

# Stellungnahme zum Regionalplan Köln

Entwurf Dezember 2021  
(Aufstellungsbeschluss)



Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, LV NRW (BUND)

Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU)

Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (NABU)

**31. August 2022**

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW

## **Regionalplan Köln**

**Stellungnahme der nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt (LNU) und Naturschutzbund Deutschland (NABU) vom 31.08.2022 im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des Regionalplans Köln (Aufstellungsbeschluss 10.12.2021).**

## **Zusammenfassung**

Die Naturschutzverbände beobachten mit Sorge und Unverständnis, dass die Regionalplanung in Federführung des Regionalrates Köln sich noch immer nicht den allenthalben deutlicher werdenden Herausforderungen in Sachen Klima- und Biodiversitätskrise stellt. Aktuelle Entwicklungen wie der massiv voranschreitenden Klimawandelproblematik mit Hitze- und Dürreperioden, extremen Hochwassersituationen sowie dem massiven Artensterben auch in der Planungsregion wird im vorliegenden Planentwurf nicht annähernd adäquat Rechnung getragen.

Der Regionalplan ist ein langfristig angelegter Plan, der die Entwicklungsperspektiven in Form von Erfordernissen der Raumordnung (Ziele, Grundsätze, sonstige Erfordernisse) in Konkretisierung und Berücksichtigung der Landesplanung für die Region Köln für die kommenden 25 Jahre festlegen soll. Dabei müssen übergeordnete gesetzliche und programmatische Ziele (u.a. zu Flächensparen, Boden, Wasser, Klima, Naturschutz, Artenschutz, Umsetzung Natura 2000, Biodiversitäts- und Nachhaltigkeitsstrategie) beachtet werden und regionalplanerische Vorgaben zu deren Umsetzung erfolgen. Die Ebene der Regionalplanung ist die einzige Planungsinstanz, die die konkurrierenden Raumnutzungsansprüche in Verantwortung für den gesamten Planungsraum überörtlich und im Ausgleich für den gesamten Raum einer Region steuern kann und muss. Sie hat die Aufgabe, für eine nachhaltige Raumentwicklung zu sorgen.

Dieser Aufgabe wird der vorliegende Planentwurf nicht gerecht. Er überlässt die Raumnutzungen, die wesentlich zur Belastung des Freiraums und von Natur und Umwelt beitragen (insbesondere Siedlung, Energieerzeugung) mehr oder weniger der Steuerung durch die Interessen von Wirtschaft und Kommunen. Im Sinne der Nachhaltigkeit ist es nach Auffassung der Naturschutzverbände dringend geboten, einen besonderen Fokus auf den Freiraumschutz zu legen, zumal der Regionalplan gleichzeitig die Funktion des Landschaftsrahmenplans als übergeordnete Ebene für die Landschaftsplanung der Kreise und Kommunen innehat. Ohne den konsequenten und wirksamen Schutz der Freiraumfunktionen können die immer dringender werdenden und prioritären Belange der Daseinsvorsorge (Klimaschutz und Klimaanpassung, Grundwasser- und Gewässerschutz, Hochwasserschutz, Schutz der Biodiversität) langfristig nicht gewährleistet werden. Dafür braucht es vor allem den Schutz der Freiraumflächen, die diese Funktionen zur Verfügung stellen. Hier handelt es sich nicht um eine „Angebotsplanung“ mit variabler Flächenauswahl, sondern die Flächen müssen dort geschützt werden, wo schutzbedürftige Funktionen vorhanden sind. Der Vorsorgeaspekt im Hinblick auf Entwicklungspotenziale von Freiraumflächen muss einen viel größeren Raum in der Planung bekommen. Die freiraumverbrauchenden Raumnutzungen müssen und können sich diesen Flächenbedarfen in erster Linie anpassen und nicht stattdessen in Fortschreibung des Status Quo dazu beitragen, die unterschiedlichen Krisenlagen weiter zu verschärfen. Auch für den verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien sollten die vorhandenen Planungsinstrumente optimal genutzt werden. Die Regionalplanung kann einen großen Beitrag zur Bewältigung der aktuellen und sich für die Zukunft noch weiter verschärfenden Krisen leisten, was die Naturschutzverbände zu den einzelnen Raumnutzungskategorien in ihrer Stellungnahme mit zahlreichen Anregungen, Vorschlägen und Forderungen darlegen.

Zu einzelnen Planthemen:

### **Klimaschutz und Klimaanpassung**

Der Regionalplanentwurf entwickelt für diesen Bereich nur geringe Steuerungswirkung über wenige sehr allgemein gehaltene Grundsätze, die dazu anhalten, die Erfordernisse von

Klimaschutz und Klimaanpassung bei Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen und grobe Maßnahmenrichtungen ansprechen (u.a. energiesparende Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, die Sicherung von Kohlenstoffsinken, die Sicherung von Wasserressourcen oder die Milderung von Hitzefolgen), systematisch operationalisiert für eine wirksame Steuerung werden diese nicht. Mit diesen wenigen Vorgaben ohne strikt bindende Wirkung werden diese Belange weiterhin regelmäßig anderen Raumnutzungsansprüchen unterliegen, sowohl bei der Flächenausweisung im Regionalplan selbst, als auch bei zukünftigen Regionalplanänderungen, in der Bauleitplanung und auch bei anderen Planungen und Vorhaben. Die Durchsetzungskraft bleibt gering. Das wird der Bedeutung dieser Handlungsfelder in keiner Weise gerecht. Mit an vorderster Stelle steht im Aufgabenbereich der Regionalplanung der Schutz relevanter Flächenfunktionen - ohne Fläche ist weder Klimaschutz noch Klimaanpassung wirksam möglich, wie auch das neue Klimaanpassungsgesetz für NRW mit einer Ausrichtung auf den Schutz der Grünen Infrastruktur zumindest anerkennt (§ 4 Abs. 5 KIANG NRW).

Das Querschnittsthema muss übergeordnet/gesamthaft operationalisiert und in die verschiedenen Handlungsfelder des Regionalplans integriert werden. Dazu fordern die Naturschutzverbände deutliche Nachbesserungen und eine deutliche Erhöhung der Verbindlichkeit der Vorgaben - so z.B.

- einen strikte(re)n Schutz von Böden und Biotopen mit Klimaschutzfunktionen,
- von klimaökologischen Ausgleichsräumen,
- von Flächen mit Bedeutung für die Wasserrückhaltung und -speicherung (Schutz vor Starkregen/Überschwemmungen und Kühlungsfunktion) sowie
- eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung.

### **Siedlung**

Die für eine zukunftsfähige Entwicklung der Region zwingend erforderliche Reduzierung des Flächenverbrauchs, die seit Langem in Strategien zur Biodiversität und Nachhaltigkeit auf Bundes- und Landesebene, in Gesetzen (Raumordnungsgesetz/ROG, Baugesetzbuch/BauGB) und auch in der Landesplanung (Landesentwicklungsplan/LEP) verankert ist, spielt im neuen Regionalplan so gut wie keine Rolle - noch nicht einmal in der Strategischen Umweltprüfung findet eine substantiierte Auseinandersetzung mit dem Thema statt. Die Aufgabe der Raumplanung, quantitative Ziele für die Verringerung der Flächeninanspruchnahme zu entwickeln, wird überhaupt nicht behandelt. Auch, wenn der 5 ha/Tag-Grundsatz aus dem LEP gestrichen wurde, bleiben dessen Anforderungen für eine flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung bestehen.

Die Regionalplanung ist das zentrale Instrument für eine regional nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung - neben der Festlegung verbindlicher Flächensparziele vornehmlich über die verantwortungsvolle Ermittlung von Flächenbedarfen als Dreh- und Angelpunkt für den Flächenverbrauch. Damit wird über Jahrzehnte die Flächeninanspruchnahme für Siedlung festgeschrieben und zementiert: Alles, was hier ausgewiesen wird, steht den Kommunen zur Baulandentwicklung grundsätzlich und verbindlich zur Verfügung. Diese Fläche wird dem Freiraum entzogen, Potenziale für die dringend erforderliche Entwicklung von Freiraum zur Erfüllung seiner zahlreichen, grundlegenden Funktionen für die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen werden absehbar vernichtet. Wenn die Flächen erstmal ausgewiesen sind und als Bauland zur Verfügung stehen, nützt auch eine flächensparende Baulandentwicklung wenig, da die insgesamt ausgewiesene Fläche trotzdem vollständig bebaut werden kann - dann ggf. eben

durch mehrere, flächeneffizient ausgestaltete Vorhaben. Der Gesamtflächenverbrauch wird dadurch nicht weniger. Es muss also allem voran an der im Regionalplan als Siedlungsbereich dargestellten Fläche gespart werden.

Die Vorgehensweise zur Festlegung des Siedlungsflächenbedarfs und der Siedlungsflächen im vorliegenden Planentwurf ist von einem solchen Ansatz weit entfernt. Sie legt im Gegenteil ein Maß an Entkoppelung von den rechtlichen Vorgaben und demzufolge an Überdimensionierung an den Tag, das nicht nur an jeglicher raumplanerischen Begründbarkeit, sondern auch an der rechtlichen Legitimation zweifeln lässt. Der nach LEP-Methodik errechnete, über Zuschläge schon mit Planungs- und Flexibilisierungspotenzial unterfütterte und nach Auffassung der Naturschutzverbände schon fehdimensionierte Bedarf wird im vorliegenden Planentwurf durch zahlreiche weitere Bedarfs- und in der Folge Flächenfestlegungen insbesondere im Rahmen der Region<sup>+</sup>-Prozesse Wohnen und Wirtschaft sowie Sonderplanungsmaßnahmen für das Rheinische Revier noch um einen wesentlichen Anteil erhöht: statt 12.637 ha werden insgesamt 15.018 ha neue Siedlungsfläche ausgewiesen, ein Plus von rd. 20 %. Allein damit ergibt sich für die Region Köln für den Planungszeitraum von 25 Jahren ein überschlägiger Flächenverbrauch von 1,65 ha/Tag. Dazu kommt als für den Regierungsbezirk Köln neu erdachtes Flexibilisierungsinstrument nochmal ein pauschaler Zuschlag von 50 % der errechneten Bedarfe für alle Städte und Kommunen als Ausweichflächenpotenzial für bauleitplanerisch nicht umsetzbare Siedlungsflächen, was die Entwicklungsmöglichkeiten dieser Flächen für andere Raumnutzungen erheblich einschränkt. Eine derart entfesselte Siedlungsentwicklung läuft einer nachhaltigen Raumentwicklung in der Region so offensichtlich zuwider, dass die Naturschutzverbände die Überarbeitung und Reduzierung der Flächendarstellungen auf die durch den LEP vorgegebene „Bedarfsgerechtigkeit“ fordern, deren Definition im LEP neben der Vorhaltung ausreichender Flächen auch die Reduzierung der Neudarstellung von Flächen auf das erforderliche Maß beinhaltet.

Die Naturschutzverbände fordern für eine langfristig nachhaltige Siedlungsentwicklung u.a.

- ein planerisches Konzept zur Eindämmung des Flächenverbrauchs,
- eine zukunftsfähige, an der Bevölkerungsentwicklung und den tatsächlichen Bedarfen ausgerichtete und den Flächenverbrauch eindämmende Bedarfsfestlegung und die Anrechnung jeglicher Siedlungsflächenentwicklung,
- eine belastbare und planerisch für den Gesamttraum der Region einheitliche Konzeption für die Auswahl und Ausweisung der konkreten Flächen in Kombination mit einer Strategie zur Lenkung der Siedlungsflächen auf die konfliktärmsten Bereiche für Umwelt- und Naturschutz,
- eine klare Ausrichtung auf das prioritäre Ziel des Flächensparens durch ein regionalisiertes, konkretes Flächensparziel und die Festlegung von Mindest-Bebauungsdichten, Zielen zur vorrangigen Innenentwicklung vor Außenentwicklung und zur Ausnutzung sämtlicher Flächenpotenziale zur Nachverdichtung oder zur kompakten Baulandentwicklung.

Dazu unterbreiten die Naturschutzverbände zahlreiche Vorschläge für Ergänzungen und neue Ziele/Grundsätze und zeigen u.a. über verschiedene „Dichtepfade“ für die Flächenbedarfsermittlung deutliche Flächensparpotenziale auf.

### **Freiraum**

Der Entwurf des Regionalplans Köln wird mit seinen Festlegungen für den Freiraum den großen Herausforderungen des Klimawandels und Artensterbens sowie des damit eng verbundenen Problems des Flächenverbrauchs nicht gerecht. Die immer drängender werdenden

Auswirkungen des Klimawandels nicht nur für erholungs- und gesundheitsbezogene Freiraumfunktionen, sondern insbesondere für Biotop- und Artenfindung zu wenig Berücksichtigung. Zudem arbeitet der Abschnitt Freiraum fast ausschließlich mit Grundsätzen, was seiner Bedeutung und Relevanz für eine nachhaltige Raumentwicklung insbesondere im Hinblick auf die Klima- und Biodiversitätskrise nicht entspricht. Einzig die neuen Vorbehaltsflächen/BSLE mit besonderer Funktion für den Erhalt von Arten der offenen Agrarlandschaft sind als zukunftsweisender Planungsansatz sehr zu begrüßen. Daher fordern die Naturschutzverbände zahlreiche Ergänzungen und schlagen neue Festlegungen vor, insbesondere für

- den querschnittsorientierten Schutz von Freiräumen mit Funktionen für den Klimaschutz wie Böden/Biotop mit CO<sub>2</sub>-Speicherfunktion und die Klimaanpassung, die Stärkung des Biotopverbundes und der Entwicklung von Wildnisgebieten und den Schutz der Biodiversität (Arten der offenen Agrarlandschaft),
- den umfassenden Schutz von Waldfunktionen (u.a. Entwicklung naturnaher und klimaresilienter Wälder, Wildnis im Wald, Waldbiotopverbund),
- den Bereich der Oberflächengewässer eine weitergehende räumliche Sicherung der Flächen für eine ökologische Entwicklung der Fließgewässer gemäß den Zielen der WRRL und einen wirksamen Auenschutz,
- den vorsorgenden Hochwasserschutz, inklusive der Anpassung der Festlegungen an den Bundesraumordnungsplan Hochwasser, sowie für eine wirksame Dürrevorsorge und Vorbeugung vor Wasserknappheit.

Für den Bereich Wasser wird angesichts der zahlreichen Herausforderungen ein eigenständiger Fachbeitrag für den Planungsraum gefordert.

Die Naturschutzverbände legen für das Rheinische Revier außerdem einen Vorschlag für ein einheitliches Biodiversitätskonzept mit darauf ausgerichteten Flächenvorschlägen (Anteil Regierungsbezirk Köln) zur Festsetzung als BSN vor. Sie fordern für diesen durch den Braunkohleabbau massiv belasteten Raum, was sich mit den bereits laufenden Transformationsprozesse zur Anpassung an den Strukturwandel mit weiteren erheblichen Belastungen für Natur und Umwelt absehbar fortsetzen wird, einen strikten Schutz wesentlicher Bestandteile von Natur und Landschaft für eine dauerhafte Sicherung der ökologischen Funktionsfähigkeit. Um dem Anspruch einer Modellregion gerecht zu werden, muss im Rheinischen Revier eine gesamthaft nachhaltige Raumentwicklung das Ziel sein.

### **Energieversorgung**

Dass der Klimaschutz zentraler Baustein jedweden gesellschaftlichen Handelns werden muss, unterstreichen das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimaschutzgesetz vom 21.04.2021 auf Bundesebene sowie die aktuellen Entwicklungen eindrücklich. Auf Ebene der Regionalplanung ist der Klimaschutz in NRW allerdings nie wirklich angekommen, obwohl gerade hier sowohl ein effektiver Flächenschutz, eine klimaeffiziente und klimaschonende Entwicklung von Siedlungsbereichen sowie eine überregionale Steuerung der Erneuerbaren Energien mit dem großen Vorteil eines regionalen Konfliktausgleichs verbindlich festgelegt werden können. Auch konkrete, regionale Entwicklungsziele für die Erneuerbaren Energien zur Erreichung der Klimaschutzziele könnten und sollten entwickelt und implementiert werden. All diese Möglichkeiten werden für die Planungsregion nicht genutzt. Dem Regionalplan-Entwurf fehlt bisher jeder zukunftsfähige Ansatz, um die drängenden Probleme der Energieversorgung anzugehen. Bis 2045 soll Deutschland nach dem Klimaschutzgesetz des Bundes

klimaneutral sein – an diesem Ziel muss sich die Regionalplanung entschieden beteiligen. Die Naturschutzverbände fordern in ihrer Stellungnahme daher u.a.

- Energieeinsparung und verträgliche Energieerzeugung über Erneuerbare Energien als Querschnittsaufgabe festzusetzen,
- einen zeitlichen Korridor für die Entwicklung der Erzeugung erneuerbarer Energien im Regierungsbezirk festzulegen, der den Stromimport aus dem Offshore-Bereich und den Küstenregionen berücksichtigt,
- die Windkraft dadurch zu fördern, dass im Regionalplan umweltverträgliche Konzentrationszonen als Vorranggebiete mit Eignungswirkung dargestellt werden,
- die Entwicklung bei den Freiflächen-Photovoltaikanlagen durch eine umweltverträgliche Steuerung zu unterstützen sowie
- den Kommunen in der Bauleitplanung klare Vorgaben zur Förderung von Auf-Dach-Photovoltaik, Nahwärmenetzen und dem vielfach möglichen Verbot von Heizungen mit fossilen Brennstoffen zu machen.

Die Regionalplanung kann und muss zukünftig ein Schrittmacher des Umbaus der Energieversorgung werden.

### **Strategische Umweltprüfung (SUP)**

Nach Auffassung der Naturschutzverbände ist der Umweltbericht in wesentlichen Punkten unvollständig und daher als Entscheidungsgrundlage für die regionalplanerische Abwägung ungeeignet. Die Umweltauswirkungen der vorliegenden Planung werden nicht in der erforderlichen Art und Weise aufgezeigt und können so auch keinen Eingang in die gesamtplanerische Abwägungsentscheidung finden. Insbesondere fehlt eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Schutzgut Fläche, was sich einerseits in einer nur floskelhaften und oberflächlichen Behandlung dieses Themas und andererseits am Ausbleiben einer Prüfung von flächensparenden Planungsalternativen zeigt. Auch eine Prüfung der Belange des vorsorgenden Grundwasserschutzes findet nicht statt. Dies ist vor dem Hintergrund der gravierenden zukünftigen Probleme wie Dürre und der absehbaren Gefahr der (Trink-)Wasserknappheit inakzeptabel. Die Naturschutzverbände weisen hier auf zahlreiche Defizite hin und fordern Nachbesserungen.