

Sitzungsvorlage-Nr. 61/1689/XV/2012

Gremium	Sitzungstermin	Behandlung
Kreisausschuss	07.03.2012	öffentlich

Tagesordnungspunkt:**Fortschreibung des Regionalplanes****hier: Stellungnahme des Rhein-Kreises Neuss zu den Leitlinien des Regionalplans****Sachverhalt:****A Einführende Erläuterungen**

Der Regionalrat hat im März 2010 den Beginn der Arbeiten zur Fortschreibung des Regionalplans beschlossen. Die Fortschreibung des Regionalplans erfolgt in einem zweistufigen Prozess, wobei dem formalisierten Verfahren eine informelle Phase der Ideensammlung, des Austauschs und der Suche nach Regionalen Lösungen mit den Planungsakteuren in der Region vorgeschaltet wird. Die Verwaltung hat im Kreisausschuss laufend über den Fortgang der Arbeiten zum Regionalplan berichtet.

Zum Abschluss der informellen Planungsphase wurden die Ergebnisse von der Regionalplanungsbehörde zu Leitlinien für die Regionalplanfortschreibung verdichtet. Der Regionalrat hat in seiner Sitzung am 15.12.2011 die Leitlinien als Arbeitsentwurf beschlossen. Gleichzeitig wurde der Beschluss gefasst, den Verfahrensbeteiligten und der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Leitlinien zu geben.

Mit Schreiben vom 04.01.2012 wurde der Rhein-Kreis Neuss von der Bezirksregierung um Stellungnahme bis zum 31.03.2012 gebeten.

Die vorgelegten Leitlinien konzentrieren sich auf die Themenkomplexe, die aus Sicht der Regionalplanungsbehörde neu oder mit verändertem Gewicht bzw. Akzent in der Regionalplanung zu behandeln sind. Zu den drei Themenkomplexen „Siedlungsraum“, „Freiraum“ und „Infrastruktur“ werden insgesamt 44 Einzeleitlinien formuliert. Die „Leitlinien zur Fortschreibung des Regionalplans – Arbeitsentwurf“ sind der Vorlage als **Anlage** beigelegt.

Die Leitlinien wurden von der Verwaltung eingehend geprüft. Es wird empfohlen, die folgende Stellungnahme gegenüber der Regionalplanungsbehörde abzugeben:

B Stellungnahme des Rhein-Kreises Neuss zu den Leitlinien

Angesichts des Alters des bisherigen Planwerks, der gewandelten gesellschaftlichen und räumlichen Herausforderungen aber auch des veränderten Zuschnitts der Planungsregion begrüßt der Rhein-Kreis Neuss die Fortschreibung des Regionalplans ausdrücklich.

Der Rhein-Kreis Neuss sieht in der Fortschreibung des Regionalplans eine wesentliche, rahmensetzende Grundlage zur Steuerung der zukünftigen (räumlichen) Entwicklung der Region. Eine zentrale Aufgabe der Regionalplanung ist hierbei die Koordinierung der vielfältigen – z. T. divergierenden – Raumansprüche. Die frühzeitige Einbeziehung der unterschiedlichen regionalen Planungsakteure in einen transparenten und ergebnisoffenen Prozess über die Ausgestaltung der zukünftigen regionalplanerischen Vorgaben bietet die Chance, die Qualität und Akzeptanz des Regionalplans deutlich zu erhöhen.

In diesem Sinne nimmt der Rhein-Kreis Neuss zu den vorgelegten Leitlinien für die Regionalplanfortschreibung wie folgt Stellung:

Allgemeines

Der Rhein-Kreis Neuss erkennt den Grundsatz an, mit dem Arbeitsentwurf der Leitlinien zur Regionalplanfortschreibung Vorstellungen für eine nachhaltige Entwicklung der Regionalplanung zu formulieren. Viele Aussagen sind zum jetzigen Stand des Erarbeitungsverfahrens allerdings noch zu unbestimmt oder nur ansatzweise in ihren gegenläufigen Belangen angedeutet, um mögliche Verfahrensschritte und Ergebnisse hinreichend konkret einschätzen zu können.

Vor diesem Hintergrund legt der Rhein-Kreis Neuss großen Wert darauf, dass zum Einen die Methoden zur Erarbeitung der Grundlagen für die Regionalplanfortschreibung ausreichend qualifiziert und abgestimmt sein sollten, um als Basis für den Erarbeitungsprozess akzeptiert zu werden. Zum Anderen sollten Verfahren und Methoden, die den Kommunen (neu) auferlegt werden, hinsichtlich ihrer Praktikabilität effizient ausgestaltet werden, um Arbeitsaufwand und Zeitläufe einzugrenzen und zielorientiert Ergebnisse zu erbringen. Dies bezieht sich beispielhaft auf die landeseinheitliche Bedarfsberechnungsmethode, ein kommunal übergreifendes Flächenranking, die Ermittlung der Infrastrukturfolgekosten sowie ein Freiraummonitoring.

Mit Blick auf die Fortschreibung der Regionalplanung wird darum gebeten, die Belange der einzelnen Planungsakteure, von denen die Grundsätze und Ziele der Regionalplanung letztendlich praktisch umgesetzt werden sollen, in besonderer Weise zu berücksichtigen. Dies gilt unter Verweis auf die grundgesetzlich verbürgte Planungshoheit insbesondere für die Kommunen, für die ein angemessener Handlungsspielraum zur Gestaltung ihrer örtlichen Verhältnisse gewährleistet werden muss.

Zu den einzelnen Leitlinien werden folgende Anregungen vorgebracht:

1. Leitlinien mit dem Schwerpunkt Siedlungsraum

1.1.1 Bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Der in der Leitlinie dargelegte Ansatz, die Siedlungsentwicklung an einem nach einheitlicher Methode ermittelten Bedarf auszurichten, wird grundsätzlich unterstützt.

Da die zum Einsatz kommende Bedarfsberechnungsmethode (beabsichtigte landeseinheitliche Methode der Landesplanungsbehörde oder eigene Ermittlung durch die Regionalplanungsbehörde) derzeit nicht feststeht, können zum jetzigen Verfahrensstand nur folgende allgemeine Anregungen vorgebracht werden:

Es sollte – auch im Hinblick auf die Laufzeit der Fortschreibung - auf jeden Fall vermieden werden, dass zu verschiedenen Zeitpunkten verschiedene Berechnungsmethoden mit möglicherweise abweichenden Ergebnissen im Raum stehen.

Die tatsächliche Verfügbarkeit/Mobilisierbarkeit rechnerischer Flächenpotenziale ist realitätsnah in die Bedarfsberechnung einzustellen.

Neben der rein quantitativen Betrachtung sind qualitative Gesichtspunkte (Lage, Größe, Ausnutzbarkeit etc.) in die Bedarfsermittlung einzustellen, um eine angemessene Flächenbereitstellung für die unterschiedlichen Ansprüche wohnbaulicher- oder gewerblicher Nutzungen zu gewährleisten.

1.1.2 Innen- vor Außenentwicklung

Die Leitlinie greift das allgemein anerkannte planerische Ziel auf, der Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung zu geben. Die hierzu aufgestellte Rangfolge bzw. Prüfkaskade „Brachflächennutzung, Baulückenschließung, Nutzung der planerischen Reserve, Flächentausch“ wird grundsätzlich mitgetragen.

Für die praktische Handhabung dieser Leitlinie als regionalplanerischer Grundsatz wird angeregt, im Regionalplan Verfahrensgang und Kriterien bzw. Schwellenwerte für die im landesplanerischen Anpassungsverfahren (§ 34 LPlG) zu erbringenden Nachweise bzw. Tauschverpflichtungen als Orientierungslinie für die Kommunen zu verankern.

1.2.2 Siedlungsentwicklung an der Schiene stärken

Die bevorzugte Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an Schienennahverkehrsstrecken wird unterstützt.

1.2.4 „Planungsleichen“ fortschaffen

Die bestehenden ASB-Reserven im Hinblick auf eine zukünftige Darstellung zu überprüfen und ggfs. eine Bereinigung vorzunehmen, ist aus Sicht des Rhein-Kreises Neuss unverzichtbarer Bestandteil einer Planfortschreibung.

Nebenbemerkung: Der Rhein-Kreis Neuss geht davon aus, dass eine derartige Überprüfung für alle Darstellungen des derzeitigen Regionalplans (nicht nur ASB) erfolgt.

1.2.5 Wohnbaulandentwicklung „In und Um Düsseldorf“

Die Leitlinie trägt der prognostizierten Entwicklung Rechnung, wonach dem erwarteten Bevölkerungswachstum Düsseldorfs kein ausreichendes Wohnbauflächenangebot innerhalb der Landeshauptstadt bereitgestellt werden

kann. Der hieraus resultierende „Überschwappereffekt“ soll auf besonders geeignete Flächen in der Teilregion „In und Um Düsseldorf“ raumverträglich verteilt werden.

Der gewählte Ansatz bleibt bisher abstrakt. Zunächst ist zum jetzigen Zeitpunkt fraglich, wie aus Sicht der Regionalplanungsbehörde die sinnvolle Abgrenzung der Region „In und Um Düsseldorf“ vorgenommen werden soll. Weiterhin sind die Kriterien für eine Bewertung (Ranking) der in Frage kommenden Flächen bisher nicht hinreichend konkretisiert.

1.2.6 Aus dem Überhang das Beste machen – gute Flächen entwickeln

Nach der Leitlinie sollen regionsweit alle (nur) im Regionalplan dargestellten ASB-Reserven und größeren FNP-Reserven einem Flächenranking unterzogen werden.

Entsprechend den Ausführungen in der Begründung zur Leitlinie hat die Regionalplanung für ein so weitreichendes Vorgehen keine rechtliche Grundlage. Das Instrument soll in erster Linie informatorischen Charakter haben.

Angesichts des erheblichen Aufwandes zur Durchführung eines gesamtregionalen Rankings bei geringem Nutzen für die regionalplanerischen Steuerungsfunktionen beurteilt der Rhein-Kreis Neuss die Einführung des Instruments kritisch. Zudem bestehen für ein Ranking der Flächenreserven aller Kommunen der Planungsregion nach gleichen Kriterien Bedenken dahingehend, dass das Ranking zu einem Vergleich nicht vergleichbarer Kommunen untereinander und daraus resultierend zu Entwicklungsnachteilen einiger Kommunen führen kann: Für eine Flächenbewertung im peripheren ländlichen Raum sind andere Kriterien und Gewichtungen zu berücksichtigen als für zentrale Lagen im Ballungsraum.

1.2.7 Allgemeine Siedlungsbereiche effektiv ausnutzen

Zu der Leitlinie ist derzeit keine Stellungnahme möglich, da die zugrunde gelegten Dichtewerte nicht benannt werden.

1.2.8 Vorausschauende Berücksichtigung von Infrastrukturfolgekosten

Vorgesehen ist, einen regionalplanerischen Grundsatz zu entwickeln, der alle Kommunen verpflichtet, bei neu in Anspruch zu nehmenden Flächen die Infrastrukturfolgekosten zu ermitteln und zu bewerten.

Ein solcher regionalplanerischer Grundsatz geht aus Sicht des Rhein-Kreises Neuss deutlich über den raumordnerischen Gestaltungsauftrag, nur überörtlich bedeutsame Themen zu steuern (vgl. S. 7 der Leitlinien), hinaus und greift in die kommunale Planungs- und Finanzhoheit ein.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Bedenken gegen die Einführung eines derartigen Grundsatzes wirft die Begründung hierzu Fragen auf:

Nach der Begründung soll der einzuführende regionalplanerische Grundsatz dazu dienen, eine sinnvolle Auseinandersetzung mit Kostengesichtspunkten in der bauleitplanerischen Abwägung zu gewährleisten.

Warum soll dies „nur“ bei der Neuausweisung von Wohngebieten im Freiraum geschehen? Konsequenterweise wäre ein solcher Grundsatz auf alle planerischen

Entscheidungen, z. B. auch die Entwicklung von Gewerbegebieten oder von Standorten der öffentlichen Infrastruktur anzuwenden.

Warum ist eine Folgekostenbetrachtung bei Maßnahmen der Innenentwicklung entbehrlich, wo doch etwa für die Brachflächenentwicklung eine hohe Kostenintensität angenommen wird (vgl. Leitlinie 1.1.2)?

Warum soll die Betrachtung auf die Infrastrukturfolgekosten beschränkt werden? Eine derartige Beschränkung ist ungeeignet, die finanziellen Auswirkungen planerischer Entscheidungen für die Kommune in ihrer Gesamtheit – auch unter Einbeziehung der Ertragsseite – abzubilden.

1.3.1 – 1.3.5 Leitlinien zum Thema Einzelhandel

Die Leitlinien spiegeln im Wesentlichen die landesplanerischen Vorgaben zur Steuerung großflächigen Einzelhandels wider.

1.4.1 GIB für Emittenten sichern

Die Zielsetzung der Leitlinie, Bereiche für gewerbliche und industrielle Entwicklungen (GIB) als Standorte für emittierende Betriebe zu profilieren und zu schützen, wird aus Sicht des Rhein-Kreises Neuss begrüßt. Im Zuge der Fortschreibung sollen keine GIB-Flächen aufgegeben werden, wenn dies nicht aus den Standortbedingungen erforderlich ist.

Der in der Begründung aufgeführte Orientierungswert für den Abstand zwischen GIB und sensiblen Nutzungen von 1500m wird jedoch – insbesondere bei Bestands-GIB – als wenig praktikabel angesehen. Hier sollte als Grundsatz auf den Leitfaden der Störfallkommission zu Betriebsbereichen/Anlagen nach der Seveso II Richtlinie abgestellt werden. In ASB sind derartige Anlagen auszuschließen.

Im Hinblick auf die Konfliktbewältigung bei angrenzenden GIB und ASB wird angeregt, die Möglichkeit einer Gliederung des ASB (z. B. ASB für nicht störendes Gewerbe) im Regionalplan zu prüfen.

1.4.2 Überregional bedeutsame Standorte für emittierendes, flächenintensives Gewerbe vorhalten

Die Leitlinie greift den vielfach geäußerten Wunsch regionaler Planungsakteure auf, in der Region geeignete Standorte für großflächige gewerbliche Ansiedlungen vorzuhalten. Sie wird vom Rhein-Kreis Neuss grundsätzlich unterstützt.

Im Hinblick auf den einzuleitenden Standortfindungsprozess wird jedoch angeregt, die Suchkriterien (z. B. Betriebsgröße, Multimodalität, Interkommunalität, Standortanzahl etc.) offener zu gestalten als in der vorliegenden Leitlinie.

1.5.1 Raumbedeutsame Brachflächen

Das aufgezeigte Instrument regionaler Brachflächenentwicklungskonzepte sollte deutlicher als Option für die Kommune herausgestellt werden (keine Verpflichtung).

2. Leitlinien mit dem Schwerpunkt Freiraum

2.1.1. Den Freiraum nachhaltig und zielgerichtet schützen

Nach der Leitlinie sollen die bewährten Freiraumdarstellungen (BSN, BSLE, RGZ, AFAB) im Wesentlichen beibehalten werden. Diese Zielrichtung wird grundsätzlich mitgetragen.

Allerdings sollten im Rahmen der Fortschreibung auch die getroffenen zeichnerischen Darstellungen mit Freiraumbezug – über redaktionelle Korrekturen hinaus - überprüft werden. Dies gilt insbesondere für die Darstellung der „Regionalen Grünzüge“. Hier wäre aus Sicht des Rhein-Kreises Neuss eine stärkere Qualifizierung der weiterhin darzustellen Grünzüge wünschenswert. Weiter wird angeregt, die Aufnahme eines eigenen Kapitels zum Bodenschutz in den Regionalplan zu prüfen.

2.1.2 Freiraummonitoring

Da die Inhalte eines Freiraummonitorings bisher nicht hinreichend konkret benannt werden, ist eine Stellungnahme nicht möglich.

Hinweis: Die Inhalte eines etwaigen Freiraummonitorings sollten sich zielorientiert eng an den Regelungsgehalten des Regionalplans orientieren, um eine reine Datensammlung ohne Umsetzungsbezug zu vermeiden.

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

Der Rhein-Kreis Neuss begrüßt die Initiative der Regionalplanungsbehörde, die Planungsregion im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans einer kulturlandschaftlichen Betrachtung zu unterziehen.

Die Entwicklung kulturlandschaftlicher Leitbilder wird unterstützt, sollte jedoch in Bezug auf die Funktion des Regionalplans als Landschaftsrahmenplan gem. § 15(2) Landschaftsgesetz NRW weiter differenziert und im Regionalplan verankert werden. Die Eigenart der historischen Kulturlandschaft sollte als überörtliches Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege für die örtliche Landschaftsplanung aufbereitet werden.

Für den weiteren Bearbeitungsprozess wird angeregt, auch Verknüpfungspunkte zwischen den kulturlandschaftlichen Belangen und insbesondere den Freiraumdarstellungen zu identifizieren, z. B. im Sinne der oben angesprochenen Qualifizierung der Regionalen Grünzüge (s. Leitlinie 2.1.1).

2.3.1 Klimaschutz – eine Querschnittsaufgabe

2.3.2 Klimaanpassung – Unvermeidbares mitdenken

Die Themenkomplexe „Klimaschutz“ und „Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels“ sollen nach den Leitlinien als allgemeine textliche Ausführungen behandelt werden. Der Ansatz erscheint angesichts der Maßstäblichkeit der Regionalplanung und des nur geringen unmittelbaren Raumbezugs angemessen.

2.4.1 Energieversorgung – Zukunftsfähiges Handeln gefragt

Die energieträgerübergreifende Leitlinie zum Thema Energieversorgung greift aus Sicht des Rhein-Kreises Neuss zu einseitig die erneuerbaren Energieträger auf. Angesichts der Bedeutung, welche die Energiegewinnung aus fossilen Energieträgern in der Planungsregion derzeit hat (s. Energiemonitoring) und während der Laufzeit der Regionalplanfortschreibung auch behalten wird, sind aus hiesiger Sicht auch grundlegende Aussagen zu diesen Energieträgern in der Leitlinie zu treffen.

Im Hinblick auf die laufenden Diskussionen um den Ausbau des Stromnetzes in der Region sollte im Rahmen der Regionalplanfortschreibung auch das Erfordernis einer stärkeren Steuerung durch die Regionalplanung (über das Bündelungsgebot und Raumordnungsverfahren hinaus) geprüft werden.

2.4.2 Konventionelle Kraftwerke und Kraft-Wärme-Kopplung

Die geplante Übernahme der Steuerung von Kraftwerksstandorten in Form der 49. Änderung des Regionalplans (GEP 99) – GIB als Kraftwerksstandorte - wird begrüßt.

Die beabsichtigten Regelungen zur Kraft-Wärme-Kopplung müssen den eingeschränkten Regelungsgehalt der Raumordnung beachten.

2.4.3 Windenergie

Mit der Fortschreibung des Regionalplans sollen erstmalig Vorranggebiete für die Windkraftnutzung im Regionalplan dargestellt werden.

Angesichts der Tatsache, dass die meisten Kommunen durch die Ausweisung von Konzentrationszonen im FNP die Standorte für Windkraftanlagen derzeit „abschließend“ gesteuert haben, sollte die Darstellung von Vorranggebieten im Regionalplan in sehr enger Abstimmung mit den Kommunen erfolgen. Insbesondere das Verhältnis zwischen neuen Vorranggebieten in der Regionalplanung und bestehenden, davon abweichenden Konzentrationszonen der Kommunen bedarf der detaillierten Klärung. Problematisch erscheint die Fallkonstellation eines Vorranggebietes im Regionalplan, für welches die Konzentrationswirkung des Flächennutzungsplans Windkraftanlagen ausschließt.

2.4.4 Solarenergie

2.4.5 Bioenergie

2.4.6 Geothermie und Wasserkraft

Die beabsichtigte Regelungstiefe durch textliche Darstellungen ist angemessen. Die geplanten Inhalte im Wesentlichen an der Position des Regionalrats zur 1. Änderung des LEP NRW zu orientieren, wird zugestimmt.

2.4.7 Lagerstätten fossiler Energien

Der Rhein-Kreis Neuss geht davon aus und fordert, dass, entgegen der Aussagen in der Begründung zur Leitlinie, wie bisher eine zeichnerische Darstellung der Braunkohlenlagerstätten nach den Braunkohleplänen im Regionalplan erfolgt.

2.5.1 – 2.5.3 Leitlinien zum Thema Wasser

Nach der Leitlinie 2.5.1 „Den Wasserhaushalt fest im Blick“ soll zum nachhaltigen Erhalt der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Wasserhaushalts ein Grundsatz formuliert werden. Der Grundsatz soll ferner einen Beitrag zur Erreichung der Zielsetzungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie leisten.

Der Grundsatz sollte so formuliert werden, dass sich die „Drei Säulen“

- Programm Lebendige Gewässer
- Reduzierung der Belastungen aus Abwassereinleitungen
- Reduzierung der Stoffeinträge durch die Landwirtschaft

wiederfinden.

Durch Klimawandel und Verlagerung von Braunkohleabbaugebieten verschärft sich die Betroffenheit von Gebäuden durch Vernässung aufgrund von hohen Grundwasserständen in Teilbereichen der Region. Die Belange der Eigentümer sind bei allen Überlegungen im Bereich Wasserhaushalt und Hochwasserschutz im Auge zu behalten.

Der über die Bereiche für den Grundwasser und Gewässerschutz (BGG) hinausgehende Schutz der Einzugsbereiche vor der Inanspruchnahme durch Abgrabungen (Leitlinie 2.5.2), wird außerordentlich begrüßt, ebenso die stärkere Verpflichtung der Kommunen den Hochwasserschutz in der Bauleitplanung stärker zu verankern (Leitlinie 2.5.3).

2.6.1 Strukturellen Veränderungen im Gartenbau einen Rahmen geben

Der Rhein-Kreis Neuss begrüßt grundsätzlich die Absicht der Regionalplanungsbehörde, großflächige „Agroparks“ einer vorausschauenden regionalplanerischen Steuerung zu unterziehen.

Die Leitlinie bleibt jedoch hinsichtlich der Umsetzung sehr vage. Im Zuge der weiteren Konkretisierung sollten auch die raumstrukturell „negativen“ Wirkungen dieser großflächigen gewerblichen Entwicklung im Freiraum angemessen berücksichtigt werden. Im Hinblick auf eine etwaige Darstellung von Vorranggebieten bestehen angesichts der erheblichen Größenordnungen von bis zu mehreren hundert ha Bedenken aufgrund der damit verbundenen Beschränkung anderer im Außenbereich zu verortender Nutzungen/Anlagen.

2.7.1 – 2.7.3 Leitlinien zum Thema Rohstoffgewinnung/-sicherung

Die geplante Überleitung der Regelungen zur 51. Änderung des Regionalplans (GEP 99) in die Fortschreibung ist nachvollziehbar.

3. Leitlinien mit Schwerpunkt Infrastruktur

Die Aufnahme der Leitlinie „3.1.1 Verkehr und Logistik – Chancen und Herausforderungen annehmen“ für die Regionalplanfortschreibung wird begrüßt. Die besondere verkehrliche Lage der Region – etwa zu den ZARA-Häfen – sollte aktiv genutzt werden, um Mehrwert für die Region zu generieren.

Die im Leitlinienkomplex getroffenen Aussagen für die einzelnen Verkehrsträger Binnenwasserstraße/Häfen, Schienenverkehr, überörtliche Straßen, Luftverkehr/Flughäfen, Radverkehr werden vom Grundsatz mitgetragen. Aufgrund der fachplanerischen Vorgaben (Bedarfs- und Ausbaupläne von Bund und Land) sind jedoch die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten der Regionalplanung begrenzt.

Der Rhein-Kreis Neuss behält sich für das weitere Verfahren ausdrücklich eine Ergänzung bzw. Präzisierung dieser Stellungnahme vor.

Beschlussempfehlung:

Der Kreisausschuss stimmt der unter Kapitel B aufgeführten Stellungnahme des Rhein-Kreises Neuss zu den Leitlinien für die Regionalplanfortschreibung zu.

Anlagen:

Leitlinien_Arbeitsentwurf_sw[1]