

# Die Zukunft der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen



Dem Schutz von Böden und Freiflächen ist nicht nur nach Auffassung des BUND in der Vergangenheit zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Die natürlichen Bodenfunktionen werden inzwischen in erheblichem Maße insbesondere durch eine ungebremsste Inanspruchnahme von Flächen, einen starken Eintrag von Nähr- und Schadstoffen, durch Bodenerosion sowie durch Altlasten beeinträchtigt. Dem Freiflächenschutz muss entsprechend fortan eine mindestens ebenso große Bedeutung eingeräumt werden wie der Luftreinhaltung, dem Gewässer- oder Naturschutz.

Trotz verbindlicher gesetzlicher Regelungen zum Freiraumschutz werden täglich bundesweit 130 Hektar Fläche versiegelt. Die planerische Darstellung von Siedlungsbereichen und Gewerbeflächen stellt dabei den größten Konflikt mit dem Freiflächenschutz dar. Eine Reform der Landesplanung ist also zwingend notwendig, um die fortschreitende Zersiedelung des Raumes und die Versiegelung des Bodens zu stoppen. Hierzu sollen im vorliegenden Papier Vorschläge erläutert werden.

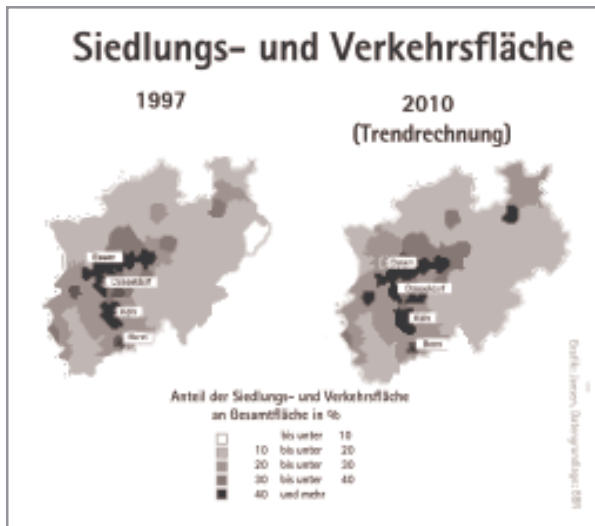
## Freiflächen sind wertvolles Gut

Die nicht vermehrbaren und nur begrenzt vorhandenen Bodenressourcen sind unverzichtbarer Bestandteil der natürlichen Lebensgrundlagen. Artikel 20a Grundgesetz und Art. 29a der Landesverfassung verpflichten zu deren Schutz. Die jetzt lebenden Menschen und die künftigen Generationen brauchen ausreichend Freiflächen:

- ▶ als Erholungsraum für die breite Bevölkerung;
- ▶ als Räume der Ruhe und für den Kontakt mit der Natur;
- ▶ als Lebensraum für Pflanzen und Tiere, wobei
- ▶ insbesondere die wenigen noch unzerschnittenen Lebensräume unbedingt zu erhalten sind;

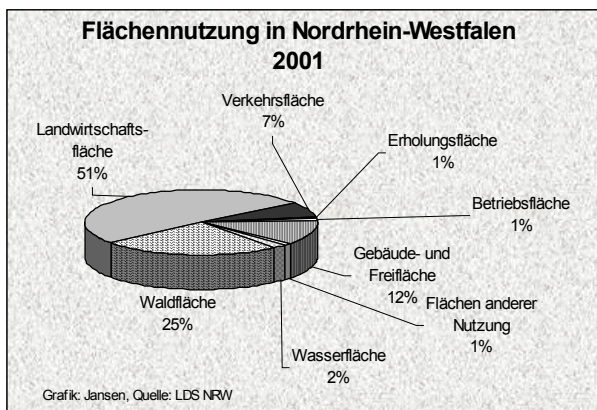
- ▶ zur Bildung von Quell- und Grundwasser;
- ▶ als Schadstoffsenken;
- ▶ als Produktionsflächen und damit Existenzgrundlage für die
- Land- und Forstwirtschaft,
- ▶ als regional verfügbare Ernährungsgrundlage;
- ▶ als Gestaltungsraum für zukünftig lebende Menschen.





### Freiraumschutz als gesetzlich verbindliches Ziel

Was die Wissenschaft seit Jahrzehnten immer wieder fordert und die Landespolitik seit nunmehr 15 Jahren als offizielles Ziel verfolgt, ist das aktive Handeln der Landesplanung in Bezug auf die Steuerung und Begrenzung des Freiraumverbrauches. Welche Disziplin, wenn nicht die Landesplanung, wäre dazu in der Lage? In allgemeiner Zielformulierung gehalten, besteht darüber bei allen Betroffenen Einigkeit. Das zeigt auch die jüngste Novelle des Raum-



ordnungsgesetzes des Bundes, mit der das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung als Leitvorstellung der Raumordnung und Landesplanung verankert wurde.

Dieses Bundes-Raumordnungsgesetz (ROG) von 1997, das als Rahmengesetz auch vom Land Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden muss, gibt in § 1 Absatz 2 Nr. 1 + 2 die Ziele vor, „...Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten“ und „die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“. Die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum sind danach mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen. Ziel soll eine dauerhaft großräumig ausgewogene Ordnung sein.

Auch das Bundes-Bodenschutzgesetz verpflichtet zu einem verantwortungsbewussten Umgang mit dem Boden u.a. als Lebensraum und Lebensgrundlage für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen.

„Land- und Forstwirtschaft müssen verstärkt dazu beitragen, die Zerschließung des Freiraums und die weitere Versiegelung des Bodens zu begrenzen...“  
(Landesentwicklungsbericht, 1994)

### Doch die Versiegelung schreitet fort

Die Fakten der vergangenen 15 Jahre sprechen jedoch eine andere Sprache. Es gibt kaum andere gesetzliche Vorschriften, die in vergleichbarer Weise missachtet wurden.

Der Flächenverbrauch schreitet ungebremst fort und hat sich dabei von der Entwicklung der Bevölkerung oder der Beschäftigten entkoppelt. Die tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche beträgt bundesweit 130 ha und hat sich seit 1998 im Vergleich zu den Vorjahren noch erhöht. In NRW wurden 1999 insgesamt etwa 7.200 ha Freiraum neu in Anspruch genommen, der Anteil der „verbrauchten“ Freiraumfläche an der Fläche

des Landes beträgt über 21 % (2000) und hat bald die Fläche des Waldes erreicht (24 %).

Damit hat sich der Flächenverbrauch aktuell zu einer der größten ökologischen Herausforderungen entwickelt, ist die Ursache für erhebliche soziale Probleme (Ballungsrandwanderung und damit verbundene soziale Entmischung) und trägt offensichtlich nicht zu einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung bei, wie etwa die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden belegt.

Die Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur erfahren einen grundlegenden

Wandel: Gewachsene Strukturen mit (noch) überwiegend land- oder forstwirtschaftlicher Nutzung entwickeln sich zu Schlafstädten und Freizeitgebieten, in denen nachhaltige Wirtschaftsformen zugunsten kurzfristiger Verkaufserlöse (Bauland) aufgegeben werden. Die Daseinsgrundfunktionen (Wohnen, Arbeit, Freizeit, etc.) entkoppeln sich zunehmend. Das Bauen auf der „grünen Wiese“ induziert nicht zuletzt wachsenden Autoverkehr und damit die vermeintliche Notwendigkeit, weitere Verkehrsflächen zu schaffen.

Zunehmend wird auch deutlich, dass neue Gewerbegebiete keineswegs ohne Weiteres neue Arbeitsplätze in nennenswerter Zahl schaffen. Vielmehr konkurrieren verschiedene Standorte um die Neuansiedlung von Betrieben, die woanders abwandern. Den Gemeinden werden durch die Planung, Erschließung und Vermarktung dieser Flächen finanzielle Mittel entzogen, die dann an anderer Stelle fehlen.

## Kein "Weiter so" beim Flächenverbrauch

Der bisherige Trend zur Flächenversiegelung muss gestoppt und in sein Gegenteil verkehrt werden. Auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen stellte in seinem Umweltgutachten 2000 klar, dass die gegenwärtige Flächeninanspruchnahme von circa 130 ha/Tag weit von dem im Entwurf eines Schwerpunktprogramms des Bundesumweltministeriums genannten Ziel von 30 ha/Tag entfernt sei. Dabei erachtet auch der Umweltrat dieses Umweltschutzziel noch als unzureichend.

„Das grundlegende Verhältnis zwischen Siedlungsraum und Freiraum soll nach Möglichkeit in der Zukunft konstant bleiben“, so auch der LANDESPLANUNGSBERICHT NRW 2001. Wenn der Freiraumverbrauch tatsächlich gebremst und die Ankündigungen zur Trendumkehr nicht zu leeren Phrasen verkommen sollen, müssen jedoch die geeigneten planerischen Instrumente bereitgestellt werden. Eine Reform der Landesplanung wird daran gemessen werden, inwieweit abstrakte und allgemein anerkannte Ziele in konkretes Handeln umgesetzt werden können. Die bloße Wiederholung der im Raumordnungsgesetz enthaltenen Zielvorstellungen ist zu wenig.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es nicht nur darum gehen darf, den weiteren Anstieg von Siedlungs- und Gewerbeflächen zu verhindern, sondern eher darum, die Überhänge in den geltenden Gebietsentwicklungsplänen (GEP) abzubauen. Diese gibt es nach Erhebungen der

Landesplanungsbehörde allerorten (so wurde etwa in den Region Aachen ein Überhang von 300 ha Gewerbeflächen gegenüber dem errechneten Bedarf im gültigen GEP ermittelt, der abzubauen wäre).

## Freiraumschutz – durch wen?

Die über die örtliche Planungshoheit verfügenden Kommunen bleiben verantwortlich für den sparsamen Umgang mit dem Boden. Tatsache bleibt allerdings auch, dass auf kommunaler Ebene häufig vorrangig wirtschaftliche Interessen dominieren. Die Konkurrenz zwischen den Kommunen um Einwohner, Gewerbesteuererträge und Arbeitsplätze lässt Umweltziele in den Hintergrund treten.

Von daher wird die von der NRW-Landesregierung geplante Dezentralisierung von Planung durch Übertragung auf die Gemeinden den Flächenverbrauch wohl eher beschleunigen statt minimieren.

Auf Regionalrats-Ebene kann schon eher ein Ausgleich zwischen den Expansionsinteressen der einzelnen Gemeinden erwartet werden.

Letztendlich aber ist es ureigene Aufgabe der

Gemeinschaft, also des Staates, die begrenzten Ressourcen sinnvoll zu bewirtschaften. Deshalb darf sich das Land Nordrhein-Westfalen nicht wie beabsichtigt aus der Landesplanung zurückziehen. Es muss auch in Zukunft und sogar noch verstärkt Zuständigkeiten der Landesplanungsbehörde und der Bezirksplanungsbehörden geben. Bauleitpläne, durch die Freiraum beansprucht wird,

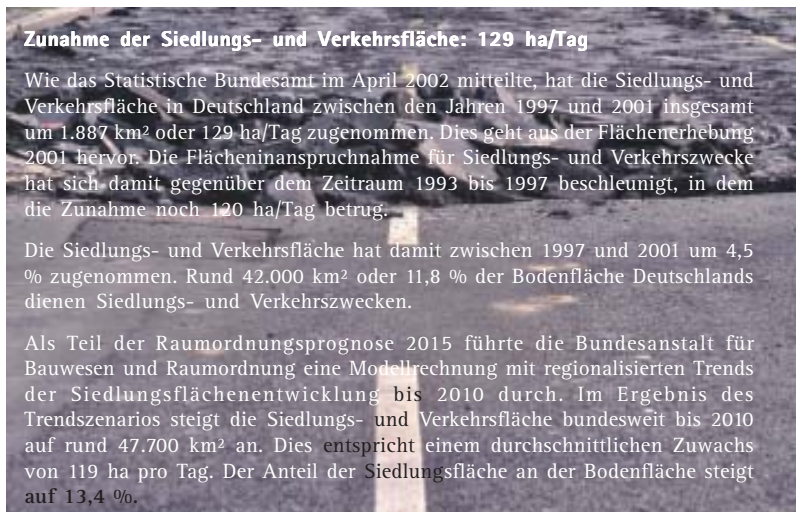


## Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche: 129 ha/Tag

Wie das Statistische Bundesamt im April 2002 mitteilte, hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland zwischen den Jahren 1997 und 2001 insgesamt um 1.887 km<sup>2</sup> oder 129 ha/Tag zugenommen. Dies geht aus der Flächenerhebung 2001 hervor. Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke hat sich damit gegenüber dem Zeitraum 1993 bis 1997 beschleunigt, in dem die Zunahme noch 120 ha/Tag betrug.

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche hat damit zwischen 1997 und 2001 um 4,5 % zugenommen. Rund 42.000 km<sup>2</sup> oder 11,8 % der Bodenfläche Deutschlands dienen Siedlungs- und Verkehrszwecken.

Als Teil der Raumordnungsprognose 2015 führte die Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung eine Modellrechnung mit regionalisierten Trends der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010 durch. Im Ergebnis des Trendszenarios steigt die Siedlungs- und Verkehrsfläche bundesweit bis 2010 auf rund 47.700 km<sup>2</sup> an. Dies entspricht einem durchschnittlichen Zuwachs von 119 ha pro Tag. Der Anteil der Siedlungsfläche an der Bodenfläche steigt auf 13,4 %.



unterliegen schließlich dem Genehmigungsvorbehalt der staatlichen Planungsbehörde.

## Reformziele für die Siedlungsentwicklung

Das von der Landesregierung angestrebte Ziel, das grundlegende Verhältnis zwischen Siedlungsraum und Freiraum nach Möglichkeit in Zukunft konstant zu halten („Nullsummenspiel“), wird von den Naturschutzverbänden unterstützt (s.o.). Dieses Ziel ist die zwingende Konsequenz aus der demografischen Entwicklung, die für NRW einen deutlichen Bevölkerungs-



rückgang erwarten lässt. Vor diesem Hintergrund und der bestehenden Flächenüberhänge deckt die bisher in der Landes- und Regionalplanung vorgesehene Gebietskulisse für Siedlung und Gewerbe nicht nur mittelfristig, sondern langfristig den Bedarf ab.



Siedlungsfläche und demografische Entwicklung (alte Bundesländer)



Um das Ziel des "Nullsummenspiels" tatsächlich zu erreichen, ist es jedoch erforderlich, die bisher verfolgte Darstellung der Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB) durch ein neues Konzept abzusichern, das folgende inhaltliche und verfahrensrechtliche Aspekte umfasst:

### Das Siedlungszonen-Konzept

Das System der ASB-Darstellung sollte durch einen Siedlungszonen-Konzept abgelöst werden. Zentraler Inhalt ist die Darstellung einer "Roten Linie" um bestimmte Ortsteile, die im Zuge der Inanspruchnahme von Freiflächen nicht überschritten werden darf.

Die Realisierung des Siedlungszonen-Konzeptes erfolgt dabei in folgenden Schritten:

- ▶ "Rote Linien" zur Begrenzung der Siedlungszone werden nur für Ortsteile dargestellt, die in den GEP bisher den Status als ASB besitzen. In den übrigen Ortsteilen ist eine weitere Entwicklung landesplanerisch nicht mehr erwünscht. Die "Rote Linie" dokumentiert dabei die bisherige Grenze zwischen ASB und Freiraum.
- ▶ Die gültigen ASB sind deshalb als Maßstab für die Lage der "Roten Linien" geeignet, weil die GEP landesweit gerade überarbeitet wurden oder ihre Überarbeitung kurz vor dem Abschluss steht. Allen Kommunen steht somit ein nach alter Methodik errechnetes Angebot zur Verfügung, das langfristige Planungsspielräume eröffnet. Die Gleichbehandlung aller Regionen ist sichergestellt.
- ▶ "Rote Linien" können auch in einem GEP-Verfahren geändert werden. Eine Erweiterung der "Roten Linie" ist dabei nur möglich, wenn an anderer Stelle eine entsprechende Rücknahme erfolgt. Dies kann auch interkommunal geschehen. Das GEP-Verfahren ist einschließlich Plan-UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen und unterliegt der Genehmigungspflicht. Zentraler Bestandteil der Plan-UVP ist ein Fachbeitrag, der alle regional darstellbaren

Restriktionen aus Sicht des Naturschutzes, des Boden- und Gewässerschutzes, des Klimas und des Landschaftsbildes beinhalten soll.

### Planungsfreiräume und Restriktionen

Sind Siedlungszonen in den GEP dargestellt, ist in ihnen das Ziel der Begrenzung des Freiraumverbrauches umzusetzen. Sie entfalten daher folgende Wirkungen:

- ▶ Innerhalb der Siedlungszone kann die Kommune Bauflächen ausweisen, wenn sie im Flächennutzungsplan dargestellt sind. Landesplanerisch sind keine weiteren Auflagen oder Verfahrensschritte mehr erforderlich.
- ▶ Innerhalb der Siedlungszone kann die Kommune ferner den Flächennutzungsplan ändern, um weitere Bauflächen auszuweisen. Dazu wird ein landesplanerisches Anpassungsverfahren durchgeführt. Dies dient dazu, die örtlich evtl. vorhandenen Restriktionen (Schutzgebiete, Kompensation) zu berücksichtigen. In diesem Verfahren sind die Naturschutzverbände zu beteiligen, um die erforderliche Beteiligung an einer evtl. Aufhebung von Schutzgebieten mit abwickeln zu können. Ein GEP-Verfahren kann entfallen.
- ▶ Außerhalb der Siedlungszone sind Änderungen des Flächennutzungsplans, die zu Lasten des Freiraumes gehen, nicht mehr genehmigungsfähig.

- ▶ Zunächst soll versucht werden, notwendige Kompensationsmaßnahmen innerhalb der Siedlungszone durchzuführen, um hier die Umweltqualität zu erhalten.

## Reformziele für die Entwicklung von Gewerbeflächen

Aus landesplanerischer Sicht liegen Gewerbeflächen in ausreichender Größe vor. Es besteht kein Grund, Probleme bei der wirtschaftlichen Entwicklung auf das mangelnde Angebot an Gewerbeflächen zurückzuführen.

Schon zur Vereinfachung sollten die bisherigen Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche des GEP (GIB) in die oben beschriebene Siedlungszone integriert werden, wenn sie räumlich an ASB angegliedert sind. Aus Sicht des Freiraumschutzes können keine landesplanerischen Bedenken dagegen bestehen, den Kommunen einen Spielraum über Anteile an Siedlungs- und Gewerbeflächen innerhalb der "Roten Linie" zu eröffnen. Auch interkommunale Zusammenarbeit ist möglich, wenn Kommunen gemeinsam in einer Siedlungszone aktiv werden wollen.

Für isoliert im Freiraum liegende Gewerbeflächen muss die Festlegung von Siedlungszonen aus Sicht des Freiraumschutzes landesplanerisch ebenso unerwünscht sein wie für kleine Ortsteile. Das im

Landesplanungsbericht angedeutete Ziel, großflächige, interkommunale "Suchräume" darzustellen, konterkariert das "Nullsummenspiel" und geht an der Tatsache vorbei, dass jetzt schon ein Überangebot an Gewerbeflächen besteht. Isolierte Gewerbeflächen sollten deshalb zwar bestandsgeschützt sein, für weitere Inanspruchnahme von Freiraum aber nicht zur Verfügung stehen. Für sie wird deshalb auch keine "Rote Linie" dargestellt, d.h. die Möglichkeit, über Flächentausch oder GEP-Änderungen den Zuschnitt zu verändern, gibt es nicht.

nachhaltige Entwicklung liefern und die ehemaligen LEP VI-Flächen wieder dem Freiraum zur Verfügung stellen.

## Weitere Instrumente zum Freiraumschutz

Eine stärkere Rücksichtnahme auf Natur und Landschaft wäre möglich, wenn ein **eigenständiger Landschaftsrahmenplan** aufzustellen wäre, der auch Vorranggebiete für den Schutz der Natur enthalten müsste. In den derzeitigen Gebietsentwicklungsplänen



Eine zusätzliche Bevorratung von Flächen für Großvorhaben auf Landesebene ist nicht erforderlich, weil in den letzten Jahrzehnten bereits hierfür kein Bedarf bestand. Keiner der 13 im bisherigen Landesentwicklungsplan (LEP) dargestellten Standorte wurde in Anspruch genommen. Die Landesregierung kann hier einen sinnvollen Beitrag für eine

kommt die Darstellung von Flächen zum Schutz von Natur und Landschaft regelmäßig zu kurz.

Die Landesplanung allein wird mit dem Ziel, das "Nullsummenspiel" zu realisieren, aber eher überfordert sein. Die Chancen auf Realisierung werden auch davon abhängen, dies von steuerlichen Anreizen begleiten zu lassen.

STOPPT DEN FLÄCHENFRASS!



Die erforderlichen Maßnahmen können hier nur stichwortartig umrissen werden:

So könnte die **Wohnungsbauförderung** so umgestaltet werden, dass in Zukunft eher Modernisierung und Innenentwicklung gefördert werden und nicht der Neubau im Außenbereich.

Die **Schlüsselzuweisungen** des Landes könnten Aspekte des Freiraumschutzes umfassen oder prioritär an die Kommunen ausgezahlt werden, die entsprechende Nachweise führen. Damit würde sich flächensparende Planung auch finanziell lohnen.

Und schließlich könnte die **Abschaffung der Gewerbesteuer** dazu führen, dass der ruinöse Wettbewerb der Kommunen um Investoren mit seinen negativen Folgen für den Freiraum aufhört.

Entscheidend für den Erfolg einer Landesplanungs-Reform wird schließlich sein, dafür Sorge zu tragen, dass die Anstrengungen der Landesplanung zur Realisierung des "Nullsummenspiels" nicht auf kommunaler Ebene unterlaufen werden können. Dies kann nur über ein qualifiziertes, detailliertes **Monitoring-System** gelingen.

## Leistungsfähigkeit einer 80- bis 100-jährigen Buche

Die ökologischen Effekte von Grünflächen sind unersetzbar. Stattdessen werden täglich 130 ha versiegelt.

Höhe	25 m
Kronendurchmesser	15 m
durch die Baumkrone abgedeckte Standfläche	160 m <sup>2</sup>
Blattoberfläche	1.600 m <sup>2</sup>
innere Blattfläche	160.000 m <sup>2</sup>
Trockengewicht des Holzes	240 Zentner
davon assimiliertes CO <sub>2</sub>	120 Zentner
stündliche CO <sub>2</sub> -Assimilation	2.352 g
stündlicher Wasserverbrauch	960 g
tägliche Verdunstung	500 l

Grafik: Jansen, Quelle: AGU, Berlin

### IMPRESSUM

**BUNDposition** wird herausgegeben vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. • **Anschrift:** BUND NRW e.V., Merowingerstr. 88, 40225 Düsseldorf, Tel.: 0211/302005-0, Fax: -26, e-Mail: bund.nrw@bund.net • **V.i.S.d.P.:** Klaus Brunsmeier, Landesvorsitzender • **Text:** AD Landesplanung • **Redaktion + Gestaltung:** Dirk Jansen • **BUND-Spendenkonto:** Bank für Sozialwirtschaft GmbH Köln, BLZ: 370 205 00, Konto-Nr. 8 204 700 • Nachdruck oder sonstige Verwertung nur mit Genehmigung des BUND NRW e.V. • **Der BUND im Internet:** www.bund-nrw.de • © BUND NRW e.V. Juni 2002

