vorausschauende Berücksichtigung von Infrastrukturfolgekosten

**Wenn beabsichtigt ist, Flächen für Siedlungszwecke neu in Anspruch zu nehmen, sollen von den Kommunen zuvor die Infrastrukturfolgekosten dem Stand der Planung entsprechend ermittelt und bewertet werden. Die städtebauliche Dichte und die Lage sollen hierbei besonders berücksichtigt werden.**

### Begründung

Jede Siedlungsneuentwicklung erzeugt Kosten, die zukünftigen Generationen zur Pflege bzw. zum Rückbau mit auf den Weg gegeben werden. Hierüber sollten sich der Stadt- oder Gemeinderat und auch die Region bewusst sein. Oft werden mit den zusätzlichen Wohnbauflächen neue Einwohner und damit neue Einnahmen erhofft. Wanderungserfolge werden aber bei den meisten Kommunen in unserer Region nur durch das Abwerben von Bürgern aus benachbarten Kommunen erzeugt. Regional gesehen, kann es deshalb passieren, dass nur die Kostenseite steigt, während die Einnahmenseite in der Region nicht erhöht wird. Die Darstellung der Kostenseite bringt Transparenz in die kommunalpolitischen Entscheidungen.

Für viele Bürgerinnen und Bürger ist gerade der Wunsch nach einem Einfamilienhaus Grund für einen Wohnortwechsel. Jedoch ist insbesondere bei neuen Vorhaben "auf der grünen Wiese" die Umsetzung einer angemessen hohen Dichte anzustreben, um den Wohnungsbedarf mit möglichst wenigen, zusätzlich zu unterhaltenden Infrastrukturen (Straßen, Leitungssysteme etc.) realisieren zu können. Das bedeutet, dass die erzielte städtebauliche Dichte eine hohe Relevanz für das Thema Folgekosten hat. Das Schaubild stellt plakativ den Zusammenhang zwischen den Kosten der Siedlungsentwicklung und der Dichte dar.




*Quelle: Siedentop Stefan 2007: Infrastrukturkosten – sitzen wir in der demographischen Kostenfalle? – Vortrag auf dem 2. Demographie-Kongress „Best-Age" am 28.08.2007*

Zudem ist vor allem die Lage der Flächen ausschlaggebend für die Kostenentwicklung. Gut integrierte Wohnstandorte verringern die Kosten für die äußere Erschließung, für den Aufbau der sozialen Infrastruktur sowie die Folgekosten. Vor allem der Vergleich von Alternativen zeigt oft, dass bei der Neuentwicklung auf der grünen Wiese die Kosten schon deshalb vergleichsweise hoch sind, weil die Vorhaltekosten der bestehenden Brachen ohnehin weiter getragen werden müssen.

Dennoch sind die Kosten der Siedlungsentwicklung nicht nur einfach aufgrund der Lage und der angestrebten städtebaulichen Dichte zu beurteilen, sondern eine Vielzahl anderer Aspekte, die auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich sein können, spielen hierbei eine Rolle. Deshalb wird die Ermittlung von Kosten der Siedlungsentwicklung von vielen Kommunen bisher als nicht praktikabel eingeschätzt.

Die Einführung eines solchen Grundsatzes, der alle Kommunen dazu verpflichtet, sich mit der Kostenthematik in der vorbereitenden Bauleitplanung auseinander zu setzen und dies in die kommunalplanerische Abwägung mit einzustellen, wird seitens einiger Kommunen kritisch gesehen. Die Ermittlung sei nicht praktikabel (hoher Aufwand/Kommunen und Standorte nicht vergleichbar) und eine solche Verpflichtung greife unangemessen in die Planungshoheit der Kommunen ein.

Es kann hier aber nicht genug betont werden, dass die „Kosten" der Siedlungsentwicklung kein neues Tabukriterium für Flächenentwicklung durch die Raumordnung sein wird. Es würde einzig eine sinnvolle Auseinandersetzung im planerischen Abwägungsprozess darstellen! Zudem sollte die Einführung eines regionalplanerischen Grundsatzes gemeinsam mit Gemeinden vorbereitet werden. Hierzu soll die Regionalplanung mit Hilfe einer kommunalen Arbeitsgruppe versuchen, eine praktikable Arbeitshilfe zur Ermittlung der Infrastrukturfolgekosten zu erstellen, um somit die Umsetzung eines regionalplanerischen Grundsatzes vorzubereiten.

## 1.3.1 Großflächige Einzelhandelsbetriebe nur im ASB

**Großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11(3) BauNVO sollen nur noch im Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB) angesiedelt werden können.**

**Bei bestehenden Einzelhandelsbetrieben, welche sich in einem Bereich für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) befinden, ist die Begrenzung auf den Bestand mit allenfalls einer geringfügigen Erweiterungsmöglichkeit über eine flankierende textliche Festsetzung erforderlich, damit emittierende Betriebe in ihren Erweiterungsmöglichkeiten nicht weiter eingeschränkt werden.**

### Begründung

Aufgabe der Regionalplanung ist es, die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Raumordnungsgesetz (ROG)). Dabei ist davon auszugehen, dass nur Betriebe im Sinne des § 11(3) BauNVO einer überörtlichen Betrachtung und Steuerung bedürfen. Betriebe ab dieser Größenordnung haben in der Regel das Potenzial, die Funktionsfähigkeit eines Zentrums und die Versorgungssituation in einer Stadt maßgeblich zu beeinflussen. Darüber hinaus erlaubt das Anknüpfen an die Baunutzungsverordnung, welche die Zulässigkeit solcher Betriebe nur in Kern- oder Sondergebieten vorsieht, klare Vorgaben an die Bauleitplanung.

Aus Sicht der Regionalplanungsbehörde ist es von elementarer Bedeutung solche Einzelhandelsbetriebe dem ASB zuzuordnen. Das entspricht im Prinzip dem derzeitigen Ziel im gültigen Regionalplan (Kap. 1, Ziel 4) sowie der Intention des als Grundsatz fort geltenden § 24a Landesentwicklungsprogramm (LEPro). Voraussichtlich wird auch der neue LEP an diese bekannten Steuerungselemente wieder anknüpfen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass zukünftig im Regionalplan festgelegte GIB ihre wichtige Funktion als Standort für emittierende Betriebe wahrnehmen können und von sensiblen Einzelhandelsnutzungen freigehalten werden.

Vor dem Hintergrund der Bemühungen, soweit möglich, durch die Fortschreibung nur noch GIB darzustellen, die diese Funktion auch wirklich wahrnehmen können (vgl. Leitlinie GIB für Emittenten sichern), ist ein besonderer Umgang mit verbleibenden Einzelhandelsbetrieben in diesen Bereichen angezeigt. Umfangreichere Erweiterungen über die Bestandsgenehmigung hiaus sind zu verhindern, um die Konfliktsituationen nicht weiter zu verschärfen. Darüber hinaus soll es eine Ausnahmeregelung für Neuansiedlungen zugunsten der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen im GIB (GEP Kap. 1.3 Ziel 1) nicht mehr geben, da dies die voranbeschriebenen Bemühungen konterkarieren würde.

Die Informationen der „Bestandsanalyse des Einzelhandels im GIB", welche die Regionalplanungsbehörde in Zusammenarbeit mit den Kommunen Mitte diesen Jahres gesammelt hat, werden dazu dienen, die heutigen Konfliktsituationen in der Planungsregion zu erkennen und bei den kommenden Gesprächen zur Erarbeitung des Planentwurfes in 2012 zu berücksichtigen.

## 1.3.2 Zentrale Versorgungsbereiche stärken

**Großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit zentren- und nahversorgungsrelevantem Kernsortiment sollen nur in zentralen Versorgungsbereichen (ZVB) zulässig sein.**

### Begründung

Neben der Beschränkung der Betriebe auf den ASB ist es erforderlich, darüber hinausgehende textliche Regelungen zum Schutz und zur Entwicklung insbesondere der städtebaulich integrierten Lagen vorzusehen. Bereits die Grundsätze der Raumordnung geben vor, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind (§ 2 (2) Nr. 3 ROG).

Großflächige Betriebe mit einer solchen Sortimentstruktur, dazu gehören nicht nur Nahrungs- und Genussmittel, sondern auch Waren wie Bekleidung, Bücher etc., übernehmen eine wichtige Frequenzbringerfunktion für die Zentren. Hiervon profitieren letztlich alle Betriebe im Umfeld. So ist ein vielfältiges und innerstädtisch gebündeltes Warenangebot gesichert. Es ist daher erforderlich, sie nur im ZVB zuzulassen. Andernfalls würde die Innenstadt in ihrer Funktionsfähigkeit durch Kaufkraftabflüsse zugunsten peripher liegender Betriebe nachhaltig geschädigt. Darüber hinaus ist dann auch sicherzustellen, dass die im ZVB verorteten Betriebe zu keiner schädlichen Beeinträchtigung anderer ZVB führen.

An den Begriff „Zentraler Versorgungsbereich" wurde bereits in der Vergangenheit angeknüpft, um die beschriebene, schützenswerte und integrierte Lage planungsrechtlich zu erfassen. Es handelt sich hierbei um einen räumlich abgrenzbaren Bereich einer Gemeinde, dem auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den Nahbereich hinaus zukommt (Vgl. BVerwG, Az.: 4 C 9.07, 11. Oktober 2007).

Als Lehre aus der Rechtssprechung zum § 24a LEPro („Urteil FOC - Ochtrup" - OVG NRW, Az.: 10 A 1676/08, 30. September 2009) wird, so signalisiert es auch die Landesplanung, bei der Ausgestaltung einer solchen Regelung zukünftig auf den tatsächlich vorhandenen ZVB abzustellen sein. Sieht die Kommune die Notwendigkeit einen ZVB zu erweitern oder neu zu entwickeln, wird diese Absicht über ein vom Rat beschlossenes Einzelhandelskonzept sowie durch bauleitplanerische Maßnahmen zu untermauern sein (bspw. durch Darstellung im Flächennutzungsplan). Es sollten jedoch auch grundsätzliche Kriterien für eine Neudarstellung bestimmt werden, um eine der Funktion eines ZVB's entsprechende Verortung innerhalb des ASB zu gewährleisten.

## 1.3.3 Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment

**Großflächige Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment sollen auch außerhalb von zentralen Versorgungsbereichen angesiedelt werden dürfen. Dabei ist jedoch eine Regelung zur Begrenzung zentrenrelevanter Randsortimente erforderlich, um eine schädliche Beeinträchtigung der Zentren zu verhindern.**

### Begründung

Betriebe, welche sich hinsichtlich ihres Kernsortimentes nicht durch eine erhöhte Bedeutung für die Zentren auszeichnen, sind nicht an die Lage im zentralen Versorgungsbereich gebunden. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Bau-, Garten- oder Möbelmärkte mit im Schwerpunkt nicht-zentrenrelevantem Warenangebot. Diese Warengruppen haben nicht das Potential, schädigende Kaufkraftabflüsse aus den Innenstädten zu verursachen. Aufgrund des höheren Flächenbedarfs fragen solche Betriebe in der Regel ohnehin eher die geringer verdichteten Räume im Stadtgebiet nach. Die Lage im ASB, im Sinne der Leitlinie 1.3.1, bleibt aber auch hier Bedingung.

Weitergehender Steuerungsbedarf besteht bei der Reglementierung möglicher zentrenrelevanter Randsortimente, da diese durchaus einen schädigenden Effekt auf zentrale Versorgungsbereiche haben können. Hierfür sah die bisherige Regelung im § 24a LEPro (3) eine Steuerung über Schwellenwerte vor (Umfang der zentren- und nahversorgungsrelevanten Randsortimente maximal 10 Prozent der Verkaufsfläche, jedoch nicht mehr als 2.500m$^2$). Es fehlten jedoch bislang empirische Untersuchungen, die eine rechtsichere Anwendung von konkreten Zahlenwerten ermöglichen. Um auf solche Weise steuern zu können, muss der Plangeber nachweisen, dass sein Eingriff verhältnismäßig ist und real vorkommenden Verhältnissen entspricht. Die Landesplanung hat auch hier signalisiert, dass sie sich intensiv mit dieser Fragestellung auseinandersetzt. Aus Sicht der Regionalplanungsbehörde ist das erneute Anknüpfen an Schwellenwerte in jedem Falle ein wichtiger Baustein zukünftiger Regelungen.

## 1.3.4 Einzelhandels- und Zentrenkonzepte fördern

**Kommunen sollen angehalten werden, kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte fortzuschreiben und weiterzuentwickeln. Ferner soll eine Regelung angestrebt werden, wonach Vereinbarungen Regionaler Einzelhandelskonzepte besonders zu berücksichtigen sind.**

### Begründung

Einzelhandelskonzepte dienen als informelle Ergänzung zum rechtlichen Instrumentarium dazu, die Struktur und Hierarchie der vorhandenen Zentren im Planungsraum zu erkennen und darauf aufbauend Entwicklungsperspektiven für die Ansiedlung oder Erweiterung von Einzelhandelsbetrieben zu erarbeiten.

Kommunale Einzelhandelskonzepte bleiben dabei, unabhängig von der genauen Ausgestaltung der Regelungen auf landes- oder regionalplanerischer Ebene, auch zukünftig hinsichtlich der zentrenverträglichen Steuerung des Einzelhandels im Stadtgebiet und Sicherstellung der Versorgungssicherheit aller Bevölkerungsgruppen ein wichtiges unterstützendes Instrument für die Bauleitplanung. Neben der Darstellung der zentralen Versorgungsbereiche ist dabei auch die Erarbeitung von ortspezifischen Sortimentslisten bedeutsam, welche unter Berücksichtigung der tatsächlich vor Ort vorhandenen Struktur des Einzelhandels eine Unterscheidung zwischen zentrenrelevantem und nicht-zentrenrelevantem Warenangebot ermöglichen. Die raumordnerische Vorgabe von Leitsortimenten als Orientierungspunkt bei der Erarbeitung solcher Konzepte hält die Regionalplanungsbehörde für wichtig, sie kann aber gegebenenfalls zielführend nur auf Ebene der Landesplanung als einheitliche und landesweite Vorgabe eingesetzt werden.

Die Erarbeitung von regionalen bzw. teilregionalen Einzelhandelskonzepten hat sich in der Praxis als Instrument regionaler Kooperation bewährt. Ein von mehreren Kommunen abgestimmtes Vorgehen und auf Konsens ausgerichtetes Steuern großflächiger Einzelhandelsbetriebe erhöht die Chancen einer verträglichen Verteilung der Standorte im Planungsraum und nutzt auch interkommunale Synergieeffekte. Dies wurde im Rahmen des Runden Tisches Einzelhandel zur Fortschreibung des Regionalplans seitens der verschiedenen Akteure aus der Planungsregion besonders betont.

Deshalb sollten die Vorgaben regionaler Konzepte innerhalb der bauleitplanerischen Abwägung mit besonderem Gewicht berücksichtigt werden.

## 1.3.5 Einzelhandelsagglomerationen entgegenwirken

**Erstmals sollte auch eine Regelung vorgesehen werden, die dem Entstehen, Verfestigen und Erweitern von zentrenschädlichen Einzelhandelsagglomerationen mit zentrenschädigenden Auswirkungen entgegenwirkt.**

### Begründung

Der Begriff Agglomeration beschreibt hier mehrere Einzelhandelsbetriebe in engem räumlichen Zusammenhang, welche einzeln für sich genommen weder großflächig sind, noch durch eine äußerlich in Erscheinung tretende gemeinsame Kooperation und Organisation als Einkaufszentrum einzustufen sind. Diese Fallkonstellation ist nicht durch § 11(3) BauNVO gedeckt, an welchem sich die vorangegangenen Leitlinien orientieren. Gleichwohl kann sie vergleichbare schädliche Auswirkungen entfalten.

In der Vergangenheit haben sich verstärkt Agglomerationsprozesse gezeigt, bei denen mehrere Unternehmen bewusst die gegenseitige räumliche Nähe suchten, um von gemeinsamen Kundenströmen zu profitieren. Dabei sei darauf hingewiesen, dass nicht jede Agglomeration auch zwangsläufig zentrenschädlich ist. Im Schwerpunkt ist von Agglomerationen außerhalb des zentralen Versorgungsbereiches mit einem zentrenrelevanten Warenangebot ein Gefährdungspotenzial für die Innenstädte zu erwarten. In solch einem Fall ist eine Auseinandersetzung und Regelung über die Bauleitplanung angezeigt. Hier ist sowohl das erstmalige Entstehen als auch die Verfestigung oder Erweiterung einer bestehenden Ansammlung von Betrieben in den Blick zu nehmen.

## 1.4.1 GIB für Emittenten sichern

**Die Bereiche für gewerbliche und industrielle Entwicklungen (GIB) sollen der Ansiedlung, Bestandssicherung und Erweiterung emittierender Betriebe dienen. Nicht-störendes Gewerbe soll vorrangig in den Allgemeinen Siedlungsbereichen untergebracht werden. Es darf ausnahmsweise in den GIB angesiedelt werden, um die GIB zu gliedern. Dabei soll den ansässigen Emittenten im GIB ein ausreichender Entwicklungsspielraum verbleiben.**

**Im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplanes soll eine Überprüfung erfolgen, welche aktuellen GIB den Anforderungen der textlichen Zielsetzung nicht mehr entsprechen und zukünftig als ASB dargestellt werden sollten. Die Entscheidung erfolgt in enger Abstimmung mit den Städten und Gemeinden auf Grundlage ihrer Planungsziele.**

**Die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO, von raumbedeutsamen Freizeit- und Verwaltungseinrichtungen o.ä. sensiblen Nutzungen mit einem hohen Publikumsaufkommen soll in den GIB ausgeschlossen sein. Bestehende Betriebe sollen Bestandsschutz genießen.**

**Rücken sensible Nutzungen, wie z.B. Wohnen und Einzelhandel, an einen GIB heran, dann ist von den Städten und Gemeinden im Rahmen der Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung darzulegen, ob den ansässigen Betrieben im GIB ausreichend Entwicklungsspielraum verbleibt. Das gilt auch für bestehende Reserven in den GIB.**

**Grenzen GIB und ASB aneinander, sind die Abstände vorrangig in den ASB, z.B. durch eine entsprechende Gliederung des ASB (Ausweisung von Gewerbegebiet für nicht-störendes Gewerbe im Übergang zum GIB) sicherzustellen.**

### Begründung

Im Siedlungsflächenmonitoring wurde zuletzt zum 01.01.2009 festgestellt (siehe www.brd.nrw.de/regionalrat Sitzungsvorlage vom 10.12.2009, Top 4), dass es in den Plänen (FNPe und Regionalplan) umfangreiche Reserven für Gewerbe gibt. In den Fach- und Planergesprächen wurde der Regionalplanungsbehörde aber immer wieder vermittelt, dass diese Reserven nicht mehr für die Ansiedlung und Erweiterung emittierender Betriebe geeignet seien, weil z.B. Wohnbebauung herangerückt ist oder andere sensible Nutzungen (wie z.B. Wohnen, Einzelhandel oder Verwaltung mit hohem Publikumsaufkommen), die Entwicklungsspielräume für Emittenten in den GIB zu stark einschränken würden. Für eine gute wirtschaftliche Entwicklung seien andere Standorte erforderlich z.B. neue GIB im Freiraum abseits bestehender Siedlungsbereiche, in denen die Betriebe keine Rücksicht nehmen müssen beim Umgang mit gefährlichen Stoffen oder bei ihren Emissionen (Lärm, Abgase etc.).

Um dieser planerische Fehlentwicklung bei den GIB zukünftig frühzeitig entgegen steuern zu können, soll das textliche Ziel für die GIB stärker auf die Belange der emittierenden Betriebe ausgerichtet werden. Zuvor ist es jedoch erforderlich, die zeichnerischen Darstellungen der GIB zu überprüfen. Als GIB sollten zukünftig nur solche Gebiete dargestellt werden, in denen sich Emittenten befinden oder Reserven, die zur Ansiedlung von Emittenten geeignet sind. Befinden sich in einem GIB nur nicht-störendes Gewerbe, Einzelhandel, Freizeitnutzungen und Verwaltungen und gibt es auch keine Reserven, die sich für die Ansiedlung von Emittenten eignen wür-

den, dann sollte der GIB auch als ASB dargestellt werden. Es sei denn, die Städte und Gemeinden verfolgen das Planungsziel GIB, was aber auch eine Festlegung der GIB-fremden Nutzungen auf den Bestandsschutz zur Folge hätte. Entwicklungsspielraum hätte dann nur das nicht-störende Gewerbe, welches ja in den GIB weiterhin zulässig ist. Die Fortschreibung des Regionalplanes soll genutzt werden, um die Planungsziele für die GIB zu überprüfen, um zukünftig die Zahl der Regionalplanänderungen (GIB in ASB) stark zu reduzieren. Diese Regionalplanänderungen sollten auch frühzeitig erfolgen, wenn der Strukturwandel in einem GIB einsetzt und nicht wie z. Zt., wenn er fast abgeschlossen ist. Nur so kann die Regionalplanung das Ziel erfüllen, ein bedarfsgerechtes Angebot an Flächen für die Wirtschaft bereitzustellen.

In den letzten Jahren sind die Anforderungen bei den Abstandsregelungen von Industrie und sensiblen Nutzungen gestiegen. Das Bundesimissionsschutzgesetz (§50) und die Seveso-II-Richtlinie der EU fordern, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen einander so zuzuordnen sind, dass schädliche Umwelteinwirkungen und durch Unfälle hervorgerufene Auswirkungen auf schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. Zwar sind die Möglichkeiten der Regionalplanung begrenzt und Regelungen im Detail können erst auf Ebene der Bauleitplanung und im Genehmigungsverfahren nach dem Bau- oder Immissionsschutzrecht getroffen werden, es ist aber zwingendes Interesse der Regionalplanung, mögliche Konflikte frühzeitig zu erkennen und v.a. die Reserven in den GIB auch für die Ansiedlung emittierender Betriebe zu sichern. Darum soll die Ansiedlung sensibler Nutzungen in den GIB zukünftig ausgeschlossen werden. Die heutige Ausnahme für Brachflächen wird gestrichen. Bestehende GIB-fremde Betriebe haben Bestandsschutz. Da davon ausgegangen werden kann, dass nur noch solche GIB in der Darstellung verbleiben, bei denen sich die Städte und Gemeinden bewusst für das Planungsziel GIB entschieden haben, dürfte der Bestandsschutz bestehender Betriebe genügen.

Rücken sensible Nutzungen an einen GIB heran, dann sollen zukünftig die Konsequenzen für den GIB und seine Reserven von den Städten und Gemeinden in die planerische Abwägung bei der Anpassung an die Ziele der Raumordnung eingestellt werden. Als Orientierung könnte eine Entfernung von bis zu 1.500 m dienen, welche

zum einen der maximale Abstand nach Abstandserlass NRW und zum anderen der maximale Abstand gem. dem Leitfaden der Störfallkommission (KAS-18) hinsichtlich der Achtungsabstände von Betriebsbereichen zu schutzbedürftigen Gebieten ist. Das regionalplanerische Interesse gilt dabei v.a. den noch verbleibenden Reserven in den GIB. Die Abstandsproblematik bei bestehenden Emittenten dürfte hinreichend über das Immissionsschutzrecht gelöst sein.

Der Abstand zwischen GIB und ASB-Nutzungen bzw. ein ggf. entstehender Konflikt durch FNP-Änderungen an der Grenze von GIB und ASB, soll zukünftig im ASB geregelt werden. Das Nutzungsspektrum im ASB bietet viel mehr Spielraum (z.B. durch die Ansiedlung von nicht störendem Gewerbe), um den Abstandskonflikt lösen zu können.

## 1.4.2 Überregional bedeutsame Standorte für emittierendes, flächenintensives Gewerbe vorhalten

**Für Industrie- und Gewerbeansiedlungen mit besonderen Standortanforderungen sollen in der Planungsregion einige wenige Standorte vorgehalten werden. Sie sollen als Vorranggebiete (ohne die Wirkung von Eignungsgebieten) dargestellt werden. In einem textlichen Ziel sollen die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der einzelnen geplanten GIB formuliert werden.**

**Die überregional bedeutsamen GIB sollen der Ansiedlung und Sicherung von Unternehmen mit besonderen Standortanforderungen (Flächenbedarf der Einzelansiedlung >10 ha, industrielle Prägung, hohes Emissionsaufkommen) dienen.**

**Die Standortbedingungen ergeben sich aus den geplanten Nutzungen. Unter bestimmten Voraussetzungen können auch Neuansätze von GIB im Freiraum geplant werden. Die Standorte sollen auf Grundlage eines regionalen Gewerbeflächenkonzeptes und in interkommunaler Zusammenarbeit entwickelt werden.**

### Begründung

In der Fortschreibung des Regionalplanes soll geprüft werden, ob es einen Bedarf an Gewerbe- und Industrieflächen zur Ansiedlung von flächenintensiven, emittierenden Großvorhaben aus dem Bereich Industrie und Logistik gibt. Dieser Wunsch wurde in den Planergesprächen und am runden Tisch von Vertretern der Region geäußert. Wird ein Bedarf festgestellt, dann sollen einige wenige Standorte verteilt in der Planungsregion als Vorranggebiete für die Ansiedlung entsprechender Vorhaben dargestellt werden. Diese neuen GIB sollen nicht der Ansiedlung von wenig/nicht störendem Gewerbe oder kleineren Ansiedlungsvorhaben dienen, da für diese ausreichend Entwicklungsraum in den „normalen" GIB und ASB gibt. In einem textlichen Ziel sollen die Voraussetzungen zur Ansiedlung festgelegt werden. Das Vorranggebiet soll nicht die Wirkung eines Eignungsgebietes bekommen, da eine gewerbliche Ansiedlung der vorgesehen Art auch woanders möglich sein soll.

Grundsätzlich werden die Bedarfe für neue Gewerbe- und Industrieflächen auf Basis der neuen Bedarfsberechnungsmethode für NRW und des Siedlungsmonitorings (Daten zum 01.01.2012) ermittelt (zum allgemeinen Vorgehen bei der „bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung": siehe gleichnamige Leitlinie). Sobald ein Überblick über bestehende Reserven vorliegt, erfolgt eine qualitative Bedarfsprüfung, die sich

mit den besonderen Anforderungen von flächenintensiven, emittierenden Unternehmen aus dem Bereich Industrie und Logistik befassen wird. Gemeinsam mit den Städten und Gemeinden sollen auf Basis der ermittelten Bedarfe und der Planungsziele der Städte und Gemeinden Standorte identifiziert werden, die eine besonders gute Eignung für die Ansiedlung solcher Unternehmen bieten und die genannten Voraussetzungen erfüllen. Aus der Bedarfs- und Standortplanung werden sich dann auch geeignete Größen für die neuen zweckgebundenen GIB ergeben.

Analog zu den landesbedeutsamen Industrie- und Gewerbestandorten im Landesentwicklungsplan sollen die neuen GIB der Ansiedlung und Erweiterung von flächenintensiven Großvorhaben dienen, die aufgrund ihrer Gröβe (z.B. > 10 ha im Endausbau der einzelnen Ansiedlung) bereits überregional bedeutsam sind und die besondere Abstandserfordernisse aufweisen (z.B. aufgrund von Dreischichtbetrieb, Nachtverkehr u.a. Emissionen). Da es sich, wie das Siedlungsmonitoring zum 01.01.2009 zeigt, um vergleichsweise seltene Ansiedlungen handelt, soll ihre Anzahl begrenzt sein (4-5 Standorte in der Planungsregion).

Eine Voraussetzung für die Entwicklung dieser GIB ist die interkommunale Zusammenarbeit. Dies hat verschiedene Gründe: Die Entwicklung soll auf wenige Standorte konzentriert werden, um den Eingriff in Natur und Landschaft möglichst gering zu halten. Die Ansiedlungen sind flächenintensiv und damit i.d.R. regional bedeutsam in ihren Auswirkungen auf den Freiraum, das Verkehrsaufkommen, aber auch auf das Arbeitsplatzangebot. Aktuelle Leuchtturmprojekte bewegen sich in Größendimensionen, die eine einzelne Kommune kaum bewältigen kann (z.B. Erschließungs-/Infrastrukturkosten). Darum sollten nicht nur die Belegenheitskommunen, sondern auch von der Entwicklung berührte Nachbarkommunen in der Standortentwicklung eingebunden sein.

Die neuen GIB sollen sich in Arrondierung der bestehenden Siedlungsbereiche befinden, um eine unnötige Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden und den Eingriff in Natur und Landschaft möglichst gering zu halten. Sie sollen in der Nähe bestehender Infrastruktureinrichtungen und eines ausreichenden Arbeitskräftepotenziales liegen. Ausnahmsweise können auch isoliert im Freiraum gelegene Standorte entwickelt werden, wenn es keine Alternative gibt. In diesem Fall muss im regionalen Gewerbeflächenkonzept dargelegt werden, warum Alternativstandorte in Zuordnung zu den bestehenden Siedlungsbereichen nicht entwickelt werden können bzw. warum die besonderen Standortanforderungen der geplanten Betriebe einen „isolierten" Standort erfordern.

Da es sich um einige wenige Standorte handeln soll, sollen die geplanten GIB sehr gute Standortvoraussetzungen aufweisen: d.h. es muss sich um Freiraum ohne besondere Schutzziele handeln und die Standorte sollen sehr gute Verkehrsanbindungen aufweisen (mindestens bimodal). Eine Anbindung alleine über die Straße ist nicht ausreichend, um einen überregional bedeutsamen Standort entwickeln zu können, insbesondere wenn es sich um einen Neuansatz im Freiraum handelt.

Die Feststellung der Standorteignung und die Alternativenprüfung sollen in einem regionalen Gewerbeflächenkonzept erfolgen. Dieses soll durch die Belegenheitskommune/n in enger Abstimmung mit den Nachbarkommunen, den Fachbehörden und der Regionalplanungsbehörde erarbeitet werden. In dem Konzept soll ebenfalls die Struktur des geplanten GIB (angestrebte Ansiedlungen, Baustufen u.ä.) dargelegt werden. Die Gewerbeflächenpotenziale, die an den überregional bedeutsamen Standorten entstehen, werden in die regionale Bedarfsberechnung einbezogen. D.h. sie werden nicht der einzelnen Belegenheitskommune, sondern auf Ebene der Kreise und der angrenzenden kreisfreien Städte der gesamten berührten Region angerechnet. Die Prüfung soll im Rahmen des regionalen Gewerbeflächenkonzeptes erfolgen.

## 1.5.1 Raumbedeutsame Brachflächen

**Für raumbedeutsame Brachflächen soll durch die Belegenheitskommune in Zusammenarbeit mit der Regionalplanungsbehörde, den Fachbehörden und ggf. betroffenen Nachbargemeinden ein regionales Entwicklungskonzept erarbeitet werden. Raumbedeutsame Brachflächen sind i.d.R. größer als 10 ha und beeinflussen aufgrund ihres großen Flächenpotenzials möglicherweise das regionale Gleichgewicht bei der Flächenentwicklung. Im Einzelfall können auch kleinere Brachflächen raumbedeutsam sein, wenn sensible Nachfolgenutzungen geplant sind.**

### Begründung

Sehr große Brachflächen beeinflussen mit ihrem Flächenpotenzial möglicherweise nicht nur die Belegenheitskommune, sondern auch Nachbarkommunen (z.B. wenn umfangreiche Wohnbau- oder Gewerbeflächenpotenziale entstehen). Kleinere Brachflächen können im Einzelfall eine regionale Bedeutung haben, wenn z.B. eine besondere Nachnutzung geplant ist. Die Raumbedeutsamkeit müsste in den Planverfahren frühzeitig geklärt werden. Auch können Konkurrenzen in der Region entstehen, wenn eine Stadt/Gemeinde sich bemüht, eine gewerbliche Brache zu entwickeln und zeitgleich die Nachbargemeinde ein Baugebiet auf der grünen Wiese plant, das preiswerter angeboten werden kann. In vielen Fällen sind regional tragfähige Lösungen nur in Zusammenarbeit mit den Fachbehörden, der Regionalplanungsbehörde und ggf. den angrenzenden Nachbarkommunen zu finden. Es sollte darum frühzeitig durch die Belegenheitskommune die Entwicklung eines regionalen Entwicklungskonzeptes für die Brachfläche angestoßen werden, an der alle betroffenen Akteure beteiligt sein sollten. Das Konzept kann auch von Dritten erarbeitet werden. Die Regionalplanungsbehörde kann diesen Prozess bei Bedarf intensiv unterstützen. Es kann auch sinnvoll sein, Brachen in einem Flächenpool gemeinsam zu erfassen und ihre Entwicklung in einem Zusammenhang zu sehen. Erste Erfahrungen mit Poollösungen werden z.Zt. mit dem Flächenpool NRW gemacht. Ziel solcher Poolansätze ist es, einen Ausgleich zwischen den Brachen zu finden, die unterschiedliche Entwicklungspotenziale bieten. Wie eine solche Poollösung im Einzelfall aussehen kann, könnte ein weiterer Aspekt der regionalen Entwicklungskonzepte sein.

Die Potenziale, die auf diesen Flächen bestehen, werden erst in die Bedarfsberechnung einbezogen, wenn das Entwicklungskonzept aufgestellt und die Verfügbarkeit absehbar ist. Besteht kein Bedarf an großen neuen Wohnbau- oder Gewerbeflächen in der Region, kann ein Tausch erforderlich werden, um das regionale Gleichgewicht nicht zu gefährden. D.h. bestehende – gleichartige – Reserven (z.B. Wohnbau- oder gewerbliche Bauflächen) in den Flächennutzungsplänen müssten aufgehoben werden, wenn in der Summe zu viele Bauflächen auf den Markt kommen könnten und so das regionale „Gleichgewicht" gefährdet werden könnte (z.B. wenn die Nachfrage nicht ausreicht, um beide Baugebiete zu füllen). Voraussetzung ist aber, dass geeignete Tauschflächen vorhanden sind. Das wird im Einzelfall geprüft.

## 1.5.2 Konversionsflächen – Zeit für gute Nutzungskonzepte geben

**Bei der Fortschreibung des Regionalplans soll ein neues textliches Ziel für militärische Konversionsstandorte formuliert werden. In diesem soll klargestellt werden, dass eine Einzelfallentscheidung für den jeweiligen Konversionsstandort getroffen werden soll, wenn die Planungen zu Nachfolgenutzungen ausreichend konkretisiert sind. Es sollen zudem Kriterien formuliert werden, welche bei einer solchen Einzelfallentscheidung berücksichtigt werden sollen. Welche Kriterien dies sind, ist im weiteren Verfahren heraus zu arbeiten.**

### Begründung

Das Thema Konversionsflächen hat einen unmittelbaren Bezug zur Leitlinie Brachflächen. Im Unterschied zu den „normalen" Brachflächen (welche meist im bzw. am Rande des Siedlungsraum liegen), sind militärische Konversionsflächen wegen ihrer ehemaligen Nutzung häufig im Freiraum lokalisiert. Die Nachnutzung von baulich geprägten ehemaligen militärischen Flächen ist vor dem Hintergrund der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme jedoch ein Thema.

In der Planungsregion gibt es Konversionsstandorte mit einer Gesamtfläche von mehr als 1.200 ha. Für einen Teil davon muss zukünftig eine neue Nutzung gefunden werden. Perspektivisch ist mit weiteren Flächen zu rechnen.

Wie die Brachflächen muss auch ein Konversionsstandort ein Potenzial besitzen. Dieses Potenzial zu erkennen und zu nutzen ist in erster Linie Aufgabe der Stadtentwicklung bzw. der Bauleitplanung. Die Regionalplanung kann diesen Prozess unterstützen, indem sie über den Vorrang „Innen- vor Außenentwicklung" einen Anreiz gibt, das quantitative und qualitative Brachflächenpotenzial zu prüfen und indem sie das regionale Gleichgewicht bei der Flächenentwicklung im Blick hat.

Bei einigen im Freiraum liegenden Standorten ohne nennenswerte verkehrliche Erschließung und mit geringer oder ohne bauliche Vornutzung, liegt auf den ersten Blick ein Rückbau und die Wiederherstellung des Freiraumes als Nachnutzung nahe. Unter Umständen wären auch Außenbereichsnutzungen, wie z.B. für erneuerbare Energien, denkbar.

Die vorgeschlagene Vorgehensweise wird dieser Tatsache ebenso gerecht, wie der, dass die Entwicklung von Nutzungskonzepten für Konversionsstandorte erfahrungsgemäß mehrere Jahre dauert. In dieser Zeit ändern sich die Nutzungsideen u.U. auch noch.

Bei den Standorten, bei denen die Nachnutzung klar ist, wird im Rahmen der Fortschreibung über die entsprechenden zeichnerischen Darstellungen im Regionalplan gesprochen werden müssen. Bei Flächen, bei denen die Nutzungskonzepte noch in Erarbeitung sind, bleiben bei der vorgeschlagenen Vorgehensweise noch alle Optionen offen. Eine Liste der „verbleibenden" Konversionsstandorte in den Erläuterungen macht transparent, welche Standorte in der Region existieren und ein Potential für Nachnutzungen und damit insbesondere zum „Flächensparen" bieten.

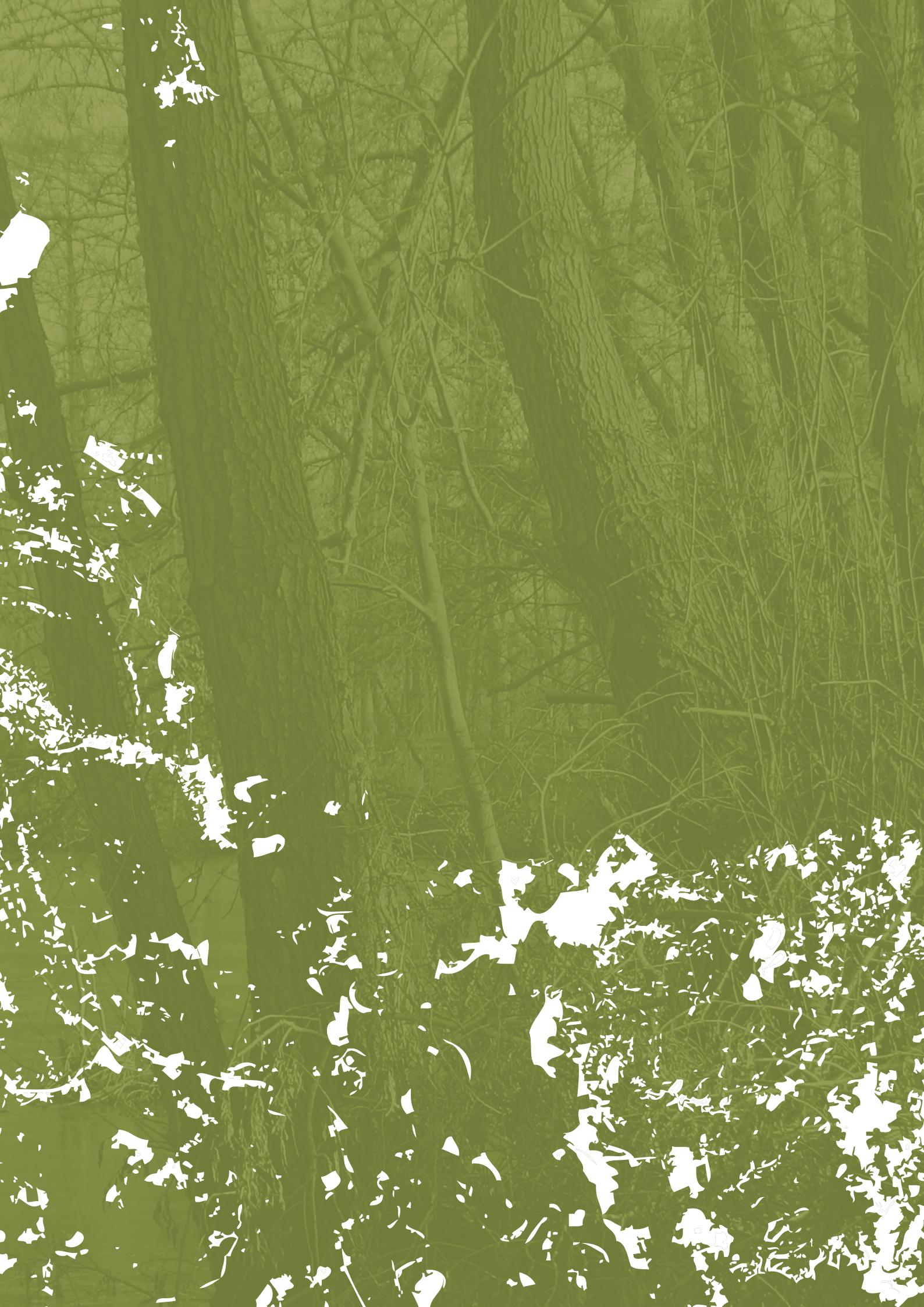
Die Leitlinien: „Innen- vor Außenentwicklung" und „Regional bedeutsame Brachflächen (>10 ha)" wären auch auf die Konversionsstandorte anzuwenden.

# 2 FREIRAUM

# FREIRAUM

## *LEITLINIEN*


2.1 Freiraum allgemein
2.2 Kulturlandschaft
2.3 Klimawandel
2.4 Energie
2.5 Wasser
2.6 Agrobusiness
2.7 Nichtenergetische Bodenschätze



## 2.1.1 Den Freiraum nachhaltig und zielgerichtet schützen!

**Das Instrumentarium des gültigen Regionalplans (GEP 99) hat sich für den Freiraum bislang im Wesentlichen bewährt und soll daher im Kern beibehalten werden. Neben eigenständigen regionalplanerischen Inhalten stellt der Regionalplan regionale Erfordernisse und Maßnahmen dar – zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Landschaftsrahmenplan und zur Sicherung des Waldes als forstlicher Rahmenplan. Anlässlich der Fortschreibung des Regionalplanes sollen die derzeitigen textlichen Regelungen für die Freiraumbereiche und -funktionen überprüft und die Formulierungen dort überarbeitet werden, wo dies hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit und in Bezug auf ihre Umsetzbarkeit geboten ist.**

### Begründung

#### Bewährte Freiraumdarstellungen beibehalten!

Mit der zeichnerischen Darstellung des Freiraums (Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche, Wald, Oberflächengewässer) und konkreter Freiraumfunktionen (u.a. BSN, BSLE, RGZ) sowie den ergänzenden textlichen Zielen und Grundsätzen soll der Regionalplan auch zukünftig dazu beitragen, die räumlichen Voraussetzungen für die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zu sichern und die biologische Vielfalt zu erhalten. Dies schließt gleichzeitig redaktionelle Korrekturen und Ergänzungen der Darstellungen und der Abgrenzungskriterien nicht aus.

Zusätzlich hat der Regionalplan in seiner Funktion als Landschaftsrahmenplan die regionalen Erfordernisse zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege darzustellen. Dies umfasst insbesondere die Grundlagen für die nachfolgende Landschaftsplanung, die Erfordernisse des Biotopverbundes, sowie die vorsorgende Berücksichtigung erforderlicher Kompensation – auch durch Entwicklung von Projekten zur Sicherung des Biotopverbundes auf regionaler Ebene.

#### Freiraum entwickeln und den Freiraumzusammenhang planerisch berücksichtigen!

Ergänzend zur Beibehaltung der bewährten Freiraumdarstellungen könnte ein neuer Ansatz verfolgt werden: Können der Freiraumzusammenhang und die Wertigkeit von Bodenfunktionen als übergreifende Kriterien für die Beurteilung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen in Freiraumbereichen vorgesehen werden? In Bezug auf den Erhalt regionalbedeutsamer unzerschnittener verkehrsarmer Räume und den Erhalt besonders wertvoller Böden soll geprüft werden, ob und wie diese für den Freiraum besonders wertbestimmenden Merkmale zukünftig stärker planerisch berücksichtigt werden können.

Grundlage für den Schutz des Freiraums im gültigen Regionalplan (GEP 99) ist das (beizubehaltende) Ziel der Sicherung eines zusammenhängenden Regionalen Freiraumsystems. Bezogen auf den Freiraumzusammenhang könnte u.a. auf Grundlage des derzeit noch ausstehenden Fachbeitrags des LANUV aufgezeigt werden, wo in der Region regional bedeutsame großräumige zusammenhängende Freiräume vorhanden sind, in denen die natürlichen Lebensgrundlagen im Vergleich zu verinselten Freiflächen durch Nutzungen deutlich geringer beeinflusst werden. Inwieweit dies seinen Niederschlag in Erläuterungskarten, textlichen oder zeichnerischen Darstellungen finden kann, muss anhand der Ergebnisse zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden. Dies gilt auch für die Überlegung, anhand von wertgebenden

Kriterien naturräumlich „sensible Bereiche“ zu definieren, hinsichtlich derer in Bezug auf Auswirkungen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen besondere Anforderungen zu stellen sind. Um die Reichweite einer solchen Regelung darlegen zu können, sollen die Kriterien im weiteren Fortschreibungsverfahren präzisiert und anhand von Beispieldarstellungen veranschaulicht werden.

**Ein Beispiel für den Überarbeitungsbedarf bestehender Formulierungen: Landwirtschaftliche Nutzflächen erhalten – Naturraumverträgliche Landwirtschaft sichern**

Hinsichtlich der Regelungen zum Aspekt Landwirtschaft wird konkreter Überarbeitungsbedarf gesehen. Der Regionalplan sollte schützende Vorbehalte hinsichtlich der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen durch noch zu erarbeitenden Kriterien definieren.

Zielrichtung im Regionalplan sollte es sein, landwirtschaftliche Nutzflächen als Grundlage einer flächengebundenen und an den natürlichen Bodenbedingungen orientierten naturraumverträglichen landwirtschaftlichen Erzeugung zu erhalten. Bei der Überarbeitung des bisherigen Ziels zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen sollen hierzu zeitgemäße und rechtssichere Formulierungen vorgesehen werden.

Die Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereiche umfassen laut DVO LPLG „überwiegend Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung, die aus agrarwirtschaftlichen oder ökologischen Gründen zur erhalten und zu entwickeln sind“ und besitzen die Eigenschaft von Vorbehaltsgebieten. Sie stellen die räumlichen Schwerpunkte der landwirtschaftlichen Produktion dar. Sofern sie nicht mit weiteren Freiraumdarstellungen belegt sind, gelten sie in der Regel als „konfliktarme Räume“, in denen raumbedeutsamen Projekten und Maßnahmen in der Regel kaum Restriktionen entgegen stehen. Hier sind die Vorgaben des Raumordnungsgesetzes zu berücksichtigen, dass für die Landwirtschaft die räumlichen Voraussetzungen für die Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion und den Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (gem. § 2, Abs. 2 Nr. 4 bzw. Nr. 5 ROG) erhalten bleiben sollen und langfristig zu sichern sind.

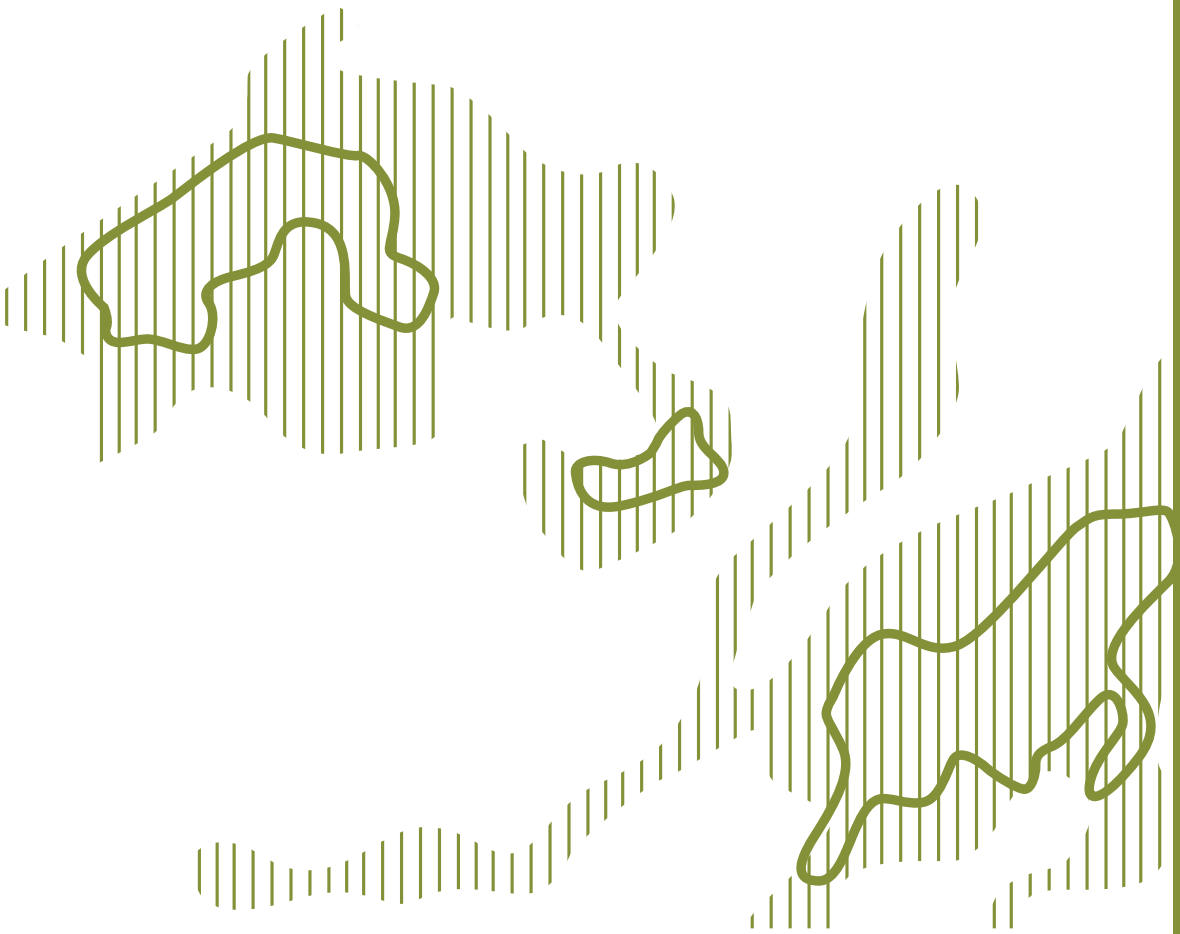
## 2.1.2 Freiraummonitoring

**Für den Regionalplan sollen Regelungen für ein Freiraummonitoring erarbeitet und entsprechende Inhalte konkretisiert werden, dessen Ergebnisse zukünftig bei der Beurteilung freiraumgebundener Nutzungen und der Entwicklung des Freiraums als ergänzende Planungsgrundlage berücksichtigt werden sollen.**

### Begründung

Mit dem Rohstoff-, dem Siedlungsflächen- und dem Energiemonitoring sowie dem Monitoring zum großflächigen Einzelhandel wurden im Rahmen des „*Rhein**blick**“ in den vergangenen Jahren bereits wichtige Bausteine des regionalen Monitorings vorgelegt. Dieses Instrument sollte zukünftig auch für die systematische Beobachtung und Steuerung der Entwicklung des Freiraums weiter entwickelt und genutzt werden.

Mit einem auch qualitativ auszuwertenden Freiraummonitoring könnte eine Grundlage geschaffen werden, um konkrete Planungen und Projekte hinsichtlich ihrer Raumbedeutsamkeit und ihrer Auswirkungen im Zusammenhang mit anderen Planungen und Projekten künftig noch besser beurteilen zu können. Dies gilt sowohl für regionalplanerisch relevante und damit darzustellende Projekte als auch für Bauleitplanverfahren von kleineren Einzelprojekten im Freiraum (wie Sondergebiete für Freizeit- und Erholungsanlagen u.a.). Zwar können derzeit die konkreten Inhalte des Freiraummonitorings noch nicht abschließend benannt werden. Trotzdem erscheint es sinnvoll, ein Freiraummonitoring konzeptionell und planerisch zu berücksichtigen und entsprechende Regelungen im Sinne eines weiter zu verbessernden Planungskonzeptes hierzu im zukünftigen Regionalplan aufzunehmen.



## 2.2.1 Die Region in den Köpfen der Akteure suchen – Kulturlandschaftliche Leitbilder für Teilregionen entwickeln!

**In vier Teilregionen unserer Planungsregion sollen visuelle Zukunftsvorstellungen für die Kulturlandschaft entwickelt werden. Die Regionalplanung soll gemeinsam mit beteiligten Akteuren die Region und ihre Vernetzungen erfahren und erleben. Die Analyse der Kulturlandschaft kann die Fragen beantworten, was unsere Region ausmacht, wie und wo sie erlebt wird und welche Vorstellungen innerhalb und außerhalb mit dieser Region verbunden werden.**

### Begründung

Mit dem Motto „REGIONAL zusammen WACHSEN" hat der Regionalrat ein Grundanliegen aufgegriffen: Sich als Region fühlen und gemeinsam qualitativ wachsen. Die Region ist keine homogene Region und verfügt nicht über eine allgemein bekannte „regionale Identität" wie bspw. das Münsterland. Deutlich wird dies, wenn man einen Namen für unsere Planungsregion sucht. Ein Identitätsverständnis über die Kommunalgrenzen hinaus wäre in unserer Region förderlich und wünschenswert. Ein kommunikativer Zugang zu Kulturlandschaft eröffnet hier auf einer sehr konfliktarmen Ebene die Beantwortung der Fragen, was unsere Region ausmacht, wie und wo sie erlebt wird und welche Vorstellungen innen und außen mit dieser Region verbunden werden.

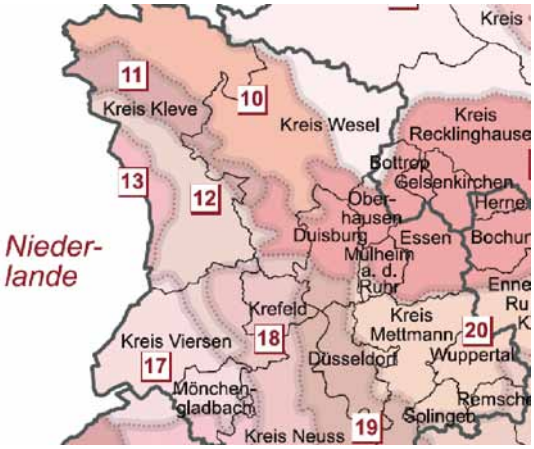
Kulturlandschaft ist eine durch menschliches Handeln veränderte Landschaft. Das Begriffsverständnis reicht von ästhetisch ansprechenden, qualitätsvollen Landschaften mit naturschutzwürdigem Schutzstatus bis hin zu Landschaften mit gewöhnlichem Charakter und alltäglichen Qualitäten. Kulturlandschaft ist etwas Dynamisches, für dessen Verständnis die erhaltenen Bau-, Boden- und Naturdenkmäler einschließlich der jeweiligen Umgebung, die Relikte historischer Landnutzungen und Wegenetze sowie Sichtbeziehungen herangezogen werden müssen. In der Gesamtheit dieses räumlichen Inventars kann Kulturlandschaft wahrgenommen werden.

Nach den übergeordneten raumordnerischen Vorgaben sollen die Vielfalt der Kulturlandschaften und des raumbedeutsamen kulturellen Erbes im besiedelten und unbesiedelten Raum erhalten und gestaltet werden. Um diesem sehr umfänglichen Gedanken näher zu kommen, soll die Regionalplanung kulturlandschaftliche Leitbilder zur Erhaltung und Entwicklung ihrer prägenden Merkmale im Regionalplanaufstellungsprozess erarbeiten. Grundlage für die Leitbildentwicklung stellt das Gutachten „Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen – Grundlagen und Empfehlungen für die Landesplanung" dar.

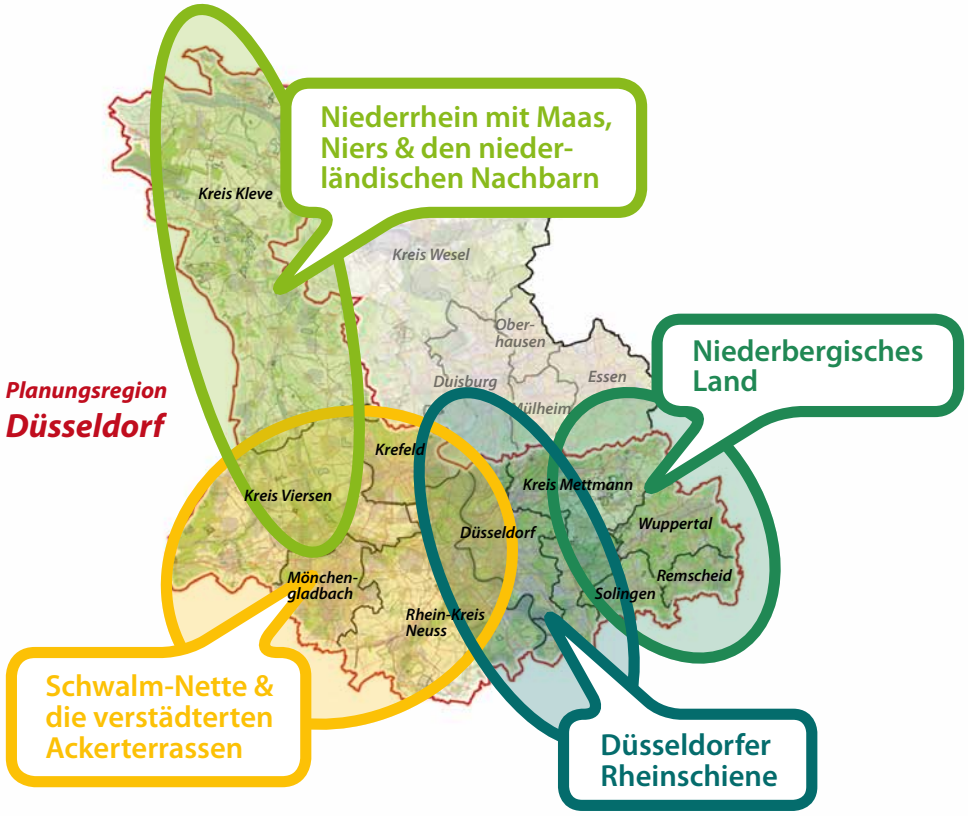
Dieser „Fachbeitrag" zum neuen LEP, der von den Landschaftsverbänden erarbeitet worden ist, enthält eine analytische Aufteilung des Landes in 32 Kulturlandschaften, eine systematische Beschreibung dieser Kulturlandschaften, eine bewertende Auswahl von (landes-)bedeutsamen Kulturlandschaftsbereichen sowie Empfehlungen zur Formulierung von Leitbildern, Pflege- und Entwicklungszielen.

In der Düsseldorfer Planungsregion befinden sich acht Kulturlandschaften (Kl 10-13 & 17-20). Für die Erarbeitung der Leitbilder besteht nun die Idee, diese acht Kulturlandschaften und deren „kulturlandschaftliches Inventar" mit den Regionalen Akteuren zu „überprüfen". Sehen die Akteure vor Ort auch diese teilregionalen Einheiten? Oder sehen sie ihre Kulturlandschaften in ganz anderen Ausprägungen? Und vor allem, wie sieht diese Kulturlandschaft 2030 aus?

| | |
|---|---|
| KL 10 | Unterer Niederrhein |
| KL 11 | Niederrheinische Höhen |
| KL 12 | Niersniederung |
| KL 13 | Maasterrassen |
| KL 17 | Schwalm-Nette |
| KL 18 | Krefeld – Grevenbroicher Ackerterrassen |
| KL 19 | Rheinschiene |
| KL 20 | Niederbergisch-Märkisches Land |




Die Unterteilung in acht Teilräume ist sehr kleinteilig. Deshalb bietet sich eine Zusammenfassung von mehreren Kulturlandschaften an. Diese Abgrenzung ist relativ offen; eine erste Visualisierung und Benennung könnte so aussehen:




Für diese Teilräume soll in Workshops erarbeitet werden, was das Gemeinsame im Raum ist, was diese (Teil-)Region verbindet und was sie nach außen besonders macht. Es geht nicht darum, Dinge restriktiv festzuschreiben, sondern herauszuarbeiten, welche Raummerkmale und die Kombination derer auf einer regionalen Ebene identitätsstiftend sind. Wichtig ist zudem, dass Belange der kulturlandschaftlichen Betrachtung im formellen Verfahren – wie andere Belange auch – in die Abwägung mit anderen Raumansprüchen eingestellt werden müssen.

## 2.3.1 Klimaschutz – eine Querschnittsaufgabe

**Die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes – d.h. Beiträge zur Begrenzung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre – sind eine zentrale Querschnittsaufgabe im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans. Sie sind bei allen relevanten Festlegungen mitzudenken. Neue graphische Darstellungskategorien speziell aus diesem Grund sollen jedoch nicht vorgesehen werden, sondern allenfalls allgemeine textliche Ausführungen.**

### Begründung

Klimaschutzrelevant sind vielfältige regionalplanerische Festlegungen, wie z.B. die Grundzüge von Siedlungs- und Verkehrsstrukturen, Festlegungen im Energiebereich oder auch Festlegungen zum Wald.

Klimaschutz ist dabei aber regelmäßig nur ein – ggf. sehr wichtiger – Aspekt bei entsprechenden Planungsentscheidungen. So tragen z.B. Bereichsdarstellungen für die Windenergie auch zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung bei und sind insoweit u.a. auch ökonomisch motiviert. Daher geht es regelmäßig nicht um Festlegungen speziell zum Klimaschutz, sondern um die Einbeziehung des Klimaschutzgedankens bei Entscheidungen über regionalplanerische Festlegungen. In diesem Sinne formuliert auch § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 S. 7 ROG: „Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen."

## 2.3.2 Klimaanpassung – Unvermeidbares mitdenken

**Die räumlichen Erfordernisse der Anpassung an die Folgen des Klimawandels sind bei textlichen und graphischen Festlegungen in den Bereichen Siedlung und Freiraum jeweils mitzubedenken. Neue graphische Darstellungskategorien speziell zur Klimaanpassung sollen jedoch nicht vorgesehen werden, sondern allenfalls allgemeine textliche Ausführungen.**

### Begründung

Der Klimawandel lässt sich begrenzen, aber nicht mehr ganz vermeiden. Dem muss sich die Planung stellen. Relevant im Hinblick auf die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels (z.B. Hitzeereignisse oder Veränderungen von Niederschlagsmustern) sind dabei viele regionalplanerische Festlegungen. Zu nennen sind hier z.B. die Grundzüge von Siedlungs- und Verkehrsstrukturen oder auch Festlegungen zum Wald oder Hochwasserschutz (inkl. Versiegelungsvermeidung). Im Einzelfall kann es z.B. sein, dass man an einem Standort auf eine Innenverdichtung verzichtet, um eine Frischluftschneise im Sinne des Schutzes vor zunehmender Sommerhitze zu erhalten.

Klimaanpassung ist dabei aber regelmäßig nur ein – ggf. sehr wichtiger – Aspekt bei entsprechenden Planungsentscheidungen. So kann der Klimawandel dazu führen, dass Hochwasserschutzdarstellungen überdacht werden müssen, aber Hochwasserschutz wäre auch zu betreiben, wenn es keinen Klimawandel geben würde. Daher geht es regelmäßig nicht um graphische Darstellungen speziell zur Klimaanpassung, sondern um die Einbeziehung des Klimaschutzgedankens bei Entscheidungen über regionalplanerische Festlegungen. Unberührt bleibt davon im Übrigen die Zweckmäßigkeit, das Bewusstsein für die raumrelevanten Folgen des Klimawandels auch im Hinblick auf Vorhaben anderer Planungsträger seitens der Regionalplanung zu fördern.

## 2.4.1 Energieversorgung – Zukunftsfähiges Handeln gefragt

**Der Regionalplan soll im Rahmen der raumordnerischen Handlungsmöglichkeiten dazu beitragen, dass eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung erreicht wird. Er soll ferner einen raumbezogenen Beitrag dazu leisten, dass Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den globalen Klimaschutz und die Verminderung der Treibhausgase erreicht werden. Dabei soll er dazu beitragen, dass der Anteil erneuerbarer Energieträger an der Energieversorgung und die Effizienz der Ausnutzung von Energieträgern wesentlich gesteigert werden. Dabei sind sowohl die hiesigen energetischen Potenziale als auch die Restriktionen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung angemessen zu berücksichtigen. In den Blick zu nehmen sind ferner die ökonomischen Chancen, die sich gerade für den ländlichen Raum durch die absehbaren Veränderungen im bundesdeutschen Energiesystem ergeben, aber auch die Belange der Energieabnehmer insb. in der Wirtschaft.**

### Begründung

Welche Aufgaben der Raumordnung im Bereich Energie und Klimaschutz zukommen, ergibt sich in Grundzügen bereits aus Grundsätzen in § 2 ROG: Danach soll den räumlichen Erfordernissen einer kostengünstigen, sicheren und umweltverträglichen Energieversorgung Rechnung getragen werden (Abs. 4). Ferner wird gefordert, dass den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen ist, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei seien die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen (Abs. 6).

Die obige Leitlinie gibt in diesem Sinne vor, dass die Regionalplanung sich diesen Vorgaben des ROG im Rahmen der hiesigen räumlichen Möglichkeiten stellt. Es spricht hierbei vieles für die Annahme, dass die im Plangebiet vorhandene Netzinfrastruktur ausreichend dimensioniert ist und zusätzliche Anlagen zur Energiegewinnung ohne über die bereits derzeit gängigen Planverfahren (Raumordnungsverfahren) hinaus gehende Regionalplandarstellungen an diese Netze angeschlossen werden können. Aber die Debatte um den Netzausbau im Zuge der Energiewende dauert fort und neue Erkenntnisse können die Diskussion über die Netzinfrastruktur bereichern. Diese Debatte wird vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für den Planungraum aufmerksam verfolgt und ihre Ergebnisse werden in den Regionalplan-Fortschreibungsprozess einfließen. Es ist ferner absehbar, dass die bereits im Regionalplan (GEP 99) enthaltene Vorgabe, neue Transportfernleitungen Flächen sparend mit vorhandenen Leitungen oder mit anderen Einrichtungen der Verkehrsinfrastruktur zu bündeln auch zukünftig sinnvoll bleibt; nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Flächensparzieles sollte, an dieser Grundrichtung festgehalten werden. Die voran stehenden Äußerungen gelten in gleichem Maße sowohl für Energie- als auch für Produktenleitungen.

Im ländlichen Raum können sich durch die sich tendenziell dezentraler entwickelnde Energieversorgung auch neue ökonomische Chancen ergeben (Arbeitsplätze, Wertschöpfung, Steuereinnahmen). Die raumordnerische Unterstützung der Nutzung dieser wirtschaftsräumlichen Potenziale korrespondiert insoweit mit der Grundsatzvorgabe im Raumordnungsgesetz zur Berücksichtigung der wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale im ländlichen Raum (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 6 ROG).

Aufgegriffen wird mit der Leitlinie auch die einstimmige Beschlussfassung des Regionalrates zur inzwischen eingestellten 1. Änderung des LEP (40. RR, TOP 4, TV S. 1). Darin hat der Regionalrat gefordert, in den LEP den Grundsatz aufzunehmen, dass der Anteil erneuerbarer Energieträger an der Energieversorgung und die Effizienz der Ausnutzung von Energieträgern wesentlich gesteigert werden soll; man solle hier nicht hinter den ambitionierten Zielsetzungen der EU und des Bundes zurückbleiben.

## 2.4.2 Konventionelle Kraftwerke und Kraft-Wärme-Kopplung

**Im Rahmen des künftigen Regionalplans sollen die Errichtung und Erweiterung konventioneller Großkraftwerke auf die GIB beschränkt werden. Diese Anlagen können dort auch dann errichtet werden, wenn kein Kraftwerkssymbol vorhanden ist.**

**Ferner sind im Regionalplan textliche Regelungen vorzusehen, die bewirken, dass die wesentliche räumliche Erweiterungen von Verbrennungskraftwerken und -anlagen oder die Schaffung neuer Standorte in der Regel dort erfolgen, wo ein Wärmeabnahmepotenzial gegeben ist.**

### Begründung

Die Beschränkung der Errichtung und Erweiterung konventioneller Großkraftwerke – im Sinne von Kraftwerken, die ganz oder im Wesentlichen auf Basis fossiler Energien betrieben werden – auf GIB entspricht dem entsprechenden Steuerungsansatz der 49. Änderung des Regionalplans. Eine graphische Regelung im Sinne einer Konzentrationszonenplanung für Großkraftwerke als Angebotsplanung ist insbesondere angesichts der Komplexität der dafür erforderlichen Untersuchung und der Unwägbarkeiten im Hinblick auf unternehmerische Interessen nicht vorzusehen. Sie könnte zudem dem Umbau des Energiesystems und entsprechenden effizienten dezentralen Anlagen im Einzelfall entgegenstehen (vgl. dazu auch die 49. Änderung des Regionalplans).

Verbrennungskraftwerke und -anlagen sind jedoch dann besonders effizient und somit klima- und ressourcenschonend, wenn über eine gleichzeitige Produktion von Strom und Wärme hohe Wirkungsgrade erzielt werden. Zudem wird so auch der Raumbedarf für Energieerzeugungsanlagen tendenziell reduziert. Diese gekoppelte Produktion von Strom und Wärme setzt aber voraus, dass am Standort auch ein entsprechendes Wärmeabsatzpotenzial vorhanden ist oder im Einzelfall geschaffen

wird. Vor diesem Hintergrund soll in den Regionalplan mindestens als Grundsatz eine Regelung aufgenommen werden, wonach wesentliche räumliche Erweiterungen von Verbrennungskraftwerken und -anlagen oder die Schaffung neuer Standorte in der Regel nur dort erfolgen, wo ein entsprechendes Wärmeabnahmepotenzial gegeben ist (verhindert nicht Weiterbetrieb, Ersatz und Modernisierung bestehender Braunkohlenkraftwerke). Dies korrespondiert mit einer Forderung des Regionalrates aus seiner Stellungnahme zur 1. Änderung des LEP (40. RR, TOP 4, TV S. 2). Hierbei ist unstrittig, dass es bei den gegebenen Siedlungs- und Raumstrukturen, in denen nicht selten eine räumliche Trennung zwischen emittierenden Kraftwerken und sensibleren Nutzungen vorliegt, nicht in allen Fällen möglich sein wird, eine Wärmeabnahme z.B. durch benachbarte Wohngebiete zu gewährleisten. Die hier in Rede stehende Formulierung soll jedoch zu einer Sensibilisierung für die Vorzüge der Kraft-Wärme-Kopplung beitragen und dazu beitragen, dass in jedem Einzelfall die Möglichkeiten einer Wärmeauskopplung sorgfältig geprüft werden.

## 2.4.3 Windenergie

**Im Regionalplan sind Vorranggebiete für die Windkraftnutzung darzustellen, die nicht zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben. Darüber hinaus sind textliche Regelungen zum Schutz besonders sensibler Bereiche vorzusehen (z.B. Bereiche für den Schutz der Natur). Zu Thematik der Höhenbegrenzungen sollen nur Grundsatzaussagen formuliert werden, die im Sinne effizienter, flächensparender Raumnutzung zu einem sparsamen Einsatz dieses Instrumentes auffordern.**

### Begründung

Der Windenergienutzung wird aller Voraussicht nach künftig eine hohe Bedeutung im deutschen Energiesystem zukommen. Bundes- und Landesregierung streben einen entsprechenden Ausbau an, und auch in der hiesigen Region werden mehr Standorte und mehr Leistung vorzusehen sein. Moderne Windkraftanlagen und -parks sind regelmäßig aufgrund der Größe der Anlagen sowie der korrespondierenden räumlichen Wirkungen auf die Umgebung raumbedeutsam und haben auch regionalökonomische Relevanz. Im Hinblick auf einen etwaigen Ausbau und konkurrierende Raumnutzungsinteressen wird es dabei immer wichtiger, Raumnutzungskonflikte durch eine entsprechende räumliche Planung zu begrenzen. Dies alles spricht dafür, dass auch die Regionalplanung sich der Aufgabe der Standortsuche für Windkraftanlagen stellen muss, so wie es im Übrigen bundesweit bisher schon der Regelfall ist.

Doch welche Gebietskategorie gemäß ROG soll hierfür genutzt werden? Die allermeisten Kommunen im Planungsraum haben schon Konzentrationszonenkonzepte für die Windenergienutzung, so dass die Gefahr von „Wildwuchs" insoweit nicht besteht. Unter anderem vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, im Regionalplan Vorranggebiete vorzusehen (d.h. Gebiete, deren Wirkung sich auf einen innergebietlichen Vorrang beschränkt), aber auf die außergebietliche Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten zu verzichten. Diese Systematik sieht im Übrigen auch der aktuelle Entwurf der Staatskanzlei für die Einführung des Planzeichens „Windenergiebereiche" so vor. Besonders sensible, bereits auf regionaler Ebene zu schützende Gebietskategorien außerhalb dieser Vorranggebiete (z.B. Bereiche für den Schutz der Natur) sollten dann über flankierende textliche Regionalplanvorgaben vor einem Bau von Windkraftanlagen geschützt werden. Bei der entsprechenden Beschränkung auf Vorranggebiete sind die kommunalen Planungsmöglichkeiten größer als bei Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten. Denn es wird auf die außerge-

bietliche Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten verzichtet. Das Verhältnis von Vorranggebieten und bestehenden kommunalen FNP-Windkraftzonen wird jedoch im Rahmen des weiteren Verfahrens besondere Aufmerksamkeit erfordern. Eine enge Abstimmung mit den Kommunen wird deshalb hier angestrebt.

Der Windenergieerlass enthält erste Aussagen für die Bereichsauswahl. Zudem ist mit einer Potenzial- und evtl. einer Restriktionsanalyse des Landes zum Jahreswechsel zu rechnen. U.a. darauf aufbauend ist seitens der Regionalplanung ein konkretes Kriteriengerüst vorzulegen, wobei infrastrukturell vorbelasteten Bereichen und kommunal ausgewiesenen Windkraftzonen ein erhöhtes Gewicht zuzumessen ist.

Höhenbegrenzungen könnten einerseits dazu führen, dass Raum weniger effizient genutzt wird, so dass eine bestimmte Leistung mehr Standorte erfordert und sie können die Anlagenerrichtung auch komplett unwirtschaftlich machen. Andererseits haben etwaige Höhenregelungen eine starke städtebauliche Relevanz. In Abwägung dieser Aspekte sollen im Regionalplan nur Grundsatzaussagen formuliert werden, die zu einem zurückhaltenden Einsatz von Höhenbegrenzungen auffordern.

## 2.4.4 Solarenergie

**In den Regionalplan soll eine textliche Regelung zur Steuerung der Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen aufgenommen werden. Die Anlagen sollen auf vorbelastete Standorte gelenkt werden, die nicht zugleich eine hohe Wertigkeit in anderer Hinsicht aufweisen (z.B. Artenschutz oder Bodenqualität) oder für konkurrierende andere Nutzungen vorzusehen sind. Hierbei sind die Positionen des Regionalrates in seiner Stellungnahme zur 1. Änderung des LEP in geeigneter Weise regionalplanerisch umzusetzen.**

### Begründung

Zunächst ist auf folgende Rahmenbedingungen hinzuweisen:

- Raumbedeutsam sind innerhalb der Oberkategorie der Solaranlagen regelmäßig nur die Freiflächen-Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung. Diese haben einen im Vergleich zur Biomasseproduktion hohen Hektarertrag (d.h. sie brauchen deutlich weniger Fläche zur Erzeugung der gleichen Menge an Strom als Biogas-Anlagen; allerdings hat Biogas Vorteile bei der Speicherung) und können Strom billiger produzieren als die Alternative Dachanlagen. Sie lösen aber auch im Ver-

gleich zu Dachanlagen größere Raumnutzungskonflikte im Freiraum aus (insb. mit Ackerbau und Landschaftsbild).

- Freiflächen-Photovoltaikanlagen sind im Außenbereich nicht nach § 35 BauGB privilegiert und bedürfen in der Regel der Bauleitplanung. Daher sind die planerischen Steuerungsmöglichkeiten grundsätzlich sehr gut. Zudem erfordern Vergütungen nach EEG i.d.R. einen B-Plan – und werden ohnehin nur an bestimmten vorbelasteten Standorten gezahlt (insb. in Randbereichen von Autobahnen und Schienenwegen sowie an Konversionsstandorten).

- Gleichzeitig sind die Einstrahlungsbedingungen im Planungsgebiet zwar im landesinternen Vergleich sehr gut, aber bundesweit liegen andere Regionen hier vorn. Daher ist in der hiesigen Region bis dato ein relativ geringer Vorhabensdruck zu verzeichnen.

Eine eigenständige textliche Regelung (voraussichtlich ein Ziel, dass ggf. ergänzt wird um Passagen mit Grundsatzcharakter), die Solaranlagen auf vorbelastete Standorte im Sinne einer regionalplanerischen Standortvorsorge lenkt bzw. entsprechend begrenzt, ist vor diesem Hintergrund ausreichend. Falls im Einzelfall dennoch graphische Darstellungen sinnvoll sind, reichen Vorbehaltsgebiete. Bereits im Rahmen der Stellungnahme zur 1. Änderung des LEP hat sich der Regionalrat bei der Solarenergienutzung angesichts des absehbar geringen Vorhabensdrucks gegen graphisch dargestellte Vorranggebiete mit oder ohne Wirkung von Eignungsgebieten ausgesprochen (40. RR, TOP 4, TV S. 5). Der Regionalrat hat sich damals auch bereits tendenziell zustimmend zur Lenkung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf vorbelastete Standorte geäußert. Der Entwurf der 1. Änderung des LEP benannte folgende Standorte als unter Bedingungen möglich: Brachflächen in Siedlungsbereichen, Aufschüttungen oder Ablagerungen, Reservegebiete für Abgrabungen, militärische Konversionsflächen. Gegen diese Bereiche erhob der Regionalrat keine Einwände, sondern forderte folgende Bereiche zusätzlich in den damals für den LEP vorgesehenen Katalog der unter Bedingungen möglichen Standorte aufzunehmen: Randbereiche entlang von Autobahnen und Schienenwegen sowie Konzentrationszonen für Windkraftanlagen.

Man könnte angesichts z.B. von Freiraumbelangen auch restriktiver steuern. Anzumerken ist aber, dass ein kompletter Ausschluss ohne positivplanerische Aussagen zu bestimmten Bereichen raumordnungsrechtlich auch äußerst kritisch wäre.

## 2.4.5 Bioenergie

**In den Regionalplan soll eine textliche Regelung zur Steuerung von raumbedeutsamen Bioenergieanlagen aufgenommen werden. Neben geeigneten Standorten im Siedlungsraum (insb. GIB) soll dadurch eine Bauleitplanung auch für geeignete vorbelastete Standorte im Freiraum nicht ausgeschlossen werden, sofern der Standort mit der Schutz- und Nutzfunktion der jeweiligen zeichnerischen Festlegung im Regionalplan vereinbar ist. Voraussetzungen sollen jedoch bei Biogasanlagen regelmäßig die Möglichkeit der Abwärmenutzung am Standort oder der Einspeisung ins Gasnetz sein.**

### Begründung

Die Raumordnung kann den Anbau von Biomasse regelmäßig nicht steuern, d.h. sie kann Landwirten nicht vorgeben, was sie anbauen sollen. Denn Landwirte unterliegen nicht den Bindungswirkungen des § 4 ROG. Die Raumordnung kann ferner nicht regeln, wozu die angebauten Produkte verwendet werden sollen. Vor diesem Hintergrund liegt der Fokus der regionalplanerischen Steuerung im Bereich der Bioenergie auf raumbedeutsamen (i.d.R. aufgrund der Größe nicht nach § 35 BauGB privilegierten) Anlagenstandorten. Hier bestehen entsprechende Bindungswirkungen über die Regelungen des § 35 BauGB oder ansonsten über die Bindung der Bauleitplanung.

Prinzipiell können raumbedeutsame Bioenergieanlagen (darunter fallen nicht nur größere Biogasanlagen, sondern z.B. auch größere Anlagen mit Palmöl-Nutzung) in geeigneten GIB, ausnahmsweise auch in ASB, im planerischen Innenbereich liegen. Dies bietet Vorteile im Sinne des Schutzes des Freiraums vor Bebauung und Zersiedelung. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die Akzeptanz zumindest bei Biogasanlagen im Innenbereich oftmals gering ist. Teilweise stehen lokal auch keine geeigneten GIB zur Verfügung. Zudem werden die Basisprodukte zum Teil im Außenbereich produziert (Holzschnitt, Mais, Gülle etc.) und neue Entwicklungen wie eine verstärkte

Einspeisung von Biogas ins Gasnetz oder Satelliten-BHKW reduzieren auch die Notwendigkeit, aus Effizienzgründen die unmittelbare Nähe zu Wärmeabnehmern zu suchen. Daher sollten neben Möglichkeiten im Siedlungsraum (insb. GIB) für raumbedeutsame Biogasanlagen auch Möglichkeiten der Bauleitplanung an vorbelasteten Standorten im Freiraum geschaffen werden (z.B. an großen Mastbetrieben), wenn sich die betreffenden Anlagen den vorhandenen Nutzungen räumlich (Höhe, Fläche) unterordnen und der Freiraumschutz hinreichend beachtet wird. Auch bauleitplanerische Möglichkeiten der Erweiterung vorhandener Anlagen sollen dabei erhalten bzw. geschaffen werden (vgl. auch 40. RR, TOP 4, TV S. 5). Anvisiert wird dabei ein eigenständiges Ziel zu Bioenergieanlagen, dass ggf. ergänzt wird um Passagen mit Grundsatzcharakter.

Raumbedeutsame Anlagen gehören im Übrigen zumeist nicht zu den nach § 35 BauGB privilegierten Anlagen. Sie bedürfen in der Regel der Bauleitplanung. Daher sind die planerischen Steuerungsmöglichkeiten grundsätzlich sehr gut. Unter anderem vor diesem Hintergrund sind textliche Regelungen auf der Ebene der Regionalplanung ausreichend. Hier kommt aber hinzu, dass raumordnerisch kaum zu prognostizieren ist, wo Interessen an einem Anlagenbau überhaupt entstehen werden. Eine gesamträumliche graphische Angebotsplanung mit entsprechenden Bereichen im Regionalplan ist daher nicht angemessen.

## 2.4.6 Geothermie und Wasserkraft

**In den Regionalplan sollen Grundsatzaussagen zu raumbedeutsamen Wasserkraft- und Geothermieanlagen aufgenommen werden. Diese sollen die entsprechende energetische Nutzung an raum- und naturverträglichen Standorten unterstützen.**

### Begründung

Derzeit zeichnet sich nicht ab, dass in der Planungsregion zeitnah mit raumbedeutsamen neuen Wasserkraft- und Geothermieanlagen zu rechnen ist. Es sind auch mit Ausnahme eines Geothermievorhabens keine konkreten Standortinteressen bekannt. Dies kann sich innerhalb der Laufzeit des Regionalplans aber ändern und im Einzelfall wird man die Aspekte, die für oder gegen diese klimaschonenden Anlagen sprechen, standortbezogen abwägen müssen. Vor diesem Hintergrund sind textliche Grundsatzausführungen ausreichend, die entsprechende Anlagen an raumverträglichen Standorten unterstützen, aber einer Einzelfallabwägung nicht zielförmig vorgreifen.

Gedacht wird an eine ähnliche Formulierung, wie sie der Regionalrat (40 RR) in Bezug auf die inzwischen eingestellte 1. Änderung des LEP gefordert hatte (40 RR, TOP 4, S. 6):

*„Raum- und naturverträgliche Möglichkeiten der energetischen Nutzung vorhandener Querverbauungen in Gewässern sollen genutzt werden."*

## 2.4.7 Lagerstätten fossiler Energien

**Die etwaige Erschließung neuer Lagerstätten fossiler Energien soll raum- und naturverträglich erfolgen. Hierzu sollen entsprechende Grundsatzaussagen in den Regionalplan aufgenommen werden.**

### Begründung

Steinkohlelagerstätten haben aufgrund des Auslaufens der Steinkohlensubventionen und vor allem des Wegfalls der Planungskompetenz für das RVR-Gebiet keine besondere Relevanz mehr für die Planungsregion des Regionalrates. Für die Braunkohlenlagerstätten ist der Braunkohlenausschuss bei der Bezirksregierung Köln zuständig. Bezüglich der Frage, ob und inwieweit Erdgaslagerstätten in Zukunft in NRW auf unkonventionelle Weise erschlossen werden können, kann derzeit noch keine belastbare Auskunft gegeben werden. Schon gar nicht können entsprechende Gewinnungsräume definiert werden.

Vor diesem Hintergrund sollte der Regionalplan zu Lagerstätten fossiler Energien nur Grundsatzaussagen enthalten, die für etwaige künftige Planungsvorhaben in Abwägungsprozessen zu berücksichtigen sind. Textliche oder graphische Ziele sind nicht erforderlich.

## 2.5.1 Den Wasserhaushalt stets im Blick

**Der Regionalplan soll einen Beitrag zum nachhaltigen Erhalt der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Wasserhaushaltes leisten. Daher soll hierzu ein Grundsatz formuliert und in den Regionalplan aufgenommen werden.**

**Er soll ferner einen Beitrag dazu leisten, dass Zielsetzungen der Europäischen Union im Hinblick auf den Grundwasser- und Gewässerschutz sowie zum Hochwasserschutz erreicht werden.**

### Begründung

Welche Aufgaben der Raumordnung im Bereich Grundwasser- und Gewässerschutz sowie beim vorbeugenden Hochwasserschutz der Regionalplan erfüllen soll, ergibt sich in Grundzügen bereits aus den Grundsätzen in § 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG): Danach soll der Raum für die Funktionsfähigkeit des Wasserhaushaltes entwickelt, gesichert oder soweit erforderlich, möglich und angemessen wiederhergestellt werden. Grundwasservorkommen sind zu schützen und für den vorbeugenden Hochwasserschutz sei, durch die Sicherung und Rückgewinnung der Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen, Sorge zu tragen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

Die oben formulierte Leitlinie gibt vor, dass die Regionalplanung sich diesen Vorgaben des ROG im Rahmen der hiesigen räumlichen Möglichkeiten stellt. Auch trägt sie zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000) bei, da die Leitlinie ähnliche Ziele verfolgt, wie sie in Artikel 1 der Richtlinie formuliert sind.

## 2.5.2 Trinkwasservorkommen langfristig sichern

**Die Einzugsbereiche von bestehenden und zukünftigen öffentlichen Trinkwassergewinnungsanlagen sollen im Regionalplan gesichert werden. Hierzu sind die im Regionalplan (GEP 99) dargestellten Bereiche für den Grundwasser und Gewässerschutz (BGG) als Vorranggebiete weiterhin darzustellen. Darüber hinaus sind textliche Regelungen für diese Bereiche vorzusehen.**

**Die in der jetzigen Erläuterungskarte 8 (Wasserwirtschaft) abgebildeten, über die BGG hinausgehenden Einzugsbereiche sollen auch weiterhin vor der Inanspruchnahme durch Abgrabungen geschützt werden. Der Bedarf für einen eigenständigen Grundsatzes zum Schutz der erweiterten Einzugsgebiete ist im weiteren Verfahren zu prüfen.**

### Begründung

Wasser ist ein unverzichtbares Lebensmittel, gleichzeitig sind die Vorkommen von sauberem und gesundem Wasser begrenzt und nicht vermehrbar. Aus diesem Grund sind die Eignungsgebiete der öffentlichen Trinkwassergewinnungsanlagen raumordnerisch von wassergefährdenden Nutzungen frei zu halten. Vor dem Hintergrund potentieller Verunreinigungen und des Klimawandels sowie dem damit ggf. einhergehenden Ausfall bestehender Wassergewinnungen, sind über die bestehenden Gewinnungsanlagen hinaus in begrenztem Umfang weitere Grundwasservorkommen auch langfristig als Reserve zu sichern.

Durch die Darstellung der näheren Einzugsgebiete der Trinkwassergewinnungsanlagen als Vorranggebiete wird dies gewährleistet. Wie im GEP 99, werden wassergefährdende Nutzungen sowie großflächige Versiegelungen oder Abgrabungen über ein textliches Ziel in diesen Bereichen ausgeschlossen.

Einige Wasserschutzzonen-Verordnungen mussten in der Vergangenheit auf Grund von Nitratbelastungen fachrechtlich aufgehoben werden. Im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans ist daher zu prüfen, ob diese Bereiche dennoch die regionalplanerischen Anforderungen (geringe Versiegelung, keine wassergefährdende Anlagen, etc.) an BGG erfüllen bzw. ob diese Bereiche im Sinne des Wiederherstellungsauftrags des ROG (s.o.) weiterhin als BGG dargestellt werden sollen.

Zur räumlichen Abgrenzung der Einzugsbereiche der öffentlichen Trinkwassergewinnungsanlagen sind fachliche Datengrundlagen erforderlich. Die BGG sollen sich gem. Landesplanungsgesetz DVO – LPlG DVO; Anlage 3 Nr. 2. dd) an den vorhandenen, geplanten oder in Aussicht genommenen Einzugsgebieten öffentlicher Trinkwassergewinnungsanlagen (i.S.d. Wasserschutzzonen I-III A) orientieren.

Die Beibehaltung der Abbildung der über die BGG hinausgehenden Einzugsbereiche in einer Erläuterungskarte i.V.m. einem textlichen Ziel, welches Abgrabungen (im Rahmen der Sonderregelung Kap. 3.12 Ziel 1 Nr. 5 GEP 99) innerhalb dieser Bereiche ausschließt, dient auch dem Erhalt der das Grundwasser schützenden Deckschicht bzw. verhindert die Offenlegung des Grundwasserkörpers im Bereich des erweiterten Einzugbereichs.

Die Formulierung eines eigenständigen textlichen Grundsatzes zum Schutz der erweiterten Einzugsbereiche hätte Hinweisfunktion für nachfolgende räumliche Planungen. Er wäre „nur" bei raumbedeutsamen Planungen zu berücksichtigen und im Rahmen einer Abwägung zu überwinden.

## 2.5.3 Überschwemmte Bereiche freihalten und auf Gefahren hinweisen

**Im Regionalplan sollen weiterhin Vorranggebiete für den Hochwasserschutz als Überschwemmungsbereiche (ÜSB) dargestellt werden. Darüber hinaus sind textliche Regelungen in Form von Zielen zur Freihaltung dieser Bereiche vorzusehen.**

**Die Bereiche, welche bei Versagen der Hochwasserschutzeinrichtungen („Deichgeschützte Bereiche") überschwemmt würden, sind in einer Erläuterungskarte zu kennzeichnen. Durch ein textliches Ziel sind die Kommunen dazu zu verpflichten, diese als Hinweis in ihre Bauleitpläne aufzunehmen.**

**Die Abbildung der von Extremhochwassern betroffenen Bereiche in einer Erläuterungskarte sowie die Aufnahme einer textlichen Vorgabe (Ziel oder Grundsatz), mit der Verpflichtung zum Vermerk dieser Bereiche in den kommunalen Bauleitplänen, soll im weiteren Verfahren geprüft werden.**

### Begründung

Gemäß ROG ist für den vorbeugenden Hochwasserschutz durch die Sicherung und Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen Sorge zu tragen (vgl. §2 (2) Nr. 6 ROG). Diesem Auftrag trug der Regionalrat mit der im Jahre 2006 beschlossenen 35. Regionalplanänderung Rechnung. Die oben stehende Leitlinie knüpft an diesen textlichen und zeichnerischen Darstellungen an.

Im Wege der Umsetzung der europäischen Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (EU-HWRMRL) werden für die sogenannten Risikogewässer Überschwemmungsbereiche ermittelt und für die vom 100-jährlichen Hochwasserereignis (HQ100) betroffenen Bereiche entsprechende Überschwemmungsgebiete fachrechtlich festgesetzt. Da es sich um eine sehr umfangreiche Datenaufnahme handelt, ist davon auszugehen, dass neue sowie über die bisherigen Darstellungen des GEP 99 hinausgehende Überschwemmungsbereiche in den Regionalplan aufzunehmen sind. Gleichzeitig werden einige der derzeit dargestellten Überschwemmungsbereiche sich möglicherweise als regionalplanerisch signifikant hochwasserfrei herausstellen.

Für den Rhein werden seit der 35. Änderung des GEP 99 im Jahre 2006 die „Deichgeschützten Bereiche" in der Erläuterungskarte 8a bereits dargestellt. Im Rahmen der o.g. EU-HWRMRL werden bis 2013 auch für die übrigen Risikogewässer die Bereiche ermittelt, die bei Versagen der Hochwasserschutzeinrichtungen überflutet werden.

Grundlage für die Ermittlung wird hier das HQ100 sein. Die Darstellung der deichgeschützten Bereiche sollte im Rahmen der Fortschreibung daher um diese neu ermittelten Bereiche ergänzt werden.

Bis 2013 wird im Rahmen der EU-HWRMRL für die Risikogewässer ebenfalls ermittelt, welche Flächen bei sogenannten Extremereignissen, d.h. seltenen oder extremen Hochwasserereignissen (HQextrem) überflutet werden. Diese Daten könnten, wie die Daten zu den deichgeschützten Bereichen im GEP 99 (vgl. Erläuterungskarte 8a), in eine Erläuterungskarte aufgenommen werden. Dies könnte einen Beitrag zur Sensibilisierung der potentiell Betroffenen und damit zur Schadensminimierung leisten.

## 2.6.1 Strukturellen Veränderungen im Gartenbau einen Rahmen geben

**Raumbedeutsame gartenbaulich geprägte Agroparks sollen an geeignete Standorte gelenkt werden. Hierzu sollen sowohl Standorteigenschaften zur Bestimmung von aus regionaler Sicht geeigneten Standorten als auch Bereiche, in denen raumbedeutsame gartenbaulich geprägte Agroparks nicht angesiedelt werden sollen, definiert werden. Auf dieser Grundlage erfolgen einzelfallbezogene zeichnerische Darstellungen als Vorranggebiete.**

### Begründung

Im Plangebiet ist ein zunehmendes Interesse an einer Entwicklung von Projekten zur Ansiedlung großflächiger, raumbedeutsamer, gartenbaulicher Nutzungen für Topf- und Zierpflanzen bzw. Obst und Gemüse, die im Zusammenhang mit vor- und nachgelagertem Gewerbe entwickelt werden sollen (gartenbaulich geprägte Agroparks), zu verzeichnen. Verschiedene Projektideen in einer Größenordnung von bis zu mehreren hundert Hektar wurden bereits andiskutiert, eine konkrete Planung ist bisher nur für ein Projekt mit einer Größenordnung von ca. 30 Hektar erfolgt. Die Größenordnung, ab der von einer Raumbedeutsamkeit auszugehen ist und ab der die hier diskutierten Regelungen greifen sollen, muss im Fortschreibungsverfahren thematisiert werden.

Nicht raumbedeutsame, gartenbauliche Nutzungen sind auf Grundlage baugesetzlicher Regelungen einer raumordnerischen Steuerung nicht zugänglich. Für den hier in Rede stehenden Projekttypus ist aufgrund seiner besonderen Größenordnung und Projektstruktur und des hieraus resultierenden Konfliktpotentials jedoch regelmäßig von einer Raumbedeutsamkeit auszugehen, so dass eine raumordnerische Steuerung geboten ist.

Eine vollständige und abschließende Ausweisung konkreter Standorte („Konzentrationszonen") im Regionalplan ist sowohl vor dem Hintergrund der hiermit verbundenen außerordentlich hohen planerischen Anforderungen an ein gesamträumliches Konzept als auch angesichts der noch großen Unwägbarkeiten hinsichtlich der Größenordnung des gesamten Flächenbedarfs und der unternehmerischen Standortinteressen nicht zweckmäßig.

Auch wenn eine Gewächshausnutzung oder eine gewerbliche Ansiedlung grundsätzlich in dem im Regionalplan dargestellten Siedlungsraum zulässig wäre, ist aufgrund der Größe der Vorhaben eine Standortsuche im Freiraum naheliegend.

Grundsätzlich sollte in Bezug auf diese Standorte im Regionalplan dafür Sorge getragen werden, dass einerseits sensible Räume von derartigen Nutzungen frei gehalten werden. Gleichzeitig sollte andererseits in verbleibenden Räumen eine Lenkung auf die geeignetsten Standorte erfolgen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Entstehen von Agroparks der hier in Rede stehenden Größenordnung eine neue Entwicklung im Planungsraum darstellt, so dass mit Prognoseunsicherheiten umgegangen werden muss. Umso bedeutsamer wird es sein, potentielle Konflikte sorgfältig zu ermitteln und zu bewerten und offene Fragen zu klären. Auf dieser Grundlage kann der Regionalplan sowohl im Sinne eines vorsorgeorientierten Planungsansatzes freizuhaltende Gebiete benennen als auch in textlicher Form positive Standortkriterien definieren, welche im Rahmen einer Entscheidung über eine konkrete zeichnerische Darstellung zur Anwendung kommen würden. Für zum Zeitpunkt der Planaufstellung ggf. bereits bekannte Projektansätze wäre eine derartige konkrete Darstellung im Einzelfall bereits zum Zeitpunkt der Planaufstellung denkbar.

Die zeichnerischen Darstellungen sollen erfolgen als Vorranggebiete ohne die Wirkung von Eignungsgebieten, d.h. in diesen Gebieten wäre die Agrobusiness-Nutzung vorrangig zu behandeln; andere Nutzungen wären nur zulässig, soweit sie mit der Agrobusiness-Nutzung vereinbar sind.

## 2.7.1 Grundkonzept Rohstoffsicherung

**Die Fortschreibung soll sich im Bereich Rohstoffsicherung sehr eng an Vorgaben der 51. Änderung des jetzigen Regionalplans (GEP 99) orientieren.**

**Das heißt, die Bereiche in denen Rohstoffgewinnung zukünftig aus Sicht der Raumordnung erfolgen darf, sollen zeichnerisch als Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) dargestellt werden. Den Bereichen kommt neben der innergebietlichen Vorrangwirkung auch die außergebietliche Ausschlusswirkung von Eigungsgebieten im Sinne von § 8 Abs. 7 ROG zu. Die BSAB werden ergänzt durch Sondierungsbereiche/Reservebereiche für künftige BSAB. Bisher im Regionalplan dargestellte Bereiche, in denen die Abgrabungen noch nicht abgeschlossen sind, sollen ebenso übernommen werden, wie die korrespondierenden Auswahlprinzipien der 51. Änderung. Darüber hinaus wird an dem Ansatz der bisherigen Sonderregelung für kleinräumige Abgrabungserweiterungen – die ggf. außerhalb der BSAB liegen können – festgehalten.**

### Begründung

Mit der 51. Änderung des Regionalplans hat der Regionalrat erst zeitnah eine umfassende Neuregelung der regionalplanerischen Rohstoffsicherung verabschiedet.

Die Zielsetzungen der 51. Änderung sind auch weiterhin aktuell. Es gilt insbesondere einen haushälterischen Umgang mit Rohstoffen zu gewährleisten, den Erfordernissen der Versorgung mit Rohstoffen Genüge zu tun und dabei einer planlosen bzw. übermäßigen Inanspruchnahme des Raumes entgegen zu wirken. Die Regelung der 51. Änderung hat sich zudem in der Praxis bewährt und das Konzept hat zwischenzeitlich – in einem juristisch höchst umstrittenen Feld – auch einer Überprüfung durch das OVG NW und das BVerwG stand gehalten hat.

Dies alles spricht dafür, mit die Fortschreibung des Regionalplans sehr eng auf den Vorgaben der 51. Änderung und der entsprechenden Fassung des Kapitels 3.12 des heutigen Regionalplans aufzubauen. So sollen z.B. die Trennung zwischen BSAB und Sondierungsbereichen, die Konzentrationswirkung, die Sonderregelung für kleinräumige Erweiterungen und der vorsorgeorientierte Ansatz mit den Ausschlussgebieten beibehalten werden.

Dies schließt redaktionelle Anpassungen und kleinere inhaltliche Veränderungen an den Vorgabetexten und den zugehörigen Erläuterungen nicht aus.

## 2.7.2 Fortschreibung der BSAB und Sondierungsbereiche

**Konkretere Festlegungen zur nächsten Fortschreibung der BSAB und Sondierungsbereiche bzw. eine Aufstockung des Mengengerüstes sollen erst erfolgen, wenn sich ein entsprechender quantitativer Bedarf abzeichnet.**

### Begründung

Das Mengengerüst des Regionalplans wird in den Kategorien Ton/Schluff und Kalkstein/Dolomit voraussichtlich keine zusätzlichen BSAB-Darstellungen und Sondierungsbereiche im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans erfordern.

Bezüglich der Kategorie Kies und Sand reicht das Mengengerüst nach dem aktuellen Rohstoffmonitoring für knapp 34 Jahre (zum Stichtag 01.01.2011). Ob zusätzliche BSAB – und ggf. Sondierungsbereiche – dargestellt werden müssen, wird voraussichtlich davon abhängen, welche Vorgaben der LEP macht. Gäbe er z. B. nur vor, dass eine Fortschreibung spätestens dann erforderlich ist, wenn der Versorgungszeitraum bei unter 15 oder 20 Jahren liegt, würden voraussichtlich bei der Fortschreibung des Regionalplans keine neuen BSAB und Sondierungsbereiche erforderlich werden. Es wäre daher eine Option, zunächst einmal nicht in Vorbereitungen für die Fortschreibung der BSAB und Sondierungsbereiche einzusteigen.

Denn eine von den landesplanerischen Vorgaben her nicht erforderliche Ausweitung der BSAB-Darstellungen hätte unter anderem zur Folge, dass noch mehr Abgrabungen in der Region parallel betrieben werden könnten – mit den entsprechenden negativen Raumwirkungen. Das Abgrabungstempo und damit auch das Rekultivierungstempo könnten sich pro Abgrabung dann verringern, weil nicht mit einer entsprechenden Ausweitung der Absatzmöglichkeiten zu rechnen ist. Dies wäre von den Raumwirkungen her nicht anzustreben.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das OVG NW in seinem Urteil vom 07.12.2009 deutlich gemacht hat, dass eine vorzeitige konkretere Festlegung der Regelungen für die Fortschreibung der BSAB und Sondierungsbereiche – über Ziel 1, Nr. 9 Kap. 3.12 des Regionalplans und die entsprechenden Ausführungen in den Erläuterung Nr. 13 zu Ziel 1, Kap. 3.12 hinaus – bezogen auf den maßgeblichen Zeitpunkt der 51. Änderung nicht sachgerecht wäre. Diese Einschätzung ist hier nach wie vor maßgeblich. Solange kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Ausweisung von Bereichen besteht, ist es weder sachgerecht noch erforderlich, künftige Entscheidungen stark vorzuprägen, weil man die Entscheidung auf der Grundlage von erheblichen Ungewissheiten treffen müsste. Auch eine weitere Konkretisierung der Fortschreibungsregelungen ist vor diesem Hintergrund derzeit nicht angezeigt.

Die zur beibehaltenden Grundkonzeption der 51. Änderung zählenden Ausführungen in Erläuterung Nr. 13 des Kapitels 3.12 des derzeitigen Regionalplans sind hier ausreichend. Sie geben perspektivisch bereits die Richtung vor, dass die zukünftigen BSAB und Sondierungsbereiche in möglichst konfliktarmen und derzeit wenig wertvollen Bereichen – mit entsprechend hohem Aufwertungspotenzial – liegen sollen, wozu entsprechende Kriterien anzuwenden sind.

Eine weitere Konkretisierung sollte erst erfolgen, wenn sich insbesondere auf Basis des neuen LEP einerseits und des Mengengerüstes andererseits ein Fortschreibungsbedarf ergibt.

## 2.7.3 Ausgebeutete und rekultivierte BSAB

**Ausgebeutete BSAB, in denen die Abgrabungszulassungen vor dem Aufstellungsbeschluss für die Fortschreibung des Regionalplans auslaufen, und bei denen (nach Einschätzung der Zulassungsbehörden) mit keinem weiteren Abbau mehr zu rechnen ist, sollten gestrichen bzw. nicht mehr dargestellt werden. Bei großflächigen BSAB könnte im Einzelfall auch eine Reduzierung um entsprechende Teilflächen vorgenommen werden, ohne dass der BSAB insgesamt gestrichen wird.**

### Begründung

BSAB-Darstellungen „verbrauchen" sich über die Zeit durch Inanspruchnahme. Mit BSAB-Darstellungen sind aber auch textliche und graphische Rekultivierungsregelungen verbunden. Eine Streichung sollte daher erst vorgenommen werden, wenn entsprechende Maßnahmen abgeschlossen oder hinreichend gesichert sind.

Da im Rahmen der Zulassungsverfahren oft der Abgrabungsstandort im Zusammenhang z.B. hinsichtlich wasserwirtschaftlicher oder ökologischer Aspekte zu sehen ist und innerhalb der BSAB-Darstellungen die Nachfolgenutzung ohnehin mit dargestellt ist, sollte auch nicht vorzeitig eine Streichung von bereits in Anspruch genommenen Teilflächen vorgesehen werden.

Nachauskiesungen sind in Bezug auf die flächensparende Nutzung von Lagerstätten vorteilhaft. Sie sollten daher nicht generell ausgeschlossen sein, auch wenn kein BSAB mehr dargestellt ist. Allerdings sind hierbei auch potenzielle negative Auswirkungen auf z.B. den Grundwasserschutz und Rekultivierungszielsetzungen zu berücksichtigen. Diesem Gesamtzusammenhang sollte der Regionalplan durch textliche Regelungen Rechnung tragen.

INFRASTRUKTUR

# 3 INFRASTRUKTUR

# INFRASTRUKTUR

## *LEITLINIEN*


3.1 Verkehr und Logistik
3.2 Binnenwasserstraßen und Häfen
3.3 Schienenwege
3.4 Straßen
3.5 Flughäfen
3.6 Fahrradverkehr

## 3.1.1 Verkehr und Logistik – Chancen nutzen und Herausforderungen annehmen

**Die Planungsregion Düsseldorf ist ein stark vernetzter Wirtschaftsraum. Bereits hieraus resultiert umfangreicher Personen- und Güterverkehr, der zusätzlich durch lagebedingte Durchgangsverkehre stetig ansteigt. Das Planungskonzept des Regionalplanes soll sich mit den Chancen und Herausforderungen, die mit diesen nationalen und internationalen Verflechtungen verbunden sind, auseinandersetzen. Wichtige Bausteine sind hierbei die bedarfsgerechte Ausweisung und langfristige Sicherung von besonders guten Standorten für Verkehr und Logistik sowie die Sicherung der Verkehrstrassen.**

### Begründung

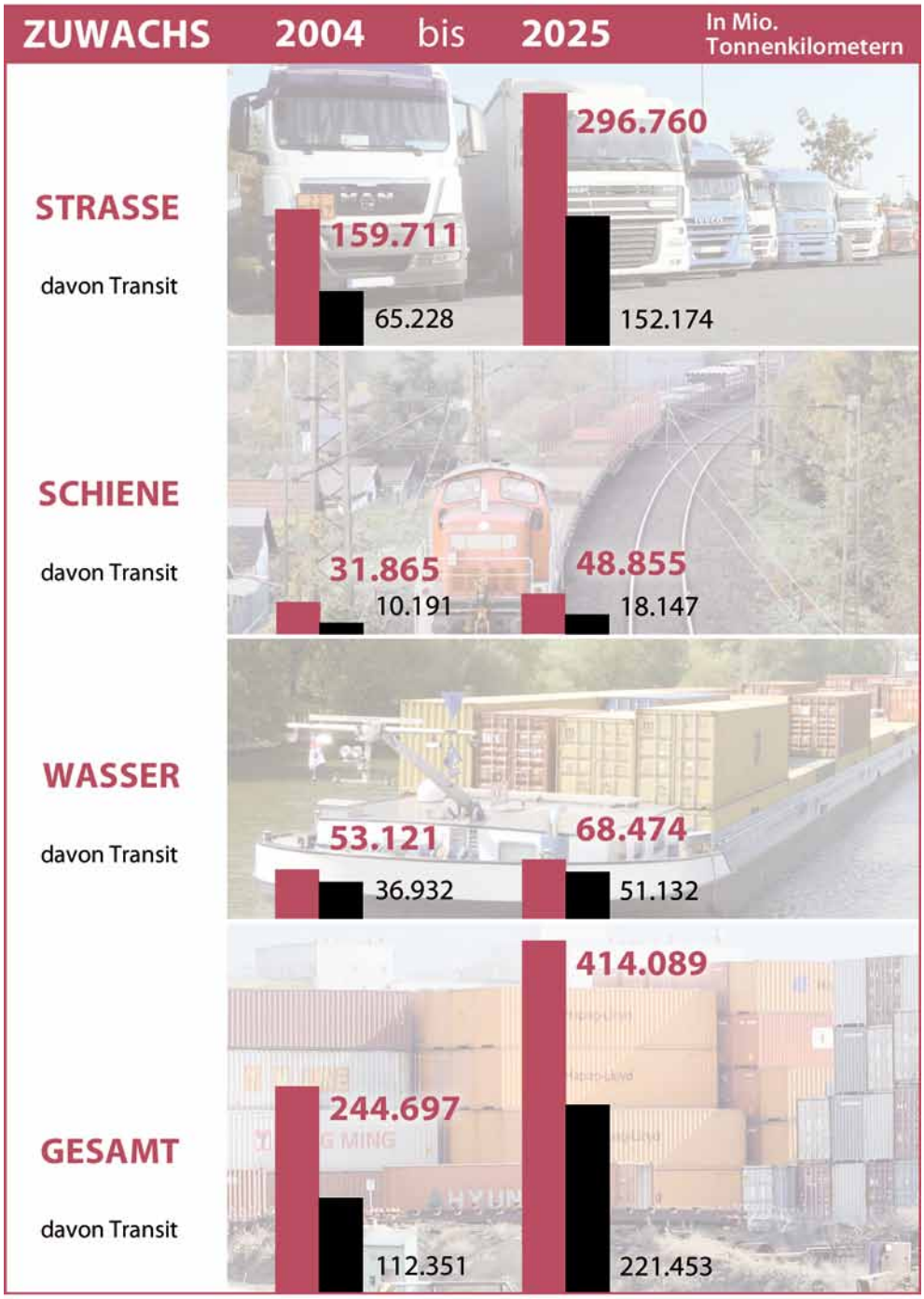
Die Planungsregion Düsseldorf ist eine wirtschaftlich starke Region mit vielfältigen nationalen und internationalen Verflechtungen insbesondere im Bereich Verkehr und Logistik. Die Exportquote des verarbeitenden Gewerbes im Regierungsbezirk Düsseldorf lag nach Angaben von IT.NRW im Jahr 2010 bei 43,2%. Spitzenreiter war der Rheinkreis Neuss mit einer Exportquote von 59,6%. Der Güterumschlag ist laut IT.NRW von 2009 bis 2010 an den Häfen Neuss-Düsseldorf (+13,4%) und Krefeld (+24,6%) deutlich gestiegen. Auch der Güterversand und -empfang auf der Schiene ist in den letzten 10 Jahren stark gestiegen. Das Bundesverkehrsministerium erwartet in der „Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen (2025)" ein besonders starkes Wachstum des Seehafenhinterlandverkehrs mit einer Steigerung der Leistung von 2004 bis 2025 um 168% (S. 15). Die Planungsregion ist ein wichtiger Verkehrsknoten für Personen- und Güterverkehr, auch bedingt durch die strategisch günstige Lage als Bindeglied zwischen den ZARA-Häfen und der Metropolregion Rhein-Ruhr.

Die mit diesen Verkehrsbeziehungen verbundenen Chancen sollen in der Fortschreibung des Regionalplanes berücksichtigt und nach Möglichkeit genutzt werden. Durch die Ausweisung von guten, bedarfsgerechten Gewerbestandorten im Umfeld der Verkehrsknoten (z.B. Häfen, Flughäfen, Knotenpunkten von Verkehrsachsen) sollen Arbeitsplätze in der Region gehalten und geschaffen werden. Eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung (Leitlinie 1.1.1) muss auch Lösungen für Standortforderungen aus dem Bereich Logistik bieten. Im weiteren Verfahren sollen – gemeinsam mit den Städten und Gemeinden und vor dem Hintergrund der anderen Leitlinien – gute Standorte wie z.B. geeignete Hinterlandstandorte für die Häfen gesucht werden. Wichtiges Ziel ist hier aber, nicht nur reine „Umschlagplätze" zu schaffen, sondern an der Weiterverarbeitung der Produkte und der Wertschöpfungskette teilzuhaben, um Arbeitsplätze schaffen zu können. Die Planungsregion Düsseldorf ist ein dicht besiedelter Raum – das Flächenpotenzial ist begrenzt. Darum ist es wichtig, die identifizierten Flächenpotenziale für Logistik und den Güterumschlag auch für diese Zwecke vorzuhalten und auch langfristig vor anderen Nutzungen zu schützen. Hier ist die Möglichkeit der Darstellung von zweckgebundenen Flächen zu prüfen (siehe auch Leitlinien 1.4.2 und 3.2.1).

Aus dem prognostizierten Güter- und Personenverkehr entstehen aber auch negative Auswirkungen, denen sich die Regionalplanung stellen muss: Es drohen überlastete Infrastrukturen und eine zunehmende Belastung von Mensch, Natur, Landschaft und Klima durch die Zunahme der Verkehrs. Umso wichtiger ist es, in der Fortschreibung des Regionalplanes die Zuordnung von Flächen und Nutzungen zu optimieren, um so zukünftige Verkehre zu vermeiden bzw. möglichst raum- und um-

weltverträglich abwickeln zu können. Standorte, die auch langfristig bi- oder trimodal erreichbar sind, sollten stärker gefördert werden als reine Autobahnstandorte (siehe auch Leitlinie 1.2.2 und 1.4.2). Zu den einzelnen Verkehrsträgern kann – wie in den nachfolgenden Infrastruktur-Leitlinien dargelegt wird – regionalplanerisch nur eine Sicherung von Trassen bzw. im Fall der Häfen von entsprechenden Flächen erfolgen. Engpässe auf Schiene, Straße und Binnengewässern können aber in die Beratungen des Regionalrates nach § 9 Abs. 3 und 4 LPlG (Förderprogramme und Bedarfspläne) und den politischen Prozess eingebracht werden; denn ein Ausbau der Kapazitäten wird durch andere Planungsinstrumente gesteuert, auch wenn die Beseitigung dieser Engpässe für eine wirtschaftlich starke und vernetzte Planungsregion von zentraler Bedeutung ist.

## Veränderung der Transportleistung




Quelle: IVV 2009 auf Datenbasis der "Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025" BMVBS 2007

## 3.2.1 Nachhaltigen Gütertransport stärken

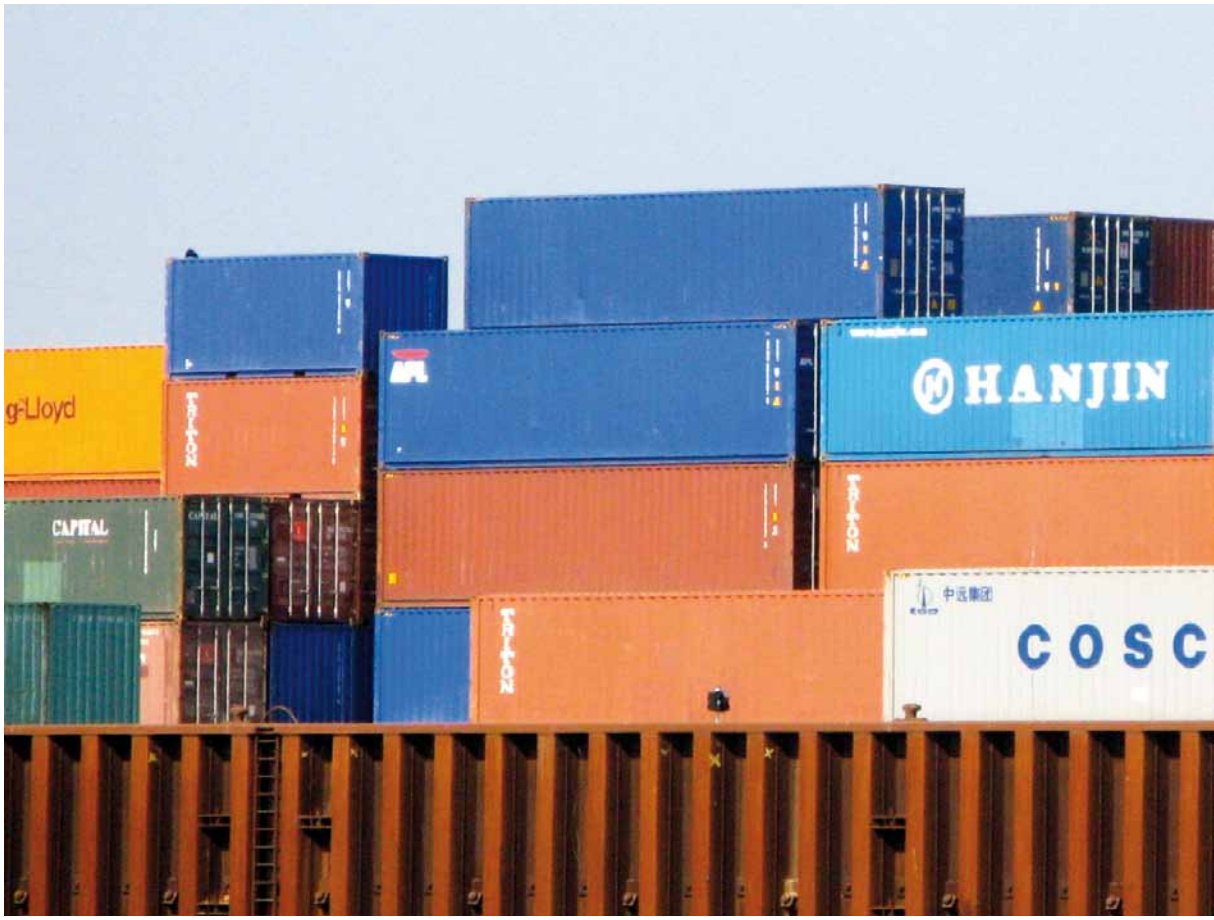
**Aufgrund ihrer hohen Bedeutung für den Gütertransport sollen Häfen im Bestand gesichert und nach Möglichkeit weitere Entwicklungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Hierzu gehört, dass Hafenflächen dem Güterumschlag sowie direkt vom Hafen abhängigem Gewerbe vorbehalten werden sollen und der Schutz vor heranrückenden empfindlichen Nutzungen erhöht wird. Sofern eine Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Freiraumschutzes bzw. der Siedlungsstruktur gegeben ist, soll trimodalen Standorten bei der Bedarfsprüfung für Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen eine erhöhte Bedeutung beigemessen werden.**

**Durch die Darstellung eines oder mehrerer Ruhehäfen sollen die planerischen Voraussetzungen für die Einrichtung sicherer Möglichkeiten zur Übernachtung bzw. Fahrtunterbrechung geschaffen werden.**

### Begründung

Die Entwicklung der Flächen für die Binnenschifffahrt und im regionalplanerischen Kontext somit insbesondere der Häfen, ist im Kontext mit den sie umgebenden Nutzungen zu betrachten. Die Häfen im Plangebiet sind planerisch umgeben entweder von Siedlungsräumen oder von Freiraumdarstellungen, die oft spezifische Schutzerfordernisse mit sich bringen. Gleichzeitig gilt es, den Gütertransport möglichst raum- und umweltverträglich abzuwickeln – ein Ziel, für dessen Erreichung eine leistungsfähige Hafeninfrastruktur von großer Bedeutung ist.

Um dies zu gewährleisten sollte zum Einen auf eine möglichst effiziente Nutzung der vorhandenen Hafenflächen hingewirkt werden. Vor diesem Hintergrund sollte



einerseits über eine Zweckbindung angestrebt werden, dass in den Häfen bzw. den zugehörigen GIBs nur gewerblich-industrielle Nutzungen ihren Standort finden, die auf den Güterumschlag vom Wasser und somit auf die räumliche Nähe zum Hafen angewiesen sind. Außerdem sollte eine Regelung bezüglich der Verortung der zwischen emittierenden und empfindlichen Nutzungen erforderlichen Abstände vorgesehen werden. Der derzeitige Regionalplan legt nahe, diese Abstände innerhalb der GIB einzuhalten, was die Ausnutzung der für emittierende Nutzungen vorgesehenen Hafenbereiche beschränkt. Ein Einhalten dieser Abstände in den umgebenden Räumen würde die Kapazität der Hafenflächen erhöhen.

Zum Anderen wird für die Zukunft ein steigendes Güterverkehrsaufkommen prognostiziert. Bei Erwägungen darüber, wie zusätzliche Verkehre abgewickelt werden sollen, sollte berücksichtigt werden, dass ein vermehrter Gütertransport auf dem Wasserweg zu Einsparungen beim Straßengüterverkehr beiträgt. Zur Verbesserung der Bedingungen für den Güterverkehr per Binnenschiff und aufgrund der hohen Standortgebundenheit der Häfen sollte daher aus raumordnerischer Sicht dem Aspekt der Flächenverfügbarkeit in den Häfen als meist trimodalen Logistikstandorten Rechnung getragen werden. Unter der Voraussetzung, dass keine Restriktionen aus freiraum- oder siedlungsstrukturellen Gründen entgegenstehen und bei nachgewiesenem Flächenbedarf ergibt sich hieraus, dass Flächenzuwächse an trimodalen Hafenstandorten zukünftig eher möglich erscheinen als Flächenausweitungen an lediglich bimodalen Logistikstandorten.

Der Bedarf an einem Ruhehafen resultiert daraus, dass aufgrund der stetig steigenden Zahl von Verkehrsbewegungen das derzeit noch übliche Liegen im Strom zu Ruhezeiten zunehmend mit einer Erhöhung des Sicherheitsrisikos verbunden ist. Nach den derzeitigen Bedarfskalkulationen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung könnte über mindestens einen Ruhehafen im Bereich des Kreises Kleve die Zahl sicherer Liegestellen angemessen erhöht werden.

## 3.3.1 Optionen für den Schienenverkehr offen halten

**Im Regionalplan sollen aus regionaler Sicht für eine potentielle Reaktivierung geeignete, stillgelegte und entwidmete Schienentrassen langfristig gegen eine Inanspruchnahme für Zwecke, die eine spätere Reaktivierung unmöglich machen würden, durch eine zeichnerische Darstellung gesichert werden. Zwischennutzungen sollen zulässig sein.**

**Darüber hinaus sollen auf Grundlage der fachrechtlichen und landesplanerischen Vorgaben die Schienenwege der Infrastrukturpläne sowie sonstige regionalplanerisch bedeutsame Schienenwege dargestellt werden.**

### Begründung

Bereits der derzeit geltende Landesentwicklungsplan enthält als Vorgaben u.a., dass der Ausbau von Verkehrswegen grundsätzlich Vorrang vor dem Neubau hat und auf die Erhaltung des Schienennetzes hinzuwirken ist. Entsprechend sieht auch der Regionalplan (GEP 99) vor, das Eisenbahnnetz leistungsfähig und bedarfsgerecht zu erhalten und auszubauen, wichtige Netzzusammenhänge zu wahren und Trassen stillgelegter Strecken so zu sichern, dass sie bei Bedarf wieder reaktiviert werden können. Aller Voraussicht nach wird auch der neue LEP der bedarfsgerechten Sicherung von Verkehrstrassen besondere Bedeutung beimessen.

Einmal anderweitig überplante bzw. überbaute Verkehrstrassen sind auf sehr lange Zeit für verkehrliche Nutzungen verloren. Aufgrund der intensiven Nutzung gerade der Flächen des hiesigen Plangebietes und der unterschiedlichsten Ansprüche an den Raum besteht im Plangebiet der Bezirksregierung Düsseldorf eine besondere Notwendigkeit, Beeinträchtigungen schützenswerter Nutzungen durch andere unverträgliche Nutzungen auch mit planerischen Mitteln zu vermeiden bzw. zu verhindern. Es erscheint daher nach wie vor dringend geboten, für die regionale Raumentwicklung bedeutsame stillgelegte einschließlich entwidmeter Schienentrassen auch weiterhin langfristig vor Nutzungen zu schützen, die eine Nutzung als Schienenverkehrsweg künftig ausschließen oder behindern könnten. Nur so können entsprechende Handlungsoptionen im Hinblick auf eine Wiedernutzbarmachung von stillgelegten Schienentrassen für die Zukunft offen gehalten werden. Denn ein potentieller Bedarf für eine Reaktivierung stillgelegter Schienenverkehrswege kann u. U. auch erst in ferner Zukunft entstehen.

Zu den auszuschließenden Nutzungen zählen nicht Zwischennutzungen, wie beispielsweise Fahrradwege auf einer Trasse. Diese stellen eine geeignete zwischenzeitliche Nutzung dar. Sie gewährleisten eine Sicherung und Unterhaltung der Trasse und könnten bei Reaktivierung einer Strecke mit geringem Aufwand wieder entfernt werden.

Hinsichtlich der Darstellung von Schienentrassen, die bereits genutzt sind oder die in der Verkehrsinfrastrukturplanung für eine zukünftige Nutzung vorgesehen sind, besteht durch fachrechtliche Bindungen (gesetzliche Bedarfs- und Ausbaupläne des Bundes und des Landes) sowie durch eine voraussichtlich entsprechend nachvollziehend textliche Umsetzung im Landesentwicklungsplan bereits eine weitgehende Bindung der Regionalplanung an das Fachrecht. Hieraus werden sich die Darstellungen von Schienentrassen ergeben, welche durch sonstige regionalplanerisch bedeutsame Schienenwege zur Anbindung regionalbedeutsamer Siedlungsflächen sowie Anlagen mit hohem Verkehrsaufkommen ergänzt werden können.

## 3.4.1 Straßendarstellung im fachrechtlichen Kontext

**Straßen für den überörtlichen Verkehr sollen im Regionalplan aufgrund der Festlegung in der gesetzlichen Verkehrsinfrastrukturplanung und in Linienbestimmungsverfahren sowie der voraussichtlich entsprechend nachvollziehend textlichen Umsetzung im Landesentwicklungsplan dargestellt und durch sonstige regionalplanerisch bedeutsame Straßen zur Anbindung großer Verkehrserzeuger ergänzt werden. Regionalplanerische Handlungsspielräume bestehen in Bezug auf die regionalplanerische Grobtrassierung von Bedarfsplanmaßnahmen ohne räumliche Festlegung. Aus Gründen des Freiraumschutzes soll ein Neubau nur bei nachgewiesenem Bedarf und nur wenn dieser nicht durch den Ausbau vorhandener Verkehrswege gedeckt werden kann erfolgen.**

### Begründung

Hinsichtlich der Darstellung von bestehenden oder linienbestimmten Straßen für den überörtlichen Verkehr besteht durch fachrechtliche Planungen (gesetzliche Bedarfs- und Ausbaupläne des Bundes und des Landes) und Linienbestimmungsverfahren sowie durch eine voraussichtlich entsprechend nachvollziehend textliche Umsetzung im Landesentwicklungsplan eine weitgehende Bindung der Regionalplanung. Sie werden in den Regionalplan übernommen. Für in den Verkehrsinfrastrukturplänen enthaltene Straßenprojekte wurde auf gesetzlicher Grundlage bereits ein die nachfolgenden Ebenen bindender Bedarf festgestellt, so dass für einen eventuellen späteren Bau geeignete Trassen freizuhalten sind. Für Bedarfsplanmaßnahmen ohne räumliche Festlegung kann im Zuge der Integration dieser Fachplanung in den Regionalplan eine geeignete Grobtrassierung gewählt werden, sofern hierfür ein Planungserfordernis im Einzelfall besteht.

Ergänzend kann die Regionalplanung bei entsprechendem Planerfordernis sonstige regionalplanerisch bedeutsame Straßen zur Anbindung von Siedlungsbereichen sowie von Einrichtungen und Anlagen mit hohem Verkehrsaufkommen an das Verkehrsnetz darstellen.

Bereits der geltende Landesentwicklungsplan sagt aus, dass eine Neuinanspruchnahme von Freiraum nur erfolgen darf, wenn der Bedarf nicht durch Ausbau vorhandener Infrastruktur gedeckt werden kann. Voraussichtlich wird eine vergleichbare landesplanerische Aussage auch weiterhin bestehen bleiben. Eine entsprechende Aussage könnte und sollte zur Klarstellung auch in den Regionalplan aufgenommen werden. Das kann einer gesetzlichen Bedarfsplanmaßnahme nicht entgegengehalten werden, spielt aber bei regionalbedeutsamen Straßenplanungen eine Rolle.

## 3.5.1 Flughäfen als Verkehrsdrehscheiben mit Mehrwert

**Flughäfen stellen bedeutsame Verkehrsdrehscheiben der Region dar. Sie sind für den Personen- und Frachtverkehr und somit auch für die regionale Wirtschaft von erheblicher Bedeutung. Der Regionalplan soll dieser Bedeutung Rechnung tragen.**

### Begründung

Die Flughäfen im Plangebiet sind zweifellos für die Verkehrsanbindung der Region sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr von großer Bedeutung. Sie stellen in der Regel multimodale Verkehrsdrehkreuze dar und dienen somit sowohl für Passagiere und Fracht als „Tore zur Welt". Zusätzlich haben die Flughäfen nicht zuletzt auch einen Effekt auf die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung der umliegenden Räume. Als katalytischer Effekt wird ihre Wirkung als Entscheidungskriterium bei der Ansiedlung von Unternehmen mit engen inhaltlichen Bindungen an den Luftverkehr bezeichnet. Aus regionaler Sicht ist somit neben der rein verkehrlichen Funktion in den Blick zu nehmen, dass mit den Flughäfen Chancen für eine Entwicklung gewerblicher Potentiale in ihrem räumlichen Umfeld verbunden sind. Sie können somit als bedeutsamer Faktor bei der Entscheidung über die Darstellung gewerblicher Flächen im Regionalplan fungieren. Im Rahmen der Regionalplanfortschreibung sollen vor diesem Hintergrund die Nutzungen und Planungen im Umfeld der Flughäfen hinsichtlich ihrer gewerblichen Entwicklungschancen in den Blick genommen werden.

Der Regionalplan soll sich außerdem mit der Aufgabe einer möglichst multimodalen Anbindung der Flughäfen auseinandersetzen. Denn um ihre Verkehrsfunktion angemessen wahrnehmen zu können ist für die Flughäfen eine gute Erreichbarkeit von wesentlicher Bedeutung.

Gleichzeitig mit den voran stehend genannten Zielen soll eine jeweils möglichst verträgliche Einbettung der Flughafennutzung in ihre Umgebung angestrebt werden. So sind insbesondere Vorgaben des Lärmschutzes zu beachten, und eventuelle sensible benachbarte Nutzungen sollen bei der Entscheidung über Flächennutzungen am und im Umfeld des Flughafens berücksichtigt werden.

## 3.6.1 Radverkehr unterstützen

**In den Regionalplan sollen Grundsatzaussagen zur Unterstützung des regionalen Fahrradverkehrs aufgenommen werden.**

### Begründung

Der Fahrradverkehr findet im bisherigen Regionalplan lediglich im Zusammenhang mit anderen räumlichen Nutzungen Erwähnung. Es stellt sich die Frage, ob und wie der Radverkehr mit Mitteln der Regionalplanung strukturell gestärkt werden könnte.

Eine generelle zeichnerische Darstellung regional bedeutsamer Radwege im Regionalplan erscheint nicht sinnvoll bzw. erforderlich. Zum Einen liegt beispielsweise bei einer möglichen Nutzung von stillgelegten Bahntrassen für Radwege das regionalplanerische Interesse vor allem in der Trassensicherung; eine Zwischennutzung als Radweg stellt sich hier jedoch unproblematisch dar. Zum Anderen ist die Raumbedeutsamkeit von Radwegen regelmäßig als eher gering einzustufen; d.h. wegen des geringen Raumanspruches von Radwegen bedarf es auf der Ebene der Regionalplanung keiner Flächensicherung. Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Radwege häufig direkt straßenbegleitend angelegt werden, und wegen der vergleichsweise großen Flexibilität bei der Trassenführung von selbständig geführten Radwegen ist davon auszugehen, dass überörtliche Radwegeplanungen auch ohne eine zeichnerische Darstellung im Regionalplan umgesetzt werden können.

Dennoch könnte die Förderung regionalbedeutsamer Radwegeverbindungen durch den Regionalplan unterstützt werden. Zu erwägen ist in diesem Zusammenhang zum Einen die Formulierung eines Grundsatzes, der darauf abzielt, im Zuge von Straßenbauarbeiten immer die Möglichkeit eines begleitenden Radwegs zu prüfen. Zum Anderen sollte nach Möglichkeit dem Erhalt bzw. Ausbau regionaler Radwegeverbindungen verstärktes Gewicht beigemessen werden.

# WAS IST EINE REGION?

„Region ist nicht etwas, was man abgrenzen, sondern was man anerkennen muss. Anerkennen kann ich aber nur, indem ich erkenne. Erkennen wiederum gelingt nur dann, wenn mich etwas sinnlich reizt, mithin ästhetisch ist und meine Aufmerksamkeit erregt. Insofern ist Teilhabe in einem ganz allgemeinen Sinn eine der Bedingungen für die jeweils individuelle Konstituierung einer Region als Lebenswelt."

Paul Vidal de la Blache, französischer Geograph (1845 – 1918)


## HERAUSGEBER

Bezirksregierung Düsseldorf
Dezernat 32 – Regionalplanungsbehörde
Cecilienallee 2
40474 Düsseldorf

Fon: +49 (0)211 - 475 - 2365
Fax: +49 (0)211 - 475 - 2300

www.brd.nrw.de
neue-regionalplanung@brd.nrw.de

## AUSGABE JANUAR 2012

## LAYOUT

Kirsten Bald, Dezernat 32 – Grafikzentrum

## BILDMATERIAL

Bezirksregierung Düsseldorf
Google (Luftbilder Seite 23, 58)