



„Änderung des Landesplanungsgesetzes“

Stellungnahme zu

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 16/9809

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drs. 16/9805

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

Der Grundansatz der Deregulierung und Vermeidung von Doppelformulierungen des Gesetzentwurfes der Landesregierung ist im Sinne einer Steigerung der Rechtsklarheit und –bestimmtheit des LPIG NRW zu begrüßen. Damit verbunden ist eine Verbesserung der Kohärenz des Raumordnungsrechts. Nicht immer geht damit freilich ein besserer Vollzug des Rechts einher. Es kann für den Rechtsanwender u.a. unter Transparenzgesichtspunkten – jedenfalls auch – hilfreich sein, sämtliche anwendbaren Vorschriften in einem Gesetz zu finden. Allerdings ist es für den Rechtsanwender des LPIG NRW bereits de lege lata erforderlich, stets den Text des ROG

sozusagen „mitzulesen“. Denn das als Vollregelung 2008 erlassene ROG gilt unmittelbar für die Länder, es sei denn, sie weichen vom ROG ab. Insofern stellen Streichungen von Doppelungen einen Mehrwert für die Vollzugsfreundlichkeit dar.

Besonders zu begrüßen ist die Aufhebung des ausgelaufenen Landesentwicklungsprogramms. Die Aufhebung dient der Rechtsklarheit. Diesem Zweck trägt auch die Anordnung, dass die besonderen Vorschriften für Raumordnungspläne nunmehr ausschließlich auf den Landesentwicklungsplan und die Regionalpläne und nicht mehr auf das Landesentwicklungsprogramm Anwendung finden, Rechnung. Zwar ist es dem nordrhein-westfälischen Gesetzgeber aufgrund des uneingeschränkten Abweichungsrechts der Länder (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG)¹ verfassungsrechtlich nicht verwehrt, zusätzlich zu den Bundesvorgaben, die zwei Plantypen für die Landesentwicklung vorsehen, einen weiteren Planungstypus beizubehalten. Da insbesondere das Landesentwicklungsprogramm in der Vergangenheit zu Rechtsunsicherheit geführt hat,² erscheint es indes sachgerecht, nunmehr dem im ROG vorgezeichneten System, d.h. der aus Landesentwicklungsplan und Regionalplänen bestehenden zweistufigen Landesraumordnung, zu folgen.

§ 1 Abs. 1 LPIG NRW-E unterscheidet zwischen Vorschriften, die das ROG ergänzen (S. 1) und solchen, die vom ROG abweichen (S. 2). § 1 Abs. 1 S. 2 LPIG NRW-E benennt explizit die Abweichungsnormen.³ Die Bezeichnung der vom ROG abweichenden Vorschriften trägt dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit Rechnung.⁴ Grundsätzlich hat die Nennung abweichender Normen im Gesetzestext allerdings lediglich deklaratorische und keine konstitutive Wirkung.⁵ Maßgeblich für die Einordnung einer abweichenden Norm ist der Verfassungstext. Da dieser indes keine abweichungsfesten Kerne für die Raumordnung enthält und mithin das Abweichungsrecht des

¹ Hierfür streiten Wortlaut und Systematik, vgl. ebenfalls *Erbguth*, Zur Föderalismusreform im Bereich Umwelt, insbesondere Raumordnung, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), *Europa im Wandel*, 2008, S. 35 (47 ff.); *ders.*, NVwZ 2007, 985 (990); *Degenhart*, NVwZ 2006, 1209 (1213); *Schulze-Fielitz*, NVwZ 2007, 249 (258). A. A. *Spannowsky*, UPR 2007, 41 (47); *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2010, § 1 Rn. 13 f., *Kment*, NuR 2006, 217 (220 f.), die aufgrund der Entstehungsgeschichte (vgl. BR-Drs. 563/08, S. 43) ein Abweichungsrecht der Länder nur für die „Landesraumordnung“ für zulässig erachten; *Battis/Kersten*, DVBl. 2007, 152 wollen das Abweichungsrecht von einer funktionalen Zuordnung der Aufgabenverantwortung des Bundes und der Länder bestimmen, was zu einer weiteren Einschränkung des Abweichungsrechts führen kann.

² Vgl. *Hoppe*, DVBl. 2007, 144 (150).

³ §§ 13 Abs. 2, 32 Abs. 2 Satz 5 LPIG NRW-E.

⁴ Vgl. *Petschulat*, NuR 2015, 316 (318), der darüber hinaus aus Art. 20 Abs. 3 GG eine Kennzeichnungspflicht der Länder ableitet.

⁵ Ebenda, 319; *Fischer-Hüftle*, NuR 2007, 78 (80).

Landesgesetzgebers nicht beschränkt, entfaltet die Nennung hier ausnahmsweise eine konstitutive Wirkung.

Bezüglich der das ROG ergänzenden Vorschriften des LPIG NRW-E ist zu differenzieren zwischen Normen, bei denen eine Ergänzung einer konkreten ROG-Vorschrift angeordnet wird (z.B. § 3 Nr. 2 LPIG NRW-E), und solchen, die ihre Ergänzungswirkung zum (gesamten) ROG entfalten (z.B. § 3 Nr. 3 LPIG NRW-E). Wenn inhaltlich Bezug auf das gesamte ROG genommen wird, kann dies zur Konsequenz haben, dass der Landesgesetzgeber hiermit auch auf die zum ROG ergangene Rechtsprechung Bezug nimmt und quasi in das Landesrecht inkorporiert. Dies könnte zu Wertungswidersprüchen und Rechtsunsicherheit führen, wenngleich hierfür bislang keine Beispiele genannt werden können. Falls dieses vermieden werden soll, sollten lediglich normbezogene Ergänzungen erfolgen. So könnte etwa für §§ 3 Nr. 2, 4 Abs. 2 S. 2, 5 LPLG NRW-E eine Ergänzung zu § 4 Abs. 1 S. 1 ROG oder bei § 13 Abs. 1 LPLG NRW-E eine Ergänzung zu § 10 ROG normiert werden, statt eine (weite) Ergänzung „zum Raumordnungsgesetz“ zu formulieren. Außerdem sollte vermieden werden, zum einen eine Ergänzung „zum Raumordnungsgesetz“ und zum anderen eine Ergänzung „zum Raumordnungsrecht“ (so in § 15 S. 1 LPIG NRW-E) zu normieren. Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden, ist es ratsam, durchgängig eine Ergänzung zum Raumordnungsgesetz anzuordnen. Anwendungsfreundlicher und präziser wäre auch hier eine spezifische Ergänzung des § 12 ROG in den Normtext aufzunehmen.

Ferner ist fraglich, ob es sich bei § 28 Abs. 1 LPIG NRW-E um einen Abbau an Verfahrensrechten handelt, da S. 2-4 des § 28 Abs. 1 LPIG NRW durch den Satz „§ 19 Absatz 2 gilt entsprechend.“ ersetzt wird. § 19 Abs. 2 LPIG NRW-E ordnet indes nicht die Pflicht zur Zugänglichmachung der Angaben des Bergbautreibenden zur Umweltverträglichkeitsprüfung, zur Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Sozialverträglichkeit an.

Redaktionell ist schließlich anzumerken, dass der letzte Satz von § 13 Abs. 1 LPIG NRW-E unvollständig ist. Es fehlt wohl der Satzteil: „während der Auslegungsfrist abgegeben werden können“.

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

§ 12 Abs. 2 LPIG NRW schreibt vor, dass, „sofern nicht ausdrücklich anders festgelegt, (...) Vorranggebiete zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten [haben]“. Er normiert ein Regel-Ausnahme-Verhältnis für die Festlegung von Vorranggebieten: Hat der Plangeber ausnahmsweise keine weiteren Festlegungen getroffen, bewirkt die Festlegung eines Vorranggebiets grundsätzlich, dass die gesetzlich angeordnete gleichzeitige Eignungswirkung die vorrangige Nutzung im übrigen Plangebiet ausschließt.

Die Aufhebung des § 12 Abs. 2 LPIG NRW führt zur Beseitigung dieses Regel-Ausnahme-Verhältnisses und erweitert geringfügig die Planungsfreiheit der Träger der Raumplanung. Da Vorranggebiete nicht mehr kraft Gesetzes mit einer Eignungswirkung und folglich mit einer außergebietlichen Ausschlusswirkung versehen sind, obliegt es nun der Entscheidung der Planungsträger, eine Konzentrationszone festzulegen, während sie de lege lata bewusst von der gesetzlich festgelegten Eignungswirkung von Vorranggebieten abweichen müssten. Da eine Konzentrationszonenplanung den hohen Anforderungen des BVerwG jedenfalls für privilegierte Vorhaben im Außenbereich – z.B. Windenergieanlagen – entsprechen muss,⁶ die Festlegung von Konzentrationszonen Zielcharakter hat und insofern eine Letztabgewogenheit i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erfordert, kann das Entfallen der gesetzlich angeordneten Vorranggebiete mit Eignungswirkung in der Praxis dazu führen, dass die Träger der Raumplanung keine Konzentrationszonen mehr planen (z.B. für die Windenergienutzung). Sie würden damit die Entscheidung über die Konzentrationszonenplanung faktisch der Ebene der kommunalen Flächennutzungsplanung überlassen. Die Aufhebung des § 12 Abs. 2 LPIG NRW-E könnte somit als Signal des Landesgesetzgebers verstanden werden, zukünftig erst auf Ebene der kommunalen Flächennutzungsplanung eine Konzentrationszonenplanung für spezifische Nutzungen durchzuführen. Ein Zwang zur Konzentrationszonenplanung resultiert für die Kommunen hieraus indes nicht. Im Kern bleibt es dabei, dass auch die Träger der Regionalplanung Konzentrationszonen auf der Grundlage von § 8 Abs. 7 S. 2 ROG (Kopplung der Vorranggebiete mit einer Eignungswirkung)

⁶ BVerwG, NVwZ 2010, 1561 ff.; BVerwG, BauR 2010, 82 ff.; BVerwG, NVwZ 2008, 559 ff.; vgl. ausführlich *Scheidler*, *VerwArch* 2012, 587 ff.

für raumbedeutsame Vorhaben festlegen können. Zu einer substantiellen Rechtsänderung führt die Streichung von § 12 Abs. 2 LPlG NRW-E mithin nicht.

Im Vergleich dazu hat Baden-Württemberg in § 11 Abs. 7 S. 1 LplG normiert: „Der Regionalplan kann die Festlegungen nach Absatz 3 Satz 2 Nr. 3, 5, 6, 10, 11 und 12 in der Form von Vorranggebieten, Vorbehaltsgebieten sowie Ausschlussgebieten treffen; *abweichend hiervon können Standorte für regional bedeutsame Windkraftanlagen nach Absatz 3 Satz 2 Nummer 11 nur als Vorranggebiete festgelegt werden.* (Hervorhebung durch die Autorin)“. Diese Regelung hat zur Konsequenz, dass den Trägern der Regionalplanung eine Konzentrationszonenplanung für raumbedeutsame Windenergieanlagen verwehrt ist. Sie erhöht (faktisch) den Druck auf die kommunale Flächennutzungsplanung, die nunmehr entscheiden muss, ob sie auf ihrem Gebiet Konzentrationszonen für Windenergienutzung festlegen will.⁷

Insgesamt bedeutet die Streichung von § 12 Abs. 2 LPlG NRW, dass die Träger der Raumplanung und nicht der Landesgesetzgeber entscheiden, ob eine Vorranggebietsfestlegung oder eine Vorrang- und Eignungsgebietsfestlegung für raumbedeutsame Vorhaben sinnvoll und angemessen ist. Dies erscheint sachgerecht, da etwa der Regionalplanungsträger regelmäßig (besser als der Landesgesetzgeber) in der Lage sein dürfte, einzuschätzen, ob Gemeinden innerhalb des Regionalplanungsgebiets mit eröffneten Spielräumen sachgerecht umgehen können oder ob hier Grenzen gesetzt werden müssen.

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)?

Grundsätzlich dienen eine verpflichtende elektronische Auslegung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen und die generelle Öffentlichkeitsbeteiligung bei Raumordnungsverfahren der Transparenz von Planaufstellungs- und Raumordnungsverfahren. Sie entsprechen damit einem generellen Trend zu größerer Transparenz von Verwaltungsverfahren – insbesondere in jüngeren Gesetzen des Fachplanungsrechts – und ergänzen insoweit das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht. Letzteres hat zwar in den vergangenen Jahren eine erhebliche Entwicklung hin zu einer elektronischen Kommunikation zwischen Behörden und Bürgern erfahren.

⁷ Vgl. insoweit das gleichlautende Ziel 10.2.2. des nordrhein-westfälischen LEP-Entwurfs.

Eine generelle Pflicht zur elektronischen Auslegung von Entwurf und Begründung von Fachplänen, etwa im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (§§ 72 ff. VwVfG), fehlt indes. Lediglich das 2011 in Kraft getretene Netzausbaubeschleunigungsgesetz sieht in § 22 Abs. 4 S. 1 vor, dass der „Plan (...) zeitgleich mit der Auslegung für die Dauer von einem Monat im Internet zu veröffentlichen [ist].“ Ferner normieren zahlreiche Landesplanungsgesetze die fakultative Möglichkeit der internetbasierten Auslegung der Planungsunterlagen.⁸ Das ROG eröffnet in § 18 Nr. 4 lediglich die Möglichkeit, im Rahmen der Bundesraumordnung „elektronische Informationstechnologien ergänzend“ zu nutzen. Der nordrhein-westfälische LPlG-Entwurf geht über diese Ansätze hinaus und folgt dem NABEG, indem er eine Pflicht zur elektronischen Auslegung der Planunterlagen normiert. Soweit ersichtlich folgt Nordrhein-Westfalen damit dem Vorbild Bayerns⁹ und Baden-Württembergs¹⁰, die bereits de lege lata eine Pflicht zum Einstellen des Plans in das Internet vorsehen. Eben solches gilt für die Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Raumordnungsverfahren, die Bayern in § 25 Abs. 5 LplG und Baden-Württemberg in § 19 Abs. 5 LplG vorschreiben.

In der Praxis sind internetbasierte Öffentlichkeitsbeteiligungen sowie eine Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren bereits durchgeführt worden,¹¹ obwohl hierzu überwiegend keine rechtliche Verpflichtung bestand.¹² Wissenschaftliche (Begleit-)Untersuchungen zeigen, dass eine internetbasierte Öffentlichkeitsbeteiligung zur Effizienz- und Rationalisierungssteigerung sowie zu einer stärkeren Akzeptanz der (nachfolgenden) Planungsentscheidungen beitragen kann.¹³ Insbesondere können Probleme frühzeitig erkannt werden, die internetbasierte Beteiligung kann zu einer Vereinfachung und Systematisierung der Bearbeitung und Auswer-

⁸ Vgl. § 17 Abs. 7 S. 2 LPlG RP („können“); § 3 Abs. 3 S. 2 NROG („sollen“).

⁹ § 16 Abs. 2 S. 3 LplG Bay.

¹⁰ § 12 Abs. 3 S. 3 LplG BW.

¹¹ *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et. al.*, Spezifikationsbericht: „Internetgestützte Beteiligungsmaßnahmen in formellen Planungsprozessen“, 2006, Albrecht/Kohlrausch/Kubicek/Lippa/Märker/Trénel/Vorwerk/Westholm/Wiedwald, E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government, 2008, S. 35 ff.

¹² Seit 2004 ist Städten und Gemeinden nach § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, „...bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung [...] ergänzend elektronische Informationstechnologien“ zu nutzen.

¹³ *Albrecht/Kohlrausch/Ku-bicek/Lippa/Märker/Trénel/Vorwerk/Westholm/Wiedwald*, E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government, 2008, S. 133 ff.

tung von Stellungnahmen führen, Printexemplare der Planungsunterlagen können eingespart werden und insgesamt konnten Anfragen schneller und besser beantwortet werden.¹⁴

Sowohl die internetbasierte Auslage der Unterlagen im Aufstellungsverfahren für einen Raumordnungsplan als auch die Einführung der Öffentlichkeitsbeteiligung für Raumordnungsverfahren dienen der Transparenzsteigerung, der Rechtssicherheit durch eine verbesserte Sachverhaltsaufklärung sowie der Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit. Weiterhin können mit der elektronischen Veröffentlichung der Planunterlagen ein erweiterter Kreis der Öffentlichkeit durch Entkopplung der Zeit- und Ortsgebundenheit angesprochen sowie psychologische Zugangsschwellen gesenkt werden. Ferner können behördlicherseits Zeit und Kosten gespart werden. Voraussetzung für die Erreichung dieser Ziele ist nicht nur die gesetzliche Pflicht zur elektronischen Auslage der Unterlagen, sondern auch eine ausreichende und angemessene Bereitstellung von Informationen.¹⁵

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

Neben den soeben angesprochenen Erweiterungen von Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnung könnte im Sinne einer Steigerung der Akzeptanz raumordnerischer Entscheidungen eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung angedacht werden.¹⁶ Eine solche kennt bereits das Städtebaurecht für die Bauleitplanung (vgl. § 3 BauGB) sowie § 2 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg für UVP- oder planfeststellungsbedürftige Vorhaben. Die Erfahrungen im Bereich der Bauleitplanung sind bislang wohl eher positiv.¹⁷ Eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Zulassung von Großvorhaben wurde auch im Zuge von Stuttgart 21 in § 25 durch Einfügung eines Abs. 3 VwVfG integriert. Das Fehlen einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung wird überwiegend als eine wesentliche Ursache für die Proteste gegen den

¹⁴ Vgl. *Schulze/Köhler*, Internetgestützte Partizipation in der Verkehrsplanung - Beteiligung und Planungsoptimierung; abrufbar unter: http://www.corp.at/archive/corp2007_SCHULZEWOLF2.pdf (Stand: Dezember 2015).

¹⁵ Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main et. al., Spezifikationsbericht: „Internetgestützte Beteiligungsmaßnahmen in formellen Planungsprozessen“, 2006, S. 25 f.

¹⁶ Vgl. etwa VDI, Großprojekte im Dialog planen – Richtlinie VDI 7000 zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, 2014, abrufbar unter:

<http://www.bdp-net.de/sites/default/files/VDI%20Handlungsempfehlung%20zur%20VDI%207000.pdf> (Stand: Dezember 2015).

¹⁷ Für die Fernstraßenplanung vgl. *Schulze/Köhler* (Fn. 14).

Stuttgarter Bahnhofsneubau gesehen.¹⁸ Da die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. § 25 Abs. 3 VwVfG im Ermessen des Vorhabenträgers liegt, ändert sich an der geltenden Rechtslage nur wenig, außer dass die Behörde auf eine vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken soll. Ob durch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung Planungsverfahren verzögert werden, ist bislang nicht erwiesen. Vielmehr ist wohl vom Gegenteil auszugehen.¹⁹

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

Der regionale Flächennutzungsplan wird seitens des LPIG NRW als Instrument einer verbindenden und integrativen Regional- und Flächennutzungsplanung nicht mehr vorgesehen. Ein regionaler Flächennutzungsplan kann aber gleichwohl als Instrument nach Maßgabe von § 8 Abs. 4 ROG von den Trägern der Raumplanung gewählt werden. In Nordrhein-Westfalen haben bislang lediglich die Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim a.d.R. und Oberhausen als Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ einen regionalen Flächennutzungsplan für ihr Plangebiet erlassen. Um keine faktische Veränderungssperre für die Planungsgemeinschaft bis zur Aufstellung des Regionalplans des Regionalverbands Ruhr durch § 39 Abs. 4 LPIG zu erzeugen, erscheint eine Streichung des letzten Hs. sachgerecht.

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

Der Gesetzentwurf der CDU sieht die vollständige Streichung der 2013 durch Art. 2 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen²⁰ erfolgten Änderungen des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes vor.

Die Änderungen betreffen im Einzelnen:

- a) § 12 Abs. 3 LPIG, in dem die Begriffe „Konzepte (z.B. Klimaschutzkonzepte)“ entfallen sollen,
- b) den 2013 eingefügten Absatz 6 des § 12 LPIG, der vollständig entfallen soll,
- c) den 2013 eingefügten Absatz 7, der ebenfalls vollständig entfallen soll.

¹⁸ Statt vieler vgl. *Seibert-Fohr*, Verwaltungsarchiv 2013, S. 316 m.w.N. in Fn. 30.

¹⁹ Vgl. *Schulze/Köhler*, Internetgestützte Partizipation in der Verkehrsplanung – Beteiligung und Planungsoptimierung; abrufbar unter: http://www.corp.at/archive/corp2007_SCHULZEWOLF2.pdf (Stand: Dezember 2015).

²⁰ GV. NRW. V. 6.2.2013, S. 29.

a) Änderung des § 12 Abs. 3 LPIG NRW

Nach § 12 Abs. 3 LPIG NRW sind bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen Fachbeiträge und Konzepte (z.B. Klimaschutzkonzepte) zu berücksichtigen. Fachbeiträge i.S.v. § 12 Abs. 3 LPIG sind etwa:

- Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege (LANUV NRW)²¹
- Forstlicher Fachbeitrag (Landesbetrieb Wald und Holz NRW)^{22, 23}

Der Begriff des Fachbeitrags ist dem KlimaSchG NRW fremd. Stattdessen verpflichtet § 5 Abs. 1 S. 2 KlimaSchG NRW öffentliche Stellen i.S.v. § 2 Abs. 2 KlimaSchG NRW – mit Ausnahme von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie juristischen Personen des Privatrechts, auf die Gemeinden einen beherrschenden Einfluss ausüben – zur Aufstellung von Klimaschutzkonzepten. Die Verpflichtungen aus § 5 KlimaSchG NRW können mittels Rechtsverordnungen der Landesregierung rechtsverbindlich konkretisiert werden (§ 5 Abs. 1 S. 3 KlimaSchG NRW).

Die Streichung von „Konzepte (z.B. Klimaschutzkonzepte)“ hat zur Folge, dass Klimaschutzkonzepte i.S.v. § 5 Abs. 1 S. 2 KlimaSchG NRW nicht rechtlich verpflichtend bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen sind. Freilich ist nicht ausgeschlossen, den Begriff des Fachbeitrags weit zu verstehen und hierunter auch Klimaschutzkonzepte i.S.v. § 5 Abs. 1 S. 2 KlimaSchG NRW zu fassen. Allerdings ist de lege lata klargestellt, dass die Klimaschutzkonzepte in der Raumordnung zu berücksichtigen sind, ohne dass es einer Interpretation des Begriffs „Fachbeitrag“ bedarf. Eine Streichung der Begriffe „Konzepte (z.B. Klimaschutzkonzepte)“ in § 12 Abs. 3 KlimaSchG NRW schwächt den Querschnittscharakter der Klimaschutzplanung. Die räumliche Ebene könnte insoweit die klimaschutzrelevanten Konzepte der anderen öffentlichen Stellen gem. § 5 Abs. 1 S. 2 KlimaSchG NRW bis zu ihrer Verbindlicherklärung ignorieren. Die Wahrscheinlichkeit der Erreichung der Klimaszustziele²⁴ wäre hierdurch gemindert.

²¹ Vgl. § 15a Abs. 2 LG NRW

²² Vgl. § 8 LFoG NRW.

²³ Regelmäßig werden auch landwirtschaftliche, wasserwirtschaftliche und Bodenschutz-Fachbeiträge erstellt.

²⁴ Nach § 3 Abs. 1 KlimaSchG NRW soll die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 % und bis zum Jahr 2050 um mindestens 80 % im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 verringert werden.

b) Ersatzlose Streichung des § 12 Abs. 6 LPIG NRW

§ 12 Abs. 6 LPIG NRW enthält zwei Sätze: Satz 1 gebietet, in den Raumordnungsplänen die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen. Ein Entfallen der Pflicht zur Festlegung der räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung (§ 12 Abs. 6 S. 1 LPIG NRW) hat keine unmittelbaren Konsequenzen. Bereits soll der Klimaschutz als Grundsatz der Raumordnung gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG berücksichtigt werden. Dies kann durch Festlegungen zum Schutz vor Klimawandel und zur Anpassung an den Klimawandel geschehen.

Schwerer wiegt indes die Streichung von § 12 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW. Nach Satz 2 können die Klimaschutzziele des § 3 KlimaSchG NRW als raumbezogene Ziele und als Grundsätze umgesetzt werden und/oder als Konkretisierungsaufträge an nachgeordnete Planungsebenen adressiert werden. § 12 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW enthält eine unmittelbare Umsetzungsverpflichtung der Klimaschutzziele („Ob“) durch die Raumplanung in den in der Vorschrift aufgezeigten Varianten („Wie“). In der Zusammenschau mit Satz 1 des § 12 Abs. 6 LPIG NRW zielt eine raumordnerische Umsetzung auf die Berücksichtigung der Klimaschutzziele in Raumordnungsplänen.²⁵ Danach sind gem. § 12 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW die Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KlimaSchG NRW seit dem 7. Februar 2013 auch im Rahmen von Landesentwicklungs- und Regionalplänen zu berücksichtigen. Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Klimaschutzziele erst nach Erstellung des Klimaschutzplans kann aus § 12 Abs. 6 LPIG NRW nicht abgeleitet werden.²⁶ Entfällt diese Verpflichtung, entfällt jedenfalls die explizite Pflicht der Träger der Landes- und Regionalplanung, die Klimaschutzziele als geltendes Landesrecht zu berücksichtigen. Eine derartige Bindungswirkung der Klimaschutzziele für die Landesplanung lässt sich zwar auch § 4 Abs. 1 KlimaSchG NRW entnehmen, der die Landesregierung als Trägerin der Landesplanung adressiert. Die Träger der Regionalplanung zählen zu den in § 2 Abs. 2 KlimaSchG NRW genannten öffentlichen Stellen

²⁵ Vgl. Legaldefinition in § 2 Abs. 1 LPIG NRW.

²⁶ Für ein gleichrangiges Verhältnis von Klimaschutzplan und Raumordnung und gegen ein zeitlich oder inhaltlich gestuftes Rangverhältnis spricht auch die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/127, S. 18). Danach geht der Gesetzgeber davon aus, dass „zur Erreichung der landesweiten Klimaschutzziele (...) die Landesregierung vor allem den Klimaschutzplan und die Raumordnung nutzen [soll], wo insbesondere auf Basis von landesweiten Analysen Potenziale und Beiträge der klimarelevanten Sektoren sowie der Regionalplanungsgebiete im Klimaschutzplan ermittelt werden und diese soweit raumbedeutsam, in die Landes- und Regionalplanung Eingang finden“.

und sind mithin vom Anwendungsbefehl des § 1 S. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 KlimaSchG NRW erfasst.²⁷ Dergestalt stärkt und konkretisiert § 12 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW diesen unmittelbaren Auftrag zur Umsetzung der Klimaschutzziele durch Raumordnungspläne. Eine Streichung könnte zu Rechtsunsicherheit führen und Anwendungsdefizite auslösen. Wenn eine unvermissverständliche Umsetzungsverpflichtung der Klimaschutzziele durch die Raumplanung beabsichtigt wird, sollte § 12 Abs 6 S. 2 LPIG NRW beibehalten werden.

Die in der Begründung des Gesetzentwurfs der CDU²⁸ geäußerten Zweifel bezüglich der Vereinbarkeit von § 12 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW mit dem Bundesrecht, greifen bei der jetzigen Formulierung des § 12 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW nicht durch. Die Klimaschutzziele binden die Regionalplanung und schränken sie insoweit – auch im Rahmen der Abwägung (§ 7 Abs. 2 ROG) – zwar ein.²⁹ Sie benötigen ferner in zeitlicher, räumlicher und in Bezug auf einzelne Handlungsfelder weitere Detailschärfe und bedürfen insoweit auch einer Konkretisierung durch die Landes- und Regionalplanung. Eine Abwägung mit widerstreitenden Belangen macht sie keinesfalls überflüssig.³⁰ Insofern sind die Klimaschutzziele keine letztabgewogenen Ziele der Raumordnung, sondern sie quantifizieren den Belang Klimaschutz, der bereits seitens des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG einzustellen ist, und im Rahmen des nach § 7 Abs. 2 ROG eröffneten raumordnerischen Gestaltungsspielraums Bedeutung entfaltet. In § 12 Abs. 6 LPIG NRW kommt klar zum Ausdruck, dass die Klimaschutzziele selbst keine Ziele der Raumordnung sind.³¹ Insoweit besteht für die Raumordnung in Bezug auf Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KlimaSchG NRW auch keine Beachtungspflicht i.S.v. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG, sondern lediglich eine Berücksichtigungs- und Konkretisierungspflicht. Diese findet ihre Grenze in Form von konkreten, einzelfallbezogenen Reduktionsverpflichtungen, die durch das KlimaSchG NRW selbst nicht mehr gedeckt werden, sondern eine

²⁷ So auch *Wickel*, DVBl. 2013, 77 (79).

²⁸ LT-Drs. 16/9805.

²⁹ Zutreffend *Grotefels*, Stellungnahme 15/1284 zum Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 15/2953 v. 10.10.2011), S. 8.

³⁰ Ob Klimaschutzziele indes die Funktion eines Planungsleitsatzes zukommt, bedarf weiterer Diskussion; vgl. dazu *Steinberg/Wickel/Müller*, Fachplanung, 4. Aufl., 2012, § 3 Rn. 11 ff. Die Formulierung als Soll-Vorschrift spricht wohl eher für ein Optimierungsgebot.

³¹ Zum Streit, ob Ziele der Raumordnung überhaupt gesetzlich verankert werden können vgl. *Wickel*, DVBl. 2013, S. 77 (81 m.w.N. in Fn. 37).

gesonderte gesetzliche Grundlage benötigen.³² Die Raumordnung wird nicht verpflichtet, Klimaschutzziele als endabgewogene Ziele der Raumordnung festzulegen. Wenn etwa die Landesentwicklungsplanung auf eine Umsetzung der unmittelbar geltenden Klimaschutzziele durch Grundsätze und Ziele der Raumordnung verzichtete, so verstieße dies gegen § 12 Abs. 6 LPIG NRW.

c) Ersatzlose Streichung von § 12 Abs. 7 LPIG NRW

Während § 12 Abs. 6 LPIG NRW die Pflicht zur Berücksichtigung der Klimaschutzziele für die Raumordnung normiert, postuliert § 12 Abs. 7 LPIG NRW eine Pflicht („müssen“), die gem. § 6 Abs. 6 KlimaSchG NRW für verbindlich erklärten Teile des Klimaschutzplans durch Raumordnungspläne umzusetzen, „soweit sie durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können“. Soweit ersichtlich ist bislang der Klimaschutzplan noch nicht durch den Landtag NRW beschlossen worden. Folglich können auch noch nicht Teile des Klimaschutzplans mittels Rechtsverordnung für verbindlich erklärt werden.

Ein Entfallen des § 12 Abs. 7 LPIG NRW hätte zur Konsequenz, dass die Raumordnung nicht zwingend die für verbindlich erklärten Teile des Klimaschutzplans durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung umzusetzen hat. Bei § 12 Abs. 7 LPIG NRW handelt es sich um eine Vorschrift – Gleiches gilt auch für § 12 Abs. 6 LPIG NRW –, die die Aufgaben der Raumordnung mit der Klimaschutzplanung verknüpft. Die Umsetzungspflicht ist indes relativiert durch den letzten Halbsatz: „soweit sie durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können“. Bestehen also Gründe für eine Nichtumsetzbarkeit von verbindlichen Teilen des Klimaschutzplans, so entfällt bereits de lege lata die Umsetzungsverpflichtung.

Ein Verstoß gegen §§ 4 und 5 ROG durch §§ 12 Abs. 3, 6 und 7 LPIG NRW ist nicht ersichtlich. §§ 12 Abs. 3, 6 und 7 LPIG NRW kommt eine Scharnierfunktion zu, indem sie die Bedeutung der Klimaschutzziele, des Klimaschutzplans und der Klimaschutzkonzepte für die Raumordnung klarstellen und damit eine Integration der Klimaschutzplanung im Rahmen der Raumordnung gewährleisten. Eine Unvereinbarkeit dieser Normen mit dem ROG könnte nur begründet werden, wenn die Klimaschutzziele, -konzepte und -pläne bereits endabgewogen und damit ledig-

³² Wickel, DVBl. 2013, S. 77 (79)

lich von der Raumordnung zu übernehmen wären. Das ist – wie ausgeführt – nicht zutreffend. Eine Streichung der § 12 Abs. 3, 6 und 7 LPlG NRW könnte die rechtlich und praktische Berücksichtigung der Klimaschutzziele, des Klimaschutzplans und der -konzepte erheblich schwächen. Ein Leerlaufen ist aber gleichwohl nicht zu befürchten, da die Klimaschutzziele unmittelbar auch für die Landesentwicklungs- und Regionalplanung gelten und Teile der Klimaschutzpläne und -konzepte für verbindlich erklärt werden können. Rechtssicherheit und -klarheit werden durch eine Streichung des § 12 Abs. 3, 6 und 7 LPlG NRW indes nicht befördert.

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

Die Neuregelung für Zielabweichungsverfahren bei Regionalplänen bewirkt, dass bei baulichen Anlagen des Bundes oder des Landes mit besonderer öffentlicher Zweckbestimmung i.S.d. § 37 BauGB lediglich das Benehmen, nicht aber – wie de lege lata – das Einvernehmen der Belegengemeinde hergestellt werden soll (§ 16 Abs. 3 S. 2 LPlG NRW-E). Generell wird aber gem. § 16 Abs. 3 S. 1 LPlG NRW am Einvernehmenserfordernis der Belegengemeinde für Zielabweichungen von Regionalplänen festgehalten. Während die Begründung hier nicht ausreichend präzise und differenziert formuliert ist, ist jedenfalls bundesrechtlich weder ein Einvernehmen oder ein Benehmen vorgeschrieben. Insoweit handelt es sich hier um eine Ergänzung des Bundesrechts. Grundsätzlich stellt auch eine Benehmensregelung als Minus gegenüber einer Einvernehmensregelung die Wahrung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 Verf NRW) sicher. Insoweit ein solch mittelbarer Eingriff in die kommunale Planungshoheit zu rechtfertigen ist, dürfte dies durch die vorgenommene Differenzierung zwischen generellen Zielabweichungen mit Einvernehmensregelung und besonderen, zugunsten baulicher Anlagen des Bundes oder des Landes durchgeführten Zielabweichungsverfahren (Benehmen) verfassungsrechtlich gelingen: Da nur im letzten Fall die Intensität der gemeindlichen Beteiligung herabgesetzt wird, beschränkt sich diese auf wenige Ausnahmefälle. In diesen ist die kommunale Planungshoheit ohnehin durch § 37 Abs. 1 und 2 BauGB zurückgenommen, nach denen ein fehlendes Einvernehmen überwunden werden kann bzw. die Erreichung des Einvernehmens erst gar nicht vorgesehen ist. Insoweit stellt § 16 Abs. 3 S. 2 LPlG-E NRW Kohärenz mit Bundesrecht her. Letztlich erfolgt durch die Regelung zur Ersatzpflicht aus § 37 Abs. 3 BauGB eine weitere Abmilderung des Eingriffs in die gemeindliche Planungshoheit.