

Stellungnahme zum Regionalplan Münsterland

Entwurf Dezember 2022



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

Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU)

Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (NABU)

28. September 2023

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW

Regionalplan Münsterland

Stellungnahme der nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt (LNU) und Naturschutzbund Deutschland (NABU) vom 28.09.2023 im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des Regionalplans Münsterland von Dezember 2022.

A. Zusammenfassung

Die Naturschutzverbände beobachten mit Sorge, dass die Regionalplanung in Federführung des Regionalrates Münster sich nicht mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln den Herausforderungen stellt, die sich nicht zuletzt durch den lange absehbaren und akut spürbaren Klimawandel und den dramatischen Verlust der biologischen Vielfalt ergeben. 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 Münsterland bis zum Jahr 2045 festlegen soll. Dabei müssen übergeordnete gesetzliche und programmatische Ziele (Flächensparen, Boden, Wasser, Klima, Naturschutz, Artenschutz, Umsetzung Natura 2000, Biodiversitäts- und Nachhaltigkeitsstrategie) beachtet werden und regionalplanerische Vorgaben zu deren Umsetzung erfolgen.

Positiv zu vermerken ist die engagierte Festlegung von Windenergiebereichen. Der vorliegende Entwurf verfolgt ansonsten jedoch in wesentlichen Teilen den Ansatz des „Weiter so wie bisher“: weder bei der Siedlungsentwicklung („Flächenverbrauch“) noch bei dem Biodiversitätsschutz oder der Klimafolgenbewältigung wird den erheblichen negativen Entwicklungen wirksam entgegengesteuert.

Die Naturschutzverbände fordern daher eine grundlegende Überarbeitung des Planentwurfs.

Zu den einzelnen Planthemen:

Klimawandel und Klimaanpassung

Der Regionalplanentwurf enthält einige wichtige Vorgaben zu diesem Themenfeld. Die Naturschutzverbände halten die Wirkung zum Schutz klimarelevanter Flächen allerdings für nicht ausreichend; ohne Vorgaben mit bindender Wirkung werden die Klima-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 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 Naturschutzverbände erwarten zur Siedlungsentwicklung eine Ausrichtung der Planung auf das „5 ha-Ziel“, das laut Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung wieder in den LEP aufgenommen werden soll und dementsprechend eine maximale Ausnutzung der Möglichkeiten der Regionalplanung zum Flächensparen. Auch, wenn sich verschiedene Ziele und Grundsätze mit dem Thema Flächensparen beschäftigen, fehlt es an einer verbindlicheren Umsetzung des Flächensparziels im Sinne von Degressionspfaden bis hin zum Netto-Null-Ziel, das in der NRW-Biodiversitätsstrategie verankert ist. Die Naturschutzverbände lehnen daher auch das Konzept der Entkoppelung von errechneten Bedarfen und Flächenausweisungen im Rahmen der Ausweisung von Potenzialflächen als Vorbehaltsgebiete für Wohnbebauung (Siedlungsflächenpotenzialmodell) ab. Das Problem der zunehmenden Flächenkonkurrenzen (u.a. durch Flächenerfordernisse für Klimaschutz und Klimaanpassung, Biodiversitätsschutz, Schutz des Trinkwassers, Hochwasserschutz, Erneuerbare Energien) kann so nicht gelöst werden. Stattdessen werden diese zusätzlichen Potenzialflächen den anderen wichtigen Raumnutzungen durch einen Vorbehalt ggf. entzogen. Für die hier gewählte Vorgehensweise der Entkoppelung von Bedarf und Flächenausweisungen gibt es nach Rechtsauffassung der Naturschutzverbände keine Rechtsgrundlage, sie wird durch den planungsrechtlich übergeordneten LEP nicht eröffnet. Auch der Aufgabe und Leitvorstellung bzw. den Grundsätzen der Raumordnung wird hier widersprochen. Es müssen von der Regionalplanung größere Anstrengungen unternommen werden, um dem Flächenverbrauch wirksam zu begegnen und die Planung an den demographischen Wandel anzupassen. Dazu schlagen die Naturschutzverbände Ergänzungen und neue Ziele und Grundsätze vor, wie z.B. zur flächensparenden Realisierung der GIB oder die Ergänzung zu den Ausnahmen für festgelegte Obergrenzen um die Vorgabe der vorherigen Ausnutzung aller vorhandener Nachnutzungs- und Nachverdichtungsmöglichkeiten.

Dreh- und Angelpunkt einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist die Bedarfsberechnung, die nach der LEP-Methodik ein „Weiter-wie-bisher“ bedeutet und die Fehlentwicklungen in die Zukunft fortschreibt. Grundsätzlich wird eine Bedarfsberechnung gefordert, die die aktuellen demografischen Entwicklungen und damit verbundene Wohnraumbedarfe berücksichtigt (alternde Bevölkerung, Abnahme der Erwerbstätigen, hoher Bedarf an 1-2-Personen-Wohnungen sowie an altersgerechtem und bezahlbarem Wohnraum). Positiv ist anzumerken, dass im vorliegenden Planentwurf versucht wird, über die Bebauungsdichte eine höhere Flächenausnutzung zu erreichen. Die Naturschutzverbände halten diesen Ansatz aber für nicht ausreichend und fordern weitergehend eine Mindestbebauungsdichte von 45 Wohneinheiten pro Hektar bzw. 60 Wohneinheiten pro Hektar in dichter besiedelten Gebieten. Solange diese Vorgaben nur in einem Grundsatz verankert sind, kann sich die Bauleitplanung auch darüber hinwegsetzen, weshalb die Ausformulierung als Ziel gefordert wird.

Für die vorgesehene regelmäßige Anpassung der Bedarfszahlen und Flächenkontingente an aktuelle Entwicklungen und neue Prognosen fordern die Naturschutzverbände enge Grenzen. Es sollte immer geprüft werden, ob Mehrbedarfe nicht durch andere Maßnahmen als neue Flächenausweisungen gedeckt werden können.

Das Bestreben, Flächen mit einem geringen Konfliktpotenzial hinsichtlich Umwelt, Klima und Verkehr auszuweisen, wird mit dem Konzept zur Siedlungsplanung - wie in der SUP ersichtlich - nicht umgesetzt. Von den 394 geprüften und ausgewiesenen Potenzialflächen für Wohnen und Gewerbe/ Industrie weisen 314 Flächen (rund 80%) voraussichtlich erhebliche negative Umweltauswirkungen auf. In der Fläche sind das 6863 ha von insgesamt 8301 ha (rund 83%). Besonders betroffen sind die Schutzgüter Klima, schutzwürdige und klimarelevante Böden und Kulturlandschaftsbereiche. Häufig betroffen sind auch Naturschutzgebiete und geschützte

Landschaftsbestandteile. Hier kann nicht von einem geringen Konfliktpotenzial gesprochen werden.

Freiraum

Der Entwurf des Regionalplans wird mit seinen textlichen und zeichnerischen Festlegungen für den Freiraum den großen Herausforderungen des Klimawandels und Artensterbens und des damit eng verbundenen Problems des Flächenverbrauchs nicht gerecht.

Aufgrund der hohen Bedeutung der **unzerschnittenen und verkehrarmen Räume** (UZVR) für den Biotopverbund, die Biodiversität und die landschaftsbezogene Erholung regen die Naturschutzverbände an, die Regelungen des Regionalplans zum Schutz der UZVR im Münsterland zu stärken. Die nur fünf verbliebenen UZVR über 50 km² sind vor Zerschneidungen und Fragmentierung zu schützen, UZVR aller Flächengrößen sind in der Bauleitplanung zu beachten und durch die Landschaftsplanung zu schützen und zu entwickeln.

Die Ziele der Erhaltung und Entwicklung von **Wäldern** und ihren Funktionen sollen differenzierter und unter Berücksichtigung der sich geänderten Gewichtung von Funktionen (Biodiversität, Klimaschutz/-anpassung) dargestellt werden, auch um den Anforderungen des Regionalplans als forstlichem Rahmenplan zu genügen. Dazu sollen die Ziele des Regionalplanentwurfs ergänzt werden, unter anderem hinsichtlich des Erhalts und der Entwicklung der Wälder im Münsterland als standortheimische, ökologisch stabile und gegenüber dem Klimawandel resiliente Waldbestände. Auch werden Ergänzungen zu Funktionen für den Klimaschutz, vor allem als Kohlenstogg-Senke, für den Arten- und Biotopschutz, für den Wasser- und Bodenschutz, für die Kulturlandschaft sowie für die landschaftsorientierte Erholung und Freizeitnutzung angeregt. Zur Wildnisentwicklung im Wald fordern die Naturschutzverbände Zielaussagen zur Erweiterung der Wildnisgebiete im Münsterland.

Der Im Regionalplanentwurf aufgezeigte negative und sich stetig weiter verschlechternde Zustand der Biodiversität sowohl in NRW als auch in der Planungsregion zeigt einen dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich der Schutzgebietskonzeption und der erforderlichen Maßnahmen zu Schutz, Entwicklung und Wiederherstellung von Lebensräumen einschließlich des Biotopverbundes auf. Der Regionalplanentwurf wird diesen Anforderungen nicht gerecht.

Die textlichen Festlegungen zu den Vorrangbereiche für den Naturschutz, im wesentlichen die **Bereiche zum Schutz der Natur (BSN)**, müssen unter dem Aspekt des Schutzes, der Entwicklung und Wiederherstellung von Lebensräumen strikter gefasst werden. Die von den Naturschutzverbänden eingebrachten Anregungen zur Ergänzung und Konkretisierung von textlichen Zielen betreffen vor allem eine stärkere Beachtung des Umgebungsschutzes von BSN. So soll der raumordnerische Vorrang des Naturschutzes in diesen Bereichen auch beeinträchtigende Planungen und Maßnahmen in der Umgebung von BSN einschließen. Außerdem soll bei der vorrangigen Ausweisung der BSN als Naturschutzgebiete bei der Flächenabgrenzung sowie dem Schutzzweck auf einen ausreichenden Umgebungsschutz geachtet werden. Die Landschaftsplanung muss auf eine Trendumkehr beim Verlust der Arten und insbesondere der Insektenvielfalt in Naturschutz- und Natura 2000-Gebieten ausgerichtet werden. Geeignete Bereiche der BSN-Kulisse, insbesondere Wälder, Fließgewässer, Auen und Moore, sind einer ungestörten Entwicklung zu Wildnisflächen zu überlassen. In den FFH-Gebieten ist die Erreichung der gebietspezifischen Erhaltungsziele durch Maßnahmen zum Schutz, zur Entwicklung und Wiederherstellung der FFH-Lebensraumtypen sowie der Lebensräume der FFH-Anhang II-Arten zu gewährleisten. Moore, Grünland und Wälder sind aufgrund ihrer Funktion als CO₂-Senken als Bereiche mit besonderen Potenzialen für den Schutz des Klimas zu schützen, zu entwickeln und wiederherzustellen.

Es bedarf als Maßnahme gegen den Biodiversitätsverlust einer Erweiterung der im Regionalplanentwurf dargestellten BSN-Kulisse, auch zur raumordnerischen Umsetzung des von der Bundesregierung unterstützten Beschlusses der Weltnaturschutzkonferenz in Montreal, 30 Prozent in der Land- und Meeresfläche unter Schutz zu stellen. Die Naturschutzverbände fordern eine Einbeziehung auch von Flächen kleiner als 10 ha in die BSN-Kulisse, um auch kleinere naturschutzwürdige Bereiche vor entgegenstehenden/ konkurrierenden Nutzungen besser zu schützen. Auf Grundlage der fachlichen Expertise des ehrenamtlichen Naturschutzes wird eine Vielzahl an Anregungen zur Ergänzung der BSN-Darstellungen eingebracht (s. Kapitel E der Stellungnahme).

Die Naturschutzverbände regen an, im Regionalplan textliche Festlegungen für den **Arten- und Lebensraumschutz** aufzunehmen. So soll unter anderem auf den ungünstigen bzw. schlechten Erhaltungszustand vieler nach der FFH-Richtlinie geschützten Arten und FFH-Lebensraumtypen reagiert werden.

Die Festlegungen zum Themenkomplex **Wasser** halten die Naturschutzverbände für unzureichend. Der erforderliche Platzbedarf für die Erreichung eines guten Zustands/Potenzials der Oberflächengewässer gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie, aber auch zum vorsorgenden Hochwasserschutz, ist strenger zu sichern, ebenso wie rezente Auen- und Quellbereiche, die für den Erhalt der Biodiversität von erheblicher Bedeutung sind. Die Darstellung neuer Siedlungsbereiche in Überschwemmungsgebieten ist zurückzunehmen. Zum Schutz und zur Sanierung der Grundwasservorkommen sind zusätzliche Regelungen erforderlich. Eine Überlagerung von Siedlungsbereichen mit Wasserschutzgebieten ist zu vermeiden. Eine zukünftige Siedlungsentwicklung sollte sich am verfügbaren Wasserdargebot ausrichten und eine möglichst naturnahe Grundwasserneubildung sicherstellen. Auf eine sparsame Wassernutzung ist hinzuwirken. Um die Grundwasserneubildung und den vorsorgenden Hochwasserschutz zu unterstützen, sollte die Retention im Freiraum durch naturnahe Umgestaltung erhöht werden. Die Verbände schlagen dazu ergänzende Ziele und Grundsätze vor. Die fachliche Aufbereitung dieses umfangreichen Themenkomplexes sollte sinnvollerweise in einem eigenen Fachbeitrag „Wasser“ erfolgen.

Rohstoffversorgung

Die Aufhebung der Eignungswirkung für die BSAB für die Rohstoffe Kies-, Sand-, Ton- Tonstein-, Tonschiefer- und Sandstein befördert eine planlose Inanspruchnahme von Natur und Landschaft. Die regionalplanerisch entgegenstehenden Bereiche („Tabuflächen“) bedürfen der Ergänzung. Außerdem stellen sich Fragen zur bedarfsgerechten Inanspruchnahme.

Der unveränderten Übernahme der Regelungen für den Rohstoff Kalkstein wird widersprochen. Hier sind die aktuellen Erkenntnisse aus den derzeit laufenden Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen und die Steinbrüche im Teutoburger Wald zu streichen.

Erneuerbare Energien

Die Naturschutzverbände begrüßen ausdrücklich, dass der Regionalplan-Entwurf den Ausbau der erneuerbaren Energien ambitioniert voranbringen will. Sie begrüßen grundsätzlich auch die Konzeption der Festlegung der Windenergiebereiche und im Ergebnis den Ausschluss von BSN sowie Wald in einer waldarmen Region und von windenergiesensiblen Landschaftsräumen (Teile Baumberge, Teutoburger Wald). Der Regionalplan-Entwurf weist über 3.000 ha mehr Flächen für die Windkraft aus als der Flächenbeitragswert für die Planungsregion vorsieht. Angesichts dieses Überschusses sollten kritische Flächen (hier: Raum Coesfeld) überprüft und ggf. rückgenommen werden und die Nutzung von Windenergie außerhalb der

Windenergiegebiete auf naturschutzverträgliche Flächen gelenkt werden. Bei der Datenerhebung zur Artenschutzprüfung sollten sowohl örtliche Daten von Naturschutzverbänden, Artenschutzexpert*innen, biologischen Stationen sowie eine Auswertung nicht amtlicher Datenbanken einbezogen werden. Dies sollte nachvollziehbar dargestellt werden. Außerdem sehen die Naturschutzverbände aufgrund der neuen Rechtslage zur Planung und Zulassung von Windenergieanlagen als weiteres Erfordernis, dass im Regionalplan standardisierte Maßnahmen zu benennen sind, die im Genehmigungsverfahren als Schutz- und Minderungsmaßnahmen zur Einhaltung der artenschutzrechtlichen Vorschriften des BNatSchG für betroffene Arten bestimmt werden können.

Biogasanlagen können ein Risiko für das Grundwasser sein – sowohl im Havariefall, als auch bei sehr intensivem Biomasse-Anbau. Die Naturschutzverbände schlagen daher vor, Sondergebiete für Biogasanlagen in zusätzlichen besonders wichtigen Bereichen auszuschließen, so in Bereichen für Grundwasser- und Gewässerschutz, Bereichen für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung (Biotopverbund) sowie in Bereichen, in denen der Zustand des Grundwassers wegen zu viel Stickstoff als „schlecht“ eingestuft wurde. Die Naturschutzverbände schlagen außerdem ein neues Ziel vor, um zu starken örtlichen Konzentrationen des Biomasseanbaus über die Landschaftsplanung zu begegnen.

Die bundesweiten Ausbauziele für erneuerbare Energien für Photovoltaik (PV) erfordern neben dem weiteren engagierten Ausbau von Auf-Dach-PV und z.B. Parkplatz-PV auch Freiflächen-PV-Anlagen in erheblichem Umfang. Dabei schlagen die Naturschutzverbände eine Obergrenze (wie bei der Windkraft) vor, um überschießenden PV-Zubau früh genug abbremsen zu können. Zudem sollten Freiflächen-PV-Anlagen planerisch mit den Mitteln des Regionalplans in geeignete, möglichst vorbelastete Bereiche gesteuert werden. Richtig geplant können PV-Anlagen oft sogar den ökologischen Wert einer Fläche verbessern; der Regionalplan sollte dazu Regeln festlegen. Besonders geeignet wären dazu z.B. Maisäcker mit meist sehr geringem ökologischem Wert. In für den Natur- und Gewässerschutz wichtigen Schutzgebieten sollten Freiflächen-PV-Anlagen ausgeschlossen werden. Auch landwirtschaftliche Brachflächen und benachteiligte Gebiete des EU-Agrarrechts sollten nicht per se mit Freiflächen-PV bebaut werden – sie sind vielfach wichtige Lebensräume für die Tier- und Pflanzenarten der Agrarlandschaft. Für eine räumliche Steuerung sollte der Regionalplan geeignete Flächen ermitteln und als Vorranggebiete mit Eignungswirkung für Freiflächen-PV festlegen.

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 keinen Eingang in die gesamtplanerische Abwägungsentscheidung finden. Zu beanstanden ist hierbei zum einen die Kriterienauswahl, anhand der die Bewertung der Umweltauswirkung für die einzelnen Flächen erfolgt. Zum anderen erfolgt keine Gesamtplanbeurteilung, bei der die Umweltauswirkungen der einzelnen Flächendarstellungen in Summation betrachtet werden. Insbesondere fehlt eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Schutzgut Fläche, was sich einerseits in einer 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.