

Ministerium für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen
Frau RBe Karin Weirich-Brämer
40190 Düsseldorf

Per E-Mail: karin.weirich-braemer@mwide.nrw.de

Ansprechpartner:

Ansprechpartnerin für den Städtetag:
Hauptreferentin Eva Maria Niemeyer
Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-287
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-509
E-Mail: evamaria.niemeyer@staedtetag.de

Ansprechpartnerin für den Landkreistag:
Referentin Christine Cebin
Tel.-Durchwahl: - 0211/300491320
Fax-Durchwahl: - 0211/300491660
E-Mail: c.cebin@lkt-nrw.de

Städte- und Gemeindebund NRW
Referent Dr. Johannes Osing
Tel.-Durchwahl.: 0211/4587-244
Fax-Durchwahl: 0211/4587-291
E-Mail: johannes.osing@kommunen.nrw

Aktenzeichen: 20.0.3-002/003
69.05.71 N
Datum: 12.11.2018

Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) – Ihr Schreiben vom 27.09.2018

Sehr geehrte Frau Weirich-Brämer,

für die Zusendung eines Entwurfes für ein Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes (LPIG NRW) bedanken wir uns. Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

Vorbemerkungen

Die kommunalen Spitzenverbände in NRW begrüßen den Vorstoß der Landesregierung zur Änderung des LPIG NRW. Die formellen und materiellen Vorgaben aus der Raumordnung sind von erheblicher Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Kommunen in NRW. Die Herausforderungen sind hierbei vielfältig. Nicht zuletzt die dringend benötigte Schaffung von Wohnraum erfordert aus unserer Sicht Anpassungen im Verhältnis der Landes- und Regionalplanung zur gemeindlichen Bauleitplanung.

Im Einzelnen möchten wir zu den vorgeschlagenen Änderungen folgende Hinweise geben:

Zu § 12 LPIG NRW-E:

Die Änderungen werden begrüßt. Die außerordentliche Bedeutung des Klimaschutzes und der nachhaltige Umgang mit Grund und Boden als Voraussetzung für die zukünftigen Lebensbedingungen sind unbestritten. Im Rahmen der Raumordnung ist der Klimaschutz aber nur ein wichtiger Belang unter mehreren. Ziel ist es hier im Gegensatz zu den sektoralen Fachplanungen gerade, eine übergeordnete räumliche Gesamtplanung herzustellen, welche die vielfältigen Raumnutzungsansprüche koordiniert und harmonisiert. Insoweit müssen Belange des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung ebenso wie andere Belange Gegenstand der planerischen Abwägung sein.

In diesem Zusammenhang ist auch auf das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) als grundsätzliches, gesamträumliches Leitbild der Raumordnung und Landesplanung zu verweisen. Dieses gilt insbesondere für die in § 2 Abs. 2 ROG benannten Raumordnungsgrundsätze, die als ausfüllungsbedürftige Rahmengrundsätze 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. Eine planerische Sonderstellung von Klimaschutz und Klimafolgenanpassung, wie sie in den bisherigen Absätzen 2 bis 4 vorgesehen ist, wäre aber – zumal in dieser Exklusivität – nur dann gerechtfertigt, wenn dies unerlässlich wäre, um die Schutzziele von Bund und Land und insbesondere die erforderliche CO₂-Einsparung zu erreichen. Dies ist jedoch nicht einzig und allein von einer bestimmten Raumnutzung abhängig. Die Absätze 3 und 4 der geltenden Fassung weisen den Belangen des Klimaschutzes gleichwohl einen Vorrang vor allen anderen planerischen Aspekten zu und nehmen die Abwägung zumindest teilweise vorweg. Sie sind daher zu streichen. Im Übrigen ist zu begrüßen, dass mit dem neuen Abs. 3 der Klimaschutz weiterhin in angemessener Weise hervorgehoben wird.

Zu § 13 LPIG NRW-E:

Die bisherige Mindestbeteiligungsfrist bei Regionalplanverfahren soll von zwei Monaten auf einen Monat reduziert werden. Im Hinblick auf die in der Regel notwendige Gremienbeteiligung bei Regionalplanverfahren wird eine Beibehaltung der zweimonatigen Beteiligungsfrist angeregt. Eine sach- und fachgerechte Beteiligung der Kommunen und der jeweiligen Fachämter innerhalb der Verwaltung kann innerhalb von einem Monat nicht gewährleistet werden. Für die Kommunen ist eine Frist von einem Monat kaum zu realisieren, wenn Stellungnahmen durch Rats- bzw. Kreistagsbeschlüsse politisch legitimiert werden sollen. Aber auch in Bezug auf Personal- und Zeitressourcen ist eine fachlich angemessene Befassung mit einem in Aufstellung befindlichen Raumordnungsplan binnen einem Monat kaum zu leisten.

Zu § 16 LPIG NRW-E:

Beim Zielabweichungsverfahren bei Regionalplänen ist in Abs. 3 Satz 2 aus kommunaler Sicht eine gravierende Verschlechterung geplant. Statt bisher im Einvernehmen würden die Regionalplanungsbehörden künftig nur noch im Benehmen mit den Belegenheitsgemeinden und dem regionalen Planungsträger entscheiden. Dies hätte zur Folge, dass die Regionalplanungsbehörde auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden und der regionalen Planungsträger die Vorhabenträger von der Einhaltung raumplanerischer Ziele befreien könnte. Auch wenn § 6 Abs. 2 ROG die Abweichung an die Bedingung knüpft, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung raumordnerisch vertretbar ist, könnte dies bedeuten, dass die Belegenheitsgemeinden mit Vorhaben auf ihrem Hoheitsgebiet konfrontiert werden, die kommunalen Plänen und Entwicklungszielen zuwiderlaufen. Die Einvernehmensherstellung dient dazu, akzeptable Lösungen zwischen Kommune und Regionalplanungsbehörde zu finden und trägt damit zu einer höheren Akzeptanz in der Kommune bei.

Der geplante Wegfall des Einvernehmens mit dem regionalen Planungsträger ist aus kommunaler Sicht nicht sachgerecht, zumal Regionalplanungsbehörde und Regionalrat gemeinsam Träger der Regionalplanung sind. Insbesondere der Regionalrat legt letztlich die Ziele der Raumordnung fest. Er ist dadurch auch in besonderer Weise legitimiert und befähigt, über eine Abweichung von den Zielen des Regionalplans zu entscheiden. Dass sich hier die Landesverwaltung über die Regionalplanungsbehörde fortan das alleinige Entscheidungsrecht reservieren möchte, wird abgelehnt. Darüber hinaus sind Zielabweichungsverfahren politisch oft heikel. Gerade in diesen Fällen ist die regionale Expertise des Regionalrates gefragt, beispielsweise bei Großbauvorhaben im Außenbereich oder bei Rohstoffabbauvorhaben außerhalb der festgesetzten Bereiche. Das Einvernehmen des Regionalrates vermeidet langwierige Konflikte und sichert die notwendige breite Akzeptanz im kommunalen Raum. Zugleich wird der Gefahr begegnet, dass Partikularinteressen an der Zielabweichung ein Übergewicht erhalten.

Hinsichtlich der betroffenen Belegenheitsgemeinde ist es ähnlich. Die Ziele der Raumordnung werden in einem breit angelegten Verfahren unter weitreichenden Beteiligungsmöglichkeiten durch umfassende Abwägung gewonnen. Die Kommunen passen ihre Planungen und Entwicklungsziele diesen Zielen an. Es muss aus ihrer Sicht daher sichergestellt sein, dass entgegen der Ziele der Raumordnung keine Vorhaben auf ihrem Hoheitsgebiet entstehen, die ihren kommunalen Planungen zuwiderlaufen.

Die bestehende Mitwirkung im Abweichungsverfahren geht berechtigterweise über die Möglichkeiten der Kommunen bei der Beteiligung zur Regionalplanaufstellung hinaus. In der Planaufstellung werden verschiedene Belange gegeneinander abgewogen und miteinander harmonisiert. Die Kommunen sind an diese Planziele sodann gebunden und richten sich danach. Sie müssen daher zu einem gewissen Grad auf die Geltung der Regionalplanung vertrauen dürfen. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, dass es für eine Abweichung nicht nur einer reinen Behördenentscheidung bedarf, sondern die Regionalplanungsbehörde die Einigung mit der Belegenheitsgemeinde suchen muss. Wir fordern daher, Abs. 3 Satz 2 in seiner jetzt geltenden Fassung beizubehalten. Folglich ist auch die Regelung in § 16 Abs. 3 Satz 3 beizubehalten.

Zu § 19 LPiG NRW-E:

Nach Abs. 3 Satz 1 sind bislang die eingegangenen Stellungnahmen der öffentlichen Stellen und der Personen des Privatrechts nach § 4 ROG „in der Regel“ mit diesen zu erörtern. Künftig würde dies in eine reine Ermessensentscheidung abgeschwächt und wäre auch eine Beschränkung der Erörterung auf einzelne Aspekte der Stellungnahmen möglich.

Aus kommunaler Sicht ist die bisherige „Soll“-Vorgabe jedoch durchaus sinnvoll. Die Erörterung führt dazu, dass sich die Träger der Regionalplanung stärker mit den vorgebrachten Hinweisen und Einwänden auseinandersetzen müssen. Es ist zu befürchten, dass die hier beabsichtigte Beschleunigung des Planverfahrens zulasten der Planergebnisse geht und mögliche Konflikte auf andere Ebenen verlagert, wenn wichtige Belange nicht oder nicht ausreichend erhoben und in die Abwägung mit einbezogen werden könnten. Eine Erörterung sollte daher nicht in das „Belieben“ der Planungsbehörde gestellt werden, da hierdurch die Gefahr einer planerischen Unausgewogenheit sowie eines Widerspruchs zu § 1 Abs. 3 ROG (Gegenstromprinzip) entsteht. Zudem sind kommunale Planungen von der Raumplanung nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich abhängig. Die Betroffenheit der Kommunen ist damit wesentlich stärker als bei öffentlichen Stellen, die kein Planungsträger mit Beachtungspflicht sind. Wir schlagen deshalb vor, dem Entwurf zu Absatz 3 folgenden Satz vorzuschalten:

„(3) ¹Nach Ablauf der Frist zur Stellungnahme sind in der Regel die fristgemäß eingegangenen Stellungnahmen der Kommunen mit diesen zu erörtern; von einer Erörterung kann abgesehen werden, wenn den Stellungnahmen in vollem Umfang entsprochen wurde oder die Beteiligten auf eine Erörterung verzichtet haben.“ ²Die Stellungnahmen sonstiger öffentlicher Stellen und der Personen des Privatrechts... (weiter wie im Entwurf)“

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die Erörterungspflicht Teil einer bewährten Planungskultur in NRW ist. Die Erörterung von weiterhin strittigen Sachverhalten ist insbesondere sinnvoll, um Planungskonflikte frühzeitig erkennen und bearbeiten zu können und die Rechtssicherheit des Planwerks zu erhöhen.

Ergänzend schlagen wir zu § 19 Abs. 6 Folgendes vor:

§ 19 Abs. 6 Satz 3 (neu) bestimmt, dass die Bekanntmachung von Regionalplänen und Änderungen von Regionalplänen erfolgt, wenn die Landesplanungsbehörde nicht innerhalb der Frist von höchstens drei Monaten nach Anzeige aufgrund einer Rechtsprüfung im Benehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien Einwendungen erhoben hat. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass diese Frist regelmäßig abgewartet werden muss, ob-

wohl seitens der Landesplanungsbehörde nur in den seltensten Fällen Einwände bestehen. Die Frist stellt deshalb einen unnötigen Verzögerungsfaktor für kommunale Planverfahren dar, die auf Regionalplanänderungen angewiesen sind. Aus Beschleunigungsgründen sollte sie gestrichen werden.

Zu § 34 LPlG NRW-E:

Der bisherige § 34 LPlG sieht in Absatz 1 vor, dass die Kommune zu Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans bei der Regionalplanungsbehörde anfragt, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen. Gemäß Absatz 2 kann die Gemeinde davon ausgehen, dass keine landesplanerischen Bedenken erhoben werden, wenn die Regionalplanungsbehörde sich nicht innerhalb von zwei Monaten zu der Anfrage der Gemeinde äußert. Der Änderungsentwurf des Landesplanungsgesetzes sieht nunmehr vor, den bestehenden § 34 dahingehend zu ändern, dass aus der bisherigen Pflicht zur Anfrage nunmehr ein Recht auf Beratung durch die Regionalplanungsbehörde zu Beginn der Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans wird (vgl. § 34 Abs. 1 LPlG n.F.). Absatz 2 soll ersatzlos gestrichen werden.

Mit der beabsichtigten Änderung würde ein Paradigmenwechsel bei der verfahrensrechtlichen Sicherstellung von § 1 Abs. 4 BauGB eingeleitet, mit dem Ziel, das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Inwieweit dies der gemeindlichen Bauleitplanung entgegen kommt, kann jedoch nicht allgemein beantwortet werden.

Der Vorschlag, dass künftig nicht mehr an einer uneingeschränkten Anfragepflicht festgehalten werden soll, ist für bestimmte Fallgestaltungen zu begrüßen. Nicht zuletzt wegen der Frist im geltenden Absatz 2 stellt die landesplanerische Anfrage in einfach gelagerten Fällen einen erheblichen Faktor zur Verzögerung der Bauleitplanverfahren dar. Besonders negativ wirkt sich dies im beschleunigten Bebauungsplanverfahren (§§ 13a, 13b BauGB) aus, bei dem Bebauungspläne auch schon aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt wurde. Obwohl sich hier aufgrund der Kleinteiligkeit keine regionalplanerisch bedeutsame Entwicklung vollzieht, führt die unbedingte Vorlagepflicht hier zu Verzögerungen, die der Gesetzgeber aus Gründen der Nachverdichtung bzw. beschleunigten Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum im BauGB reduzieren wollte. Im Kontext mit der Neuregelung des § 13 b BauGB wurden die Regionalplanungsbehörden seitens des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW mit Erlass vom 14.08.2017 darauf hingewiesen, dass die Vorlage nach § 34 LPlG grundsätzlich für alle Bauleitpläne gilt. Die Vorlagepflicht entfällt nur dann, wenn ein Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wird. In Anbetracht dessen, dass die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach § 13 b BauGB nur für Bebauungspläne mit einer Grundfläche von maximal 1 ha zur Anwendung kommen kann, sehen wir hier aufgrund der Kleinteiligkeit keine regionalplanerisch bedeutsame Entwicklung.

Nach Rückmeldungen einiger Kommunen sehen die Regionalplanungsbehörden zum Teil jedoch die Notwendigkeit einer Regionalplanänderung sogar dann, wenn wegen der nach § 13 b BauGB maximal zulässigen Grundfläche von 1 ha eine regionalplanerische Relevanz bezweifelt werden kann, man aber mindestens von der Anwendbarkeit der Unschärfe-regelung des § 35 Abs. 2 LPlG DVO ausgehen müsste. Insofern ist eine einheitlich-kommunalfreundliche Anwendung der sog. Unschärferegelung durch alle Regionalplanungsbehörden erforderlich, damit der von § 13 b BauGB erzielte Beschleunigungseffekt nicht durch landesplanerische Anfragen unnötig beeinträchtigt wird. Mit der nun vorge-

schlagenen Regelung wäre zumindest eine förmliche Vorlage obsolet und würde nur die in §§ 13 b, 13 a BauGB vorgesehene Behördenbeteiligung greifen. Jedoch könnte darüber hinaus im LPlG klargestellt werden, dass bei Anwendbarkeit der Unschärferegulierung der Bebauungsplan nach § 13 b BauGB als an die Ziele der Raumordnung angepasst gilt.

Der o.g. Deregulierungsbedarf ist jedoch nicht in sämtlichen Bauleitplanverfahren gegeben. Gerade bei größeren und bedeutenden Vorhaben überwiegt das Interesse an einer frühzeitigen Klärung der Regionalplankonformität den mit der landesplanerischen Anfrage verbundenen Zeitverlust deutlich. Durch die geltenden Absätze 1 und 2 wird bislang sichergestellt, dass die Kommune bereits zu Beginn ihrer Planungstätigkeit darüber informiert ist, ob die beabsichtigte Planung mit den Zielen der Regionalplanung vereinbar ist. So können die weiteren erforderlichen Bauleitplanverfahren auf Grundlage der landesplanerischen Zustimmung entsprechend auf den Weg gebracht bzw. fortgeführt werden. Insbesondere bei komplexeren Planvorhaben ist diese frühzeitige verbindliche Aussage der Regionalplanungsbehörde für das kommunale Bauleitplanverfahren weiterhin von Bedeutung.

Für die künftige Akzeptanz eines reinen Beratungsrechts käme es deshalb auf dessen Ausgestaltung an. Fraglich ist insbesondere, wie und wann solche Beratungen zu ihrem Ende kommen und was hieraus für die gemeindliche Bauleitplanung folgt. War durch § 34 Abs. 2 LPlG bisher sichergestellt, dass den Gemeinden bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine rechtssichere Auskunft darüber vorlag, ob ihre Planungen mit den im Planungsraum bestehenden Zielen vereinbar sind, scheint dies mit Blick auf die geplante Änderung des Landesplanungsgesetzes zukünftig nicht mehr der Fall zu sein. Aus § 34 Abs. 1 LPlG n.F. ergibt sich jedenfalls nicht, mit welcher Zielsetzung die Beratungsgespräche geführt werden sollen und ob bzw. inwieweit am Ende eines Beratungsgesprächs eine verbindliche Aussage der Regionalplanungsbehörde steht, wonach landesplanerische Bedenken nicht erhoben werden. Eine solche Aussage bleibt für die Kommunen allerdings von besonderer Bedeutung, wenn sie nicht das Risiko eingehen wollen, der lokalen Politik, der Öffentlichkeit und den Behörden im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung eine ggf. nicht mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmte Planung vorzulegen. Hinzu kommt, dass Städte und Gemeinden häufig vom Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB Gebrauch machen, wenn auch der Flächennutzungsplan angepasst werden muss. Die hier vorgeschlagene Regelung könnte dazu führen, dass künftig verstärkt die Änderung des Flächennutzungsplans abgewartet wird, ehe mit der anschließenden Bebauungsplanung fortgefahren wird. Im schlimmsten Fall würde § 34 Abs. 1 LPlG n.F. deshalb nicht die Planverfahren verkürzen, sondern sogar verzögern.

§ 34 LPlG sollte deshalb den Kommunen die Möglichkeit einräumen, auf Wunsch wie bisher eine frühzeitige und verbindliche Auskunft der Regionalplanungsbehörden erhalten zu können. Wir schlagen deshalb vor, neben der reinen Beratung als Option weiterhin das bestehende Verfahren anzubieten. Hierbei haben sich aus unserer Sicht die Absätze 2 bis 4 durchaus bewährt, um auf ein geregeltes Verfahren zur außergerichtlichen Klärung von Streitfragen zugreifen zu können. Sie sollten für die Option des bisherigen Verfahrens als Folgeeregulungen beibehalten werden. Um die Verfahren gleichwohl zu beschleunigen,

könnte die Frist in Absatz 2 grundsätzlich auf einen Monat verkürzt werden. Der Regionalplanungsbehörde könnte das Recht eingeräumt werden, eine Verlängerung auf zwei Monate in Anspruch nehmen zu können, wenn dies wegen des Prüfumfangs gerechtfertigt ist.

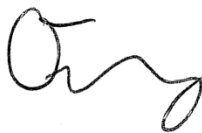
Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Eva Maria Niemeyer
Hauptreferentin
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Christine Cebin
Referentin
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Johannes Osing
Referent
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen