

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/1843

Städtetag NW · Postfach 510620 · 5000 Köln 51

An die
Mitglieder des Ausschusses
für Umweltschutz und Raumordnung
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach

An die
Mitglieder des Ausschusses
für Städtebau und Wohnungswesen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

4000 Düsseldorf 1

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

Lindenallee 13-17
5000 Köln 51 (Marienburg)

29.07.1992/köh

Telefon (0221) 3771-0
Durchwahl 3771
Telex 8882617
Telefax (0221) 3771128
Btx 02213771

Stadtparkasse Köln
Konto 30202154
(BLZ 37050198)

Aktenzeichen:

69.05.71

Umdruck-Nr.:
F 6364

Novellierung des Landesplanungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

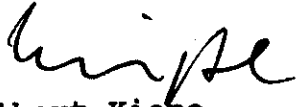
die Landesregierung hat am 21.05.1992 eine überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Landesplanungsgesetzes im Landtag eingebracht (Landtags-Dr. 11/3759). In dieser Neufassung sind die Vorschläge des Städtetages Nordrhein-Westfalen vom 11.06.1991 in den wesentlichen Punkten nicht berücksichtigt.

Am 24.06.1992 hat der Ausschuß für Kommunalpolitik des Landtags über den Gesetzentwurf beraten und ihm zu unserem Bedauern in der von der Landesregierung vorgelegten Fassung zugestimmt.

Am selben Tage hat sich auch der Landesvorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen erneut mit dem Gesetzentwurf befaßt und seine Auffassung bekräftigt, die in der beigefügten Stellungnahme wiedergegeben ist.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie sich bei den anstehenden Beratungen im Landtag unserer Argumentation anschließen würden, die im übrigen auch vom Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund vertreten wird.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung


Folkert Kiepe

Anlage

Lindenallee 13-17
5000 Köln 51 (Marienburg)

08.07.1992/köh

Telefon (0221) 3771-0
Durchwahl 3771- 2 77
Telex 8882617
Telefax (0221) 3771128
Btx 02213771

Stadtsparkasse Köln
Konto 30202154
(BLZ 37050198)

Aktenzeichen:
69.05.71

***Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen zur Novellierung
des Landesplanungsgesetzes***

I.

Die Landesregierung hat am 21.05.1992 eine überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Landesplanungsgesetzes im Landtag eingebracht (Landtags-Dr. 11/3759). In dieser Neufassung sind die Vorschläge des Städtetages NW aus der Stellungnahme vom 11.06.1991 in den wesentlichen Punkten nicht berücksichtigt.

Das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Verfahren hat einschneidende Bedeutung für das Verhältnis des Landes zu seinen Städten und Gemeinden. Mit der Verlagerung des Entscheidungsgewichtes in der Regionalplanung vom Bezirksplanungsrat auf die Behörde des Regierungspräsidenten und der Einführung einer unmittelbaren Bürgerbeteiligung in der Regionalplanung gegenüber dem Regierungspräsidenten tritt eine doppelte Wirkung ein:

- der Bezirksplanungsrat wird auf sehr allgemein gehaltene, Bürger und Öffentlichkeit kaum interessierende Aussagen reduziert. Die wichtige Konkretisierung von Planung auf regionaler Ebene liegt beim Regierungspräsidenten;
- der Regierungspräsident tritt in unmittelbare Beziehung zum einzelnen Bürger. Die mittlere Rolle der Gemeinde und ihres Rates als örtliche Volksvertretung zur Ermittlung der Auffassung der örtlichen Gemeinschaft zu einem überörtlichen Vorhaben wird gegenstandslos. Mit der Gemeinde zu reden, lohnt sich kaum noch. Partner ist der Regierungspräsident.

...

Das Rahmenrecht des Bundes - Raumordnungsgesetz - hätte auch zugelassen, die Durchführung von Raumordnungsverfahren insgesamt in die Hand des Bezirksplanungsrates zu geben. Die Landesregierung lehnt dies im wesentlichen mit dem Argument ab, dann würde eine allgemeine Bürgerbeteiligung in die Regionalplanung eingeführt, dies sei unerwünscht. Hier muß einerseits gefragt werden, ob die unmittelbare Bürgerbeteiligung beim Regierungspräsidenten denn besser aufgehoben wäre. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, daß die Landesregierung keine Bedenken hat, beim Braunkohlenausschuß - einem Sonderausschuß des Bezirksplanungsrates Köln - genau den von ihr für den Bezirksplanungsrat abgelehnten Weg zu gehen. Hier wird nämlich die Bürgerbeteiligung im Verfahren des Braunkohlenausschusses durchgeführt und unter deren Berücksichtigung vom Braunkohlenausschuß entschieden.

II.

Im einzelnen hat der Städtetag folgende Bedenken und Anregungen vorgetragen, die im Gesetzentwurf allesamt nicht berücksichtigt worden sind:

1. Landesplanungsbehörde (§ 2)

Der Referentenentwurf des Gesetzes sah vor, daß die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bezirksplanungsbehörden oder Stellen, die zur Beachtung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung verpflichtet sind, darüber entscheiden kann, ob bei behördlichen Maßnahmen, Planungen und Vorhaben von besonderer Bedeutung die Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachtet sind.

Der Städtetag NW hatte diese Gesetzesänderung abgelehnt, weil sie dazu führen kann, daß bei allen Meinungsverschiedenheiten, etwa zwischen zwei Gemeinden oder zwischen einer Gemeinde und einem Regierungspräsidenten, die Landesplanungsbehörde entscheiden könnte, ob die Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachtet sind. Der Städtetag hatte auf die abweichende Regelung des Baugesetzbuches verwiesen, wonach z. B. zunächst der Rat der planenden Gemeinde nach Beteiligung der widersprechenden Gemeinde entscheidet. Der Regierungspräsident prüft bei der Genehmigung die Rechtmäßigkeit. Bei Planfeststellungsverfahren trifft diese Entscheidung die Planfeststellungsbehörde. Der Städtetag NW hat vorgeschlagen, es bei dieser Regelung zu belassen.

Stattdessen hat die Landesregierung ihre Vorschrift durch Streichung des Wortes "kann" noch verschärft. Es heißt jetzt "Die Landesplanungsbehörde entscheidet ...". In der Begründung wird angegeben, die Landesregierung wolle damit vermeiden, daß durch falsche Entscheidungen über die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung negative Auswirkungen auf die durch diese Ziele manifestierte Gesamtentwicklung des Landes eintreten.

2. Bezirksplanungsbehörde (§ 3)

Der erste Entwurf sah vor, daß die Bezirksplanungsbehörde bei der Erarbeitung und Aufstellung der Gebietsentwicklungspläne mitzuwirken sowie Raumordnungsverfahren durchzuführen hat.

Der Städtetag NW wendete ein, daß es nicht Aufgabe der Bezirksplanungsbehörde sei, für die Berücksichtigung der Ergebnisse von Raumordnungsverfahren zu sorgen. Nach den Vorgaben des Bundesrechts (UVP-Gesetz, Raumordnungsgesetz) sei dies Aufgabe der für die Vorhabenzulassung zuständigen Behörde. Außerdem werde die vorgesehene Regelung das Verfahren komplizieren und beeinträchtigen.

Die Landesregierung teilt diese Bedenken nicht und beläßt es bei der ersten Fassung. Sie argumentiert, daß durch die Beteiligung der Bezirksplanungsbehörde an Raumordnungsverfahren überhaupt erst die Voraussetzung dafür geschaffen werde, daß die Bezirksplanungsbehörde ihrer Aufgabe nachkommen kann, für die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu sorgen.

3. Einhaltung der Landesplanung im Kreis (§ 4)

Der erste Entwurf sah vor, daß der Oberkreisdirektor als untere staatliche Verwaltungsbehörde dafür zu sorgen hat, daß die Ergebnisse von Raumordnungsverfahren berücksichtigt werden.

Auch hier hatte der Städtetag NW darauf hingewiesen, daß die Berücksichtigung der Ergebnisse von Raumordnungsverfahren Sache der für die Vorhabenzulassung zuständigen Behörde sei.

Der Hinweis wurde nicht beachtet; die Landesregierung sieht in ihrer Formulierung eine notwendige Folgeregelung zur Einführung des Raumordnungsverfahrens.

4. Aufgaben des Bezirksplanungsrates (§ 7)

Schon im ersten Entwurf wurde § 7 dahingehend geändert, daß der Bezirksplanungsrat zwar weiterhin die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen im Gebietsentwicklungsverfahren trifft, bestimmte Standortziele im Gebietsentwicklungsplan aber in Zukunft im Raumordnungsverfahren unter der Verfahrensherrschaft der Bezirksplanungsbehörde, wenn auch mit Beteiligung des Bezirksplanungsrates, zustande kommen. Im Raumordnungsverfahren soll der Bezirksplanungsrat lediglich über die Übernahme des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens in den Gebietsentwicklungsplan entscheiden.

Der Städtetag NW hatte folgende Formulierung vorgeschlagen: "Der Bezirksplanungsrat trifft die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplanes und zur Durchführung des Raumordnungsverfahrens. Er beschließt die Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes. Das Verfahren der Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplanes bzw. der Durchführung des Raumordnungsverfahrens wird von der Bezirksplanungsbehörde durchgeführt."

Der Vorschlag ist nicht aufgegriffen worden.

5. Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen (§ 22)

Der erste Entwurf sah vor, daß die Landesplanungsbehörde eine Untersagung zugunsten von Vorhaben mit Raumordnungsverfahren auch aussprechen kann, sobald bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange der Bezirksplanungsrat dem Hinweis der Bezirksplanungsbehörde zugestimmt hat, daß das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in den Gebietsentwicklungsplan übernommen werden kann.

Der Städtetag NW hatte diese Regelung für rechtlich unzulässig erklärt. Das Raumordnungsverfahren habe im Gegensatz zu Zielen der Raumordnung und Landesplanung ausschließlich Bedeutung für das Vorhabenzulassungsverfahren, zu dessen Vorbereitung es durchgeführt werde. Träger anderer Vorhaben würden vom Raumordnungsverfahren nicht berührt. Deshalb könne diesen auch nicht die Durchführung von Planungen und Maßnahmen untersagt werden.

Der neue Gesetzentwurf berücksichtigt diese Bedenken nicht.

6. Raumordnungsverfahren (§ 23 a)

Künftig soll für bestimmte Vorhaben, die in einer Rechtsverordnung aufgeführt werden, zwingend ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Das Raumordnungsgesetz des Bundes schreibt dies nur als Regelfall vor und erlaubt insbesondere dann von einem Raumordnungsverfahren abzusehen, wenn die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, insbesondere also der Gebietsentwicklungsplan und der Braunkohleplan, aus sich heraus die regionalplanerische Beurteilung zulassen. Dies ist bei der Darstellungstiefe der bei uns geltenden Gebietsentwicklungspläne sehr häufig der Fall. Damit werden unnötig Raumordnungsverfahren initiiert. Der Gesetzentwurf ist insoweit auch widersprüchlich, indem er nämlich bei der Ermächtigung zu der genannten Rechtsverordnung in § 44 ABS 1. Satz 1 Nr. 6 die Worte "in der Regel" enthält. Der STNW hatte vorgeschlagen, Raumordnungsverfahren nur durchzuführen, wenn die geltenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung eine Beurteilung des Vorhabens in regionalplanerischer Sicht nicht zulassen.

7. Beteiligungen (§ 23 c)

Die in das Gesetz aufzunehmenden Vorschriften über die Einführung und Durchführung des Raumordnungsverfahrens in NW schreiben u. a. vor, daß die Bezirksplanungsbehörde den zu beteiligenden Behörden und Stellen eine Frist zu setzen hat, innerhalb derer sie Bedenken und Anregungen zu den Planungen und Maßnahmen vorbringen können. Diese Frist soll in der Regel drei Monate nicht überschreiten.

Der Städtetag NW hat gefordert, die Frist auf fünf bis sechs Monate auszudehnen. In nur drei Monaten sei es nicht möglich, eine fundierte Verwaltungsmeinung über derart komplexe Maßnahmen zu bilden sowie Entscheidungen von Fachausschüssen und Räten auf der Grundlage von Bürgeranhörungen herbeizuführen.

Dennoch ist es bei der Frist von drei Monaten verblieben.

8. Übernahme des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens in den Gebietsentwicklungsplan (§ 23 h)

Der Gesetzentwurf sieht vor, daß das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in den Gebietsentwicklungsplan einbezogen, also zum landesplanerischen Ziel gemacht wird. § 23 h regelt die Voraussetzungen eines solchen Übernahmeverfahrens. Die Zuständigkeit für die Durchführung soll der Bezirksplanungsbehörde übertragen werden, die bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und Einbeziehung der Öffentlichkeit auf die Möglichkeit der Übernahme hinzuweisen hat. Die Übernahme ist davon abhängig, daß der Bezirksplanungsrat dem Hinweis zustimmt. Der Bezirksplanungsrat trifft seine Sachentscheidung im Hinblick auf die Übernahme, wenn er sein Einvernehmen zum Entwurf der Raumordnerischen Beurteilung des Vorhabens erteilt. Erteilt er sein Einvernehmen nicht, entscheidet die Landesplanungsbehörde über die so entstandene Meinungsverschiedenheit zwischen Bezirksplanungsbehörde und Bezirksplanungsrat. Auf der Grundlage der einvernehmlichen oder von der Landesplanungsbehörde entschiedenen Fassung der Raumordnerischen Beurteilung entscheidet der Bezirksplanungsrat, ob er das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in den Gebietsentwicklungsplan übernehmen will. Ein solcher Beschluß bedarf als landesplanerisches Ziel der Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde.

Der Städtetag NW hatte darauf hingewiesen, daß das Rahmenrecht des Bundes dem Land die Möglichkeit gibt, anstelle eines eigenständigen Raumordnungsverfahrens die Raumordnerische Beurteilung in Form eines Änderungsverfahrens zum Gebietsentwicklungsplan durchzuführen.

In diesem Falle würde eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung nur und erst im Verfahren der Vorhabenzulassung, z. B. im Planfeststellungsverfahren, stattfinden und dann sämtliche Gesichtspunkte umfassen müssen. Dies würde sowohl der EG-Richtlinie als auch dem UVP-Gesetz des Bundes entsprechen und wäre durchaus eine auch vom Blickpunkt der Vereinfachung und Beschleunigung erwägenswerte Möglichkeit. Wenn das Land aber bereits bei der Raumordnerischen Beurteilung eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen wollen, so komme für ein besonderes Raumordnungsverfahren auch dann allein der Bezirksplanungsrat, nicht die Bezirksplanungsbehörde, in Betracht (siehe Einleitungsbemerkung des Vorberichtes).

9. Wirkung des Raumordnungsverfahrens (§ 23 f)

Soweit die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens nicht in den Gebietsentwicklungsplan übernommen werden, sollen sie gleichwohl von allen öffentlichen Planungsträgern "berücksichtigt" werden. Dies führt zu einer allgemeinen Wirkung dieser Beurteilung und nähert sich der Wirkung eines "Zieles" der Raumordnung und Landesplanung an, obwohl sie nicht in dem dafür vorgesehenen Verfahren entstanden und vom Bezirksplanungsrat beschlossen worden ist. Nach dem Bundesrecht stellt aber das Raumordnungsverfahren ausschließlich den ersten Teil einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei einem "Vorhabenzulassungsverfahren" dar. Sie hat also nur Bedeutung als Vorstufe für ein ganz konkretes Zulassungsverfahren für eine ganz bestimmte Anlage, z.B. eine Abfallbehandlungsanlage. Sie ist rechtlich ohne Bedeutung für alle anderen Planungen und Vorhaben im selben Raum. Das gerade ist der Unterschied zu einem "Ziel" der Raumordnung und Landesplanung.

10. Braunkohlenplanung

Bei der Braunkohlenplanung wird von einem gesonderten Raumordnungsverfahren abgesehen. Stattdessen wird die Umweltverträglichkeitsprüfung und die dabei vorgesehene Bürgerbeteiligung in die Hand des Braunkohlenausschusses gegeben. Diese Lösung ist vertretbar. In der Braunkohlenplanung wird den Gemeinden auch ausdrücklich das Recht eingeräumt, "die vorgebrachten Bedenken und Anregungen mit einer eigenen Bewertung (zu) versehen". Beim Raumordnungsverfahren ist dies nicht vorgesehen.

Neu wird in das Braunkohlenverfahren eine "Sozialverträglichkeitsprüfung" eingeführt. Dies ist eine Reaktion auf die vielfältige Kritik an dem Fortschreiten des Braunkohlenabbaus. Es sollte aber beachtet werden, daß hier ein Einstieg gewählt wird, der sich sehr schnell auch auf andere Planungsverfahren der Landes- und Fachplanung ausdehnen kann.

11. Beteiligung von Bürgern und Behörden in anderen EG-Ländern

Entsprechend dem UVP-Gesetz des Bundes und dem Bundesberggesetz werden Regelungen über die Beteiligung von Bürgern und Behörden in Nachbarländern eingeführt, soweit die Vorhaben sich dort auswirken können. Dies ist in Vollzug einer EG-Richtlinie und des UVPG notwendig, wird aber im praktischen Vollzug noch einige Probleme auslösen.