



Clearingstelle Mittelstand des  
Landes NRW bei IHK NRW



# **Stellungnahme**

**der Clearingstelle Mittelstand zur**

**Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP)**

**für die**

**Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 10. Februar 2015

# Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP)

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	3
1.1 Ausgangslage.....	3
1.2 Entwurf zur Neuaufstellung des LEP .....	3
1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand .....	4
2. Stellungnahmen der Beteiligten.....	5
2.1 Grundsätzliche Positionen und Forderungen der Beteiligten .....	5
2.1.1 Konkrete Einbeziehung wirtschaftlicher Aspekte.....	5
2.1.2 Unbürokratische Ausweisung und Bereitstellung von Flächen.....	6
2.1.3 Sonstige Forderungen an den LEP-Entwurf.....	7
2.2 Positionen der Beteiligten zu ausgewählten Themenschwerpunkten.....	7
2.2.1 Klimaschutzplan (Ziel 4.3) .....	8
2.2.2 Flächensparende Siedlungsentwicklung (insbesondere 5 ha-Ziel).....	9
2.2.3 Ermittlung des Siedlungsflächenbedarfs.....	10
2.2.4 Entwicklungsmöglichkeiten für gewerbliche und industrielle Nutzung .....	12
2.2.4.1 Keine bandartigen Entwicklungen und Splittersiedlungen (Ziel 6.1-4).....	12
2.2.4.2 Wiedernutzung von Brachflächen (Grundsatz 6.1-8).....	12
2.2.4.3 Flächentausch (Ziel 6.1-10) .....	14
2.2.4.4 Umgebungsschutz (Grundsatz 6.3-2) .....	14
2.2.4.5 Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (Ziel 6.3-3) .....	14
2.2.4.6: Vermeidung von Beeinträchtigungen (Ziel 7.2-3).....	15
2.2.5 Tabuzonen und Versorgungszeiträume (nichtenergetischer Rohstoffe).....	15

2.2.5.1 Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe (Ziel 9.2-1).....	15
2.2.5.2 Versorgungszeiträume (Ziel 9.2-2).....	16
2.3.5.3 Tabugebiete und Zusätzliche Tabugebiete (Ziel 9.2-3 und Grundsatz 9.2-4) .....	17
2.3.5.4 Fortschreibung (Ziel 9.2-5).....	18
3. Votum der Clearingstelle Mittelstand .....	20

## **1. Einleitung**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat am 25. Juni 2013 beschlossen, einen neuen umfassenden Landesentwicklungsplan zu erstellen. Sie erfüllt damit den Koalitionsvertrag, nach dem alle bisherigen landesplanerischen Regelungen in einem neuen Landesentwicklungsplan zusammengeführt werden sollen.

Vor dem Hintergrund geänderter Rechtsgrundlagen und neuerer Anforderungen der Rechtsprechung soll der derzeit gültige LEP überarbeitet werden. Der neue LEP soll geänderte Rahmenbedingungen (demographischer Wandel, Globalisierung der Wirtschaft, Klimawandel) berücksichtigen und die von der Ministerkonferenz für Raumordnung aufgestellten Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland umsetzen.

Grundlegendes Ziel ist eine nachhaltige Entwicklung, die soziale und ökonomische Raumanprüche mit ökologischen Erfordernissen in Einklang bringt. Neue politische Zielsetzungen u.a. zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, zum Klimaschutz, zum Kulturlandschaftsentwicklung und zur Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien sollen darin als raumordnerische Grundsätze und Ziele festgesetzt werden.

Die für den LEP zuständige Landesplanung in der Staatskanzlei hat einen neuen Entwurf zum LEP erarbeitet und hierzu im Zeitraum vom 30. August 2013 bis zum 28. Februar 2014 eine breite öffentliche Konsultation durchgeführt. Die zahlreichen Stellungnahmen (1400) wurden in der Folgezeit durch die Landesplanung aufwendig ausgewertet.

Im Anschluss an die Auswertung wird der LEP-Entwurf von der Landesplanungsbehörde hinsichtlich besonders kritischer Punkte überarbeitet.

### **1.2 Entwurf zur Neuaufstellung des LEP**

Der Entwurf zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) liegt der Clearingstelle Mittelstand in der Fassung vom 25. Juni 2013 vor.

Der Landesentwicklungsplan dient nach Angaben der Landesregierung der Flächenvorsorge für verschiedene Nutzungen und Funktionen des Raums wie Wohnen, Gewerbe, Verkehr, Rohstoffgewinnung, Landwirtschaft und Energieversorgung. Daneben erfüllt er Schutzfunktionen und räumliche Voraussetzungen für Wasserversorgung, Hochwasserschutz, Wald- und Klimaschutz.

Die Festlegungen des LEP-Entwurfs beziehen sich im Wesentlichen auf folgende Bereiche:

- Kulturlandschaftsentwicklung
- Siedlungsentwicklung
- Klimaschutz
- Gewerbe- und Industriestandorte
- Freiraum, Landwirtschaft- und Naturschutz
- Verkehr und technische Infrastruktur

- Rohstoffversorgung
- Energieversorgung

Die vorgezogenen Regelungen zum großflächigen Einzelhandel sind in den LEP integriert.

### **1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand**

Die Konferenz der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre hat am 1. Dezember 2014 die Einleitung eines förmlichen Clearingverfahrens zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) beschlossen.

Diesem Beschluss folgend ist die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen mit Schreiben vom 5. Dezember 2014 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf des LEP (Stand 25.6.2013) im Wege eines förmlichen Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 3 bis Abs. 5 MFG NRW, §§ 3 ff MFGVO NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit hin zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Stellungnahme der Clearingstelle soll eine starke Bündelung der verschiedenen mittelstandsrelevanten Bedenken und Anregungen zum LEP darstellen.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag (NWHT)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw - Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2014 wurden alle v. g. Beteiligten um eine Stellungnahme zur Neuaufstellung des LEP gebeten.

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation haben die Beteiligten bereits Stellungnahmen zum gesamten LEP-Entwurf abgegeben. Um in der Stellungnahme der Clearingstelle Mittelstand eine Bündelung und Fokussierung auf besonders mittelstandsrelevante Aspekte des LEP zu gewährleisten, wurden die Beteiligten gebeten, ihre Stellungnahmen im Rahmen des Clearingverfahrens auf folgende Themenschwerpunkte zu fokussieren:

1. Klimaschutzplan
2. Flächensparende Siedlungsentwicklung (insbesondere 5 ha-Ziel)
3. Ermittlung des Siedlungsflächenbedarfs
4. Entwicklungsmöglichkeiten für gewerbliche und industrielle Nutzung
5. Tabuzonen und Versorgungszeiträume (nichtenergetischer Rohstoffe)

Die Beteiligten haben ihre Beiträge eingebracht. Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- Gemeinsame Stellungnahme von IHK NRW, WHKT und NWHT
- Stellungnahme von unternehmer nrw
- Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände
- Stellungnahme DGB NRW
- Stellungnahme VFB NW

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für die nordrhein-westfälische Staatskanzlei eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum bezüglich der Neuaufstellung des LEP erstellt.

## **2. Stellungnahmen der Beteiligten**

In den folgenden Kapiteln werden die Positionen der Beteiligten zum vorliegenden LEP-Entwurf in der Fassung vom 25. Juni 2013 in einzelnen Unterpunkten wiedergegeben. Einleitend werden die grundsätzliche Positionierung der Beteiligten zum LEP-Entwurf und die daraus resultierenden allgemeinen Anforderungen dargestellt. Daran schließen sich die Standpunkte und Forderungen der Beteiligten zu besonders mittelstandsrelevanten Themenbereichen des LEP-Entwurfs an.

### **2.1 Grundsätzliche Positionen und Forderungen der Beteiligten**

Bei uneingeschränkter Zustimmung zur Erarbeitung eines integrierten und umfassenden Landesentwicklungsplans und des grundsätzlichen Bekenntnisses zu dessen übergeordneten Zielen, sehen die Beteiligten im vorliegenden LEP-Entwurf in Hinblick auf die mittelständische Wirtschaft deutliche Probleme und Defizite.

#### **2.1.1 Konkrete Einbeziehung wirtschaftlicher Aspekte**

Die Beteiligten stellen übereinstimmend die grundsätzliche Anforderung an den Landesentwicklungsplan, fördernde Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu berücksichtigen. Diese Anforderung sehen sie angesichts des Fehlens der Wirtschaftsperspektive sowie der restriktiven und unklaren Vorgaben des LEP-Entwurfs insbesondere hinsichtlich der Ausweisung und Bereitstellung von Flächen als nicht erfüllt an.

Aus Sicht von IHK NRW und der Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks WHKT und NWHT könne der Landesentwicklungsplan die Herausforderungen für die zukünftigen landespolitischen Weichenstellungen nur erfüllen, wenn auch die wirtschaftlichen Belange eine gleichwertige Auseinandersetzung und Berücksichtigung in einem LEP finden. Die Herausforderung ergebe sich aus der Verknüpfung in Nordrhein-Westfalen als stärkster Wirtschaftsstandort mit der höchsten Bevölkerungsdichte in Deutschland. Angesichts dieser Besonderheit müsse die künftige Landesplanung größere Freiräume eröffnen, um regionalspezifische Entwicklungen zu ermöglichen und zu fördern, die das Land insgesamt erfolgreich weiterentwickeln. Die regionale Vielfalt müsse in der Zukunft mit den richtigen bedarfsorientierten, zugleich aber auch angebotsorientierten und zukunftsgerichteten Weichenstel-

lungen abgesichert werden. Sie fordern in diesem Zusammenhang die Formulierung und Integrierung eines eigenen und gleichwertigen Kapitels zu wirtschaftlichen Aspekten und Belangen in den LEP. IHK NRW und die Handwerksorganisationen haben in diesem Zusammenhang gemeinsam einen Vorschlag zur stärkeren Integration der Wirtschaft in den LEP erarbeitet. Dieser Beitrag wird der Stellungnahme der Clearingstelle Mittelstand als Anlage beigefügt.

Unternehmer nrw plädiert ebenfalls dafür, die wirtschaftsbezogenen Raumansprüche mit einem eigenen Abschnitt oder Kapitel noch deutlicher und differenzierter im Landesentwicklungsplan zu verankern.

Angesichts der Bedeutung der Wirtschaft für die Bevölkerungsentwicklung, die Arbeitsmarktbeziehungen und den Wachstums- und Strukturwandel in NRW halten auch die kommunalen Spitzenverbände die Behandlung wirtschaftlicher Aspekte und Belange im LEP in einem eigenständigen Wirtschaftsteil für erforderlich. Hier könne der raumwirksame Bedarf an Wirtschaftsflächen für ein differenziertes Gewerbe- und Industrieflächenangebot dargestellt werden. Dazu gehöre zum einen die funktionsgerechte Anbindung neuer Wirtschaftsflächen an Infrastrukturtrassen bzw. eine Verbesserung ihrer Anbindung bei bestehenden Mängeln. Zum anderen könnten Aussagen getroffen werden, die der Sicherung von Unternehmensstandorten – auch in den nicht als Siedlungsraum dargestellten Bereichen – dienen. Nicht zuletzt könne ein solches Kapitel helfen, die Konfliktlage zwischen Flächenverbrauch und Flächenbedarf darzulegen und Lösungswege für die Neuausweisung von Gewerbe- und Industrieflächen aufzuzeigen.

Der DGB NRW stellt an den LEP die grundsätzliche Anforderung, die wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit des Landes weiterhin zu ermöglichen. Dies sei unerlässlich für die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Die Leistungsstärke von Industrie und Gewerbe in NRW läge nicht zuletzt in der Tatsache, dass im Lande noch immer geschlossene Wertschöpfungsketten existierten, von der Grundstoffindustrie über die Produktion bis zu Forschung & Entwicklung und Dienstleistungen. Diese bildeten ein bedeutsames Fundament für die künftige wirtschaftliche Entfaltung und Beschäftigungsentwicklung. Der DGB NRW plädiert daher für einen ergänzenden Hinweis zur Bedeutung der Wertschöpfungsketten in NRW, die derzeit unter massivem Druck stünden.

### **2.1.2 Unbürokratische Ausweisung und Bereitstellung von Flächen**

Von den kommunalen Spitzenverbänden wird eine ausreichende und nachfrageorientierte Versorgung mit Gewerbeflächen als eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Standortentwicklung gesehen. Der LEP-Entwurf, der die Neuausweisung von Flächen an umfangreiche und zeitraubende Prüfungen binde, lasse befürchten, dass Kommunen auf Anfragen von Unternehmen nach Gewerbeflächen nicht mehr kurzfristig - teilweise überhaupt nicht mehr - reagieren könnten. Die mit dem LEP-Entwurf verbundene Verknappung von Flächen dürfe zu erhöhten Grundstückspreisen und in letzter Konsequenz zu einem geringen Interesse an (Neu-) Ansiedlungen in NRW führen. Im Sinne der Wirtschafts- und Standortförderung müsse es daher möglich sein, bei entsprechendem Bedarf neue Gewerbeflächen auszuweisen und den Unternehmen Erweiterungsoptionen zu eröffnen.

Die Vorfestlegungen im LEP sind laut unternehmer nrw von hoher Relevanz auch und gerade für mittelständische Wirtschaftsunternehmen, die auf eine unbürokratische Ausweisung und Bereitstellung von Flächen angewiesen sind. Mangelndes Vertrauen in die Rechtssicherheit und Bestandskraft dieser Flächen würde Investoren davon abhalten, sich am Standort Nordrhein-Westfalen wirtschaftlich zu engagieren.

### **2.1.3 Sonstige Forderungen an den LEP-Entwurf**

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände dürfe die übergeordnete Steuerung der Landes- und Regionalplanung die kommunale Planungshoheit nicht unangemessen einschränken.

Der DGB NRW weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Umsetzung der ambitionierten Ziele und Grundsätze des LEP die Kommunen und Regionen in den kommenden Jahren vor große Herausforderungen stelle. Er sieht als zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des LEP eine angemessene Ausstattung mit Personal und Ressourcen.

Der VFB NW stellt in seiner Stellungnahme den Themenkomplex der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen und die dafür notwendige Versorgungsstruktur in den Fokus. Aus Sicht der Heilberufe sollten demnach die folgenden Aspekte im Landesentwicklungsplan Berücksichtigung finden:

- Erreichbarkeit und Zugang zu medizinischen und pflegerischen Einrichtungen.
- Bereitstellung ausreichender Versorgungskapazitäten mit Blick auf den steigenden Bedarf durch die demographische Entwicklung und die steigende Morbidität.
- Angemessen gestufte Versorgungsstrukturen von der Grundversorgung bis zur spezialisierten Versorgung, Vernetzung der Angebote über die verschiedenen Sektoren hinweg (stationär, ambulant, Pflege, Reha).
- Berücksichtigung der Notwendigkeit einer ausreichenden allgemeinen Infrastruktur (insbesondere Schulen, kulturelle Angebote) für die Aufrechterhaltung wohnortnaher medizinischer Angebote (Attraktivität der Arbeitsplätze im Gesundheitswesen).
- Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte bei der Infrastrukturplanung (Lärm, Unfallprävention und Ähnliches).

## **2.2 Positionen der Beteiligten zu ausgewählten Themenschwerpunkten**

Im Folgenden werden die Positionen der Beteiligten zu besonders mittelstandsrelevanten Themenschwerpunkten sowie deren Anregungen und Vorschläge für eine mittelstandsfreundliche Ausgestaltung des Landesentwicklungsplans dargestellt.

Da der VFB NW sich in seiner Stellungnahme nicht zu den einzelnen abgefragten Themenschwerpunkten geäußert, sondern lediglich Anforderungen an die gesundheitliche Versorgungsstruktur (Kapitel 2.1.3) formuliert hat, findet er in den folgenden Kapiteln zu den Schwerpunktthemen keine Erwähnung mehr.



### 2.2.1 Klimaschutzplan (Ziel 4.3)

Das Ziel 4-3 des LEP-Entwurfs zum Klimaschutzplan wird von den Beteiligten (IHK / WHKT / NWHT, unternehmer nrw, kommunale Spitzenverbände, DGB) übereinstimmend abgelehnt.

Unternehmer nrw plädiert dafür, das Ziel 4-3 zu streichen und stattdessen die Bedeutung der Festlegung des Klimaschutzplans für die Raumordnungspläne in den Erläuterungen zu Abschnitt 4 hervorzuheben. Demnach bestünden erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieses LEP-Ziels. Dem Ziel fehle es an der erforderlichen Bestimmtheit, weil die konkreten Inhalte des NRW-Klimaschutzplans noch nicht feststünden. Für die folgenden Entscheidungen der Regionalräte bliebe kein Spielraum mehr für eine angemessene Abwägung aller wichtigen Belange. Weiterhin sei zweifelhaft, ob hier eine ausreichende Beteiligung aller Träger öffentlicher Belange und Stakeholder erfolge.

IHK NRW und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks geben in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass eine inhaltlich nicht hinreichend bestimmte und damit in ihren Auswirkungen nicht absehbare Regelung ein hohes Maß an Rechts-, Planungs- und Investitionsunsicherheit erzeuge. Dies sei im Fall des Klimaschutzplans zudem kein einmaliges, sondern ein fortdauerndes Problem, da der Klimaschutzplan nach § 6 Abs. 2 Klimaschutzgesetz NRW alle fünf Jahre fortgeschrieben werden solle. Investitionsentscheidungen von Unternehmen hätten in der Regel einen längeren Planungszeitraum als fünf Jahre. Unternehmen könnten umfangreiche Projekte in NRW auf Grundlage des LEPs nur noch dann in Angriff nehmen, wenn keine klimarelevanten Auswirkungen zu vermuten seien oder wenn die Projekte vor der nächsten anstehenden Aktualisierung des Klimaschutzplans beendet werden könnten. Dies sei angesichts immer umfangreicherer Planungs- und Genehmigungsverfahren höchst fraglich. Die dauerhaft fehlende Rechtssicherheit stelle ein erhebliches Investitionshemmnis dar.

Auch der DGB NRW sieht die Festlegungen zum Klimaschutzplan im LEP-Entwurf als problematisch an, da zum jetzigen Zeitpunkt die erforderliche Abwägung mit sonstigen Ansprüchen und Anforderungen an die Raumnutzung noch gar nicht möglich sei. Die künftigen Festlegungen des Klimaschutzplans erhielten auf diesem Weg nicht nur einen Sonderstatus und wären einem fachübergreifenden Abwägungsprozess enthoben. Zudem würden sie damit der fachübergreifenden Regionalplanung übergeordnet.

Die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen merken an, dass die vorgesehene Umsetzungspflicht von Festlegungen des Klimaschutzplans in den Regionalplänen dem in den §§ 4 und 5 ROG normierten Verhältnis von Fachplanung zur Raumordnung widerspräche. Diese Normen schrieben gerade den umgekehrten Fall vor, nämlich die Bindungswirkung der Fachplanungsträger an raumordnerische Festlegungen. Wenn die Raumordnung jedoch eine Fachplanung konkretisieren müsse, könne sie nicht mehr ihre Aufgabe als Gesamtplanung erfüllen und unterschiedliche Fachplanungen und Nutzungsansprüche an den Raum koordinieren und ausgleichen. Sie würde damit zum Ausführungsinstrument einer Fachplanung degradiert. Dieser Systembruch begegne erheblichen rechtlichen Bedenken.

Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sind aus Sicht der kommunalen Spitzenverbänden als bedeutsame Belange neben anderen Belangen zu berücksichtigen und damit als Grundsätze der Raumordnung festzulegen.

## 2.2.2 Flächensparende Siedlungsentwicklung (insbesondere 5 ha-Ziel)

Vom Grundsatz her stimmen die Beteiligten dem im LEP verfolgten Ziel eines verantwortungsbewussten Umgangs mit der Ressource Fläche übereinstimmend zu. Diese allgemeine Zielausrichtung dürfe jedoch nicht die Chancen auf eine nachhaltige Wirtschafts- und Standortentwicklung beeinträchtigen. Insofern müsse den unterschiedlichen Gegebenheiten, Flächenbedarfen und Potenzialen in den einzelnen Teilräumen des Landes differenziert Rechnung getragen werden.

Die kommunalen Spitzenverbände äußern in diesem Zusammenhang die Sorge, dass bei einer strikten Beachtung des 5 ha- Ziels Wirtschaftskraft und Wirtschaftsentwicklung in den Kommunen und damit im Lande NRW beeinträchtigt werden. Kommunen hätten bereits heute zunehmend Probleme, interessierten ansiedlungs- oder erweiterungswilligen Unternehmen vor Ort geeignete Gewerbeflächen anzubieten. Unabhängig davon, ob das geltende Ermittlungssystem zum Siedlungsflächenverbrauch nahvollziehbar berechnet sei, solle davon abgesehen werden, exakt bestimmte Flächenverbrauchsziele für einen fest umrissenen Zeitraum in rechtlich vorgegebener Form festzulegen.

IHK NRW und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks weisen darauf hin, dass die Wirtschaft einem verantwortungsbewussten Umgang mit der Fläche grundsätzlich nicht entgegenstehe. Dies zeige sich beispielsweise darin, dass nach den Zahlen von IT-NRW 2012 lediglich etwas mehr als 2 Prozent der Gesamtfläche von NRW für Industrie- und Gewerbe in Anspruch genommen wurden.

Da die Flächeninanspruchnahme durch die Wirtschaft am unteren Ende der Skala der Flächeninanspruchnahme liege, seien zusätzliche Maßnahmen, die die Flächeninanspruchnahme durch die Wirtschaft weiter erschweren oder auch verhindern sollen, sehr kritisch zu bewerten. Sie führten demnach lediglich dazu, dass das ohnehin inzwischen eingeschränkte Angebot an marktfähigen Flächen verschiedener Qualitäten weiter eingeschränkt sowie verteuert werde. Die Wirtschaft lehne daher das Ziel, dass die Reduzierung des täglichen Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf „Netto-Null“ beinhalten, entschieden ab.

Auch die weiteren Festlegungen in Ziel 6.1-11 zur Schaffung von zusätzlichem Siedlungsraum werden von IHK NRW und Handwerksorganisationen bei der gewählten Formulierung mit einer „und“-Verknüpfung abgelehnt. Demnach sollten die Festlegungen entweder mit einer „Oder-Verknüpfung“ versehen werden oder Ausnahmeregelungen für Gewerbeflächen in den Festlegungen für Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) vorsehen.

Ferner solle für Erweiterungen vorhandener Betriebe im Freiraum die Öffnungsklausel im Ziel und in den Erläuterungen auf jeden Fall im LEP gesichert werden. Dies sei absolut notwendig, um Entwicklungen bzw. Änderungsprozesse in der Wirtschaft, die neue Anforderungsprofile an die Fläche beinhalten, nicht von vorn herein auszuschließen und ein Wachstum der mittelständigen Wirtschaft an ihrem Unternehmensstandort zu ermöglichen.

Unternehmer nrw stuft die Verrechtlichung des politischen Ziels zum Flächennettoverbrauch als kritisch ein. Sie werde den Herausforderungen an die Praxis nicht gerecht. Viele planerisch ausgewiesene Flächen seien bereits heute mit erheblichen Restriktionen belegt und stünden daher für industriell gewerbliche Nutzungen faktisch nicht zur Verfügung. Vor die-

sem Hintergrund seien weitere Restriktionen der Flächenentwicklung äußerst behutsam vorzunehmen, um wirtschaftliche Entwicklungen nicht zu gefährden. Die verantwortungsvolle Entscheidung hierüber müsse aber regional vor Ort erfolgen und hänge von der konkreten Flächensituation der einzelnen Kommune, ihrer strategischen Ausrichtung bei der Flächenentwicklung und der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort bzw. in der Region ab.

Der DGB NRW betont, die Flächeninanspruchnahme in NRW bis 2020 auf 5 ha pro Tag und langfristig auf „Netto Null“ zu reduzieren, sei unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten richtig und wichtig. In der regionalen und kommunalen Praxis könne eine zu starre Zielvorgabe jedoch schnell in Widerspruch zur Notwendigkeit einer flexiblen und bedarfsgerechten Flächenausweisung geraten. Im schlechtesten Fall werde wirtschaftliche Entwicklung so eher behindert als gefördert, wenn nicht sogar gestoppt.

Die Herausforderung bestehe darin, das berechtigte Ziel flächensparender Siedlungsentwicklung nicht zuletzt mit der Ermöglichung künftiger wirtschaftlicher Entwicklung und der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze zu verbinden. Ambitionierte Zielsetzungen seien nicht falsch, sie müssten aber für die handelnden Akteure immer noch erreichbar und umsetzbar sein. Ansonsten wirkten sie als bloße Blockaden, die Entwicklung verhindern würden. Letzteres müssten sie als Gewerkschaften ablehnen. Der LEP-Entwurf müsse sicherstellen, dass angesichts der sehr unterschiedlichen räumlichen Ausgangslagen planerische Spielräume für gute Lösungen vor Ort erhalten bleiben.

### **2.2.3 Ermittlung des Siedlungsflächenbedarfs**

Die Dachverbände der Wirtschaft und die kommunalen Spitzenverbände stehen der im LEP-Entwurf vorgegebenen Methode zur Ermittlung des Siedlungsflächenbedarfs kritisch gegenüber.

Unternehmer nrw bemängelt, dass nicht klar sei, wie genau das angesprochene Siedlungsflächen-Monitoring erfolgen soll. Im vergangenen Jahr seien entsprechende Vorschläge aus der Wissenschaft von den betroffenen Kreisen entschieden abgelehnt worden. Neue Vorschläge lägen nicht vor. Insofern fehle bislang eine Grundlage, diese Ausführungen angemessen beurteilen zu können.

Nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände ist es bei den weiteren Festlegungen zum Siedlungsflächen-Monitoring aus der Perspektive der Wirtschafts- und Standortförderung entscheidend, dass eine qualitätsorientierte Bestandsaufnahme der zur Verfügung stehenden Gewerbeflächen vorgenommen werde. Dies erfordere nicht nur auf die abstrakte planungs- bzw. baurechtliche Verfügbarkeit der Fläche abzustellen, sondern auf deren tatsächliche wirtschaftliche Nutz- und Verfügbarkeit. Die vorgesehenen Verfahren müssten so ausgestaltet werden, dass sie möglichst offen für nicht prognostizierbare Entwicklungen sind.

Hinsichtlich des Ansatzes zur Erfassung der Brachflächen weisen die kommunalen Spitzenverbände beispielsweise darauf hin, dass es häufig nicht gelinge, innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren ein städtebauliches Konzept für eine neue Nutzung abzustimmen. Daher müsse davon Abstand genommen werden, Gebäude, die zwei Jahre nicht genutzt worden sind, generell als Brache einzustufen.

IHK NRW und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks plädieren dafür, den Ansatz eines landeseinheitlichen Prognosemodells nicht weiter zu verfolgen. Sie sehen es als erfolgsversprechender an, ein einheitliches Siedlungsmonitoring aufzubauen. Jedoch sei sowohl die versuchte landeseinheitliche Methode als auch das gewünschte landeseinheitliche Monitoringverfahren grundsätzlich stark von einem nachfrageorientierten Ansatz geprägt. Es solle erwogen werden, in Zukunft auch Elemente einer angebotsorientierten Flächenentwicklung zu integrieren. Sie formulieren in diesem Zusammenhang einige konkrete Vorschläge:

Demnach ist die Siedlungsentwicklung bedarfsgerecht, flexibel und flächensparend an der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den vorhandenen Infrastrukturen einschließlich der Ausbaupotenziale sowie den naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotentialen auszurichten. Gerade in Bezug auf die kleinen und mittelständischen Unternehmen solle unmissverständlich festgelegt werden, dass Betriebserweiterungen auch ohne Interkommunalität und Flächentausch weiter möglich sein müssen, um Standorte und Arbeitsplätze zu sichern. Um dies zu gewährleisten solle nachfolgende Formulierung in den bestehenden Text integriert werden: „Die kommunale Angebotsplanung dient weiter als Basis für Flächenpolitik und Standortsicherung von Unternehmen.“

Im Sinne einer flächensparenden Siedlungsflächenentwicklung wird empfohlen, die Ausweisung von erforderlichen Kompensationsflächen innerhalb von neu geplanten Gewerbe- und Industriegebieten auf ein Mindestmaß zu beschränken und Kompensationsflächen vorrangig außerhalb der Siedlungsbereiche festzulegen. In diesem Zusammenhang sei dringend zu berücksichtigen, dass derzeit die Flächenausweisungen im Rahmen der Regionalplanung (Bruttoflächen) deutlich größer ausfallen, als die Flächen, die der Wirtschaft schließlich nach Durchführung der verschiedenen Planungsverfahren effektiv zur Verfügung stehen (Nettoflächen).

IHK NRW und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks verweisen in diesem Kontext auf ein Gutachten von Prof. Hennings<sup>1</sup> mit dem Ergebnis, dass die gewerblich/industrielle Ausnutzbarkeit der GIB-Flächen sehr stark davon abhängt, in welchem Ausmaß die trotz der Minimierung des baulichen Eingriffs erforderlichen Kompensationsflächen innerhalb oder außerhalb der Gewerbe- und Industriegebiete festgelegt werden. Je mehr Ausgleichsflächen innerhalb der neu geplanten Gewerbegebiete festgesetzt werden, desto mehr verringert sich die Ausnutzbarkeit der GIB-Flächen. In letzter Konsequenz steigt bei gegebenem Gewerbeflächenbedarf damit aber die Notwendigkeit der Ausweisung von weiteren Gewerbe- und Industriegebieten.

In Absatz 6 der Erläuterungen bitten sie gerade im Hinblick auf die Belange der kleinen und mittleren Unternehmen die Ausführungen zu den räumlichen Ansprüchen der Wirtschaft konkreter zu fassen: „Räumliche Ansprüche der Wirtschaft an gewerblichen und industriell nutzbaren Flächen sind losgelöst von der Bevölkerungsentwicklung und damit anders als die Wohnsiedlungsflächenentwicklung zu betrachten.“

---

<sup>1</sup> Gutachten von Prof. Hennings zum Thema „Vom Brutto zum Netto“ für die IHK Siegen.

## **2.2.4 Entwicklungsmöglichkeiten für gewerbliche und industrielle Nutzung**

Die Beteiligten weisen übereinstimmend auf die Bedeutung Nordrhein-Westfalens als wichtigsten und stärksten Industrie- und Wirtschaftsstandort hin. Um diese Position weiterhin halten zu können, müsse sich die Wirtschaft in NRW zukünftig entsprechend weiterentwickeln können. Die Aussagen und Vorschläge der Beteiligten im Kontext der Entwicklungsmöglichkeiten für gewerbliche und industrielle Nutzung werden im Folgenden unter den entsprechenden Zielen und Grundsätzen des LEP-Entwurfs wiedergegeben.

### **2.2.4.1 Keine bandartigen Entwicklungen und Splittersiedlungen (Ziel 6.1-4)**

IHK NRW und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks sprechen sich dafür aus, dass die Festlegung zu bandartigen Entwicklungen und Splittersiedlungen nicht für die Neudarstellung von GIB-Bereichen gelten. Die Landesregierung stehe mit diesen Festlegungen den Vorstellungen der Wirtschaft entgegen. Nach Ansicht der Wirtschaft solle eine gewerbliche Entwicklung an überörtlichen Verkehrsachsen möglich sein, sofern es sich um emissionsintensive Gewerbe- und Industriebetriebe, Logistikunternehmen sowie Unternehmen mit hohen Mobilitätsanforderungen handele. In Kombination mit weiteren Zielsetzungen der Landesregierung wie dem Schutz der Bevölkerung vor Emissionen und dem Klimaschutz schränke diese Vorgabe die Standortwahl für emittierende Unternehmen in Nordrhein-Westfalen stark ein.

Sie plädieren daher für eine entsprechende Öffnungsklausel im LEP-Entwurf zu diesem Sachverhalt. Demnach könnten gerade in diesem Zusammenhang für kleine und mittlere Unternehmen optimale und auch nachhaltig konfliktoptimierte Standorte geschaffen werden, die den Investitionsstandort Nordrhein-Westfalen im Wettbewerb mit anderen in- und ausländischen Wettbewerbern hervorragend qualifizieren und auch positionieren könnten.

Unternehmer nrw bestärkt diesen Standpunkt mit dem Hinweis, dass in der Nachbarschaft von Verkehrswegen gerade für Gewerbe- und Industriegebiete oft Flächen vorzufinden seien, bei denen aufgrund der Lage eine Belastung von Anwohnern mit Emissionen vermieden werden könne und andererseits ein – auch unter Umwelt- und Klimagesichtspunkten – sinnvoller Anschluss an die Verkehrswege vorläge. Diese Möglichkeit müsse erhalten bleiben. Daher solle das Ziel im LEP in einen Grundsatz geändert werden und ein entsprechender Hinweis in der Erläuterung erfolgen.

### **2.2.4.2 Wiedernutzung von Brachflächen (Grundsatz 6.1-8)**

Nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände sollte der ökologisch vernünftige und volkswirtschaftlich sinnvolle Ansatz der Wiedernutzung von Brachflächen unter der Prämisse stehen, dass zu recycelnde Flächen für eine angemessene tatsächliche, rechtliche und wirtschaftliche Nutzbarkeit zur Verfügung stehen.

Den Erläuterungen seien keine Aussagen über die Voraussetzungen einer mangelnden Eignung zu entnehmen. Nachfolgenutzungen seien beispielweise schwierig bei Nutzungskonflikten mit Nachbarbebauungen, nicht ausreichenden Grundstücksgrößen, hohen Abbruchkosten, keiner oder geringerer Besicherung solcher Grundstücke durch Banken aufgrund möglicher Altlasten, Sanierungshaftung des Nacheigentümers nach BBodSchG oder Reserveflä-

chenhaltung des Eigentümers. Die genannten Nachteile könnten demnach dazu führen, dass sich keine Nutzer für eine entsprechende Fläche fänden. In der Festlegung selbst solle daher im 2. Satz hinter dem Wort „Brachflächen“ durch die Einfügung der Formulierung „unter Berücksichtigung der tatsächlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Nutzbarkeit“ klargestellt werden, dass tatsächlich nicht zur Verfügung stehende oder zu wirtschaftlich nicht vertretbaren Bedingungen zu sanierende Flächen vom Wiedernutzungsvorrang ausgenommen bleiben.

Unternehmer nrw stellt die vorgesehenen Kriterien zur Beurteilung von Brachflächen in der Praxis in Frage. Zum einen könnten Brachflächen mit einem Altlastverdacht belastet sein und müssten dann ggf. für eine Wiedernutzung zuvor saniert werden. Nach welchen Kriterien entschieden werde, welcher Aufwand für die Wiedernutzung wirtschaftlich vertretbar sei und wer diese Entscheidung treffe, bleibe unklar. Ebenso wenig sei geklärt, wie weit der räumliche Bezugsrahmen für eine alternative Brachfläche sein müsse. In der Praxis seien bereits jetzt Tendenzen erkennbar, Unternehmen auf entfernt liegende Gemeinden und dort befindliche Brachflächen zu verweisen, anstatt dem tatsächlichen Flächenbedarf vor Ort zu entsprechen. Zudem sei auch die Erschließung dieser Flächen an sich oft problematisch.

Der Grundsatz 6.1-8 sollte daher laut unternehmer nrw wie folgt geändert werden: „Durch Flächenrecycling sollen Brachflächen einer neuen Nutzung zugeführt werden. Bei der Entscheidung über eine neue Darstellung von Siedlungsflächen auf Freiflächen soll vorab ein detailliertes Screening erfolgen, ob z.B. geeignete Konversionsflächen zur Verfügung stehen.“ Die Erläuterung sollten demnach lauten: „Zu den Nachfolgenutzungen regional bedeutsamer Brachflächen soll frühzeitig ein regionales Konzept erarbeitet werden. Im Hinblick auf die Wiedernutzung ggf. vorbelasteter Brachflächen soll ein Altlastverdacht im Planungsprozess frühzeitig geklärt und berücksichtigt werden.“

IHK NRW und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks betonen, dass sie großen Wert auf eine realistische und vor allem nutzungsorientierte Brachflächenpolitik legen. Sie weisen darauf hin, dass die Zahl und die gewerblich-industrielle Nutzbarkeit von Brachflächen in der Praxis häufig überschätzt würden. Vormalige Gewerbe- und Industrieflächen könnten nur dann eine Alternative zu Neustandorten für die Industrie darstellen, wenn die aktuellen Ansiedlungsvoraussetzungen (insbesondere Lage, Infrastruktur, Verfügbarkeit, Kosten) erfüllt würden. Ein prinzipieller Ersatz für die Ausweisung von geeigneten neuen Flächen könnten Brachflächen nicht sein. Innenstadtlagen eigneten sich höchstens für stadtteilorientiertes, sogenanntes nicht störendes bzw. nicht wesentlich störendes, also wohnverträgliches Gewerbe. Als Standorte für sogenanntes störendes Gewerbe und für stark emittierende Industriebetriebe eigneten sich solche Flächen wegen Konflikten mit Wohnnutzungen in der Regel nicht. Sie plädieren daher dafür, Lösungen zur Brachflächenreaktivierung in Kooperation mit den Betroffenen unter Berücksichtigung der jeweiligen regionalen und lokalen Gegebenheiten zu entwickeln und durch entsprechende Förderinstrumente zu begleiten.

Der DGB NRW unterstützt den Grundsatz einer bedarfsgerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch eine Wiedernutzung von Brachflächen. Dennoch müsse eine Entwicklung von Gewerbeflächen (vor allem GI) möglich sein, die den Industriestandort NRW nachhaltig sichern. Insbesondere für die Städte, die den Strukturwandel infolge der Schließung von Bergwerken zu bewältigen haben, solle eine angemessene Berücksichtigung des Bedarfs an Gewerbe bzw. Industrie(GI)-Flächen zulasten des Freiraumes erfolgen.

### **2.2.4.3 Flächentausch (Ziel 6.1-10)**

Für die kommunalen Spitzenverbände ist die Pflicht zum Flächentausch nachvollziehbar, wenn Nutzungshemmnisse die tatsächliche Entwicklung von Bauland auf einer Siedlungsfläche verhindern und dafür an anderer Stelle im Freiraum Flächen bereitgestellt werden sollen. Ist aber die Entwicklung einer – noch im Freiraum liegenden – Fläche aus Gründen des steigenden Gewerbeflächenbedarfs in dem einen Teil des Gemeindegebietes notwendig, dürfe seine Umwandlung nicht davon abhängig gemacht werden, dass dafür an anderer Stelle im Gemeindegebiet eine Reservefläche, die zeitlich nachfolgend entwickelt werden könnte, in Freiraum umgewandelt werden müsse. Bisher hätten die Kommunen ihre Planungshoheit verantwortungsvoll wahrgenommen. Die Gefahr einer entsprechenden Fehlentwicklung bestünde nicht.

Unternehmer nrw bemängelt die der Regelung zugrundeliegende Annahme, dass in jedem Fall eine geeignete „Tauschfläche“ zur Verfügung stünde bzw. auch in dem für die neue Nutzung fraglichen Zeitraum „rückgetauscht“ werden könne. Diese Annahme gehe an der Realität vorbei bzw. stelle einen massiven Eingriff in die Planungshoheit der Kommunen sowie die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen dar. Daher solle der Grundsatz 6.1-10 gestrichen werden.

### **2.2.4.4 Umgebungsschutz (Grundsatz 6.3-2)**

Unternehmer nrw stimmt der Absicht, gewerbliche und industrielle Nutzungen vor Konflikten im Zusammenhang mit heranrückender Wohnbebauung zu schützen, uneingeschränkt zu. Allerdings solle dieser für ein geordnetes Nebeneinander verschiedener Nutzungen ganz wesentlicher Belang nicht allein durch einen Grundsatz, sondern durch das wesentlich verbindlichere Instrument „Ziel“ gesichert werden.

### **2.2.4.5 Neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (Ziel 6.3-3)**

Die kommunalen Spitzenverbände stimmen der Intention grundsätzlich zu, wonach neue Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) unmittelbar anschließend an die vorhandenen ASB oder GIB festzulegen sind. Das Ziel lasse jedoch die Wechselwirkungen zwischen emittierenden und schutzbedürftigen Nutzungen in der kommunalen Bauleitplanung außer Betracht. Es widerspräche dem Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG, gemäß dem bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zugeordnet werden sollen, dass insbesondere schädliche Umwelteinwirkungen so weit wie möglich vermieden werden. Wenn ein emittierender Gewerbe- oder Industriebetrieb durch die Ausweisung eines GIB in der Nachbarschaft einer bestehenden Wohnsiedlung angesiedelt würde und dadurch Belästigungen oder Gefährdungen für die Wohnnutzung entstünden, könne diese Flächenausweisung nicht erfolgen. Auch in diesen Fällen müsse eine Freirauminanspruchnahme möglich sein.

Unternehmer nrw stuft die Zielvorgabe als sehr kritisch ein. Zwar sei nachvollziehbar, dass Splittersiedlungen vermieden werden sollen. Andererseits bestünden in vielen Fällen gute Gründe für eine ausreichende Separierung verschiedener Bereiche (zum Beispiel emittierende Betriebe). Da diese Situationen nicht nur in Ausnahmefällen vorlägen, reiche eine ent-

sprechende Ausnahmebestimmung, wie in der aktuellen Regelung vorgesehen, nicht aus. Daher solle das Instrument von einem Ziel zu einem Grundsatz umformuliert werden.

#### **2.2.4.6: Vermeidung von Beeinträchtigungen (Ziel 7.2-3)**

Hinsichtlich der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Natur- und Landschaftsschutzgebieten gibt unternehmer nrw zu Bedenken, dass ohne das Kriterium der Zumutbarkeit das Schutzniveau für diese Gebiete über die bestehenden naturschutzrechtlichen Regelungen hinausgehen würde. Dem Vorhabenträger dürfe keine Realisierung seines Projektes an einer anderen Stelle abverlangt werden, wenn die Realisierung objektiv unmöglich ist oder nur mit einem finanziellen Mehraufwand verwirklicht werden kann, der in keinem Verhältnis zu den Vorteilen für den Schutz der Gebiete für den Schutz der Natur steht.

Unternehmer nrw schlägt vor, das Ziel 7.2-3 wie folgt zu ändern: „Vorbehaltlich weitergehender naturschutzrechtlicher Regelungen darf ein Gebiet für den Schutz der Natur oder Teile davon für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen nur in Anspruch genommen werden, wenn die angestrebte Nutzung nicht an anderer Stelle zumutbar realisierbar ist, die Bedeutung des betroffenen Gebietes dies zulässt und der Eingriff auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird.“

#### **2.2.5 Tabuzonen und Versorgungszeiträume (nichtenergetischer Rohstoffe)**

Die Beteiligten betonen übereinstimmend die hohe Bedeutung der Gewinnung heimischer nicht energetischer Rohstoffe für die NRW-Wirtschaft, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung mit wichtigen Vormaterialien für die industriellen Wertschöpfungsketten. Ihre Bedenken und Vorschläge werden im Detail unter den einzelnen Punkten des LEP-Entwurfs dargestellt.

##### **2.2.5.1 Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe (Ziel 9.2-1)**

Die kommunalen Spitzenverbände machen darauf aufmerksam, dass die planerische Sicherung der heimischen oberflächennahen nichtenergetischen Bodenschätze (z.B. Sand, Kies, Ton, Lehm, Kalkstein, Tonstein, Basalt, Sandstein) nach der Zielfestlegung 9.2-1 in den Regionalplänen (durch textliche und zeichnerische Festlegungen von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten erfolgt. Die Erläuterungen weisen demnach zu Recht darauf hin, dass im Einzelfall Abgrabungen geringen Umfangs auch außerhalb der festgelegten BSAB möglich sein sollen. Da die vorgesehene Raumkategorie im LEP aber einen Abbau außerhalb von BSAB nicht zulasse, bedürfe es zur Vermeidung von Auslegungsunsicherheiten der Aufnahme eines entsprechenden Ausnahmetatbestands in die Zielbestimmung.

Nach Ansicht von unternehmer nrw kann aufgrund der hohen Bedeutung heimischer Rohstoffe für die Wertschöpfungsketten in NRW die Beurteilung von weiteren Restriktionen für die rohstoffgewinnenden - meist mittelständischen - Unternehmen nicht isoliert erfolgen. Die Wirtschaft in NRW sei beunruhigt über die drastischen Einschränkungen für den Rohstoffabbau, die im LEP-Entwurf vorgesehen sind. Hier müssten dringend Änderungen erfolgen, um ernsthafte Beeinträchtigungen der Branche, aber auch der folgenden Teile der Wertschöp-



fungsketten zu verhindern. Diese strikte Vorgabe würde dazu führen, dass Vorhaben der Rohstoffgewinnung außerhalb dieser festgelegten Bereiche landesweit verboten wären. Den Regionalräten wäre jede Flexibilität genommen, mit der Ausweisung verschiedener Gebietsarten die jeweilige regionale Lage situationsangemessen zu behandeln. Dadurch werde die wirtschaftliche Entwicklung der Rohstoffwirtschaft erheblich beeinträchtigt.

Ein Änderungsvorschlag von unternehmer nrw wäre: „In den Regionalplänen sind Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe als Vorranggebiete festzulegen. Daneben sind weitere Bereiche für den späteren Abbau als Vorbehaltsgebiete festzusetzen.“

#### **2.2.5.2 Versorgungszeiträume (Ziel 9.2-2)**

Für die vorgesehene Kürzung der Versorgungszeiträume fehlt es aus Sicht von unternehmer nrw an einen nachvollziehbaren fachlichen Ansatz. Demnach würde die Praxis in Nordrhein-Westfalen damit von der in anderen Bundesländern ganz wesentlich abweichen. Unternehmer nrw schlägt daher folgende Formulierung vor:

„Die Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nicht-energetische Rohstoffe sind für einen Versorgungszeitraum von mindestens 30 Jahren für Lockergesteine und von mindestens 50 Jahren für Festgesteine und Industriemineralien festzulegen.“

IHK NRW und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks argumentieren ähnlich und plädieren nachdrücklich für eine Erstreckung der im Ziel 9.2-2 genannten Versorgungszeiträume der Lockergesteinsindustrie auf 30 Jahre. Der im Entwurf genannte Zielzeitraum von (mindestens) 20 Jahren beinhaltet implizit die Möglichkeit der Verkürzung unter 20 Jahren und verschärft die Situation damit zusätzlich.

Die genannten Wirtschaftsorganisationen verweisen ferner auf die zu erwartenden negativen Auswirkungen infolge der angedachten Verringerung der Versorgungszeiträume für die Gewinnung von hochwertigen Industriemineralien wie zum Beispiel Quarzkiese. Diese seien für die Folgeindustrien, etwa im Bereich der Glas-, Stahl- und Gießereiindustrie, d.h. für eine Versorgung des nordrhein-westfälischen Marktes unverzichtbar. Daher seien diese Industriezweige ebenfalls essentiell darauf angewiesen, dass ihre bedeutenden Investitionen gerade in die Verarbeitungs- und Fertigungsanlagen durch eine angemessene Planungssicherheit hinsichtlich des Versorgungshorizontes der entsprechenden Rohstoffe entsprochen werde.

Zudem sei die Relation zwischen der Größe des betroffenen Unternehmens und dem Investitionsvolumen zu beachten. Im Falle der typischerweise kleinen Kies- und Sandunternehmen sei das Investitionsvolumen regelmäßig überdurchschnittlich hoch (vgl. Rohstoffsicherungskonzept Hessen, 15.11.2006, S. 33; Rohstoffprogramm Bayern, Mai 2002, S. 99 ff.). Auch der Rohstoffbericht NRW vom Dezember 2005 erkenne dies an. Danach entfielen auf die Lockergesteinsindustrie 0,83 bis 1,45 Mrd. €. Bei einer Beschränkung des Versorgungszeitraums auf lediglich 20 Jahren würden sich demnach signifikante Ungewissheiten hinsichtlich der Rentabilität notwendiger Investitionen ergeben. Das Genehmigungsverfahren dauere in der Praxis oftmals bis zu zehn Jahre, in einzelnen Fällen sogar 20 Jahre.

Die gleichen Bedenken werden hinsichtlich der Verkürzung der Versorgungszeiträume bei Festgesteinen (von 50 auf 35) angeführt. Insbesondere wegen der hohen Investitionskosten und zunehmend länger andauernden Genehmigungsverfahren sei der Ansatz eindeutig zu kurz gegriffen. Wolle das Land dennoch hieran festhalten, sei Folgendes sicherzustellen: Bezogen auf den ersten Satz solle eine Formulierung gewählt werden, die auf der Ebene von Regionalplänen für Festgestein ein Abweichen nach oben um bis zu 15 Jahre ermöglicht, beispielsweise durch die zusätzliche Ausweisung von Reservegebieten, um einen Versorgungszeitraum von 50 Jahren anzustreben.

Auch der DGB NRW spricht sich für einen ausreichenden Planungshorizont im Interesse der Beschäftigungssicherung der Arbeitnehmer in der Gewinnung von Kiesen und Sanden und zur langfristigen Rohstoffsicherung für die Bauwirtschaft und damit des Industriestandortes NRW aus. Nach Möglichkeit solle eine flächensparende und vollständige Gewinnung aller Rohstoffe einer Lagerstätte erfolgen. Der Aspekt des Hochwasserschutzes durch Schaffung von stromnahen Retentionsflächen sollte in die Bewertung einfließen.

Durch die Verkürzung der Planungszeiträume sieht der DGB NRW die Planungssicherheit etwa der Zementindustrie als gefährdet an. Die Betriebsräte der Erwitter Zementwerke gingen demnach davon aus, dass in ihrem Unternehmen über 600 Arbeitsplätze direkt bedroht wären. Der DGB kritisiert, dass der LEP-Entwurf keine Differenzierung zwischen Quantität und Qualität des Rohstoffmaterials vornehme; es könne beispielsweise nicht jeder Rohstoff zur Zementherstellung genutzt werden.

### **2.3.5.3 Tabugebiete und Zusätzliche Tabugebiete (Ziel 9.2-3 und Grundsatz 9.2-4)**

IHK NRW und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks plädieren dafür, das Ziel 9.2-3 und den Grundsatz 9.2-4 des LEP zu streichen. Die Zielvorgabe der Konfliktarmut bei der Festlegung von BSAB sei nicht immer akzeptabel und in der Sache nicht zielführend. Die Einrichtung von Tabugebieten scheidet nach ihrer Auffassung u. a. deswegen aus, weil die Rohstoffvorkommen, vor allem unter Berücksichtigung ihrer Qualitäten, nicht überall vorhanden seien und die Lagerstättegebundenheit in 9.1 explizit als Grundsatz betont werde. Ein von den Gegebenheiten des Einzelfalls unabhängiger Vorrang des Naturschutzes sei, selbst wenn es in einer besonderen Situation zu einem relevanten Konflikt kommen möge, aus volkswirtschaftlicher Sicht wegen der großen Relevanz der Gewinnung von Bodenschätzen nicht vertretbar. Erforderlich sei vielmehr eine Abwägung der Belange im Einzelfall, wie sie die Regelungen des Naturschutz- und Wasserrechts, etwa die FFH-Richtlinie und der § 34 BNatSchG, nach denen Ausnahmen selbst bei erheblichen Beeinträchtigungen vorgesehen sind.

Der in Ziffer 9.2-4 formulierte Grundsatz, zusätzliche Tabugebiete bei der regionalplanerischen Festlegung von BSAB zu bestimmen, dürfe nicht voraussetzungslos eingeräumt werden. Andernfalls gehe ein landeseinheitlicher Rechtsrahmen für die Rohstoffgewinnung verloren. Die genannten Wirtschaftsorganisationen fordern, dass zumindest die Ausnahmeregelungen des 9.2-3 Anwendung finden.

Sie regen an, den Text hinsichtlich der Ausnahmeregelungen in das Ziel 9.2-1 folgendermaßen zu integrieren: „In den Regionalplänen sind Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe als Vorranggebiete festzulegen. Ausnahmen und Befreiungen von fachgesetzlichen Vorgaben und Beschränkungen

sind nach den jeweils einschlägigen Bestimmungen des Fachrechts (FFH-Richtlinie), insbesondere des Naturschutz- und Wasserrechts und im Rahmen integrierter und synergetischer Projekte möglich.“

Dadurch würde eine pauschale Aussage über die Unzulässigkeit eines Vorhabens in einem bestimmten Gebiet aus Gründen, die außerhalb des Raumordnungsrechtes angesiedelt sind, vermieden und dem Vorrang des Fachrechtes gegenüber dem Raumordnungsrecht Rechnung getragen, das über die wasser- und naturschutzrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens entscheidet.

Auch unternehmer nrw sieht das Ziel 9.2-3 und den Grundsatz 9.2-4 als äußerst problematisch und plädiert dafür, diese ersatzlos zu streichen. Durch ein grundsätzliches Verbot der Ausweisung von Flächen für den Rohstoffabbau bei bestimmten Gebieten (z.B. Naturschutzgebieten) würden viele heute verträglich durchgeführte Rohstoffgewinnungen akut gefährdet. Zudem werde eine Betrachtung des konkreten Einzelfalls nur noch in Ausnahmefällen ermöglicht und damit jede sachliche Diskussion im Regelfall erstickt. Durch pauschale Verbote ohne jede Form der Folgenabschätzung würde NRW eine negative Solitärstellung gegenüber anderen Bundesländern darstellen. Dies entspreche nicht dem modernen Verständnis eines den konkreten Schutzgütern angemessenen Umweltschutzes.

Ferner weist unternehmer nrw hinsichtlich des Grundsatzes 9.2-4 „Zusätzliche Tabugebiete“ darauf hin, dass gerade bei Wasserschutzgebieten der Zone III b anerkannt sei, dass ein Rohstoffabbau dort im Einzelfall möglich sein könne, ohne einschlägige Schutzgüter zu gefährden. Die pauschale Erklärung entsprechender Tabugebiete könne in einigen Fällen dazu führen, dass Standorte mit hervorragenden Rohstoffqualitäten, an denen seit langem im Wege der Einzelfallprüfung die Verträglichkeit mit der Wassergewinnung sichergestellt werde, vor dem Ausstünden und Arbeitsplätze akut gefährdet seien.

Als ebenso kritisch bewertet unternehmer nrw die Möglichkeit eines pauschalen Ausschlusses von weiteren Gebietsarten. Es mache keinen Sinn, z.B. „landwirtschaftlich nutzbare Flächen von hoher Bodengüte“ per se zu Tabugebieten zu erklären. Vielmehr müsse im konkreten Fall unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte ganzheitlich abgewogen werden, welche Flächen geeignet sind und welche nicht. Diese Entscheidung solle aber nicht anhand pauschaler Beurteilungen erfolgen.

Auch der DGB bemängelt, dass durch die Tabukriterien keine Einzelfallbetrachtung mit der zuständigen Bezirksbehörde möglich sei. Fachrechtliche Schutzregelungen für Tabugebiete dürften nicht dazu führen, dass Rohstoffgewinnung in NRW nicht mehr betrieben werden könne. Bei den Unternehmen Dyckerhoff und Calcis seien beispielsweise 265 Arbeitsplätze direkt bedroht. Bei einer Einbeziehung der nachgelagerten Bereiche lägen demnach die indirekten Beschäftigungseffekte in Lengerich und Lienen bei über 1.000 Arbeitsplätzen.

#### **2.3.5.4 Fortschreibung (Ziel 9.2-5)**

IHK NRW und die Dachorganisationen des nordrhein-westfälischen Handwerks stimmen dem Ziel einer kontinuierlichen Fortschreibung grundsätzlich zu, machen aber gleichzeitig deutlich, dass die Sicherstellung eines Versorgungszeitraumes für Lockergesteine von 10 Jahren sozusagen permanente Fortschreibungs- und Planungsprozesse bedinge. Dies spreche dafür, den Versorgungszeitraum für Lockergesteine auf mindestens 25 bis 30 Jahre an-

zuheben, um hier zu einer Entzerrung der Verfahren bei gleichzeitiger Sicherstellung einer ausreichenden Planungs- sowie Versorgungssicherheit andererseits zu gelangen. Außerdem sei eine Festlegung der Mindestzeiträume von 10 (Lockergestein) bzw. 25 Jahren (Festgestein) für die Branchen zutiefst mittelstandsfeindlich. Die Projektrealisierung und steigender Finanzbedarf bedingten deutlich längere Zeiträume. Demgegenüber würden die bisher im LEP-Entwurf vorgesehenen Regelungen zu einem Sterben gerade der kleineren Betriebe auf breiter Front führen.

Die Erfahrung zeige, so IHK und Handwerk, dass zwischen Planungskonzeption und Genehmigung in der Regel 5 bis 6 Jahre, in manchen Fällen auch mehr als 10 Jahre vergingen. Dies habe zur Folge, dass unternehmensseitig bereits 10 Jahre vor dem vorgesehenen Ende der Rohstoffgewinnung auf einer bestimmten Fläche bereits wieder mit der Planung von Anschlussgenehmigungen begonnen werden müsse. Das wiederum hieße, dass bei einem Versorgungszeitraum von 20 Jahren die Hälfte der Flächen bei Laufzeitbeginn der Regionalplanung nicht mehr zur Verfügung stünde. Sie plädieren daher für folgende Formulierung: „Die Fortschreibung der Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe hat so zu erfolgen, dass ein Versorgungszeitraum für Lockergesteine von 20 Jahren und für Festgesteine von 35 Jahren nicht unterschritten wird. Mit der Fortschreibung ist wieder der Versorgungszeitraum gemäß Ziel 9.2-2 herzustellen.“

Daneben bemängeln sie das im Entwurf vorgesehene Verfahren hinsichtlich der Bedarfsermittlung. Eine Berechnung anhand vergangenheitsbezogener Annahmen im Zuge des Monitorings könne gravierende Unsicherheiten ergeben. Sie empfehlen als Berechnungsgrundlage beispielsweise einen flächenbezogenen Sicherheitszuschlag, der auch in Baden-Württemberg angewandt werde, um den Unsicherheiten prognostischer Handlungsweisen zu begegnen. Hierbei erfolge eine Kombination durch die Festlegung von Abbau- und Sicherungsgebieten (vgl. Rohstoffsicherungskonzept des Landes Baden-Württemberg, Stufe 2, Nachhaltige Rohstoffsicherung, November 2004, S. 31). Erreicht werde damit ein Planungshorizont von etwa 30 Jahren, der hinreichend verlässlich sei.

Auch die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich gegen den gewählten Ansatz in den Erläuterungen zur Fortschreibung aus. Bei der Bemessung der Flächen könne nicht allein das nachzeichnende Instrument eines Abgrabungsmonitorings maßgebend sein. Dieses gäbe lediglich Aufschluss über den mittelfristig erfolgten Absatz der regionalen Abgrabungsindustrie, nicht jedoch über den Bedarf der regionalen Wirtschaft. Auch müsse die Endlichkeit der Ressource Kies, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Verantwortung für zukünftige Generationen, Berücksichtigung finden. Es müsse einerseits die regionale Versorgungssicherheit im Auge behalten werden, aber zugleich eine zunehmende Reduzierung des Verbrauchs von Boden und Flächen erreicht werden.

### 3. Votum der Clearingstelle Mittelstand

Die Clearingstelle Mittelstand hat den vorliegenden LEP-Entwurf (Stand 25.6.2013) mit Blick auf die mittelstandsrelevanten Aspekte einer Überprüfung unterzogen. Aus dieser Perspektive votiert sie für eine stärkere Berücksichtigung der Belange der mittelständischen Wirtschaft im LEP.

Die allgemeine Entwicklung Nordrhein-Westfalens hängt eng mit der wirtschaftlichen Weiterentwicklung des Landes zusammen. Den Wirtschaftsstandort zu festigen und zu stärken gehört daher zu den strategischen Zielen des neuen LEP.<sup>2</sup> Einen Beitrag zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Nordrhein-Westfalen kann der neue Landesentwicklungsplan jedoch nur leisten, wenn die Bedeutung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung stärker herausgestellt wird und ökonomische Belange eine gleichwertige Gewichtung neben den ökologischen Anforderungen erfahren. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Clearingstelle Mittelstand dafür aus, wirtschaftliche Aspekte und Belange in einem eigenen Abschnitt oder Kapitel im LEP zu behandeln.

Im neuen Landesentwicklungsplan formuliert die Landesregierung Ziele und Leitlinien, die die Grundlage für die künftige Weiterentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen bilden. Die Festlegungen im LEP bilden den Rahmen für die nachgeordnete Regional-, Bauleit-, und Fachplanung und sind mithin die Grundlage für planungsrechtliche Entscheidungen insbesondere in Bezug auf die Industrie- und Gewerbeflächenentwicklung sowie die Rohstoffgewinnung und -versorgung.

Die mittelständische Wirtschaft ist von den beabsichtigten Vorgaben und Festlegungen des LEP-Entwurfs vor allem mit Blick auf die Flächeninanspruchnahme deutlich betroffen. Die Verfügbarkeit von Fläche ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Entwicklung eines zukunftsfähigen Wirtschaftsstandorts. Die Clearingstelle Mittelstand befürwortet daher explizit die Streichung des 5 ha-Ziels im Kapitel Siedlungsraum.

Ferner spricht sie sich nachdrücklich gegen eine Verankerung der Festlegungen des Klimaschutzplans als verbindliche Ziele im LEP aus, da die noch nicht hinreichend bestimmten Inhalte des Klimaschutzplans dem notwendigen Abwägungsprozess entzogen sind. Es bestehen zudem erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieses Ziels.

Zur Sicherung einer ausreichenden und bedarfsgerechten Versorgung mit nichtenergetischen Rohstoffen plädiert die Clearingstelle Mittelstand dafür, von der beabsichtigten Kürzung der Versorgungszeiträume Abstand zu nehmen und die vorgesehenen Festschreibungen zu den Tabugebieten im Kapitel 9.2 (Nichtenergetische Rohstoffe) zu streichen.

Die an dem Clearingverfahren beteiligten Institutionen haben hinsichtlich der Themenbereiche Flächeninanspruchnahme und Rohstoffgewinnung eingehend ihre Bedenken dargestellt und eine Reihe von Anregungen vorgetragen. Die Clearingstelle Mittelstand plädiert dafür, diese bei der Neuaufstellung des LEP zu berücksichtigen und die notwendigen Freiräume und Weiterentwicklungsmöglichkeiten für die mittelständische Wirtschaft im LEP zu verankern.

---

<sup>2</sup> LEP NRW Entwurf Stand 25.6.2013, „Wachstum und Innovation fördern“, S. 7