

Dr. Ernst-Hasso Ritter  
Staatssekretär a.D.

Meerbusch, 18.1.2005

## Stellungnahme zum Entwurf der Neufassung des Landesplanungsgesetzes



### Allgemeine Bemerkungen

Der Entwurf geht zu Recht von dem bewährten Planungssystem Nordrhein-Westfalens aus und entwickelt es auf Grund veränderter europarechtlicher/bundesrechtlicher Vorgaben oder der veränderten Planungsanforderungen fort. Ich habe daher bis auf zwei Ausnahmen - vgl. Bemerkungen zu § 14a (neu) und §§ 25 f./35 - gegenüber dem Entwurf keine grundsätzlichen Einwänden bzw. Änderungsvorschläge zu erheben. Allerdings rate ich an einigen Stellen zu (kleineren) Ergänzungen, Umformulierungen oder Streichungen.

Es fällt auf, dass insgesamt eine Konzentration und knappere Fassung des Gesetzestextes nicht erreicht worden sind. Das dürfte zum guten Teil der gesetzgeberischen Ausgangssituation geschuldet sein. Die europarechtlichen Vorgaben und ebenso die immer noch unklare Entwicklung der künftigen Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Raumordnung (noch nicht beendete Föderalismusdiskussion) lassen es im Sinne der Rechtsklarheit zweckmäßig erscheinen, vollständige Ausformulierungen in das Landesrecht auch dort zu übernehmen, wo ansonsten vielleicht mit Verweisungen gearbeitet werden könnte.

Das Bemühen, den Gesetzestext zu entfrachten und z.B. die nähere Bestimmung des Wahlmodus, der Zusammensetzung und der Entschädigungsregelungen für Regionalräte und Braunkohlenausschuss dem Ordnungsgeber zu überantworten, begrüße ich ausdrücklich. Gleichwohl scheinen mir eine Reihe weiterer Entschlackung- und Vereinfachungsmöglichkeiten gegeben. Allerdings würde eine dahingehende Überarbeitung, soll sie seriös geschehen, einen erheblichen Zeitaufwand bedeuten. In dem Zielkonflikt zwischen dem nahen Ende der Legislaturperiode und der mehr formalen Zielsetzung einer Entschlackung des Gesetzestextes rate ich deshalb nicht zu einer sofortigen Überarbeitung des Gesetzentwurfs; es scheint mir vordringlicher, die Neufassung des Landesplanungsgesetzes so bald als möglich wirksam werden zu lassen. Gleichwohl

**rege ich an**, dass der Landtag einen Weg sucht, bei der nächstfälligen Novellierung ( die m.E. nach der zu erwartenden Neuaufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ansteht) schon in der Vorbereitungsphase des Entwurfs eine Überarbeitung auch

mit dem Ziel der strafferen Fassung und der besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzes sicher zu stellen.

## **Bemerkungen zu den einzelnen Vorschriften**

### Zu § 13 (Inhalt der Raumordnungspläne)

#### Absatz 1

Nach Satz 1 bestehen die Raumordnungspläne aus textlichen und zeichnerischen Festlegungen. Das hat nach meiner Auffassung auch zum Inhalt, dass die textlichen Ziele sowohl verbal wie numerisch (als Orientierungs- und Richtwerte, z.B. Mengen- und Zeitziele zur Reduzierung des Freiraumverbrauchs oder Rahmenvorgaben für die Wohnsiedlungsentwicklung) gefasst werden können. Sollte diese Interpretation vom Landtag nicht geteilt werden oder umstritten sein, rege ich eine Ergänzung an.

#### **Vorschlag:**

Als Satz 2 wird in § 13 Abs. 1 eingefügt:

„Textlichen Festlegungen können auch aus Orientierungswerten oder aus verbindlichen Richtwerten bestehen.“

#### Absatz 3

Die Regelung über die Berücksichtigung der Fachbeiträge aus bestimmten Bereichen sehe ich als weiterführend an. Sie bedarf jedoch der Ergänzung in Bezug auf die jeweiligen Fachplanungsträger, damit dort die entsprechenden Schritte auch tatsächlich eingeleitet werden. Dahingehende Regelungen wären am zweckmäßigsten in das jeweilige Fachplanungsrecht (soweit es dem Landesgesetzgeber zugänglich ist) einzustellen. Ersatzweise ist freilich auch denkbar, eine allgemeine Regelung in das Landesplanungsgesetz aufzunehmen.

#### **Vorschlag:**

Als Satz 2 wird in § 13 Abs. 3 angefügt:

„Die Träger der Raumordnungsplanung können von den Fachplanungsträgern die Erarbeitung von Fachbeiträgen verlangen und ihnen dazu eine angemessene Frist setzen“.

#### Absatz 5

Die Regelung über die Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete sehe ich auch für das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht als weiterführend an und begrüße sie ausdrücklich.

### Zu § 14 (Erarbeitung der Raumordnungspläne)

#### § 14 Absatz 7

Die Vorschrift regelt in Satz 3 die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen nur für die Regionalpläne, sagt allerdings Nichts zur Überwachung bei den landesweiten Plänen. Das verbindliche Rahmenrecht geht demgegenüber von der Überwachungspflicht auf allen Planungsebenen aus und formuliert dabei ziemlich strikt (§ 7 Abs. 10 ROG = ist vorzusehen). Ich habe daher große Zweifel, ob die Vorgaben des Rahmenrechts erfüllt werden. Ich

**schlage vor**, Satz 3 des § 14 Abs.7 Gesetzentwurf zu streichen und in einer gesonderten Vorschrift eine Regelung zur Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen und zugleich zu einem allgemeinen Planungscontrolling zu treffen.

**Hilfswise schlage ich vor**, zumindest die Eingrenzung der Überwachung nur auf Regionalpläne rückgängig zu machen, um die rahmenrechtlichen Vorgaben zweifelsfrei zu erfüllen.

*Einfügung eines (neuen) § 14a (Überwachung der Umweltauswirkungen und Planungscontrolling)*

Die Einführung einer permanenten Überwachung der Umweltauswirkungen, die schon aus der (künftig) kontinuierlichen Abfolge von Umweltberichten als gesetzliche Konsequenz eintritt, dürfte in der Praxis alsbald den Charakter eines stetigen Umweltcontrolling (auf dem Gebiet der Raumplanung) erreichen. Dies ist umweltpolitisch zu begrüßen, muss aber auch in seinen planungspolitischen Folgen bedacht werden. Mit einem stetigen Umweltcontrolling gewinnen die Umweltbelange einen beträchtlichen Zuwachs an Qualität und Durchschlagskraft. Das verschafft ihnen gegenüber anderen Belangen, die diesen Entstehungshintergrund nicht aufweisen, einen spürbaren, auch rechtlichen Vorteil im Abwägungsprozess. Dadurch gerät der Auftrag der Raumplanung, alle Belange gerecht abzuwägen, zumindest in eine schiefe, ungleichgewichtige Ausgangsposition. Um die gleiche Ausgangssituation für die Abwägung aller Belange wieder herzustellen, ist es unumgänglich, auch für die Planungsziele in den Nicht-Umweltbereichen eine kontinuierliche Beobachtung einzuführen.

Von einer solchen kontinuierlichen Beobachtung aller Planungsziele ist es nur noch ein kleiner Schritt zu einem alle Ziele umfassenden Planungscontrolling, d.h. zu einer Wirkungsanalyse für alle Planziele. Man sollte deshalb nach meiner Auffassung jetzt „Nägel mit Köpfen“ machen und in das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht ein Planungscontrolling einführen. Ein Planungscontrolling wäre inhaltlich für jede künftige Planumsetzung bedeutsam; die Grundzüge seiner Ausgestaltung sollten mithin vor ihrer Anwendung dem parlamentarischen Gesetzgeber jedenfalls zur Kenntnis gebracht werden.

**Vorschlag:**

Als § 14a (Umweltüberwachung und Planungscontrolling) ist neu einzufügen:

„(1) Die für die Erarbeitung der Raumordnungspläne zuständigen Stellen überwachen die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich bei der Durchführung der Pläne ergeben. Sie verfolgen zugleich die Wirksamkeit

der Pläne für die anderen Zielbereiche und insgesamt (Planungscontrolling).

(2) Die Verwaltungsvorschriften zum Planungscontrolling sind vor ihrem Inkrafttreten den zuständigen Ausschüssen des Landtags zur Kenntnis zu geben“.

### Folgeänderungen

- a) Würde der vorstehende Vorschlag umgesetzt, ergäbe sich daraus in § 18 Abs. 3 am Ende eine Folgeänderung (Einfügung der neuen Vorschrift).
- b) Eine weitere Folgeänderung betrifft § 35 im 1. Tiersatz (Experimentierklausel: Anzeigeverfahren für Regionalpläne). Der Gesetzentwurf geht hierbei von der gleichzeitigen Einführung „neuer Kontrollinstrumente (Monitoring)“ aus. Die Einführung eines allgemeinen Planungscontrolling würde jedoch die Vorstufe der laufenden Beobachtung (Monitoring) notwendigerweise schon mit umfassen. Damit wäre der letzte Teil des 1. Tiersatzes („...in Verbindung mit neuen Kontrollinstrumenten...“) überflüssig und kann gestrichen werden.

### Zu § 15 (Umweltprüfung)

#### § 15 Absatz 1

Der Gesetzentwurf sieht in Satz 3 vor, dass der Umweltbericht Teil der Begründung des Raumordnungsplans sein „kann“. Angesichts der Bedeutung der Ergebnisse des Umweltberichts für die raumplanerischen Entscheidungen sollte aus der Kann-Vorschrift eine Soll-Vorschrift werden. Unter Berücksichtigung der rahmenrechtlichen Vorgaben (§ 7 Abs. 5 Satz 3 ROG = „Der Umweltbericht kann als gesonderter Teil...“) schlage ich deshalb folgende Umformulierung vor:

#### **Vorschlag:**

„Der Umweltbericht soll in seinen wesentlichen Ergebnissen ein gesonderter Teil der Begründung des Raumordnungsplans sein“.

### Weitere Bemerkungen zu § 15 allgemein

- a) *Absehen von der Umweltprüfung bei geringfügigen Änderungen von Raumordnungsplänen ?*

Der Gesetzentwurf macht von der rahmenrechtlich gegebenen Möglichkeit, bei geringfügigen Änderungen von Raumordnungsplänen unter Vorliegen bestimmter Voraussetzungen von einer Umweltprüfung abzusehen (§ 7 Abs. 5 Satz 5 ROG), keinen Gebrauch. Ich halte das für eine zweckmäßige Lösung. Der Verfahrensaufwand zur Feststellung der Voraussetzungen (vgl. § 7 Abs. 5 Sätze 6 und 7 ROG) ist nicht nennenswert geringer als bei einer vollständigen Durchführung der Umweltprüfung. Zudem dürfte ein Raumordnungsplan, bei dem die

Umweltprüfung nicht stattgefunden hat, im Zweifel mit erheblichen Akzeptanzproblemen zu kämpfen haben.

*b) Beschränkung der Umweltprüfung bei Regionalplänen*

Das Rahmenrecht (§ 7 Abs. 5 Satz 9 ROG) sieht vor, dass bei Regionalplänen die Umweltprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden kann, wenn der Raumordnungsplan für das Landesgebiet, aus dem die Regionalpläne entwickelt werden, bereits eine Umweltprüfung enthält. Auch davon macht der Gesetzentwurf keinen Gebrauch. Ich halte es aber nicht für denknottwendig ausgeschlossen – im Gegenteil: sogar für wahrscheinlich, dass derartige Konstellationen in der Planungspraxis vorkommen. Die Durchführung einer vollständigen Umweltprüfung würde in solchen Fällen eine unter Umständen erhebliche Doppelarbeit zur Folge haben können. Um diese zu vermeiden, sollte gesetzgeberisch die Möglichkeit, die das Rahmenrecht zur Reduzierung der Prüfungsmaterie bietet, auch für das nordrhein-westfälische Regionalplanungsrecht nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Dann bliebe es der Entscheidung nach Lage des Einzelfalls überlassen, ob von den reduzierten Prüfungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird oder nicht.

**Vorschlag:**

Als Abs. 4 wird in § 15 angefügt:

„Bei Regionalplänen kann die Umweltprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden, wenn der Raumordnungsplan für das Landesgebiet, aus dem der Regionalplan zu entwickeln ist, bereits eine Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG enthält.“

(Gesetzessystematisch ist es auch denkbar, diese Regelung in den Kontext des 3. Abschnitts „Besondere Vorschriften für Regionalpläne“ aufzunehmen)

*c) Erfüllung der europarechtlichen und bundesrahmenrechtlichen Vorgaben?*

Nach meiner Auffassung genügen die Regelungen des Entwurfs – bei inhaltlicher Berücksichtigung des Ergänzungsvorschläge zu § 14 Abs. 7 und § 15 Abs1 – den Vorgaben voll.

Zu §§ 25 f. (Regionaler Flächennutzungsplan)

Gegen das materielle Ziel, die Einführung des Regionalen Flächennutzungsplans unter den angeführten Bedingungen, bestehen aus meiner Sicht ganz erhebliche planungspolitische Bedenken. Die Nutzung des neuen Instruments würde separate Planungsinselformen schaffen und die regionale Planung gefährlich perforieren; der Regionalplan würde zum „Schweizer Käse“. Letztlich könnten die bisherigen regionalen Strukturen gänzlich in Frage gestellt werden. Im Hinblick auf die heute gestellten Standortanforderungen halte ich – auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Gemeinden – nicht ein Weniger sondern ein Mehr an regionalen Konzeptionen und an regionaler Zusammenarbeit für geboten. Dazu bedarf es

leistungsstarker regionaler Akteure, die auch im internationalen Wettbewerb mithalten können. Es ist für mich nicht ersichtlich, wie bei dem gegenwärtig vorgesehenen Quorum (drei Gemeinden) solche Akteure entstehen sollen. Gewiss kann über die zukünftige Struktur der regionalen Ebene gestritten werden; auch durchgängig kommunal organisierte Regionalinstanzen sind vorstellbar (Modell Region Hannover). Es scheint mir aber ein Fehler, den regionalen Instanzen ihr Planungswerkzeug aus der Hand zu schlagen, ohne unter den Aspekten der regionalen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit etwas Besseres an die Stelle setzen zu können.

Trotz der erheblichen Bedenken möchte ich beim gegenwärtigen Gesetzgebungsstand **keine Änderung** der §§ 25 f des Entwurfs vorschlagen. Die als Experiment ausgestalteten Vorschriften sind so nahezu wortgleich aus dem geltenden Landesplanungsrecht übernommen worden. Das heißt, der Gesetzgeber hat die Entscheidung für das Experiment „Regionale Flächennutzungsplanung“ bereits getroffen und den zeitlichen Rahmen hierfür sowie die Bedingungen, unter denen die Evaluierung stattfinden soll, bereits festgelegt. Es dürfte dem Vertrauen in die Gesetzgebung nicht dienen, wenn das Experiment vorzeitig und ohne dass verwertbare Erfahrungen überhaupt vorliegen abgebrochen würde.

#### Zu § 27 (Strategische Umweltprüfung)

Es ist für mich nicht ersichtlich, welchen zusätzlichen juristischen Mehrwert diese Vorschrift gegenüber den bereits in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen noch bringen soll. M.E kann sie ersatzlos **gestrichen** werden.

#### Zu § 28 (Anwendungsbereich des Raumordnungsverfahrens)

Ich möchte die Gelegenheit nutzen und für eine allmähliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Raumordnungsverfahrens (durch den Verordnungsgeber) plädieren. Raumordnungsverfahren können oft präziser und damit problemadäquater arbeiten als die bisher üblichen regionalplanerischen Änderungsverfahren. Sie können zudem die häufig zu detaillierten Regionalpläne inhaltlich entfrachten.

#### Zu § 29 (Feststellungen und Prüfungen im Raumordnungssverfahren)

Die Regelungen des Gesetzentwurfs zum Raumordnungsverfahren enthalten keine Elemente der (strategischen) Umweltprüfung. Das war auch weder europarechtlich noch bundesrechtlich geboten. Bei dem Raumordnungsverfahren (ROV) handelt es sich nicht um ein planaufstellendes Verfahren, das ja der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme unterfallen würde, sondern um ein Abstimmungsverfahren, bei dem insbesondere untersucht wird, ob (schon bestehende) Planungen und Maßnahmen mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmen bzw. zur Übereinstimmung gebracht werden können. Folgerichtig regelt § 16 Abs. 2 UVP-G das ROV gesondert; diesen Vorgaben wird durch § 29 Abs. 7 des Gesetzentwurfs entsprochen.

Zu § 32 (Anpassung der Bauleitplanung)

Ich begrüße es ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf hier der bereits bestehenden Regelung gefolgt ist. Die Vorschrift ermöglicht ein frühzeitiges Eingreifen der Raumplanungsbehörden, sofern es zur Sicherung der übergeordneten Raumziele notwendig ist. Den berechtigten kommunalen Belangen ist durch die knappe Fristsetzung Rechnung getragen.

Zu § 35 (Experimentierklausel)

Bei der Experimentierklausel handelt es sich im 2. Tiert (die Regionalen Flächennutzungspläne betreffend) um eine neue und gegenüber dem geltenden Recht erweiterte Möglichkeit, Regionale Flächennutzungspläne zu erproben. Die in meinen Bemerkungen zu §§ 25 f. angestellten Erwägungen zugunsten eines Vertrauensschutzes für bereits getroffene gesetzgeberische Entscheidungen sind daher auf § 35 nicht übertragbar. In Konsequenz der grundsätzlichen Bedenken gegenüber der Einführung der Regionalen Flächennutzungsplanung

**schlage ich vor,**  
das 2. Tiert zu streichen.

Zu § 53 (Befristung und In-Kraft-Treten)

Ich begrüße und befürworte die Regelungen ausdrücklich.