
Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

STELLUNGNAHME

zum Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW

Drs. 16/9809 – Stand 22.09.2015

sowie

zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU - Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes (LPIG)

Drs. 16/9805 – Stand 23.09.2015

I. Vorbemerkungen

Die Landesregierung nimmt mit der vorliegenden Änderung des Landesplanungsgesetzes (LPIG-E) eine Novellierung des Planungsrechts in NRW vor. Hierbei sollen die Landesregelungen auch ins Verhältnis zum Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) gesetzt werden. In diesem Zusammenhang werden u.a. auch Doppelregelungen beseitigt sowie weitere Deregulierungen umgesetzt.

Diese Ziele werden ausdrücklich begrüßt. Sie dienen der Rechtsvereinheitlichung und Rechtsklarheit. Dabei sind Deregulierungen und Entlastungen von bürokratischen Vorgaben ein bedeutender Faktor für die Wirtschaft, um die Verfahren zu beschleunigen und Investitionssicherheit herzustellen.

Über diese Punkte hinaus, sollen auch Ergänzungen zum Bundesrecht sowie abweichende Regelungen hiervon getroffen werden. Solche Abweichungen werden grundsätzlich positiv bewertet, insofern mit ihnen weitere Erleichterungen einhergehen.

II. Fragenkatalog

Zu den Fragen nehmen wir hiermit wie folgt Stellung:

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

In Folge der Föderalismusreform von 2006 wirken die Regelungen des bundesrechtlichen ROG nunmehr unmittelbar. Dass dieser Umstand zur Deregulierung des LPIG genutzt werden soll, wird ausdrücklich begrüßt, da die Handhabbarkeit der Vorschriften insgesamt verbessert wird.

Eine Reduzierung von bürokratischen Vorgaben kann dazu beitragen, in den Unternehmen für Regulierung gebundene Ressourcen wieder freizusetzen und für die tatsächliche Wertschöpfung einzusetzen.

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

In der Streichung von § 12 II LPIG liegt daher eine angemessene Rückführung der Rechtslage auf das bundesrechtliche Niveau. Die automatische Kopplung bei den Gebietskategorien entfaltet zugleich innergebietlich eine Vorrang- und außergebietlich eine Ausschlusswirkung. Sie übt daher eine umfassendere Wirkung aus, als es bei jeder dieser Kategorien für sich allein der Fall ist.

Da zudem aufgrund der bundesrechtlichen Vorgabe in § 8 VII 2 ROG bei besonderem (und begründeten) Bedarf nach wie vor die Kopplung im Einzelfall möglich bleibt, wird der Wegfall der generellen Kopplung begrüßt.

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

Diese Frage wird in zwei separaten Abschnitten beantwortet.

a) Pflicht zur elektronischen Auslegung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen:

§ 13 I 1, 3 LPIG-E gilt „ergänzend“ zum ROG (hier § 10). Er geht aber nicht nur bei der Form, sondern auch bei den Fristen über dessen Vorgaben hinaus.

Nach dem Gesetzesentwurf ist der Entwurf des Raumordnungsplans nebst Begründung für die Dauer von mindestens zwei Monaten öffentlich auszulegen und ergänzend elektronisch zu veröffentlichen. Sofern eine Umweltprüfung durchgeführt wird, sind der Umweltbericht sowie weitere, nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen für die Dauer von „mindestens zwei Monaten“ auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sowie die Internetadresse sind „mindestens zwei Wochen vorher“ im jeweiligen Bekanntmachungsorgan zu veröffentlichen.

Das ROG sieht demgegenüber keine elektronische Veröffentlichung vor. Der Umweltbericht, nebst weiterer zweckdienlicher Unterlagen, ist „mindestens einen Monat“ öffentlich auszulegen, Ort und Dauer der Auslegung sind „mindestens eine Woche vorher“ öffentlich bekannt zu machen (vgl. § 10 I 2, 3 ROG).

Der Rückgriff auf eine elektronische Veröffentlichung ist zeitgemäß und wird grundsätzlich begrüßt. Dies gilt jedoch nur, sofern eine pragmatische und (rechts-)sichere Ausgestaltung erfolgt. Unklar ist hier z.B., ob sich die elektronische Veröffentlichung auf die reine Bereitstellung der Informationen auf einer Website beschränken soll, oder ob die entsprechenden Dokumente aktiv, eventuell auf Anfrage und möglicherweise auf eigene Kosten, an die interessierten Kreise verschickt werden müssen.

Unklar ist zudem, ob sich die ergänzende elektronische Veröffentlichung ebenfalls lediglich auf einen Zeitraum von zwei Monaten beschränken, oder ob die betreffenden Informationen dauerhaft zur Verfügung stehen sollen.

Die zeitliche Ausdehnung im LPLG-E wird die Verfahren weiter verzögern und schon insofern unter Investitionsgesichtspunkten nachteilig wirken. Andere Bundesländer beschränken sich in ihren jeweiligen Landesplanungsgesetzen hingegen auf die Übernahme der bundesrechtlichen Vorgabe (vgl. z.B. Art. 16 II 2, 1. HS Bayerisches LPIG, wobei gem. Art. 16 V 3 diese Frist sogar noch „angemessen verkürzt“ werden kann) oder sehen zumindest eine Präklusionswirkung vor (vgl. z.B. §§ 3 IV 1, 10 IV 2

Niedersächsisches ROG), was im regionalen Standortwettbewerb vorzugswürdig wirken dürfte.

Grundsätzlich fraglich ist daneben, wann eine bestimmte Unterlage „zweckdienlich“ ist. Eine entsprechende Präzisierung der Vorschrift ist anzustreben.

b) Generelle Öffentlichkeitsbeteiligung bei Raumordnungsverfahren (§ 32 II):

In § 32 LPlG wird das Raumordnungsverfahren behandelt. Derzeit ist gem. Abs. 2 normiert, dass die Regionalplanungsbehörde die zu beteiligenden öffentlichen Stellen zu einer Stellungnahme auffordert, in der sie Bedenken und Anregungen zu den Planungen und Maßnahmen vorbringen können. Gem. § 32 II 5 LPlG-E ist geplant, dabei abweichend von § 15 III ROG verbindlich und in jedem Raumordnungsverfahren auch die Öffentlichkeit zu beteiligen.

Diese Abweichung vom Bundesrecht lehnen wir ab. Sie steht im Gegensatz zum erklärten Ziel der Deregulierung und wirkt verfahrensverlängernd. Sie ist zudem auch entbehrlich, da das Raumordnungsverfahren nur die Raumverträglichkeit eines Vorhabens prüft und sonstige Genehmigungsvoraussetzungen beim eigentlichen Genehmigungsverfahren geprüft werden.

Zudem haben die zuständigen Regionalplanungsbehörden stets die Möglichkeit, von sich aus eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, sofern sie das für angezeigt halten. Dies entspricht auch der gängigen Praxis. Transparenz und Akzeptanz sind somit bereits durch die geltenden Bestimmungen mehr als hinreichend gewährleistet.

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

Wurde bereits in Frage 3, Abschnitt b) beantwortet.

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

Die Frage bezieht sich auf § 39 IV LPlG-E. Demnach soll die Planungsgemeinschaft zur Änderung, Ergänzung und Aufhebung des Regionalen Flächennutzungsplans auch über den 31. Dezember 2015 hinaus befugt bleiben, bis ein entsprechender Aufstellungsbeschluss eines Regionalplans für den Regionalverband Ruhr nach Nummer 1 gefasst wird.

Die Streichung dieser starren Übergangsfrist wird begrüßt. Aufgrund des zwischenzeitlichen Zeitablaufs ist absehbar, dass bis Ende 2015 ein entsprechender Aufstellungsbeschluss definitiv nicht mehr gefasst werden wird. Damit wären aber ab dem 01.01.2016 keine Änderungen und Ergänzungen am RFNP mehr möglich. Das wiederum würde zu einem Planungsstillstand führen, der auch von Seiten der Wirtschaft nicht hingenommen werden kann.

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

Der Gesetzentwurf der CDU sieht eine Rücknahme der durch das „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen“ vorgenommenen Änderungen in § 12 LPIG vor. Hierzu soll § 12 III umformuliert und teilweise gestrichen, § 12 VI und VII sollen ersatzlos gestrichen werden.

Dieser Ansatz wird begrüßt. Insbesondere ist auch die Streichung zur Zielerreichung notwendig. Denn der von der Landesregierung angekündigte, bloße, Verzicht auf die Umsetzung der Vorgaben des § 12 LPIG im LEP reicht insofern nicht aus. Gesetzlich gegebene Vorgaben müssten in den nachgeordneten Raumordnungsplänen weiterhin berücksichtigt werden. Sachlich sprechen gleich mehrere Gründe für eine Streichung.

In § 12 VI und VII LPIG wird bestimmt, dass die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen „sind“, bzw. dass die Raumordnungspläne auch diejenigen Festlegungen des Klimaschutzplans NRW „umsetzen müssen“, die gem. § 6 VI Klimaschutzgesetz NRW für verbindlich erklärt worden sind, soweit sie durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.

Der Klimaschutz wird hierdurch privilegiert. Tatsächlich können im Rahmen der Landesplanung der Klimaschutz und die Klimaanpassung aber nur ein Aspekt unter mehreren ranggleichen Belangen sein.

Anders als die fachlich-sektorale Fachplanung (z.B. für Wirtschaft, Abfallentsorgung, Verkehr...) sind Raumordnung und Landesplanung auf eine übergeordnete, überörtliche und umfassende räumliche Gesamtplanung gerichtet. Ihr Sinn und Zweck ist es, schon im Vorfeld die vielfältigen Nutzungsansprüche an den Raum zu koordinieren und zu harmonisieren. Durch die verbindliche Vorgabe, den Klimaschutz insoweit zu bevorzugen, wird die an sich auf der nachgeordneten Ebene der Fachplanung vorgesehene Abwägung jedoch vorgezogen und faktisch ausgehebelt. Hierin liegt, mit der

Entwurfsbegründung, ein Verstoß gegen das in § 4 und 5 ROG normierte Verhältnis von Fachplanung zu Raumordnung.

Das gleiche Ergebnis folgt auch aus den Grundsätzen der Raumordnung gem. § 2 ROG. In dieser Norm sind raumordnerische Leitsetzungen enthalten. Gem. § 4 ROG sind diese Grundsätze zu berücksichtigen. In § 2 II Nr. 1 – 8 ROG wird eine Vielzahl von Leitsetzungen aufgezählt. Hier findet sich auch der Klimaschutz. Konkret erwähnt wird er in Nr. 6, als ein, allerdings gleichberechtigtes und eben nicht automatisch verbindlich vorzuziehendes, Ziel neben anderen Zielen. Demnach ist u.a. den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes „Rechnung zu tragen“. Ebenso findet sich jedoch beispielsweise auch die Leitsetzung auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur (§ 2 II Nr. 4 ROG). All diese Ziele stehen gleichwertig nebeneinander und sind daher gleichberechtigt zu berücksichtigen. Die Priorisierung eines bestimmten Ziels ist insoweit ein Systembruch.

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

Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung soll zukünftig § 16 II LPIG entfallen. Dort wird die Antragsbefugnis zum Zielabweichungsverfahren geregelt. Damit würde auf den ersten Blick ein Instrument für die Betrachtung des Einzelfalls verloren gehen. Jedoch ist zu beachten, dass im Bundesrecht die entsprechende Vorgabe besteht und dazu eine nahezu wortgleiche Formulierung enthält, wie das geltende LPLG (vgl. § 6 II 2 ROG).

Die Streichung der Norm im Landesrecht dient damit in erster Linie der Rechtsvereinfachung.

III. Weitere Anmerkungen

§ 15 I 1 – Planerhaltung

Nach der Neuregelung soll es für die Rechtswirksamkeit des Regionalplans ergänzend zum Raumordnungsrecht (hier § 12) auch unbeachtlich sein, wenn er aus dem Landesentwicklungsplan entwickelt wurde, und sich dann dessen Unwirksamkeit aufgrund der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften herausstellt. Eine entsprechend vergleichbare Regelung gibt es im Baurecht (vgl. § 214 II Nr. 3 BauGB). § 214 BauGB wurde seinerzeit eingeführt, um

grundsätzliche Blockaden durch die Rüge irgendwann im Verfahren aufgelaufener Formmängel zu vermeiden.

Dieses Mehr an Planungssicherheit wird begrüßt.

§ 19 – Erarbeitung und Aufstellung der Regionalpläne

Hier soll nach dem Gesetzesentwurf in Abs. 2 eine einmonatige Frist zur Prüfung der Vollständigkeit des Antrags eingefügt werden. Eine derartige Regelung findet sich z.B. auch in § 7 der 9. BImSchV. Aufgrund ihrer zu erwartenden positiven Wirkungen für das Verfahren wird die Neuerung begrüßt.

Gleiches gilt sinngemäß für die neue Vorschrift nach § 19 VII LPIG-E. Demnach entscheidet der Träger der Regionalplanung darüber, ob und wenn, an welchem Verfahrensschritt er das Regionalplanverfahren oder –änderungsverfahren fortführt, um den Einwendungen abzuwehren und den Plan oder die Planänderung erneut anzuzeigen. Es muss gleichzeitig sichergestellt sein, dass es in diesem Fall nicht zwangsläufig erneut zu einem vollständigen Beteiligungsverfahren kommt, insbesondere wenn nur unwesentliche Planänderungen im Raume stehen.

§ 27 I 2 – Umweltverträglichkeit und Sozialverträglichkeit

Nach § 27 I LPIG in der gegenwärtigen und auch zukünftigen Fassung soll für UVP-pflichtige Braunkohlegewinnungsvorhaben die Umweltprüfung und die UVP in einem gemeinsamen Verfahren durchgeführt werden, dem Braunkohleplanverfahren.

Damit verbunden ist, dass wegen der bereits in diesem Braunkohleplanverfahren durchgeführten UVP dann im Rahmenbetriebsplanverfahren keine neue und zusätzliche UVP mehr durchzuführen ist.

In der gegenwärtigen Formulierung liegt jedoch ein potentieller Konfliktpunkt zum Bundesrecht vor. Nach § 52 Bundesberggesetz (Betriebspläne für die Errichtung und Führung des Betriebs), hier Abs. 2b, 2, bedarf es im bergrechtlichen Rahmenbetriebsplanverfahren nur dann keiner zusätzlichen UVP, wenn in dem betroffenen besonderen Verfahren, hier ist u.a. das Braunkohleplanverfahren gemeint, die Durchführung einer UVP gewährleistet ist. Diese müssen den Anforderungen „dieses Gesetzes“, also des BBergG entsprechen. Diese ausdrückliche Bezugnahme müsste daher, wie bislang schon, auch im neuen LPIG aufgenommen werden.

Wir schlagen daher vor, in § 27 I 2 LPIG-E diesen Satzteil zu erhalten: *„Dieses Verfahren muss den Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung nach Maßgabe des Bundesberggesetzes entsprechen.“*

§ 28 – Erarbeitung und Aufstellung

Die Norm betrifft die Erarbeitung des Braunkohleplanverfahrens.

Nach § 28 II 1 LPIG-E legen die an der Erarbeitung des Braunkohlenplans beteiligten Gemeinden den Entwurf des Plans mit Begründung und „sofern eine Umwelt-, eine Umweltverträglichkeits- und eine Sozialverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde“, diese und weitere zweckdienliche Unterlagen öffentlich aus. In der Erarbeitungsphase liegen diese Unterlagen jedoch noch nicht final vor, da die genannten Prüfungen noch gar nicht durchgeführt wurden. Hier ist allenfalls eine vorläufige UP / UVP / SVP möglich.

Aus gerade diesem Grund bestimmt der geltende § 28 III 1 LPIG, das die vom Bergbautreibenden für diese Prüfung zu erstellenden Unterlagen / Angaben offenzulegen sind.

Daher regen wir an, § 28 II 2 1 LPIG wie folgt umzuformulieren: *„Die an der Erarbeitung des Braunkohlenplans beteiligten Gemeinden legen den Entwurf des Plans mit Begründung, und sofern eine vorläufige Umwelt-, Umweltverträglichkeits- und eine Sozialverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde, diese und die hierzu gehörenden Angaben des Bergbautreibenden und weitere zweckdienliche Unterlagen öffentlich aus.“*

In § 28 VI LPIG wird geregelt, wer bei streitigen Fragen zwischen Braunkohlenausschuss und Regionalrat entscheidet. Jedoch wird die betreffende Stelle im Gesetzestext nicht ausdrücklich benannt. Aus Sicht der Wirtschaft ist es jedoch angezeigt, eine entsprechende Benennung durchzuführen. Sinnvoll wäre hier sowohl die Bestimmung des Braunkohlenausschusses als „Herr des Verfahrens“ als auch alternativ wie bisher die Bestimmung der Landesregierung.