

PROF. DR. BERNHARD STÜER
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

DR. EVA-MARIA EHEBRECHT-STÜER
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

48143 Münster Schützenstraße 21
☎ (0251) 43523 45263
✉ (0251) 44126
stueer@t-online.de www.stueer.de
Stadtparkasse Münster
Nr. 195.752.019 BLZ 400.501.50
FA Münster 337 5058 0310
Dienstag, 18. Januar 2005

Novellierung des Landesplanungsgesetzes
- Thesen -



1. Die Novellierung des Landesplanungsgesetzes ist aus Gründen der Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie 2001 (SUP-Richtlinie 2001/42/EG) geboten. Die Umsetzungsfristen sind am 21.7.2004 abgelaufen. Ziel der Richtlinie ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden (Art. 1 der Plan-UP-Richtlinie).
2. Auch die Raumordnung ist dem Nachhaltigkeitsgrundsatz und der Umweltprüfung mit Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung verpflichtet. Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe Raumordnung ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt (§ 1 II ROG). Bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen ist eine Umweltprüfung vorzusehen. Die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen, die die Durchführung des Raumordnungsplans auf die Umwelt hat, sowie anderweitige Planungsmöglichkeiten sind unter Berücksichtigung der wesentlichen Zwecke des Raumordnungsplans zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Dabei sind die Öffentlichkeit und die Behörden zu beteiligen. Es kann vorgesehen werden, dass geringfügige Änderungen von Raumordnungsplänen nur dann einer Umweltprüfung bedürfen, wenn gemäß Artikel 3 der UVP-Richtlinie nach den Kriterien ihres Anhangs II festgestellt wurde, dass sie voraussichtlich keine erhebliche Umweltauswirkungen haben (§ 7 V bis X ROG 2004).
3. Die Plan-UP-Richtlinie ist von den Ländern bis zum 31.12.2006 in das Landesrecht umzusetzen. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten § 7 V bis X (Umweltprüfung) und 10 II Nr. 1 ROG (Planerhaltung) unmittelbar. Da die Umsetzung in das Landesplanungsgesetz in NRW noch nicht erfolgt ist, gelten die vorgenannten Vorschriften zu Umweltprüfung und zum Grundsatz der Planerhaltung unmittelbar als NRW Landesrecht. Die unmittelbare Geltung des ROG wird mit der Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie in das Landesrecht beendet. Die Länder können allerdings bei der Umsetzung nicht hinter den Vorgaben des Europarechts (UVP-Richtlinie) und des ROG (§ 7 V bis X ROG) zurückbleiben.
4. Der Nachhaltigkeitsgrundsatz wird in § 1 II LPiG-E unter Bezugnahme auf § 1 II ROG ausreichend umgesetzt. Eine weitere landesgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Raumordnungspläne und deren Änderungen sind nach § 7 V bis X ROG einer Umweltprüfung zu unterziehen. Der damit verbundene Nachhaltigkeitsgedanke wirkt auf die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und die planerische Ausgleichsentscheidung. Die Planung hat umweltschützende Belange zu ermitteln und zu bewerten und die Eingriffswirkungen nach Möglichkeit zu minimieren, umweltschützende Belange unter Wahrung des raumordnerischen Konzepts möglichst zu schonen oder durch Aus-

gleich sowie in sonstiger Weise zu kompensieren (§ 7 V bis X ROG/§ 15 LPIG-E). Das gilt übrigens auch für durch die Planung nachteilig betroffene sozialen und wirtschaftliche Belange, die ebenfalls eine entsprechende Befassung verlangen (§ 1 V 1 BauGB). Für diese zusätzlichen Abwägungselemente in der Ausgleichsentscheidung kann die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung Pate stehen, bei der die Kompensation bereits seit mehr als einem Jahrzehnt durchgeführt wird. „Win-Win-Methode“ oder „nachhaltige Trauerarbeit“ stellen die planerische Ausgleichsentscheidung daher auf eine rechtssichere Grundlage. Die Plan-UP-Richtlinie gibt die Prüfung von Kompensationsmöglichkeiten für Belange vor, die in der Abwägung überwunden werden sollen, verlangt aber nur die Prüfung, ohne materielle Standards für die Umweltprüfung oder die Abwägung vorzugeben. Die gesetzlichen Regelungen sind insoweit ausreichend.

5. Der Spielraum des Landesgesetzgebers ist durch die Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie und die bundesrechtlichen Regelungen in § 7 V bis X ROG eingeschränkt. Eine Umweltprüfung kann nach der Plan-UP-Richtlinie bei Rahmen setzenden Plänen im Bereich der Raumordnung oder Bodennutzung nur entfallen, wenn die Pläne nach Auffassung der Mitgliedstaaten keine Projekte der UVP-Richtlinie betreffen oder keine Auswirkungen auf Schutzgüter der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie haben oder sich voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen ergeben. § 7 V ROG sieht in Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgaben vor, dass geringfügige Änderungen von Raumordnungsplänen nur dann einer Umweltprüfung bedürfen, wenn sie entsprechend den Kriterien des Anhangs II der Plan-UP-Richtlinie erhebliche Umweltauswirkungen haben. Für die Änderung von Regionalplänen sieht § 20 VI LPIG-E hinsichtlich der Verfahrenseinleitung ein vereinfachtes Verfahren vor.
6. Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung sollte das vereinfachte Verfahren auch hinsichtlich der Umweltprüfung sowie der Öffentlichkeits- und der Behördenbeteiligung vereinfacht werden. Zudem sollte in diesen Fällen das Genehmigungsverfahren in ein Anzeigeverfahren umgestaltet werden. § 20 VI LPIG-E sollte daher am Schluss folgende Ergänzung erhalten: *Die Beteiligung kann sich auf die betroffene Öffentlichkeit und die Behörden beschränken, deren Belange betroffen werden. Ein Umweltbericht ist nur erforderlich, soweit durch die Änderung des Regionalplans die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach Landesrecht vorbereitet oder begründet wird oder Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung oder der Europäischen Vogelschutzgebiete gegeben sind.*
7. Bei der Änderung von Regionalplänen ist statt eines Genehmigungsverfahrens ein Anzeigeverfahren vorzusehen und § 20 VII Satz 1 LPIG-E wie folgt zu fassen: *Die Aufstellung der Regionalpläne bedarf der Genehmigung der Landesplanungsbehörde. ...Am Schluss des § 20 VII LPIG-E ist anzufügen: Die Änderung von Regionalplänen ist der Landesplanungsbehörde anzuzeigen.* Ein Genehmigungsverfahren ist europarechtlich und auch durch das ROG nicht vorgeschrieben. Im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung liegt es, das Genehmigungsverfahren auf die Aufstellung von Regionalplänen zu begrenzen.
8. § 21 LPIG-E ist um einen neuen Absatz 2 zu ergänzen: *Ist ein Regionalplan anzuzeigen, so hat die Landesplanungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften, die eine Versagung der Genehmigung rechtfertigen würde, innerhalb von einem Monaten geltend zu machen. Der Regionalplan darf durch Bekanntmachung nur in Kraft gesetzt werden, wenn die Landesplanungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften nicht innerhalb der vorgenannten Frist geltend macht oder wenn sie vor Ablauf der Frist erklärt, dass sie keine Verletzung von Rechtsvorschriften geltend macht.* Ggf. könnten entsprechende Vorschriften auch in die Experimentierklausel des § 35 LPIG-E aufgenommen werden.
9. Der Regionale Flächennutzungsplan wird auf verdichtete Räume oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen begrenzt. § 9 IV ROG bestimmt dazu: Erfolgt die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften, kann in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen zugelassen werden, dass ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB übernimmt, wenn er den auf Grund des Abschnitts 2 des ROG erlassenen Vorschriften und den Vorschriften des BauGB entspricht (Regionaler Flächennutzungsplan).

10. Der Regionale Flächennutzungsplan ist zwar nach § 25 III LPlig-E (bisher: § 10a III LPlig) als „integraler Bestandteil“ des Regionalplans aufzustellen. Es muss jedoch durch eine Einvernehmensregelung zu Gunsten des Regionalrates sichergestellt werden, dass die Integration in die regionale Gesamtplanung auch tatsächlich erfolgt. Diese Prüfung darf nicht den an der Planungsgemeinschaft beteiligten Städten (§ 25 I LPlig-E, bisher: § 10a I LPlig) überlassen werden. Ein solches Einvernehmenserfordernis ist auch deshalb unverzichtbar, weil der Begriff der „sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen“ nicht sehr konturenscharf sein könnte und über verdichtete Räume hinaus auch Verflechtungsbereiche in den ländlichen Raum betreffen könnte.
11. Es empfiehlt sich daher, § 25 IV 2 LPlig-E wie folgt zu fassen: *Vor Genehmigung ist auch das Einvernehmen der Regionalräte, auf die sich das Plangebiet bezieht, einzuholen.* Wird auf diese Korrektur verzichtet, würden die Rechte der Regionalräte nicht ausreichend gewahrt. Zudem bestünde die Gefahr, dass die integralen Erfordernisse des Regionalen Flächennutzungsplans ausschließlich durch die an der Planungsgemeinschaft beteiligten Kommunen und nicht aus der Sicht des regionalen Gesamttraums beurteilt würden. Auch muss der Gefahr einer „Entmachtung“ der regionalpolitischen Ebene entgegengewirkt werden. Sollen Ziele oder Grundsätze der Raumordnung durch einen Regionalen Flächennutzungsplan neu formuliert oder von bestehenden Darstellungen in Regionalplänen abgewichen werden, bedarf es des Einvernehmens des für die Regionalplanung zuständigen Regionalrates.
12. Zudem sollte eine Änderungsbefugnis des Regionalrates durch eine Ergänzung des § 25 IV 6 LPlig-E klargestellt werden: *Die Rechte des Regionalrates zur Aufstellung oder Änderung des Regionalplans bleiben unberührt.*
13. Die Wahl des Regionalrates (§ 7 LPlig-E) und des Braunkohlenausschusses (§ 39 LPlig-E) sollte wie bisher vollständig im Gesetz und nicht in einer Rechtsverordnung erfolgen. Dies ist wegen der Bedeutung der Wahl für die Legitimation der Gewählten angezeigt.

(Prof. Bernhard Stür)
Rechtsanwalt