

6. Siedlungsraum

6.1 Festlegungen für den gesamten Siedlungsraum

Ziele und Grundsätze

6.1-1 Ziel Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Die Siedlungsentwicklung ist flächensparend und bedarfsgerecht an der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den vorhandenen Infrastrukturen sowie den naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotenzialen auszurichten.

Die Regionalplanung legt bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen fest.

Sofern im Regionalplan bereits bedarfsgerecht Siedlungsraum dargestellt ist, darf Freiraum für die regionalplanerische Festlegung neuen Siedlungsraums in Anspruch genommen werden, wenn zugleich an anderer Stelle ein gleichwertiger, bisher planerisch für Siedlungszwecke vorgesehener Bereich im Regionalplan wieder als Freiraum festgelegt oder eine gleichwertige Baufläche im Flächennutzungsplan in eine Freifläche umgewandelt wird (Flächentausch).

Bisher in Regional- oder Flächennutzungsplänen für Siedlungszwecke vorgehaltene Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht, sind wieder dem Freiraum zuzuführen, sofern sie noch nicht in verbindliche Bauleitpläne umgesetzt sind.

6.1-2 Grundsatz Leitbild "flächensparende Siedlungsentwicklung"

Die Regional- und Bauleitplanung soll die flächensparende Siedlungsentwicklung im Sinne des Leitbildes, in Nordrhein-Westfalen das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf "Netto-Null" zu reduzieren, umsetzen.

6.1-3 Grundsatz Leitbild "dezentrale Konzentration"

Die Siedlungsstruktur soll dem Leitbild der "dezentralen Konzentration" entsprechend weiterentwickelt werden. Dabei ist die zentralörtliche Gliederung zugrunde zu legen.

6.1-4 Ziel Keine bandartigen Entwicklungen und Splittersiedlungen

Bandartige Siedlungsentwicklungen entlang von Verkehrswegen sind ebenso zu vermeiden wie Splittersiedlungen.

6.1-5 Grundsatz Leitbild "nachhaltige europäische Stadt"

Die Siedlungsentwicklung soll im Sinne der "nachhaltigen europäischen Stadt" kompakt gestaltet werden und das jeweilige Zentrum stärken. Regional- und Bauleitplanung sollen durch eine umweltverträgliche, geschlechtergerechte und siedlungsstrukturell optimierte Zuordnung von Wohnen, Versorgung und Arbeiten zur Verbesserung der Lebensqualität und zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens beitragen.

Große Siedlungsbereiche sollen siedlungsstrukturell und durch ein gestuftes städtisches Freiflächensystem gegliedert und aufgelockert werden. Dies soll auch Erfordernisse zur Anpassung an den Klimawandel erfüllen.

Orts- und Siedlungsränder sollen erkennbare und raumfunktional wirksame Grenzen zum Freiraum bilden.

6.1-6 Grundsatz Vorrang der Innenentwicklung

Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich. Die gezielte Erhaltung und Neuschaffung von Freiflächen im Innenbereich aus städtebaulichen Gründen ist hiervon unbenommen.

6.1-7 Grundsatz Energieeffiziente und klimagerechte Siedlungsentwicklung

Planungen von neuen Siedlungsflächen und des Umbaus bzw. der Sanierung von Siedlungsgebieten sollen energieeffiziente Bauweisen, den Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplung sowie Möglichkei-

ten der passiven und aktiven Nutzung von Solarenergie und anderen erneuerbaren Energien begünstigen.

Die räumliche Entwicklung soll die bestehende Vulnerabilität des Siedlungsraums gegenüber Klimafolgen – insbesondere Hitze und Starkregen – nicht weiter verschärfen, sondern die Widerstandsfähigkeit des Siedlungsraums stärken und dazu beitragen, die Auswirkungen des Klimawandels abzumildern.

6.1-8 Grundsatz Wiedernutzung von Brachflächen

Durch Flächenrecycling sollen Brachflächen neuen Nutzungen zugeführt werden. Dabei sollen isoliert im Freiraum liegende Flächen einer Freiraumnutzung zugeführt werden.

Zu den Nachfolgenutzungen regionalbedeutsamer Brachflächen soll frühzeitig ein regionales Konzept erarbeitet werden.

Im Hinblick auf die Wiedernutzung ggf. belasteter Brachflächen soll der Altlastenverdacht im Planungsprozess frühzeitig geklärt werden.

6.1-9 Grundsatz Vorausschauende Berücksichtigung von Infrastrukturkosten und Infrastrukturfolgekosten

Wenn beabsichtigt ist, Flächen für Siedlungszwecke in Anspruch zu nehmen, sollen von den Kommunen zuvor die Infrastrukturkosten und auch die Infrastrukturfolgekosten dem Stand der Planung entsprechend ermittelt und bewertet werden.

Erläuterungen

Nach § 1 Abs. 2 ROG besteht die Leitvorstellung der Raumordnung in einer nachhaltigen Raumentwicklung, "die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt" (vgl. dazu auch Kap. 1).

Im Zusammenhang mit der Steuerung der Siedlungsentwicklung / des Siedlungsraums sind die folgenden, in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätze der Raumordnung besonders relevant:

- "Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Sätze 1, 2)
- "Demographischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen [...]; regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung sind einzubeziehen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4)
- "Mit dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamtraums und seiner Teilräume ist auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind, hinzuwirken." (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3)
- "Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten." (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4)
- "[...]; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 6)
- "Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1)
- "Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2)
- "Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3)
- "Es sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 5)
- "Raumstrukturen sind so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird." (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 8)

- "Der Raum ist im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu entwickeln." (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 1)
- "Ländliche Räume sind unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln; [...]" (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 6)
- "Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen, [...]" (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2)
- "Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen." (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3)

Gemäß § 2 Abs. 1 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist (vgl. dazu allgemein auch Kap. 11).

Mit den Regelungen des Kap. 6 des LEP soll insbesondere zu beobachtenden Fehlentwicklungen entgegengewirkt bzw. auf Entwicklungen reagiert (vgl. Kap. 1) und eine konzentrierte, zukunftsfeste und dadurch nachhaltige Siedlungsentwicklung unterstützt sowie zentrale Versorgungsbereiche geschützt werden. Sie sollen dazu beitragen, die Daseinsvorsorge zu sichern, die Inanspruchnahme von Freiraum auf ein Mindestmaß zu begrenzen und Verkehr zu vermeiden. Dies ist in Nordrhein-Westfalen u. a. deswegen besonders wichtig, weil hier im Vergleich zu den anderen Bundesländern (abgesehen von den Stadtstaaten) die Bevölkerungsdichte am größten ist – mit allen sich daraus ergebenden Konkurrenzen zwischen verschiedensten Nutzungs- und Schutzansprüchen (vgl. dazu auch Kap. 1).

Die Konzentration der Siedlungsentwicklung und von Versorgungseinrichtungen in den Zentren trägt zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Teilräumen des Landes bei. Nur so kann langfristig eine flächendeckende und wohnortnahe Versorgung mit einem vielfältigen und gut erreichbaren Angebot an Waren und Dienstleistungen gewährleistet werden.

Der Einzelhandel besitzt insbesondere für die Innenstädte und örtlichen Zentren der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen eine besondere Bedeutung. Als wichtiger Frequenzbringer sorgt das Einkaufsangebot für die Belebung der Zentren (Magnetfunktion).

Der anhaltende Trend zu immer größeren Betriebseinheiten in Verbindung mit räumlichen Konzentrationsprozessen verstärkt jedoch die Nachfrage nach Standorten außerhalb der Zentren. Diese Entwicklung schwächt die Zentren erheblich.

Deswegen unternimmt das Land Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit den Gemeinden und Partnern aus der Wirtschaft erhebliche Anstrengungen, um die Innenstädte und örtlichen Zentren zu revitalisieren und zu stärken. Eine fortschreitende Neuansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsangeboten an Standorten außerhalb der Zentren würde diese Bemühungen konterkarieren.

Wegen des demographischen Wandels (vgl. Kap. 1) gewinnen eine konzentrierte Siedlungsentwicklung und die Zentren als Versorgungsstandorte noch stärker an Bedeutung. Vor allem ältere Menschen benötigen ein wohnortnahes Versorgungsangebot, das auch ohne Auto auf kurzem Wege erreichbar ist. Darüber hinaus trägt eine konzentrierte Siedlungsentwicklung auch den unterschiedlichen Lebensrealitäten der Bevölkerung - auch mit Bezug auf Frauen und Männer - Rechnung und verhindert strukturelle Benachteiligungen. So sind z. B. Familien, in denen beide Eltern arbeiten, in vielen Fällen auf kurze Wege, also auf ein wohnortnahes Angebot an Arbeitsplätzen, Dienstleistungen aller Art und Einkaufsmöglichkeiten, angewiesen.

Auch deshalb sind die vorhandenen Zentren als Arbeits-, Handels- und Wohnstandorte konsequent zu stärken. So wird dafür Sorge getragen, öffentliche und private Einrichtungen der Daseinsvorsorge auch in Zukunft effektiv auszulasten und damit eine nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation zu unterstützen, die Inanspruchnahme von Freiraum auf ein Mindestmaß zu begrenzen und Verkehr zu vermeiden.

Die frühzeitige Betrachtung von Infrastruktur- und Infrastrukturfolgekosten stützt eine solche konzentrierte Siedlungsentwicklung ebenfalls. Darüber hinaus sorgt sie dafür, dass in den Teilräumen mit schrumpfender Bevölkerung die Infrastrukturkosten insgesamt noch finanzierbar bleiben.

Die klimatischen Veränderungen wiederum erfordern auf der einen Seite Schutz- und Anpassungsmaßnahmen in der Regional-, Bauleit- und Fachplanung (Klimaanpassung). Sie erfordern aber auch die Reduktion von Treibhausgasemissionen, um weitergehende Veränderungen zu verhindern (Klimaschutz).

Nur durch eine überörtliche Standortsteuerung und regionale Abstimmung können einheitliche, verbindliche und ortsübergreifend wirkende Rahmenbedingungen geschaffen werden, mit denen vermieden wird, dass die Konkurrenz zwischen den Gemeinden um die Ansiedlung von einer insgesamt in Nordrhein-Westfalen noch bis 2025 geringfügig wachsenden, in Teilen des Landes aber auch bereits zurückgehenden Bevölkerung auf der einen Seite und von Unternehmen sowie von Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO auf der anderen Seite zu einer weiteren Zersiedelung des Raumes und damit zu verkehrssteigernden statt -mindernden Raumstrukturen mit weitergehenden Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen, zu mindestens in Teilräumen nicht mehr finanzierbaren Infrastrukturkosten sowie zu einer Beeinträchtigung der zentralen Versorgungsbereiche und damit der Versorgungsfunktion der jeweiligen zentralen Orte und der wohnortnahen Versorgung führt.

Vor diesem Hintergrund ist die Konkretisierung der o. g. Grundsätze der Raumordnung durch die Landesplanung geboten und erforderlich. Die Regelungen gehen auch nicht über das zur Zielerreichung notwendige Maß hinaus. Zum einen können sich viele der von den Regelungen in Kap. 6 betroffenen Planungen auch außerhalb der Grenzen der Standortgemeinde in benachbarten Gemeinden bzw. in einer ganzen Region auswirken, so dass das Bedürfnis nach einer überörtlichen Planung gegeben ist. Zum anderen können gerade die Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche, die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung und damit die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungssystems gefährden. Die raumordnerische Steuerung betrifft im Bereich Einzelhandel (Kap. 6.5) im Übrigen nur die Planung von Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO. Nicht unter das Regelungsregime der Festlegungen in Kap. 6.5 fallen hingegen die sog. atypischen großflächigen Einzelhandelsbetriebe, die gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO keiner Sondergebietsdarstellung bzw. -festsetzung bedürften, für die aber dennoch eine Sondergebietsdarstellung bzw. -festsetzung gewählt wird. Näheres zu diesen atypischen Betrieben findet sich im Einzelhandelserlass des Landes Nordrhein-Westfalen in der jeweils gültigen Fassung.

Die Regelungen des Kap. 6 des LEP sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Sie konkretisieren verschiedene raumordnungsrechtliche Grundsätze und verfolgen damit raumordnungsrechtliche Ziele. Diese hat der Europäische Gerichtshof als zwingende Gründe des Allgemeinwohls anerkannt (EuGH, Urt. v. 24.03.2011, C-400/08 = Slg. 2011, I-41).

Sie beruhen auf rein raumplanerischen Gründen, nicht aber auf marktwirtschaftlich-wettbewerbssteuernden Prüfkriterien (wie in den spanischen Regelungen zur Steuerung des Einzelhandels – vgl. EUGH, Urt. v. 24.03.2011, C-400/08 = juris).

Dabei kommt es zwar zwangsläufig zu Auswirkungen auf alle berührten Bereiche einschließlich der Wirtschaft, jedoch sind diese Auswirkungen nicht Zweck der Steuerung, sondern lediglich einzelne Indikatoren oder Reflexe der übergreifenden raumplanerischen Erwägungen. So ist z. B. Bauleitplanung für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO, die die in den entsprechenden Regelungen enthaltenen Voraussetzungen erfüllt, unabhängig von der tatsächlichen Versorgungssituation landesplanerisch zulässig. Auswirkungen auf vorhandene Unternehmen oder die Einzelhandelsstruktur des Gebietes, die – wie in Spanien – bei Überschreitung eines bestimmten Wertes zur Versagung eines Antrags auf Gewerbeerlaubnis führen, sind keine Kriterien der o. a. Regelungen. Es geht originär um die Konkretisierung der in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätze der Raumordnung.

Die Regelungen in Kap. 6 sind auch im Übrigen verhältnismäßig, das heißt geeignet und erforderlich, um die Zielsetzungen der Raumordnung zu erreichen. Andere raumordnerische Regelungen mit weniger einschneidendem Inhalt wären nicht in der Lage, die angestrebten – und erforderlichen – Zielsetzungen in gleichem Maße zu erreichen. Eine vollständige Verlagerung der Prüfung von raumentwicklungspolitischen Aspekten auf nachfolgende Planungs- und Prüfungsebenen wäre nicht sachgerecht. Die mit den Regelungen verfolgten Zwecke – insbesondere eine konzentrierte Siedlungsentwicklung, der Ressourcenschutz sowie der Schutz zentraler Versorgungsbereiche – könnten auf der Ebene der Bauleitplanung oder der Projektgenehmigung nicht ebenso wirksam erreicht werden, abgesehen davon, dass auch eine solche Ver-

lagerung der Steuerung für die betroffene Bevölkerung oder die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer kein weniger einschneidendes Mittel darstellen würde.

Die Regelungen des Kap. 6 des LEP stehen mit den europarechtlichen Vorgaben in Einklang. Insbesondere entsprechen sie den Anforderungen des Artikels 49 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (EG-Dienstleistungsrichtlinie).

Die Regelungen in Kap. 6.1 enthalten Festlegungen für die Siedlungsentwicklung insgesamt bzw. den gesamten Siedlungsraum, d. h. sowohl für die Allgemeinen Siedlungsbereiche als auch für die Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen sowie deren jeweilige Umsetzung durch die Bauleitplanung.

Zu 6.1-1 Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Der zeichnerisch abgebildete Siedlungsraum ist eine nachrichtliche Darstellung aus den Regionalplänen (Stand 01.01.2015). Die nachrichtliche Darstellung im LEP soll eine Vorstellung von der aktuellen Siedlungsstruktur vermitteln, die gemäß den Zielen und Grundsätzen des LEP weiterzuentwickeln ist.

Die Siedlungsentwicklung soll den Wohn-, Versorgungs-, Arbeits-, Erholungs-, Sport- und Freizeitbedürfnissen der heute lebenden Menschen gerecht werden, ohne die Entwicklungsmöglichkeiten künftiger Generationen einzuschränken. Infolge des demographischen Wandels, der mittel- und langfristig zu einer Abnahme der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen führen wird, wird der Schwerpunkt der räumlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung künftig weniger in der Neuausweisung von Flächen liegen, sondern mehr die Erhaltung und qualitative Entwicklung gewachsener Siedlungsstrukturen unter sozialen, ökonomischen, ökologischen und kulturlandschaftlichen Gesichtspunkten betreffen und auch offen sein für Rückbau von Siedlung und Infrastruktur.

Mittelfristig von besonderer Bedeutung ist die räumlich unterschiedliche Entwicklung der Bevölkerung. Während einige Gemeinden einen prognostizierten Bevölkerungsrückgang von z. T. über 10 % bewältigen müssen, wachsen andere (zunächst) noch. Längerfristig ist davon auszugehen, dass die Bevölkerung in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens abnehmen wird. Vor diesem Hintergrund sollen nach Quantität und Qualität nur solche Infrastrukturen geschaffen werden, welche später auch von einer zurückgehenden Bevölkerung getragen werden können. Bedingt durch die demographische Entwicklung kann in spezifischen Bereichen (Gesundheit und Pflege) jedoch auch ein Bedarf entstehen, Infrastruktur auszubauen.

Räumliche Ansprüche der Wirtschaft an gewerblichen und industriell nutzbaren Flächen sind nicht in gleichem Maße von der Bevölkerungsentwicklung abhängig wie die Wohnsiedlungsflächenentwicklung. Bedeutsam sind diesbezüglich vor allem der Strukturwandel, die Entwicklung einzelner Branchen und Betriebe aber auch die Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung, der es u. a. erschweren wird, qualifizierte Nachwuchskräfte zu finden und an die Betriebe zu binden.

Hierbei gewinnen weiche Standortfaktoren eine zusätzliche Bedeutung. Naturräumliche und kulturlandschaftliche Gegebenheiten, die z. T. begrenzende Faktoren der Siedlungsentwicklung darstellen, sind im Wettbewerb um Arbeitskräfte zugleich Potenziale für Erholungs-, Sport- und Freizeitmöglichkeiten bzw. eine hohe Zufriedenheit und Identifikation mit dem jeweiligen Wohnort und der ganzen Region.

Nach den landesplanerischen Zielen hat die Siedlungsentwicklung bedarfsgerecht zu erfolgen. Bedarfsgerecht bedeutet dabei einerseits, ausreichende Flächen für eine entsprechende Entwicklung zur Verfügung zu stellen, andererseits aber die Neudarstellung von Flächen auf das erforderliche Maß zu beschränken. Dabei kommt der sachgerechten Ermittlung der quantitativen Flächenbedarfe für die Siedlungsentwicklung eine zentrale Rolle zu. Aufgrund der demographischen Entwicklung, des wirtschaftlichen Strukturwandels, der Anforderungen an eine nachhaltige und flächensparende Raumentwicklung und der Notwendigkeit, die derzeit methodisch unterschiedlichen Vorgehensweisen in den Planungsregionen zu vereinheitlichen, wurde eine Überarbeitung der Methoden für den regionalplanerischen Flächenbedarf erforderlich. Dazu wurde beim Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen im März 2011 ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten hat die vorhandenen methodischen Ansätze der Wohnbau- und Wirtschaftsflächenbedarfsberechnungen analysiert und im Ergebnis eine Methode zur Ermittlung der Wohnbauflächenbedarfe vorgeschlagen sowie im Bereich der Wirtschaftsflächen empfohlen, mittelfristig auf eine Trendfortschreibung der Daten des Siedlungsflächenmonitorings abzustellen.

Ob und in welchem Umfang ein Bedarf an zusätzlichen Siedlungsflächen besteht, ist von den Regionalplanungsbehörden – aufbauend auf den genannten Gutachtenergebnissen – wie folgt zu ermitteln.

Die Bedarfsberechnung für Wohnbauflächen hat das Ziel, ein ausreichendes Flächenangebot für die Versorgung der Haushalte mit Wohnraum in der Zukunft sicherstellen. Der Bedarf setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

- dem Neubedarf, der sich aus der Veränderung der Haushaltszahlen im Planungszeitraum gemäß Prognose von IT.NRW ergibt (dieser kann auch negativ werden),
- dem Ersatzbedarf für abgerissene, zusammengelegte oder aus anderen Gründen nicht mehr nutzbare Wohnungen (jährlich 0,2 % des Wohnungsbestandes) und
- der Fluktuationsreserve von 1 % des Wohnungsbestandes zur Gewährleistung eines ausreichenden Wohnungsangebots für Um- bzw. Zuzugswillige; die Fluktuationsreserve darf auf bis zu maximal 3 % des Wohnungsbestandes angehoben werden, wenn leerstehende Wohnungen zur Hälfte auf die Fluktuationsreserve angerechnet werden, d. h. in dieser Höhe von der Fluktuationsreserve abgezogen werden.

In jedem Fall verbleibt der Gemeinde ein Grundbedarf in Höhe der Hälfte des Ersatzbedarfs – auch wenn sich bei der Zusammenfassung der Komponenten ein geringerer bzw. negativer Bedarf ergibt.

Der so ermittelte Bedarf an Wohneinheiten wird anhand siedlungsstrukturtypischer Dichten (brutto einschließlich Erschließung 20 - 35 / 30 - 45 / 40 - 60 WE/ha bei Siedlungsdichten unter 1000 / 1000 – 2000 oder Städte ab 100.000 Einw. mit einer Dichte unter 1000 / über 2000 Einw./je km²) in Flächen umgerechnet.

Die Regionalplanungsbehörde kann in begründeten Fällen, z. B. auf der Grundlage empirischer Ermittlungen, von den genannten Richtwerten abweichen.

Der Bedarf an neuen Wirtschaftsflächen ergibt sich aus den Ergebnissen des Siedlungsflächenmonitorings nach § 4 Abs. 4 LPIG (s. u.). Dazu wird für jeweils eine Region (mindestens einen Kreis) die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme der letzten (mindestens zwei) Monitoring-Perioden – ggf. differenziert nach lokal und überörtlich bedeutsamen Flächen - mit der Zahl der Jahre des Planungszeitraums multipliziert. Über die quantitative Verteilung des Bedarfs auf die Gemeinden entscheidet die Regionalplanung (s. dazu auch 6.3-1). Dabei sollen raumordnerische Kriterien, insbesondere die Zahl der Beschäftigten, die zentralörtliche Bedeutung und die Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Gemeinden, berücksichtigt werden.

Die im Hinblick auf den bauleitplanerisch erforderlichen Umfang von Siedlungsflächen ermittelten Bedarfe können für die regionalplanerische Festlegung von Siedlungsraum um einen Planungs- bzw. Flexibilitätszuschlag von bis zu 20 % erhöht werden. Im Rahmen der Anpassungsverfahren nach § 34 LPIG und der Genehmigungsverfahren nach § 6 BauGB ist über das Siedlungsflächenmonitoring sicherzustellen, dass auf der Ebene der Bauleitplanung nur Flächen im Gesamtumfang des ermittelten Bedarfs umgesetzt werden.

Die Regionalplanung stellt diesem Bedarf die auf Grundlage des Siedlungsflächenmonitorings ermittelten planerisch verfügbaren Flächenreserven gegenüber. Eine Teilmenge dieser planerisch verfügbaren Flächenreserven stellen die Brachflächen dar, die sich für eine bauliche Nachnutzung eignen und bereits als Siedlungsflächen festgelegt sind.

Hafenflächen gemäß dem Wasserstraßen-, Hafen- und Logistikkonzept des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. März 2016 (vgl. Tabelle 6 S. 51 und Anhang Ziffer 6.2 S. 91-104) und Standorte für landesbedeutende flächenintensive Großvorhaben sind gesondert zu betrachten. Betriebsgebundene Erweiterungsflächen sind dann zur Hälfte anzurechnen, wenn ihre Inanspruchnahme in die Berechnung des Bedarfs an Wirtschaftsflächen eingeflossen ist. Wenn ihre Inanspruchnahme dagegen nicht in die Bedarfsberechnung eingeflossen ist, müssen sie auch nicht angerechnet werden (gesonderte Gegenüberstellung Angebot (Bedarf) / Reserven).

Das Siedlungsflächenmonitoring gibt nicht nur einen Überblick über die aktuellen Flächenreserven, sondern dient darüber hinaus dazu, Aufschluss über die tatsächliche Neuinanspruchnahme der planerischen Reserven auf FNP-Ebene (Bauflächen) und der darüber hinausgehenden Siedlungsraumreserven zu geben. Die Gemeinden unterstützen die Regionalplanungsbehörde, indem sie aktuelle Flächeninformationen zur Verfügung stellen und ggf. begründen, warum im Flächennutzungsplan dargestellte Bauflächen nicht genutzt werden können.

Unter Brachflächen werden hier und in den folgenden Festlegungen nicht mehr genutzte Flächen verstanden (insbesondere Altstandorte der Industrie und ehemalige Bahnflächen sowie die militärischen Konversionsflächen), die als Potenzial für neue Nutzungen dienen können. Bestehende Zwischennutzungen sind dabei kein Ausschlusskriterium. Eine Teilmenge dieser Brachflächen stellen die für eine bauliche Nachnut-

zung (Siedlungsflächen) geeigneten Brachflächen dar, die in aller Regel im Siedlungszusammenhang liegen (vgl. aber Ziel 6.3-3, 2. und 3. Absatz). Ehemalige Tagebauflächen des Braunkohlenabbaus werden im LEP nicht unter dem Begriff "Brachflächen" subsumiert, da die Nachfolgenutzung (Rekultivierung) bereits im Braunkohlenplan festgelegt ist. Auch für andere Abgrabungsflächen ist die Nachfolgenutzung in aller Regel bereits festgelegt.

Im Ergebnis sind drei grundsätzliche Fälle denkbar:

- der prognostizierte Bedarf übersteigt die Flächenreserven => Neudarstellung von Siedlungsraum;
- der prognostizierte Bedarf entspricht dem Umfang der Flächenreserven => ggf. Flächentausch, um Qualitäten zu verbessern;
- die Flächenreserven übersteigen den prognostizierten Bedarf => Rücknahmen von Flächen.

Sofern im Regionalplan aufgrund der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ein zusätzlicher Bedarf an Bauflächen nachgewiesen wird, kann der Siedlungsraum zu Lasten des Freiraums grundsätzlich nur erweitert werden, wenn auf Grundlage des Siedlungsflächenmonitorings im bisher festgelegten Siedlungsraum für den Planungszeitraum keine geeigneten Flächen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Bei der Beurteilung der Eignung der Flächen sind die siedlungsklimatischen Funktionen zu berücksichtigen.

Bei der Festlegung neuen Siedlungsraums ist die Marktfähigkeit der Flächen zu berücksichtigen.

Wird unter der Voraussetzung des Ziels 6.1.1 der Siedlungsraum zu Lasten des Freiraums erweitert, sind die Belange des Freiraumschutzes (vgl. Kapitel 7) bei der Abwägung besonders zu berücksichtigen. Dies gilt auch mit Blick auf das Leitbild der "flächensparenden Siedlungsentwicklung".

Die Erweiterungsmöglichkeiten bestehender Betriebe sind über den Satz 2 von Ziel 6.1-1 (bedarfsgerechte Festlegung ASB / GIB) und dadurch, dass es sich bei dem Vorrang der Innenentwicklung (6.1-6) um einen Grundsatz handelt, abgedeckt.

Auf Grundlage der o. g. Bedarfsberechnungsmethoden bzw. Anrechnungsmodalitäten überprüft die Landesplanungsbehörde im Rahmen der Rechtsprüfung der aufgestellten Regionalpläne die Flächenbilanzen. Dabei darf die Summe der von der Regionalplanung angesetzten Bedarfe für ASB und GIB den für das Regionalplangebiet berechneten Bedarf an Wohnbau- und Wirtschaftsflächen nicht überschreiten. Erforderliche Flächenrücknahmen sind in diesem Zusammenhang nachzuweisen.

Allein durch die Strategie der Innenentwicklung (Begriffsdefinition in Anlehnung an das BauGB) und des Flächentauschs wird die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Bauland nicht überall in Nordrhein-Westfalen zu verwirklichen sein. Daher ist eine am Bedarf orientierte Festlegung neuer Allgemeiner Siedlungsbereiche und neuer Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen im Regionalplan möglich (s. o.).

Wenn absehbar ist, dass die im Regionalplan entsprechend dem errechneten Bedarf festgelegten Siedlungsbereiche schon vor Ablauf des Planungszeitraums in Anspruch genommen werden, kann eine Regionalplanänderung durchgeführt werden. Bezüglich der Verortung der Flächenbedarfe ist zunächst eine gemeindebezogene, darüber hinaus (je nach Größe und Art des Bedarfs und ggf. entgegenstehender Schutz- ausweisungen) aber auch eine auf die Region bezogene Betrachtung erforderlich (vgl. auch Ziel 6.3-1).

Auch wenn Siedlungsflächenreserven bedarfsgerecht im Regionalplan gesichert sind, kann es erforderlich oder erwünscht sein, eine beabsichtigte siedlungsräumliche Nutzung nicht in diesen, sondern in einem neu auszuweisenden Siedlungsbereich unterzubringen. In solchen Fällen ist zunächst zu prüfen, ob ein gleichwertiger, bisher planerisch für Siedlungszwecke vorgesehener Bereich im Regionalplan wieder dem Freiraum zugeführt oder eine Baufläche im Flächennutzungsplan in eine innerstädtische Freifläche umgewandelt werden kann (Flächentausch). Die Gleichwertigkeit bezieht sich dabei sowohl auf die Quantität als auch auf die Qualität der Freiraumfunktionen nach LPIG-DVO. Dabei wird auch die besondere Schutzwürdigkeit bestimmter Böden berücksichtigt. Ein Bedarfsnachweis für die neue Siedlungsfläche ist bei diesem Nullsummenspiel nicht erforderlich, vorausgesetzt es handelt sich um Flächen gleichen Umfangs und entsprechender Freiraumqualität. Zur Gleichwertigkeit der Tauschflächen ist im Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen ggf. eine Stellungnahme der zuständigen Fachbehörden einzuholen.

Ein Flächentausch ist erforderlich, wenn im Regionalplan und im Flächennutzungsplan in ausreichendem Umfang Vorsorge für den absehbaren Baulandbedarf getroffen wurde, aber Nutzungshemmnisse die tatsächliche Verfügbarkeit des Baulandes einschränken, so dass das planerisch gesicherte Baulandpotenzial

dem nachweisbaren Bedarf nicht genügt. Entsprechend können auch aus anderen Gründen Umplanungen erforderlich sein, welche die Inanspruchnahme von Flächen im bisher gesicherten Freiraum erfordern.

Die Regionalplanung hat dem Freiraum weitere, bisher als Siedlungsraum gesicherte Flächen zuzuführen, wenn diese infolge des Bevölkerungsrückgangs oder des Strukturwandels nicht mehr zur Bedarfsdeckung für Siedlungszwecke benötigt werden. Soweit die Siedlungsflächenreserven die Siedlungsflächenbedarfe überschreiten, hat unter den im Ziel genannten Voraussetzungen bei Regionalplanfortschreibungen eine Rücknahme von über den Bedarf hinausgehenden Siedlungsflächen zu erfolgen, die im Benehmen mit den Kommunen umzusetzen ist. Werden bei einer Regionalplanänderung Siedlungsbereiche neu festgelegt, sollen nicht mehr benötigte Siedlungsflächenreserven im Benehmen mit den betroffenen Kommunen zurückgenommen werden, soweit die Summe aus neu festgelegten Flächen und Reserven den voraussichtlichen Bedarf bis zum Ende des Planungszeitraums überschreitet. Solche Möglichkeiten sind insbesondere in Verdichtungsräumen zur qualitätsverbessernden Auflockerung zu nutzen.

Ziel 6.1-1 und die nachfolgenden Ziele und Grundsätze des LEP zur Wiedernutzung von geeigneten Brachflächen, zur "dezentralen Konzentration", zur Vermeidung von bandartigen Entwicklungen und Splittersiedlungen und zum Vorrang der Innenentwicklung leisten in diesem Sinne einen raumordnerischen Beitrag zu dem Bestreben, die Flächeninanspruchnahme in Nordrhein-Westfalen bis 2020 auf 5 ha pro Tag und langfristig auf "Netto-Null" zu reduzieren.

Zu 6.1-2 Leitbild "flächensparende Siedlungsentwicklung"

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen unterstützt das Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 bundesweit auf 30 Hektar pro Tag zu senken, d.h. für NRW den Flächenverbrauch entsprechend seinem Anteil an der bundesdeutschen Siedlungs- und Verkehrsfläche mindestens auf fünf Hektar pro Tag zu senken. Längerfristig verfolgt sie das Ziel des Netto-Null-Flächenverbrauchs, d.h. die Gebäude- und Freiflächen, Verkehrsflächen und Betriebsflächen sollen in der Flächenbilanz kein Wachstum mehr aufweisen.

Im Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG wird u. a. ausgeführt: "Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. [...] Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen." Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist eine wichtige Aufgabe im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung von Nordrhein-Westfalen. Eine flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung trägt dazu bei, mögliche Konkurrenzen zwischen den Gemeinden mit daraus u. U. resultierenden steigenden Infrastrukturfolgekosten und wachsenden wirtschaftlichen Belastungen für die Gemeinden und deren Einwohnerinnen und Einwohner zu vermeiden. Sie ist als Chance einer Entwicklung und nicht als Hemmnis zu sehen.

Der zumindest langfristig für Nordrhein-Westfalen erwartete Rückgang der Bevölkerung kann die in diesem Leitbild bzw. in der bundesweiten Nachhaltigkeitsstrategie verfolgte Verminderung der Flächeninanspruchnahme erleichtern. Die Reduzierung des Siedlungsflächenwachstums wird im Planungszeitraum des LEP allerdings nicht ohne eine ergänzende Steuerung durch die Raumordnung möglich sein.

Eine wirtschaftlich effiziente Flächennutzung soll unter der Berücksichtigung der drei wesentlichen Strategien verfolgt werden: Vermeidung (Aktiver Flächenschutz und flächensparendes Bauen), Mobilisierung (Aktivierung von Baulücken, Entsiegelung im Bestand) und Revitalisierung (Revitalisierung beziehungsweise Rekultivierung von Brachflächen und Stadtumbau).

Die Regionalplanung soll den Grundsatz u. a. dadurch umsetzen, dass die Träger der Regionalplanung in den Erarbeitungsverfahren den Beitrag von Regionalplanänderungen zum täglichen Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche für ihr Plangebiet erfassen und der Landesplanungsbehörde gemäß § 4 Abs. 4 LPlG (Monitoring) berichten. Der Beitrag besteht dabei darin, dass durch die Neudarstellung von Siedlungsraum die Möglichkeit geschaffen wird, diese Flächen nach entsprechender bauleitplanerischer Umsetzung auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Die Landesplanungsbehörde bewertet dies bereits im Rahmen ihrer Beratung der Regionalplanungsbehörden im laufenden Verfahren im Hinblick auf die landesweite Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Da sich das Leitbild, insbesondere die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bis 2020 auf 5 ha/Tag, auf den Indikator "Zunahme der Siedlungs- und Ver-

kehrfläche (SuV)" bezieht, wird darüber hinaus vom Land laufend evaluiert, wie sich dieser Indikator verändert und zwar durch die Auswertung der entsprechenden Statistik.

Die Bauleitplanung soll den Grundsatz zum einen über ihre weitere Mitwirkung am Siedlungsflächenmonitoring umsetzen und damit zur Transparenz bezüglich der Inanspruchnahme von Flächenreserven beitragen. Zum anderen sollen insbesondere bei der Formulierung von Festsetzungen in Bebauungsplänen die Möglichkeiten genutzt werden, auf eine flächensparende Umsetzung der Planung hinzuwirken.

Zu 6.1-3 Leitbild "dezentrale Konzentration"

Die großräumige Siedlungsstruktur in Nordrhein-Westfalen soll die gewachsene Verteilung im System der zentralen Orte stabilisieren (vgl. dazu auch Ziel 2-1 und Grundsatz 2-2). Diese großräumig-dezentrale Struktur ist auf regionaler und örtlicher Ebene mit einer Konzentration auf kompakte Siedlungsbereiche zu verknüpfen (vgl. dazu auch Grundsatz 6.2-1). Damit sollen u. a. flächensparend die Voraussetzungen für die Tragfähigkeit und Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in allen Teilen des Landes gewährleistet werden.

Zu 6.1-4 Keine bandartigen Entwicklungen und Splittersiedlungen

Bandartige Siedlungen entlang von Verkehrswegen und Splittersiedlungen sind mit der Zielsetzung einer kompakten, auf zentralörtlich bedeutsame Siedlungsbereiche ausgerichteten Siedlungsentwicklung nicht vereinbar. Sie können die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Freiraumes und das Landschaftsbild beeinträchtigen. Regional- und Bauleitplanung sind daher aufgefordert, den Freiraum zu schützen und kleinteilige bauliche über die bestehenden Möglichkeiten des § 34 Abs. 4 und § 35 BauGB hinausgehende Entwicklungen im Außenbereich sowie das Zusammenwachsen von Ortsteilen entlang von Verkehrswegen und die daraus resultierende bandartige Siedlungsentwicklung zu verhindern. Unbenommen davon bleibt die im Einzelfall mögliche Festlegung von isoliert im Freiraum liegenden Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) unter den Ausnahmevoraussetzungen von Ziel 6.3-3. Ebenfalls unbenommen bleibt die nach Ziel 10.2-5 ausnahmsweise mögliche Entwicklung von Freiflächen-Solarenergieanlagen entlang von Bundesfernstraßen oder Schienenwegen mit überregionaler Bedeutung.

Zu 6.1-5 Leitbild "nachhaltige europäische Stadt"

Leitlinie der Siedlungsentwicklung ist die 2007 von den für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Ministern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verabschiedete "Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt". Die europäische Stadt zeichnet sich u. a. aus durch eine kompakte Struktur, ein Mit- und Nebeneinander unterschiedlicher Nutzungen sowie klar erkennbare und funktional wirksame Grenzen zwischen besiedeltem und unbesiedeltem Raum. Eine derartige Siedlungsstruktur ist flächen-, verkehrs-, energie- und kostensparend. Insbesondere die Infrastrukturfolgekosten für die Ver- und Entsorgung liegen deutlich niedriger als bei einer dispersen Siedlungsstruktur. Darüber hinaus kann eine derart kompakte Siedlungsstruktur sehr gut die unterschiedlichen Lebensrealitäten der Bevölkerung im Sinne des Gender Mainstreaming berücksichtigen und dazu beitragen, strukturelle Benachteiligungen zukünftig zu verhindern.

Auch im Rahmen einer flächensparenden Entwicklung ist eine ausreichende Ausstattung mit innerstädtischen Grünflächen anzustreben. Mit zunehmender Größe der Siedlungsbereiche haben diese Freiflächen neben ihren bisherigen Funktionen zunehmend Bedeutung für die Anpassung an erwartete längere und häufigere Hitzeperioden. Sie sollten fußläufig erreichbar sein. Auch vorliegende Klimaschutzkonzepte und den Klimaschutz betreffende Fachbeiträge können zur Beurteilung herangezogen werden, in welchen Fällen ein Siedlungsbereich so groß ist, dass sich eine entsprechende Gliederung bzw. Auflockerung empfiehlt. Letztlich hängt es aber auch von der jeweiligen (Teil)Region ab, was als "großer" Siedlungsbereich zu verstehen ist.

Ortsränder sollen in Abhängigkeit von den jeweiligen städtebaulichen Zielen und naturräumlichen Gegebenheiten so kurz wie möglich gehalten und entsprechend den kulturlandschaftlichen Erfordernissen gestaltet werden. Topografisch bzw. naturräumlich erkennbare Grenzen können dabei einen Anhaltspunkt darstellen.

Zu 6.1-6 Vorrang der Innenentwicklung

Die Mobilisierung von Bauflächen obliegt den Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung. Hierzu stehen den Gemeinden die entsprechenden Instrumente des BauGB zur Verfügung. Die städtebauliche Innenentwicklung dient nicht nur dem Flächensparen, der Verkehrsvermeidung und der siedlungsräumlichen

Nutzungs- und Gestaltqualität, sie ist auch hinsichtlich der Betriebs- und Unterhaltungskosten insbesondere der technischen Infrastruktur für die Gemeinden in der Regel kostengünstiger als die Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich. In der Summe dient die Innenentwicklung der Erhaltung eines großräumig übergreifenden Freiraumverbundsystems und ist insofern von überörtlicher Bedeutung.

Zu den Maßnahmen der Innenentwicklung (Begriffsdefinition in Anlehnung an das BauGB) zählen die Möglichkeiten einer angemessenen Nachverdichtung ebenso wie die der Mobilisierung von ungenutzten oder absehbar brachfallenden Grundstücken im Innenbereich. Diesbezüglich ist auch auf § 4 Abs. 2 LBodSchG hinzuweisen. Brachflächen von Industrie und Gewerbe, Militär und Bahn stellen ein erhebliches innerstädtisches Flächenpotenzial dar, das es vorrangig auszuschöpfen gilt. Deshalb sollen die bisherigen Bemühungen zur Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Rahmen der Innenentwicklung und zum Abbau von Mobilisierungshemmnissen auf kommunaler Ebene intensiviert werden, um eine weitergehende Ausschöpfung der Entwicklungsreserven zu erreichen.

Von einer Bebauung soll allerdings dann abgesehen werden, wenn diese Flächen beispielsweise einen besonderen Wert für das Wohn- und Arbeitsumfeld, Naherholung, Sport, Freizeit, Stadtklima oder Biotop- und Artenschutz haben. Im Einzelfall können auch unverhältnismäßig hohe Kosten, z. B. für die Sanierung von Altlasten, gegen eine erneute Bebauung von Brachflächen sprechen. Maßnahmen der Innenentwicklung setzen die Verfügbarkeit der jeweiligen Flächen voraus. Ist diese auch längerfristig nicht gegeben, müssen ggf. Planungsalternativen aufgegriffen werden.

Die Wiedernutzung von Brachflächen im Außenbereich richtet sich nach Grundsatz 6.1-8 und – in Abhängigkeit von der geplanten Nutzung – nach den für diese Nutzung vorhandenen Vorgaben von LEP und Regionalplan.

Zu 6.1-7 Energieeffiziente und klimagerechte Siedlungsentwicklung

Das Potenzial zur Reduzierung des Wärmebedarfs neu geplanter Baugebiete durch energieeffiziente und solarenergetisch optimierte Siedlungsplanung beträgt (ohne zusätzliche Wärmedämmung oder Solartechnik) 10 bis 20, teilweise bis zu 40 % gegenüber einer nicht optimierten Planung. Entsprechende Energieeinsparungen sind langfristig wirksam, da Siedlungsstrukturen eine Lebensdauer von mehr als 200 Jahren haben.

Deshalb ist es erforderlich, bei der Planung neuer Baugebiete von Beginn an auf eine energieeffiziente Siedlungsstruktur zu achten. Dazu gehört insbesondere die Schaffung geeigneter Bedingungen zur Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung, eine enge Anbindung an zentrale Versorgungsbereiche, eine flächensparende Erschließung, kompakte Bauweisen und eine solarenergetische Optimierung der Gebäudeausrichtungen, um die städtebaulichen Voraussetzungen für einen niedrigen Wärme- und Strombedarf zu schaffen. Dies macht die Siedlungsstrukturen gleichzeitig robuster für die Anpassung an den Klimawandel.

Bereiche städtischer Wärmeinseln, die sich durch eine dichte Bebauung und geringfügige Durchgrünung und Durchlüftung kennzeichnen, sind besonders anfällig gegenüber Hitzebelastungen. In Belastungsgebieten sollen insbesondere bei Umgestaltungs-, Sanierungs- und Neubaumaßnahmen die Durchgrünung (Dach-, Fassadenbegrünung, Straßenbegleitgrün, Parkanlagen, begrünte Innenhöfe) bzw. der Anteil offener Wasserflächen erhöht werden. Wenn notwendig sind bei der Ausweisung von Neubauf lächen Vorgaben zur Verschattung und zur Dämmung von Gebäuden vorzunehmen.

Hoch verdichtete Bereiche mit einem hohen Versiegelungsgrad, dichter Bebauung und sensibler Infrastruktur sind besonders anfällig für Schäden durch Starkregenereignisse.

In besonders gefährdeten Bereichen sollen insbesondere bei Umgestaltungs-, Sanierungs- und Neubaumaßnahmen die Ermöglichung der dezentralen Regenwasserbewirtschaftung verbessert, Engstellen und Abflusshindernisse beseitigt und Niederschlagszwischenspeicher und Notwasserwege geschaffen werden. Wenn notwendig sind bei der Ausweisung von Neubauf lächen Vorgaben zum Objektschutz vorzunehmen.

Die frühzeitige Berücksichtigung von regionalen und kommunalen Klimaschutzkonzepten und die Umsetzung von Maßnahmen zur Klimaanpassung in der Regional- und Bauleitplanung (vgl. auch Kap. 4) können dazu beitragen, die Vulnerabilität des Siedlungsraums gegenüber Klimafolgen nicht weiter zu verschärfen, sondern dessen Widerstandsfähigkeit im Gegenteil sogar zu stärken.

Zu 6.1-8 Wiedernutzung von Brachflächen

Die im Zusammenhang mit der Industriegeschichte Nordrhein-Westfalens in großer Zahl entstandenen Brachen (insbesondere Altstandorte der Industrie und ehemalige Bahnflächen) und die vom Militär nicht mehr beanspruchten Flächen (Konversionsflächen) sollen zur Schonung bisher unbebauter Freiflächen einer Sanierung und Wiedernutzung zugeführt werden. Dabei muss der Aufwand für die Wiedernutzung wirtschaftlich vertretbar sein.

Die Nachfolgenutzung richtet sich insbesondere nach den umgebenden Raumnutzungen und -funktionen. Grenzen die Flächen an den Siedlungsraum, kann eine siedlungsräumliche Nachfolgenutzung in Betracht kommen.

Für isoliert im Freiraum liegende Flächen ist eine regionalplanerische Änderung in 'Allgemeinen Siedlungsbereich' entsprechend der Festlegungen in Kapitel 6.2 in der Regel ausgeschlossen. Die nach Ziel 6.6-2 ausnahmsweise mögliche Nachnutzung einer Brachfläche für "andere raumbedeutsame, überwiegend durch bauliche Anlagen geprägte Erholungs-, Sport-, Freizeit- und Tourismuseinrichtungen" und eine sich daraus ergebende Festlegung als "Allgemeinen Siedlungsbereich mit Zweckbindung" bleiben unberührt. Eine Umwandlung in 'Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich' kann nur entsprechend der Festlegungen des Kapitels 6.3 erfolgen.

Die Erarbeitung eines regionalen Konzeptes zu den Nachfolgenutzungen regionalbedeutsamer Brachflächen (Mindestgröße i. d. R. 10 ha, s. LPIG-DVO) ist insbesondere für die oft sehr großflächigen militärischen Konversionsflächen sinnvoll. Es soll als Grundlage für die Regionalplanung dienen. Aufgrund der oft gegebenen erheblichen Flächengröße ist in der Regel eine Orientierung an dem Planungsraum des Regionalplanes, ggf. an dessen Teilabschnitten, erforderlich. Der Einstieg in die Vorarbeiten eines solchen Konzeptes kann entsprechend dem Erkenntnisstand über das voraussichtliche Ende der militärischen Nutzung erfolgen. Sofern sinnvoll, soll die federführende Regionalplanungsbehörde neben den betroffenen Kommunen weitere öffentliche und private Akteure der Region (regionale Entwicklungsgesellschaften etc.) in die Erarbeitung des Konzeptes einbeziehen.

Voraussetzung für die Umnutzung von Brachflächen ist oft eine fachgerechte Altlastenbehandlung und eine frühzeitige, der Planungsebene entsprechende Abklärung des Altlastenverdachts in der Regional- und Bauleitplanung.

Bei isoliert im Freiraum liegenden Konversionsflächen ist der Grundsatz 7.1-7 zu berücksichtigen.

Zu 6.1-9 Vorausschauende Berücksichtigung von Infrastrukturkosten und Infrastrukturfolgekosten

Die Erschließung von Bauflächen ist neben den Planungs- und Erschließungskosten in der Regel mit erheblichen langfristigen Folgekosten verbunden (Aufwendungen für den Unterhalt der technischen Infrastrukturen, Bau und Betrieb sozialer Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, etc.). Die Analyse der Infrastrukturkosten und Infrastrukturfolgekosten und ihre Bewertung hinsichtlich möglicher Alternativen eröffnen den Kommunen Einsparpotenziale. Diese können bei den technischen Infrastrukturfolgekosten bis zu ca. 30 bis 50 %, bei den sozialen Infrastrukturfolgekosten bis zu ca. 10 % betragen.

6.2 Ergänzende Festlegungen für Allgemeine Siedlungsbereiche

Ziele und Grundsätze

6.2-1 Grundsatz Ausrichtung auf zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche

Die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden soll auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche ausgerichtet werden, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche).

Erforderliche neue Allgemeine Siedlungsbereiche sollen unmittelbar anschließend an vorhandenen zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen festgelegt werden. Stehen der Erweiterung zentralörtlich bedeutsamer Siedlungsbereiche topographische Gegebenheiten oder andere vorrangige Raumfunktionen entgegen, kann die Ausweisung im Zusammenhang mit einem anderen, bereits im Regionalplan dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereich erfolgen.

6.2-2 Grundsatz Nutzung des schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrs

Vorhandene Haltepunkte des schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrs sollen bei der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung besonders berücksichtigt werden.

6.2-3 Grundsatz Steuernde Rücknahme nicht mehr erforderlicher Siedlungsflächenreserven

Eine bedarfsgerechte Rücknahme Allgemeiner Siedlungsbereiche im Regionalplan oder entsprechender Bauflächen im Flächennutzungsplan soll vorrangig außerhalb der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche realisiert werden.

Erläuterungen

Zur Begründung der Festlegungen in Kap. 6.2 wird auf die allgemeinen Erläuterungen in Kap. 6.1 sowie die folgenden Erläuterungen verwiesen.

Zu 6.2-1 Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche

Die raumordnerische Steuerung der Entwicklung von Flächen für Wohnen, Einzelhandel, Dienstleistungen, Gewerbe – sofern mit den umliegenden Nutzungen vereinbar – und innerörtlichen Freiflächen erfolgt durch die regionalplanerische Festlegung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB). Der bedarfsgerechte Umfang der ASB-Darstellungen wird auf der Grundlage einer landeseinheitlichen Methode in Verbindung mit dem Siedlungsflächenmonitoring ermittelt (vgl. auch Erläuterungen zu 6.1-1).

Bestand und weitere Entwicklung der ASB bestimmen maßgeblich die Standortattraktivität der Gemeinden. Sie setzen die Rahmenbedingungen für die Auslastung und Tragfähigkeit der vorhandenen und der neu zu planenden technischen und sozialen Infrastrukturen. Bevölkerungsrückgänge und verändertes Verhalten der Bürgerinnen und Bürger bei der Nutzung von Infrastruktureinrichtungen können zu deren Unterauslastung mit gravierenden Folgen für die Funktionsfähigkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Gebührenentwicklung führen. Daher ist es erforderlich, die siedlungsräumlichen Entwicklungsbedarfe auf zukunftsfähige Siedlungsbereiche auszurichten, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame ASB).

Insbesondere im Vorfeld von Regionalplanfortschreibungen muss die Regionalplanungsbehörde die zentralörtlich bedeutsamen ASB in Abstimmung mit den Gemeinden feststellen, um die Steuerung der Siedlungsentwicklung hieran auszurichten. In den Regionalplänen können diese zentralörtlich bedeutsamen ASB in einer Erläuterungskarte gekennzeichnet werden.

Zur überörtlich-flächendeckenden Grundversorgung ist in jeder Gemeinde regionalplanerisch mindestens ein zentralörtlich bedeutsamer ASB festzulegen, an dem langfristig mindestens die Tragfähigkeit für Einrichtungen der Grundversorgung gewährleistet sein sollte.

Die Ausrichtung der zukünftigen Siedlungsentwicklung auf Siedlungsbereiche, die bereits über ein vielfältiges und leistungsfähiges Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungsrichtungen (wie z. B. der Bildung, der Kultur, der Verwaltung, der sozialen und medizinischen Betreuung und des Einzelhandels) verfügen, deckt sich mit den Zielen einer nachhaltigen Raumentwicklung und trägt den ökonomischen Tragfähigkeitsvoraussetzungen für die Sicherung und die Weiterentwicklung der öffentlichen und privaten Infrastrukturen Rechnung. Sie entspricht auch den Anforderungen an einen effizienten Einsatz öffentlicher Mittel und liegt daher im öffentlichen Interesse.

Im Sinne der Verkehrsverminderung ist es sinnvoll, in räumlicher Verbindung zu den zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereichen auch zugeordnete Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen festzulegen. Da die Planung dieser Bereiche zudem besondere immissionsschutzrechtliche und verkehrliche Aspekte beachten muss, finden sich die landesplanerischen Vorgaben in dem folgenden Kapitel 6.3 „Ergänzende Festlegungen für Bereiche für industrielle und gewerbliche Nutzungen“.

Andere vorhandene Allgemeine Siedlungsbereiche, die nicht über die o. a. zentralörtlich bedeutsame Infrastruktur verfügen, die aber aufgrund ihrer Größe und Einwohnerzahl (> 2000 Einwohner) raumbedeutsam sind, werden ebenfalls im Regionalplan dargestellt. Sie sollen aber bei der regionalplanerischen Verortung eines beschränkten Siedlungsflächenzuwachses in der Regel unberücksichtigt bleiben. Ihre Entwicklung soll in der Regel auf Planungen und Maßnahmen zur Nutzung und Abrundung bereits baulich geprägter Flächen beschränkt werden. Bei rückläufiger Bevölkerung würde die weitere Entwicklung dieser Siedlungsbereiche die langfristige Sicherung insgesamt tragfähiger zentralörtlicher Siedlungsstrukturen gefährden.