

Stellungnahme zum Regionalplan OWL (Planungsraum Ostwestfalen-Lippe)

Entwurf 05.10.2020
(Erarbeitungsbeschluss)



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

Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU)

Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (NABU)

31. März 2021

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW

Regionalplan OWL (Planungsraum Ostwestfalen-Lippe)

Stellungnahme der nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt (LNU) und Naturschutzbund Deutschland (NABU) vom 31. März 2021 im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des Regionalplans OWL (Stand 05.10.2020, Erarbeitungsbeschluss).

Zusammenfassung

Die Naturschutzverbände beobachten mit Sorge und Unverständnis, dass die Regionalplanung in Federführung des Regionalrates Detmold sich noch immer nicht 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 OWL für die kommenden 20 Jahre 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.

Der vorliegende Planentwurf wird der gesetzlich festgelegten Aufgabe einer zukunftsfähigen Raumplanung/ Regionalplanung, die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und Konflikte auszugleichen sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen, in keiner Weise gerecht. Er entwickelt für die bestimmenden Themen der Zukunftsfähigkeit der Planung - Klimaschutz/ Klimaanpassung, Biodiversitäts-/ Biotopschutz und dem eng damit verbundenen Flächensparen - keine klar definierte, für den Gesamtraum geltende, nachhaltige Zielvorstellung. Statt auf regionaler Ebene mit Hilfe eines planerischen Gesamtkonzeptes durch konfliktlösende, gerecht und gesamthaft abgewogene und verbindliche Vorgaben den Rahmen für eine nachhaltige und zukunftsfähige Raumentwicklung zu schaffen, wird diese den flächen- und ressourcenverbrauchenden Nutzungsinteressen überlassen und der Flächenverbrauch noch angeheizt. Die Umwelt- und Naturschutzbelange werden weder ausreichend planerisch ausgestaltet, noch werden die wenigen planerischen Zielaussagen dazu in der Abwägung gegenüber ressourcen- und flächenverbrauchenden Nutzungen und Flächenfestlegungen durchgesetzt (s. SUP-Ergebnisse). Der Regionalplanentwurf erweckt den Eindruck einer vornehmlichen Angebotsplanung. Dieser massiv de-regulierende Ansatz wird auch darin deutlich, dass der Entwurf hinsichtlich der Ziele und Grundsätze weit hinter den Regelungsinhalten der gültigen Regionalpläne – Teilabschnitte „Bielefeld“, „Höxter/ Paderborn“ – zurückbleibt.

Textliche Ziele/ Grundsätze geben in den regionalplanerischen Handlungsfeldern vorrangig die nach der Planzeichendefinition bestimmten Themen/ Planzeichen zugewiesenen räumlichen Funktionen wieder. Die erforderlichen raumordnerischen Regelungsgehalte in Zielen und Grundsätzen zu Schutz/ Entwicklung/ Wiederherstellung der räumlichen Funktionen fallen zu knapp aus oder fehlen gänzlich. Die Begründungsabschnitte geben häufig zutreffende Regelungserfordernisse wieder, die in den darauf aufbauenden Zielen und Grundsätzen dann aber vielfach keinen Eingang finden. Die Erläuterungen wiederholen vielfach die Inhalte der Begründungsabschnitte und stellen häufig keine rein erklärenden Sachverhalte für die Erleichterung der Umsetzung auf den nachfolgenden Planungsebenen dar, wie dies in den

Vorbemerkungen zu den Inhalten des Regionalplans angegeben wird (Kapitel 1.4, S. 25). Sie enthalten vielmehr weitergehende Vorgaben, die in den formulierten Zielen und Grundsätzen vom Wortlaut her nicht enthalten sind und daher auch keine Interpretations- und Auslegungsinhalte sein können. Sie weisen häufig den Charakter von Zielen und Grundsätzen auf und müssen auch als solche formuliert werden, um rechtlich belastbar eine Steuerungswirkung zu entfalten.

Der Aufgabe/ Funktion eines Landschaftsrahmenplans und des forstlichen Rahmenplans wird dieser Regionalplan ebenfalls nicht gerecht. Es ist kein Gesamtkonzept zum Schutz, zur Entwicklung und ggf. Wiederherstellung von Natur und Landschaft erkennbar, ebenso wenig für die forstliche Entwicklung einschließlich der Waldwildnis, dem Waldschutz und dem dringend regelungsbedürftigen Umgang mit Schadflächen im Zuge des Klimawandels.

Die Naturschutzverbände fordern daher eine grundlegende Überarbeitung des Planentwurfs. Den auch in Zukunft absehbar weiter zunehmenden, zentralen Herausforderungen (Flächenverbrauch, Klimaschutz, Klimaanpassung, Biodiversitätserhalt, Wasserknappheit, Bodenschutz etc.) muss im Regionalplan mit den steuernden/ regulierenden Instrumenten der Raumordnung entsprochen werden. Natur und Landschaft und ihr Entwicklungspotenzial müssen unter Ausschöpfung der regionalplanerischen Möglichkeiten für die Zukunft auf dieser Ebene langfristig gesichert werden, da nur diese Planungsebene überörtliche Erfordernisse erkennen, beplanen und verbindlich regeln kann. Die ökologische Säule der Nachhaltigkeit inklusive der Umweltvorsorge und der Erhaltung von Entwicklungspotenzialen bleibt ansonsten in Bezug auf ihre Durchsetzung ein Randthema. Dies gilt sowohl für die Regionalplanung selbst bei der Ausweisung von Flächen für umweltbelastende Raumnutzungen, als auch in der Bauleitplanung und der Zulassung und Genehmigung von Vorhaben.

Zu einzelnen Planthemen:

Siedlung

Die Planrechtfertigung für den Bereich Siedlung wird grundlegend angezweifelt, da der Planentwurf sämtliche Anforderungen an eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nicht erfüllt.

Das „neue“ Konzept der bedarfsunabhängigen Darstellung von Siedlungsflächen wird von den Naturschutzverbänden entschieden abgelehnt, da es die Aufgabe der Regionalplanung, für eine flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung zu sorgen und bedarfsgerecht Siedlungsflächen festzulegen, in keiner Weise erfüllt. Es ist keine raumordnende Steuerung erkennbar und es fehlt eine in Zielen und Grundsätzen klar formulierte, regionale Zielvorstellung. Insbesondere das Thema Verringerung der Flächeninanspruchnahme wird nur auf bagatellisierende Weise behandelt, ein quantitatives Flächensparziel für die Region fehlt. Der Flächenverbrauch wird durch das Konzept im Gegenteil befördert und einer übergeordneten Steuerung weitestgehend entzogen.

Der Planentwurf stellt in großem Umfang Siedlungsflächen mit erheblichen Umweltauswirkungen dar, eine wirksame Steuerung des Siedlungsgeschehens auf konfliktarme Standorte gelingt nicht. Ein flexibleres Angebot an Auswahlflächen für die Baulandentwicklung im Sinne der Vorbeugung vor Umsetzungsproblemen wird damit nicht geschaffen. Anstatt zur Lösung der Probleme der kommunalen Bauleitplanung beizutragen, werden diese nur fortgeschrieben.

Die Planung ignoriert zudem die absehbaren Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung (v.a. starke Alterungsprozesse, veränderte Wohnraumbedarfe). Auf die drängenden und

absehbaren Anforderungen hinsichtlich Klimavorsorge im Siedlungsbereich findet der Regionalplan keine zukunftsfähigen Antworten.

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.

Die differenziertere Darstellung von Freiraumflächen ab einer Größe von 2 ha stellt zwar die schutzwürdigen und schutzbedürftigen Flächen, insbesondere auch die Bereiche zum Schutz der Natur, differenzierter dar und verbessert damit die Grundlage für die Berücksichtigung der Freiraumbelange bei planerischen Entscheidungen. Es mangelt aber an einer vollständigen zeichnerischen Darstellung und an ausreichenden textlichen Festlegungen von Zielen und Grundsätzen.

Besonderen landschaftlichen Qualitäten im Plangebiet wird durch Ziele und Grundsätze nicht oder nicht ausreichend entsprochen, so u.a. zu den großen unzerschnitten Räumen. Für die **Senne** mit angrenzendem **Teutoburger Wald** und nördlichem **Eggegebirge** wird gefordert, dieses Gebiet als Gebiet zum Schutz der Natur mit einem Symbol „**Nationalpark**“ sowohl zeichnerisch als auch textlich eindeutig als Ziel der Raumordnung und Landesplanung darzustellen.

Bei den **BSN-Darstellungen** gibt es im Plangebiet Flächenrücknahmen, die angelehnt werden. Sie erfolgen auch in größerem Umfang und stehen teilweise auch in Widerspruch zu dem landesweiten Biotopverbund des LEP oder Unterschutzstellungen in Landschaftsplänen. Die Naturschutzverbände bringen zur Vervollständigung der BSN-Darstellungen eine Vielzahl an Forderungen zur Erweiterung oder Neudarstellung von BSN-Bereichen ein.

Bei den **Regionalen Grünzügen** fehlt eine innovative Fortentwicklung der gültigen Regionalpläne/ des Planzeichens für den Schutz der Biodiversität und im Hinblick auf Maßnahmen zu Klimaschutz und Klimaanpassung. Insbesondere zu Letzterem fehlen in erheblichem Umfang zeichnerische Darstellungen.

Der Bereich der **Wildnisentwicklung** bleibt in den Kapiteln zu den Bereichen zum Schutz der Natur und Wald weitgehend unberücksichtigt. Dies sollte insbesondere beim Umgang mit Schadflächen im Wald thematisiert werden, ebenso wie eine vorrangig anzustrebende Naturverjüngung auf den Flächen. Eine nachhaltige Waldnutzung in allen Waldbereichen sollte als Zielvorgabe entwickelt werden.

Im Bereich **Wasser** wird der Regelungsgehalt gegenüber den geltenden Teilplänen massiv zurückgenommen. Die bislang als Zielvorgaben formulierten Vorgaben dienen nunmehr lediglich als Erläuterungen zu wenigen, zumeist auch noch wenig konkreten Zielen oder Grundsätzen. Derartige Deregulierungen in Bezug auf den Schutz von Gewässern und Grundwasser werden von den Naturschutzverbänden strikt abgelehnt. Es sind zusätzliche Regelungen zum Schutz und zur Sanierung der Grundwasservorkommen erforderlich. Eine Überlagerung von Siedlungsbereichen mit Wasserschutzgebieten ist zu vermeiden. Der Platzbedarf, der erforderlich ist, damit die Oberflächengewässer einen guten Zustand gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie erreichen können, ist strenger zu sichern, ebenso wie rezente Auenbereiche, die für den Erhalt der Biodiversität von erheblicher Bedeutung sind. Die Darstellung neuer Siedlungsbereiche in Überschwemmungsbereichen ist zurückzunehmen.

Für den Bereich **Landwirtschaft** fehlen textliche Festlegungen für eine zukunftsfähige landwirtschaftliche Bodennutzung unter Berücksichtigung aktueller umweltfachlicher und -politischer Anforderungen (Nachhaltigkeitsstrategie, Biodiversitätsstrategien, Insektenschutzprogramm). Der angestrebte verstärkte Schutz landwirtschaftlicher Flächen vor Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen, Infrastruktur oder Abgrabungen wird begrüßt, darf sich aber nicht gegen die erforderlichen flächendeckenden Maßnahmen des Naturschutzes oder auch des Gewässerschutzes stellen.

Der **Kulturlandschaftsschutz** ist wenig ambitioniert ausgestaltet und sollte durch weitere Ziele und Grundsätze zur Erhaltung der Vielfalt und besonders bedeutsamer Bereiche gestärkt werden. Der **Alleenschutz** sollte zur langfristigen Erhaltung (Pflege und Nachpflanzung) dieser nach dem Landesnaturschutzgesetz geschützten Biotope im Regionalplan aufgenommen werden.

Die großen Herausforderungen, die sich zur Bewältigung des Klimawandels für **Klimaschutz und Klimaanpassung** stellen, werden mit dem vorliegenden Entwurf zu wenig ambitioniert planerisch angegangen. Die Naturschutzverbände fordern statt der zahlreichen und wenig verbindlichen Einzelregelungen in den verschiedenen Planungsfeldern einen gesamthaften Ansatz, der vor allem für Eines sorgt: zuverlässigen Schutz für Flächen und Funktionen für diesen unverhandelbaren Teil der Daseinsvorsorge. Dazu gehören insbesondere ein strikter Schutz von Kohlenstoffsenken (klimarelevante Böden) und Speicherbiotopen (Moore, Grünland, Waldbestände) sowie zentraler klimatischer Ausgleichsräume und -funktionen (Kaltluftleitbahnen, Grünräume im Übergang zwischen Siedlung und Freiraum) und klimatisch bedeutsame Biotopverbundelemente (klimarelevante Arten). Der Biotopverbund (Stufe I und II) ist insgesamt als Vorsorgeinstrument für Klimaschutz und Klimaanpassung zu betrachten und auch in dieser Funktion angemessen zu schützen und in die Abwägung einzustellen.

Rohstoffsicherung

Das Konzept zur Steuerung der Rohstoffsicherung bzw. des Abgrabungsgeschehens für die Region überzeugt nicht. Der Planentwurf legt Vorranggebiete ohne Eignungswirkung fest, so dass Abgrabungen auch außerhalb der dafür freizuhaltenen Bereiche möglich sind. Dieser Ansatz wird nicht ausreichend durch Ziele flankiert, die eine konfliktbewältigende und wirkungsvolle Steuerung des Abgrabungsgeschehens in der Region ermöglichen. Es gelingt mit den vorgestellten Zielen und Grundsätzen nicht, dieses vorrangig in den dafür vorgesehenen Bereichen stattfinden zu lassen, es auf konfliktarme, umweltverträgliche Flächen zu lenken und einen flächensparenden Rohstoffabbau zu gewährleisten. Auch die Rekultivierung muss nach regionalplanerisch relevanten Kriterien stärker in den Blick genommen und insbesondere zur Förderung des Naturschutzes gesteuert werden. Die Naturschutzverbände fordern deutliche Nachbesserungen.

Energieversorgung

Das Kapitel Energieversorgung muss grundsätzlich überarbeitet werden. Es sollen die raumordnerisch relevanten Handlungsfelder zum Klimaschutz/ Klimaanpassung in allen Bereichen „querschnittsorientiert“ aufgezeigt werden. Dabei geht es um die erforderliche massive Verringerung des Energie- und Ressourcenverbrauchs und erhebliche Effizienzsteigerungen sowie den naturverträglichen Ausbau aller erneuerbaren Energieträger. Es sind zeichnerische Darstellungen von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten für Windenergie und Freiflächenphotovoltaikanlagen aufzunehmen und bisher fehlende Regelungen zu Biomasse, Wasserkraft und Geothermie zu ergänzen.

Strategische Umweltprüfung (SUP)

Der vorgelegte Umweltbericht ist in weiten Teilen unbrauchbar und wird seiner Funktion als Entscheidungsgrundlage für die regionalplanerische Abwägung in keiner Weise gerecht. Die Umweltauswirkungen der vorliegenden Planung werden nicht in der erforderlichen Art und Weise aufgezeigt und können so auch keinen Eingang in die Entscheidung 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 Auseinandersetzung mit dem Schutzgut „Fläche“. So wird der Umweltprüfung ein Flächensparziel weder zugrunde gelegt noch auf nachvollziehbare Weise operationalisiert, um die Diskussion und Berücksichtigung dieses wichtigen Umweltzieles zu befördern und anzustoßen.