

**IHK**Industrie- und Handelskammer
Wuppertal-Solingen-RemscheidDipl.-Volkswirt Theo Beer
Stv. HauptgeschäftsführerFederführer für Raumordnung
und Regionalentwicklung
der IHKs in NRWLandtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Thomas Wilhelm
Referat I.1
Platz des Landtags 1

40221 DüsseldorfE-Mail
t.beer@wuppertal.ihk.de
Telefon
(0202) 2490 – 600
Telefax
(0202) 2490 – 69912.01.2005
Be/pt**Stellungnahme zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes (LPIG)
Gesetzentwurf der Landesregierung; Drucksache 13/6101**

Sehr geehrter Herr Wilhelm,

bezugnehmend auf die Einladung des Landtagspräsidenten vom 13. Dezember 2004 zu der Anhörung des Ausschusses für Umweltschutz und Raumordnung am 24. Januar 2005 übersende ich Ihnen im Einvernehmen mit Herrn Crone-Erdmann, Hauptgeschäftsführer der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen, die Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern in NRW zu dem Gesetzentwurf für die Neufassung des Landesplanungsgesetzes.

Mit freundlichen Grüßen

Dipl.-Volkswirt Theo Beer

Anlage



Industrie- und Handelskammern
in Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme der Industrie- und Handelskammern in NRW zum Gesetzentwurf für die Neufassung des Landesplanungsgesetzes (LPIG)

(Landtags-Drucksache 13/6101)

Grundsätzliche Anmerkungen

1. Gemessen an den im Landesplanungsbericht 2001 formulierten Zielen für eine Neufassung des Landesplanungsrechts in NRW bleibt der Entwurf für ein neues Landesplanungsgesetz hinter den Ankündigungen zurück.
2. Die notwendige Anpassung der Vorschriften des Landesplanungsgesetzes an die Vorgaben des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) sowie an die Anforderungen der Strategischen Umweltprüfungen (SUP) der Europäischen Union wird konsequent durchgeführt.
3. Eine Entfrachtung des Gesetzes wird insofern durchgeführt, dass die Verfahrensvorschriften und die inhaltlichen Vorgaben für die einzelnen Ebenen der Raumordnung über eine Verordnungsermächtigung im Gesetz (§ 22) auf eine nachgelagerte Ebene verschoben werden. Dies wird grundsätzlich positiv beurteilt. Das Gesetz sollte aber vor Erlass der Verordnungen eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und sonstiger öffentlicher Stellen, u. a. der IHKs, vorsehen.

Eine Beurteilung darüber, ob durch die noch nicht bekannten Verordnungen Verfahrenserleichterungen oder inhaltliche Vorgaben mit mehr Flexibilität auf den einzelnen Ebenen der Raumordnung zu erwarten sein werden, ist derzeit nicht möglich. Die IHKs in NRW würden deshalb auch gerne zu gegebener Zeit auch zu diesen Verordnungsentwürfen Stellung nehmen. Denn dort wird letztlich festgeschrieben, ob es in der Regionalplanung auch weiterhin eindeutige **qualitative** Inhaltsvorgaben gibt, z.B. eine **Darstellung der Siedlungsbe-
reiche in den Regionalplänen als ASB und GIB**; ein Verzicht auf eine Differenzierung der

Siedlungsbereiche wäre ein falsches Signal an die Bauleitplanung, was letztlich nur zu Lasten der Betriebsstandorte ausgehen kann. Der Anspruch, durch Raumplanung Konflikte zu lösen und eine sinnvolle Nutzung des Raumes voranzutreiben, würde durch eine Zusammenfassung von ASB und GIB zu einem einheitlichen Siedlungsbereich aufgegeben. Auch künftig müssen die inhaltlichen Vorgaben für die Raumordnung auf regionaler Ebene gewährleistet, dass für die Wirtschaft vor Ort ausreichend Investitionssicherheit für gewerbliche Bauflächen im Sinne der Baunutzungsverordnung erhalten bleibt.

4. Dem Anspruch, das **Regelwerk für die Landesplanung zu straffen** und die **bürokratischen Verfahren zu verkürzen**, wird der Gesetzentwurf nur unzureichend gerecht.

Die Chance zur Vereinfachung durch Übernahme der wesentlichen Ziele des Landesentwicklungsprogramms in das neue Landesplanungsgesetz und / oder in einen neuen Landesentwicklungsplan wird – noch – nicht genutzt. Das Landesentwicklungsprogramm (LEPro) soll als gesetzliche Vorgabe für die Ziele der Landesplanung – abweichend von den Überlegungen im Landesplanungsbericht 2001 – neben dem neuen Landesplanungsgesetz und seinen nachfolgenden Verordnungen erhalten bleiben. Das Ziel der **Verschlinkung des Landesplanungsrechts** darf nach Auffassung der IHKs nicht aus den Augen verloren werden. Deshalb sollte **spätestens in Verbindung mit der Aufstellung eines neuen Landesentwicklungsplans (LEP)** auf das LEPro als eigenes Gesetz verzichtet und die wesentlichen Ziele des LEPro sollten in das neu gefasste Landesplanungsgesetz und / oder den Landesentwicklungsplan (LEP) eingebunden werden.

Im Landesplanungsbericht 2001 wurde die **Ersetzung der Genehmigungspflicht für den Regionalplan durch eine Anzeigepflicht** als ein sinnvolles Ziel einer Gesetzesänderung angesprochen. Mehr Verantwortung auf regionaler Ebene und eine Beschleunigung von Planungsentscheidungen sollten dadurch erreicht werden – Ziele, die aus Sicht der IHKs unterstützenswert sind. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht in § 20 Abs. 7 aber weiterhin das Genehmigungsverfahren für Regionalpläne vor. Das Anzeigeverfahren nur optional für begrenzte Räume im Land über eine Experimentierklausel (§ 35) vorzusehen, ist nur eine zu zaghafte Option in diese Richtung. Die generell wünschenswerte Verfahrensbeschleunigung wird damit nicht erreicht. Die IHKs empfehlen, die anstehende Änderung des LPIG zu nutzen und für Regionalpläne statt des Genehmigungsverfahrens das Anzeigeverfahren (mit einer Widerspruchsfrist für die Landesplanungsbehörde) im Gesetz zu verankern. Wenn dies zum jetzigen Zeitpunkt politisch noch nicht gewollt ist, sollte in § 20 Abs. 7 aber zumindest auch für die Genehmigung des Regionalplans eine konkrete Frist vorgegeben werden, wie dies für

Regionalplanänderungen im Sinne von § 20 Abs. 6 bereits vorgesehen ist. Bei Regionalplanänderungen im vereinfachten Verfahren ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Frist von sechs Monaten nach Auffassung der IHKs aber viel zu lang.

5. An verschiedenen Stellen des Gesetzentwurfes wird – wie auch bereits im geltenden Landesplanungsgesetz – bei Entscheidungen der Landesplanungsbehörde das Einvernehmen mit den betroffenen Fachministerien eingefordert. Unter dem Gesichtspunkt des im Landesplanungsbericht 2001 angesprochenen Ziels einer Beschleunigung der Planungsverfahren gibt es einen begründeten Anlass, darüber nachzudenken, ob dies auch künftig notwendig ist. Neben der Verfahrensbeschleunigung könnte dabei in den zu beteiligenden Fachministerien auch Verwaltungsaufwand eingespart werden. Die sachlichen Grundlagen für eine alleinige Entscheidung der Landesplanungsbehörde – gegebenenfalls in Abstimmung mit dem für die Landesplanung zuständigen Fachausschuss des Landtags – sind schließlich eindeutig in den im Landesplanungsrecht vorgegebenen Zielen der Raumordnung vorgegeben.
6. Notwendige Entscheidungen der Landesplanungsbehörde, die von Regionalratsbeschlüssen abweichen (bei differierenden Auffassungen benachbarter Regionalräte oder bei der Genehmigung von Regionalplänen), sollten **nur im Einvernehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtages** erfolgen. Der Gesetzentwurf sieht – wie bisher – in § 20 Abs. 3 und 7 entsprechende Entscheidungen der Landesplanungsbehörde nur in der (verzichtbaren) Abstimmung mit den Fachministerien vor. Eine Behörde sollte nicht **allein** befugt sein, die Korrektur von Beschlüssen eines parlamentarischen Gremiums (Regionalrat) vorzunehmen. Der Gesetzestextes sollte an den relevanten Stellen entsprechend ergänzt werden.
7. Auch dem Anspruch, interkommunale Zusammenarbeit zu stärken, wird der Entwurf des neuen Landesplanungsgesetzes nur unzureichend gerecht. Es bleibt offen, ob die auf der Basis von § 22 noch zu erwartenden Verordnungen hier inhaltliche Neuerungen bringen werden.

Lediglich der bereits als Gesetz beschlossene **Regionale Flächenutzungsplan** bietet - als **Experimentierfeld** - für den Bereich des Regionalverbandes Ruhr einen Ansatz zur interkommunalen Zusammenarbeit. Die gleiche Möglichkeit soll jetzt auch den übrigen Landesteilen über die Experimentierklausel in § 35 nur in sehr vager Form eröffnet werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans auf klarer gesetzlicher Basis nur auf das Gebiet des Regionalverbandes Ruhr und seiner unmittelbaren

Nachbargemeinden beschränkt bleiben soll. Da faktisch über die vorgeschlagene Öffnungsklausel in § 35 im ganzen Land mit dem Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans experimentiert werden kann, ist aus Sicht der IHKs im Interesse einer klaren und einfachen Gesetzesregelung zu empfehlen, die Begrenzung dieses Instrumentes in § 26 Abs. 2 auf das Ruhrgebiet aufzugeben, also Satz 2 zu streichen. Dann bedarf es für diesen Punkt auch nicht der Experimentierklausel in § 35.

8. Auf der Grundlage des Landesplanungsberichtes 2001 ist in den zurückliegenden Jahren auch intensiv darüber diskutiert worden, Regionale Entwicklungskonzepte (z.B. Regionale Einzelhandels-Konzepte), die im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erarbeitet und vereinbart worden sind, auf der Ebene der Regionalplanung als Ziele der Raumordnung abzusichern. Der vorliegende Gesetzentwurf greift dieses Thema nicht auf. Auch wenn das Instrument „Regionales Entwicklungskonzept“ möglicherweise in den Durchführungsverordnungen berücksichtigt werden sollte, wäre die Implementierung dieser Konzepte in die rechtsverbindliche Ebene der Raumordnung über das Landesplanungsgesetz überlegenswert, zum Beispiel durch eine entsprechende Ergänzung in § 1 Abs. 3 Satz 2.

Darüber hinausgehende Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs

Zu § 1 Abs. 1:

In Satz 2 heißt es unter Ziffer 1: auftretende Konflikte zu **entscheiden**; der entsprechende Begriff im Raumordnungsgesetz des Bundes ist aber „**auszugleichen**“. Es ist kein Grund ersichtlich, von diesem Begriff des Raumordnungsgesetzes abzuweichen.

Zu § 2 Abs. 5:

Instrumente der Raumordnung sind Raumordnungspläne und Raumordnungsverfahren. Die im Rahmen der Experimentierklausel angesprochenen Öffnungs- oder Vereinfachungsmöglichkeiten bewegen sich im Rahmen der Erarbeitung beziehungsweise der inhaltlichen Ausgestaltung von Raumordnungsplänen, zu denen auch Regionale Flächennutzungspläne gehören. Deshalb bleibt unklar, was mit dem Begriff „weitere Planungsinstrumente“ gemeint ist.

Zu § 4 Abs. 2

Das ROG fordert nicht nur die „Beachtung“ der **Ziele** der Raumordnung, sondern auch die „Berücksichtigung“ der **Grundsätze** der Raumordnung. Dies sollte auch im LPIG NRW deutlich werden. Aus Sicht der Wirtschaft ist der Aspekt insbesondere dann wichtig, wenn Gewerbe- oder Infrastrukturentwicklungen in Regionalplänen zwar bereits als Grundsätze in den textlichen Formulierungen angekündigt werden, aber noch keinen Niederschlag in Form von Zielen, z. B. als Darstellung im Plan, gefunden haben. Im Rahmen späterer Ermessens- oder Abwägungsentscheidungen oder Änderungen der Regionalpläne bliebe das Interesse der Wirtschaft gewahrt. Deshalb wird vorgeschlagen, in Abs. 2, Satz 2 nach „...beachtet und“ die Worte „die Grundsätze der Raumordnung sowie“ einzufügen.

Zu § 7 Abs. 7:

Die Absicht, die „Regularien“ bezüglich der Bildung und der Arbeit der Regionalräte aus dem Gesetzestext herauszunehmen und über eine Verordnungsermächtigung mit Zustimmung des für die Landesplanung zuständigen Fachausschusses des Landtages in einer Verordnung zu regeln, wird begrüßt.

Zu § 11:

Satz 2 ist überflüssig, weil er fast wortgleich bereits in § 2 Abs. 3 geregelt ist.

Zu § 13 Abs. 3:

Die Berücksichtigung von Fachbeiträgen (die über den Umweltbereich hinausgehen) ist grundsätzlich zu begrüßen. Um sicherzustellen, dass diese Fachbeiträge auch sachlich-objektiv und nicht durch Fachministerien des Landes einseitig geprägt sind, sollte in der Gesetzesvorschrift eingefügt werden, dass zumindest die Fachbeiträge für Rohstoffsicherung, des Verkehrs und der gewerblichen Wirtschaft in Abstimmungen mit den betroffenen Wirtschaftskreisen (bei den Regionalplänen z. B. den in den Regionalräten beratend mitwirkenden Vertretern der Wirtschaft) erstellt / beauftragt werden. Die vorgeschlagene Gesetzesformulierung lässt zuviel Spielraum für sachfremde Vorgaben bei diesen Fachbeiträgen.

Zu § 13 Abs. 5

Die Nennung der Vorrang-, Vorbehalts-, und Eignungsgebiete entspricht der Nennung im Raumordnungsgesetz. Die ausdrücklich erwähnte Möglichkeit, Vorranggebiete und Eignungsgebiete miteinander zu kombinieren, dient der Klarstellung und ist zu begrüßen.

Zu § 14 Abs. 7:

Hier wird die in der SUP-EU-Richtlinie verankerte Pflicht zum Monitoring aufgegriffen. Eine „regelmäßige“ Berichtspflicht über den Stand der Regionalplanung ist auch aus Sicht der IHKs zu begrüßen. Die Forderung an die Bezirksplanungsbehörden, **jährlich** einen Statusbericht über den Stand der Regionalplanung an die Landesplanungsbehörde zu liefern, ist aber sehr weitgehend. Die SUP-Richtlinie gibt dafür keine konkreten Fristen vor. Um den bürokratischen Aufwand nicht zu übertreiben, schlagen die IHKs deshalb vor, einen etwas größerer Berichtszeitraum (z. B. alle zwei Jahre) vorzusehen; mögliche Formulierung: „Regelmäßig, mindestens alle zwei Jahre.“

Zu § 17:

Auf Satz 2 sollte insgesamt verzichtet werden; es ist kein Grund erkennbar, **einen** abwägungsrelevanten Bereich aus dem Zielkatalog der Raumordnung hervorzuheben. Die Berücksichtigung von Fachbeiträgen, auch der aus dem Bereich Natur- und Landschaftsschutz, wird bereits in § 13, Abs. 3 geregelt. Außerdem reicht der gesetzliche Hinweis im Landschaftsgesetz des Landes (§ 15 LSchG) auf den entsprechenden – abwägungsrelevanten – Fachbeitrag zur Erarbeitung des Landesentwicklungsplans völlig aus. Es muss im LPIG der Eindruck vermieden werden, dass es für den Landesentwicklungsplan einen „bevorrechtigten“ Belang gibt. Im Übrigen sind die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege - wie andere Bereiche auch - als Ziele der Raumordnung im LEPro (§ 32) aufgeführt. Sollte das LEPro entfallen, müsste dieses Ziel an anderer Stelle im planungsrechtlichen Kontext erscheinen (entweder im Landesplanungsgesetz oder im Landesentwicklungsplan).

Zu § 20 Abs. 3:

Das hier angesprochene Abstimmungsgebot mit Nachbarregionen in NRW sollte auch auf benachbarte Regionen in anderen Ländern ausgedehnt werden – analog zu § 3 Nr. 3.

Zu § 21:

Der neu eingefügte Satz 2 ist unlogisch und sollte gestrichen werden. Veröffentlicht wird das **Ergebnis** des Genehmigungsverfahrens. Dann ist aber bereits über etwaige Bedenken – so oder so – entschieden worden.

Zu § 25:

Die Vorschriften über den Regionalen Flächennutzungsplan sind erst vor kurzer Zeit in das geltende Landesplanungsgesetz eingefügt worden (§ 10 a) und am 1. Oktober 2004 in Kraft getreten. Sie sind wörtlich aus dem bisherigen Recht in den Gesetzentwurf übernommen worden. Trotzdem sollte anlässlich der Neufassung des gesamten Landesplanungsgesetzes nochmals

diskutiert werden, **ob die Rückkopplung des Regionalen Flächennutzungsplans mit der Regionalplanung in den Regierungsbezirken ausreichend geregelt ist.** In § 25 Abs. 3 wird zu Recht festgestellt, dass der **Regionale Flächennutzungsplan „integraler Bestandteil des Regionalplanes“** ist. Daraus sollte eigentlich zwangsläufig folgen, dass **die Bezirksplanungsbehörde und der Regionalrat auch in das Erarbeitungsverfahren eines Regionalen Flächennutzungsplans eingebunden werden muss.** Ein solches Verfahren würde dem entsprechen, das bei der Abstimmung benachbarter Regionalpläne entsprechend § 20 Abs. 3 des Gesetzentwurfes vorgesehen ist. Die geltende Gesetzesfassung sieht lediglich eine Stellungnahme des Regionalrats im Genehmigungsverfahren durch die Landesplanungsbehörde vor. Dies trägt die Gefahr in sich, dass das Zielsystem und die Inhalte der Raumordnung innerhalb einer Region (Regierungsbezirk) nicht mehr ausreichend aufeinander abgestimmt werden. Abstimmungsdefizite können nach Abschluss regionaler Entscheidungsprozesse im Genehmigungsverfahren nur schwer korrigiert werden - und wenn doch, dann nur mit unnötiger Verlängerung des Planungsverfahrens.

Zu § 35 Abs. 1:

Die im Gesetz-Entwurf neu vorgesehene Experimentierklausel bleibt in ihrer Formulierung sehr vage. Das eröffnet einerseits Chancen für „innovative“ Ansätze, birgt aber auch die Gefahr in sich, dass - je nach Auslegung und Interpretation der Gesetzesvorschrift - Regionalplanung „beliebig“ werden kann. Der Gesetzentwurf lässt offen, wie „Regionen“, die von der Experimentierklausel Gebrauch machen möchten, definiert sind und in welcher Rechtsträgerform sie mögliche planerische Abweichungen von der Norm des Landesplanungsrechts durchführen können.

Es wäre klarer und folgerichtiger, die in Abs. 1, Satz 2 beispielhaft genannten drei Handlungsfelder generell in die Vorschriften des Landesplanungsrechts einzubauen und auf Beispiele in der Experimentierklausel zu verzichten. Das Anzeigeverfahren für die Genehmigung von Regionalplänen kann - wie bereits oben angesprochen - generell über § 20, Abs. 7 angewendet werden. Das Monitoring ist bereits durch die regelmäßige Berichtspflicht der Bezirksplanungsbehörde an die Landesplanungsbehörde (§ 14, Abs. 7) im Gesetzentwurf vorgesehen. Die faktische Aufhebung der räumlichen Begrenzung für die Erprobung Regionaler Flächennutzungspläne sollte besser unmittelbar in § 26 des Gesetzentwurfs geregelt werden. Die Möglichkeit, abweichend von den noch zu erlassenden Durchführungsverordnungen flexiblere Arten der Darstellung in Regionalplänen zu eröffnen, ist kritisch zu beurteilen. Individualität kann in diesem Zusammenhang auch zur Verwirrung führen. Bereits die geltende Dritte Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz lässt bezüglich der Darstellung Abweichungen von den Planzeichen zu, sofern diese im Einzelfall begründet und in einer Legende erklärt werden. Mit einer vergleichbaren Regelung in der neuen Durchführungsverordnung mit den Planzeichen

wäre ein ausreichender Spielraum für Flexibilität eröffnet. Würden diese Punkte in die generellen Vorschriften des Landesplanungsgesetzes integriert, würde sich die vorgeschlagene Experimentierklausel nur auf das **Verfahren** zur Aufstellung von Raumordnungsplänen beschränken. Ein Wettbewerb in Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung wäre zu begrüßen.

Sollte diesen Überlegungen nicht gefolgt werden (können), wäre die Experimentierklausel in § 35 zumindest die zweitbeste Lösung.

Zu § 35 Abs. 2:

Neben den Räumen und der Dauer der Erprobung sollten auch die abweichenden Verfahren und Instrumente des Experiments in der zu erlassenden Rechtsverordnung fixiert werden. Eine Konsistenz der Ziele der Raumordnung sollte für das gesamte Landesgebiet gewährleistet bleiben.

Zu §§ 37 – 50

In den Sondervorschriften für das Rheinische Braunkohlenplangebiet werden die Vorgaben des ROG und der SUP-EU-Richtlinie analog zu den übrigen Bereichen der Landes- und Regionalplanung umgesetzt. Außerdem werden auch hier Verfahrensregelungen auf die Verordnungsebene verlagert, aus Sicht der IHKs ein sinnvoller Schritt.

Wuppertal, 12.01.2005

VI Be/pt