

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand  
und Handwerk  
Frau Carina Gödecke MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Per Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/3266**

A18, A17

Ansprechpartner:  
Beigeordneter Rudolf Graaff  
Tel. 0211-4587239  
[rudolf.graaff@kommunen-in-nrw.de](mailto:rudolf.graaff@kommunen-in-nrw.de)  
Beigeordneter Hilmar von Lojewski  
Tel. 030-37711501  
[hilmar.lojewski@staedtetag.de](mailto:hilmar.lojewski@staedtetag.de)  
1. Beigeordneter Dr. Marco Kuhn  
Tel. 0211-300491300  
[m.kuhn@lkt-nrw.de](mailto:m.kuhn@lkt-nrw.de)

Aktenzeichen: II/1 20.0.3-002 os-la

Datum: 27.11.2015

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes (LPIG NRW) – Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 16/9809**

und

**Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes (LPIG NRW) – Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drs. 16/9805**

Sehr geehrte Frau Gödecke,  
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk sowie die Gelegenheit, zu den o.g. Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen.

**A. Vorbemerkungen**

Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen hatte bereits am 17.08.2015 eine Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes (LPIG NRW) abgegeben. Wie darin ausgeführt wurde, sind aus kommunaler Sicht die Anpassung des Landesplanungsgesetzes an das infolge der Föderalismusreform in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz übergegangene Raumordnungsgesetz und insbesondere die damit verbundenen Änderungen zur Verfahrensregulierung, zur Erhöhung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Raumordnungsverfahren und zur Planerhaltung, zu begrüßen. Erfreulicherweise sind auch einige unserer Anregungen im nun vorliegenden Regierungsentwurf berücksichtigt worden. Soweit aus kommunaler Sicht noch Verbesserungsbedarf besteht, gehen wir hierauf im Rahmen des Fragenkatalogs (B.) sowie in den weiteren Anmerkungen (C.) ein.

## B. Fragenkatalog

Zu den Fragen nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

### 1. **Wie bewerten Sie den Grundansatz des Gesetzentwurfes der Landesregierung zur Deregulierung und Vermeidung von Doppelformulierungen zum ROG im Hinblick auf Rechtsklarheit und Transparenz?**

Mit der Föderalismusreform 2006 wurde auch die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung geändert. Die Rahmenkompetenz wurde abgeschafft und die Raumordnung in die konkurrierende Gesetzgebung überführt. Dies hat zur Folge, dass die Regelungen des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) unmittelbar wirken, so dass im Zuge der Neufassung des LPIG die Vorschriften gestrichen werden, die bereits im ROG enthalten sind. Die damit verbundene Deregulierung des LPIG führt allerdings teilweise zu dem Nachteil, dass nunmehr das ROG stets parallel zum LPIG mitgelesen werden muss. Nicht jede „Entschlackung“ eines Gesetzes bewirkt auch eine Anwendungserleichterung. Dies ist zu bedauern. Gleichwohl sind die damit verbundenen Änderungen zur Verfahrens deregulierung, zur Erhöhung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Raumordnungsverfahren und zur Planerhaltung zu begrüßen.

### 2. **Wie bewerten Sie den im Gesetzentwurf der Landesregierung enthaltenen Wegfall der generellen Kopplung von Vorrang- und Eignungsgebieten?**

Die Aufhebung von § 12 Abs. 2 LPIG ist zu begrüßen. Die dort bislang geregelte Vorgabe, dass Vorranggebiete stets zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes festgelegt ist, geht über die bundesgesetzliche Regelung hinaus, die in § 8 Abs. 7 Satz 2 ROG lediglich die Möglichkeit der Verknüpfung beider Gebiete vorsieht. Da die Kopplung bei den Gebietskategorien zugleich eine innergebietliche Vorrangwirkung und eine außergebietliche Ausschlusswirkung entfaltet, hat sie eine umfassendere Wirkung auf den Raum als jede dieser Gebietskategorien für sich alleine. Mit dem Wegfall dieser Regelung wird auch mittelbar die kommunale Planungshoheit gestärkt. Jetzt gilt § 8 Abs. 7 Satz 2 ROG unmittelbar und damit eine Verbindung der beiden Gebietskategorien nur für den Einzelfall. Dies entspricht auch den Tendenzen in der Rechtsprechung, nach denen für die Kopplung beider Gebietskategorien ein gesonderter Bedarf nachgewiesen und begründet werden muss. Dies kann eine generelle gesetzliche Anordnung der Kopplungswirkung nicht leisten.

### 3. **Wie bewerten Sie die neuen Vorschriften zur verpflichtenden elektronischen Auslegung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen (§ 13) und die generelle Öffentlichkeitsbeteiligung bei Raumordnungsverfahren (§ 32 Abs. 2)?**

Die elektronische Veröffentlichung hat gem. § 13 Abs. 1 LPIG (noch) ergänzend zur zweimonatigen Auslage zu erfolgen. Als zusätzliches Instrument ist sie geeignet, die Beteiligung der Öffentlichkeit in zeitgemäßer Form zu erhöhen. Es wäre allerdings zu begrüßen, wenn in diesem Zusammenhang auch ausdrücklich die elektronische Abgabe von Stellungnahmen zugelassen wird.

In § 32 Abs. 2 LPIG wird wieder von der Abweichungskompetenz Gebrauch gemacht und eine generelle Öffentlichkeitsbeteiligung für Raumordnungsverfahren eingeführt. § 15 Abs. 3 ROG sieht demgegenüber lediglich vor, dass die Öffentlichkeit in die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens einbezogen werden kann. Zur Steigerung der Transparenz und zur Förderung der Akzeptanz durch die betroffene Bevölkerung ist die Neuregelung zu begrüßen.

**4. Wie können Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Raumordnung verbessert werden?**

Die verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligung stellt bereits ein wesentliches Element zur Erhöhung der Akzeptanz durch die Bevölkerung und die Transparenz des Verfahrens dar. Grundsätzlich ist zu beachten, dass sich das Raumordnungsverfahren für den Einzelnen gegenüber den Verfahren der Bauleitplanung, welche den Betroffenen durch den konkreten Ortsbezug buchstäblich näher stehen, deutlich abstrakter darstellt. Dies erschwert die Beurteilung der Raumordnungspläne hinsichtlich ihrer Wirkung und liefert den zuständigen Raumordnungsbehörden dadurch nicht zwingend Argumente, die im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung von Belang sind. Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte deshalb von einer erhöhten Bereitstellung von Informationen flankiert werden. Insbesondere ist daran zu denken, an geeigneten Stellen im Internet die Aufgaben und Ziele der Raumordnung stärker zu verdeutlichen und im einzelnen Verfahren leicht auffindbar Materialien zugänglich zu machen.

**5. Wie bewerten Sie die in den Gesetzentwürfen von Landesregierung und FDP enthaltene Streichung der Übergangsfrist für die regionalen Flächennutzungspläne?**

Die Streichung der starren Übergangsfrist in § 39 Abs. 4 LPIG wird begrüßt. Da nach dem Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr an den Regionalverband Ruhr (RVR) vom 05.06.2007 die Regionalplanungskompetenz auf den RVR übergegangen ist, wird dieser zukünftig einen eigenen Regionalplan für das Verbandsgebiet aufstellen, der dann den regionalplanerischen Teil des regionalen Flächennutzungsplans ersetzt. Die geltende Überleitungsvorschrift des § 39 Abs. 4 LPIG räumt der Planungsgemeinschaft die Befugnis ein, bis zum Aufstellungsbeschluss eines Regionalplans für den RVR Änderungen und Ergänzungen des regionalen Flächennutzungsplans vorzunehmen. Diese Überleitungsvorschrift ist allerdings auf den 31.12.2015 begrenzt, danach tritt sie außer Kraft. Da absehbar ist, dass bis Ende 2015 ein Aufstellungsbeschluss für einen Regionalplan Ruhr durch den RVR nicht gefasst sein wird, ist die Aufhebung der kalendarischen Fristenregelung notwendig und zu begrüßen. Auf diese Weise bleibt die Befugnis der Planungsgemeinschaft zur Änderung, Ergänzung und Aufhebung des regionalen Flächennutzungsplans bestehen, bis der Aufstellungsbeschluss für den Regionalplan Ruhr gefasst ist.

**6. Wie bewerten Sie den Gesetzentwurf der CDU (Änderung § 12)?**

Der Gesetzentwurf und die darin vorgesehenen Streichungen werden begrüßt. Die kommunalen Spitzenverbände hatten bereits in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes vom 16.02.2012 die gesetzliche Vorgabe zur Festlegung von Vorgaben aus dem Klimaschutzplan in Raumordnungsplänen abgelehnt.

Nach § 12 Abs. 6 und Abs. 7 LPIG sind in den Raumordnungsplänen die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen bzw. in Raumordnungsplänen diejenigen Festlegungen des Klimaschutzplans NRW umzusetzen, die gemäß § 6 Abs. 6 Klimaschutzgesetz NRW für verbindlich erklärt worden sind, soweit sie durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.

Im Rahmen der Landesplanung können der Klimaschutz und die Klimaanpassung aber grundsätzlich nur ein Belang unter mehreren sein. Raumordnung und Landesplanung bilden im Gegensatz zur fachlich-sektoral ausgerichteten Fachplanung (z. B. für Ver-

kehr, Wirtschaft, Verteidigung, Abfallentsorgung) eine übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende räumliche Gesamtplanung, deren Sinn und Ziel es ist, die vielfältigen Raumnutzungsansprüche, die an den knappen und nicht beliebig vermehrbaren Raum gestellt werden, frühzeitig bestmöglich zu harmonisieren und zu koordinieren. Wie in der Begründung zum Gesetzentwurf zutreffend ausgeführt wird, degradieren die zu streichenden Absätze jedoch de facto die Raum- zur Fachplanung und nehmen eine Abwägung auf nachgelagerten Ebenen vorweg. Die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung müssen daher ebenso Gegenstand von planerischen Abwägungsprozessen sein, wie andere Belange.

In diesem Zusammenhang ist auch auf das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) als grundsätzliches, gesamtträumliches Leitbild der Raumordnung und Landesplanung zu verweisen. Dieses gilt insbesondere für die in § 2 Abs. 2 ROG benannten Raumordnungsgrundsätze, die als ausfüllungsbedürftige Rahmegrundsätze raumordnerische Leitsetzungen enthalten, die für die Landesplanung wiederum gemäß § 3 Abs. 2 ROG unmittelbar und verbindlich gelten. Der Klimaschutz wird in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG lediglich als eine Zielsetzung neben anderen genannt. Zu diesen anderen Zielsetzungen gehören z. B. die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) und die Wirtschaftsstruktur (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG).

Die kommunale Bauleitplanung muss ihrerseits auch die bundesrechtlichen Vorgaben im Baugesetzbuch des Bundes (BauGB) beachten. Dieses folgt bereits aus § 1 Abs. 6 BauGB, der die Vielzahl von Belangen aufzählt, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen insbesondere zu berücksichtigen sind. Hierzu gehören nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB auch die Belange des Umweltschutzes. Daneben bestimmt Abs. 5 in § 1a BauGB, dass den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, in der Bauleitplanung Rechnung getragen werden soll. Es handelt sich hierbei nicht um eine strikte Beachtungsvorgabe, sondern um eine Abwägungsdirektive. Insofern besteht durch die geltende Rechtslage die Gefahr sich widersprechender Festlegungen, die Bauleitplanverfahren erschweren bzw. zu Fehlern durch Abwägungsdefizite führen können.

Insgesamt können daher die Gesichtspunkte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in diesen planungsrechtlichen Rechtsrahmen nur zusätzlich, als weiterer wichtiger Belang Eingang finden, ohne gegenüber anderen Belangen automatisch eine Vorrangstellung einzunehmen.

Somit besteht das Erfordernis, § 12 Abs. 6 und 7 LPlG zu streichen. Die Landesregierung hat mit ihrem Beschluss, im Landesentwicklungsplan die Zielbestimmung „4-3 Ziel Klimaschutzplan“ aufzugeben, einen ersten wichtigen Schritt getan. Dies ist zu begrüßen. Die mit dem Wegfall dieser Regelung verfolgte Aufhebung der Verknüpfung von Klimaschutzplanung und Raumordnungsplanung entfaltet aber nur dann ihre Wirkung, wenn sie auch für § 12 LPlG zum Tragen kommt.

#### **7. Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf der Landesregierung enthaltene Neuregelung für Zielabweichungsverfahren bei Regionalplänen (§ 16)?**

Der Wegfall der bisherigen Absätze 1 und 2 folgt der dargestellten Systematik des neuen Gesetzes, Doppelregelungen mit dem ROG zu vermeiden. Die Voraussetzung, unter denen ein Zielabweichungsverfahren durchgeführt werden kann bzw. wer antragsbefugt für ein solches Verfahren ist, ist in § 6 Abs. 2 ROG geregelt.

Die Ausgestaltung des Zielabweichungsverfahrens soll aber – wie bisher – abweichend vom Aufstellungsverfahren nach dem ROG erfolgen. Das Verfahren für die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens beim Landesentwicklungsplan wird in einem neuen Abs. 2 geregelt, das Verfahren bei Regionalplänen in einem neuen Abs. 3.

Hinsichtlich des Zielabweichungsverfahrens bei den Regionalplänen ist jedoch aus kommunaler Sicht eine gravierende Verschlechterung geplant.

Zunächst wird begrüßt, dass in Abs. 3 Satz 2 – anders als noch im Referentenentwurf – die bestehende Rechtslage beibehalten werden soll, wonach die Regionalplanungsbehörde im Benehmen mit den fachlich betroffenen öffentlichen Stellen und im Einvernehmen mit der Belegenheitsgemeinde und dem regionalen Planungsträger entscheidet.

Jedoch wird in Abs. 3 Satz 3 ein neues, eigenständiges Zielabweichungsverfahren für bauliche Anlagen des Bundes oder des Landes mit besonderer öffentlicher Zweckbestimmung nach § 37 BauGB geschaffen. Eine ähnliche Regelung war im Referentenentwurf noch als eigenständiger § 16a angedacht. Im Unterschied zu § 16 Abs. 3 Satz 2 ist aber lediglich vorgesehen, dass bei der Belegenheitsgemeinde und dem regionalen Planungsträger das Benehmen erforderlich ist. Dies bedeutet, dass die Regionalplanungsbehörde auch gegen den Willen des Regionalrates oder der von der Zielabweichung betroffenen Gemeinde ein Vorhaben bzw. einen Vorhabenträger von der Einhaltung der raumordnerischen Ziele, mit denen das Vorhaben nicht im Einklang steht, befreien kann. Dies lehnen wir ab.

Zwar ist in § 6 Abs. 2 ROG geregelt, dass die Abweichung von Zielen der Raumordnung nur dann zulässig ist, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Gleichwohl kann die Neuregelung dazu führen, dass z. B. im Rahmen eines fachlichen Zulassungsverfahrens ein Vorhaben im Außenbereich ermöglicht wird, das der kommunalen Planung widerspricht. Ziele der Raumordnung werden im Rahmen eines breit angelegten Verfahrens unter Beteiligung der öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit aufgestellt, das eine umfassende Abwägung ermöglicht. Wenn dem gegenüber im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens die Belegenheitsgemeinde nur angehört wird und es anschließend zu einer reinen Behördenentscheidung kommt, ist zu befürchten, dass kommunale Interessen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die Kommune, auf deren Hoheitsgebiet ein Vorhaben (denkbar wären z.B. Justizvollzugsanstalten, Forensische Kliniken, aber auch Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern) zugelassen werden soll, das den dort geltenden Zielen der Raumordnung widerspricht, muss sicherstellen können, dass nicht kommunale Planungen und Entwicklungsziele, die im Übrigen den Zielen der Raumordnung entsprechen, verhindert werden. Daher plädieren wir dafür, wie in § 16 Abs. 3 Satz 2 eine Einvernehmensregelung vorzusehen.

### **C. Weitere Anmerkungen**

§ 32 Abs. 1 LPIG soll dahingehend geändert werden, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Raumordnungsverfahren nur noch für Vorhaben durchgeführt wird, für die eine UVP-Pflicht besteht. Damit sollen solche Vorhaben ausgeschlossen werden, für die zunächst nur eine Vorprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) erfolgt. Ziel dieser Vorprüfung ist es zu klären, ob eine UVP durchzuführen ist. Auf dieses Instrument der wirksamen Umweltvorsorge sollte nicht verzichtet werden. Denn im Rahmen der Vorprüfung kann frühzeitig geklärt werden, ob ein Vorhaben negati-

ve Auswirkungen auf die Umwelt haben kann oder nicht. Im Übrigen ist fraglich, ob der Landesgesetzgeber EU-konform von § 16 Abs. 1 UVPG abweichen kann.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen würden.

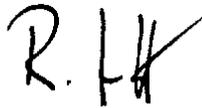
Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Hilmar von Lojewski  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen