



Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesplanungsgesetzes
Nordrhein-Westfalen, des Landesforstgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes, LT-Drs. 17/11624 vom 29.10.2020

ZUSAMMENFASSUNG

1. Außer im Hinblick auf die Experimentierklausel (§ 38 LPlG-E NRW) bestehen keine Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der redaktionellen und verfahrensbeschleunigenden Änderungen des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (LPlG NRW, Art. 1 des Gesetzentwurfs) mit dem Bundesrecht (ROG), Verfassungs- oder Unionsrecht.
2. Um eine Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht zu vermeiden, darf eine Erprobungsregelung zwecks Verfahrensbeschleunigung nicht von der Anwendung in deutsches Recht umgesetzten Unionsrechts, wie etwa der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie), suspendieren. Dies ist im Rahmen des Erlasses einer entsprechenden Rechtsverordnung nach Abs. 2 zu prüfen. Es wird empfohlen, die Gesetzesbegründung zwecks Klarstellung diesbezüglich zu ergänzen.

3. Um einen möglichen Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz, der auch und gerade für Experimentierklauseln gilt, zu vermeiden, empfiehlt sich, § 38 Abs. 1 LPlG-E NRW klarer zu formulieren und die Verfahren, von denen vereinfachende Regeln abweichen dürfen, präzise zu benennen.

Um insoweit den verfassungsrechtlichen Vorgaben besser Rechnung zu tragen, könnte folgende Formulierung für Abs. 1 des § 38 LPlG-E NRW gewählt werden:

„Zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung können zur Verwirklichung von Vorhaben der Energiewende, zur Bewältigung von Auswirkungen des Klima- und Strukturwandels oder im Zusammenhang mit den Anforderungen der Digitalisierung Vereinfachungen des Anzeigeverfahrens nach § 19 Absatz 6, des Zielabweichungsverfahrens nach § 16, des Anpassungsverfahrens nach § 33 Absatz 2 und § 34 und des Abweichungsverfahrens nach § 29 Absatz 3 Satz 3 bis 5 erprobt werden.“

4. Um verfassungsrechtliche Zweifel an einer ausreichenden Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung in Abs. 2 des § 38 LPlG-E NRW im Hinblick auf Inhalt und Zweck gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 70 LVerf NRW zu vermeiden, sollten die Begriffe „und Instrumente“ in Abs. 2 des § 38 LPlG-E NRW gestrichen werden.
5. Um den zu erzielenden Beschleunigungseffekt, der durch die Delegation des Erlasses der Erprobungsregel per Rechtsverordnung auf die Landesplanungsbehörde bereits gedämpft ist, nicht weiter zu bremsen, wird empfohlen, ein Einvernehmen nur für das für die Raumordnungsverfahren zuständige Ministerium zu verlangen und lediglich ein Benehmen für andere fachlich betroffene Ministerien im Rahmen des Verfahrens zum Erlass der Rechtsverordnung vorzusehen.

Es wird empfohlen, § 38 Abs. 2 LPlG-E NRW wie folgt zu fassen:

„Die Landesplanungsbehörde bestimmt im Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium für Raumordnung und im Benehmen mit weiteren fachlich zuständigen Ministerien sowie dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags die Räume, die Dauer und den Evaluierungszeitraum sowie die Ausgestaltung der zu erprobenden Verfahren durch Rechtsverordnung.“

6. Aus den oben genannten Gründen der Verbesserung der Bestimmtheit der Vorschrift und zur Vermeidung von Inkohärenzen sollten die Begriffe „und Instrumente“ vollständig aus der Begründung (LT-Drs. 17/11624, S. 35 zu 23) gestrichen werden.

I. Überblick und Bewertung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf zielt auf Bürokratieabbau und Beschleunigung, insbesondere von Planungsverfahren, um die Wirtschaft zu fördern, Investitionen zu erleichtern und die Planung zu digitalisieren (LT-Drs. 17/11624, S. 1). Hierzu werden mittels eines Artikelgesetzes das Landesplanungsgesetz (LPIG NRW, Art. 1), das Landesforstgesetz (Art. 2) und das Verwaltungsverfahrensgesetz (Art. 3) des Landes Nordrhein-Westfalen geändert. Der Fokus der Novellierungen liegt auf Änderungen des LPIG NRW. Der Gesetzentwurf enthält redaktionelle Änderungen, Anpassungen an das ROG 2017 und Änderungen zwecks Beschleunigung von Planungsverfahren. Letztere betreffen Fristverkürzungen, Vereinfachung der und Verzicht auf Auskunftsrechte – etwa im Rahmen des Erarbeitungsverfahrens –, Deregulierungen in Bezug auf Einvernehmens- und Auslegungspflichten sowie Vereinfachungen der Bekanntmachung. Ein Schwerpunkt liegt auf der Novellierung des Verfahrensrechts der Braunkohlenplanung, das durch Anpassung an das Regionalplanverfahren verkürzt und gestrafft werden soll. So wird u.a. ein landesplanerisches Abweichungsverfahren für Braunkohlenpläne eingeführt. Gegenüber diesen Änderungen bestehen keine Bedenken im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht (ROG), Verfassungs- oder Unionsrecht.

II. Bewertung der Experimentierklausel in § 38 LPIG-E NRW

Im Zentrum der Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung steht die Einführung eines mit „Experimentierklausel“ überschriebenen neuen § 38 LPIG-E NRW, der den Regionen „zusätzliche Optionen für weitere Verfahrensoptimierungen“ eröffnen soll (LT-Drs. 17/11624, S. 1). Während im Bereich des Kommunalrechts, E-Government-, Bauordnungs- oder Straßenverkehrsrechts Experimentier- oder sog. Innovationsklauseln bereits häufig anzutreffen sind, stellen raumordnungsrechtliche Experimentierklauseln bislang eine Ausnahme dar: So können lediglich nach dem Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein innovative und möglichst interkommunale Entwicklungsansätze, die im Zusammenhang mit Digitalisierung, Siedlungsentwicklung, Energiewende, Klimawandel, Mobilität oder Daseinsvorsorge stehen, modellhaft und experimentell in der Praxis erprobt werden;¹ im Landesraumentwicklungsplan Mecklenburg-Vorpommern werden Experimentierklauseln, die auf die Erprobung neuartiger Finanzierungsinstrumente im Rahmen von Regionalen Flächennutzungsplänen zur Förderung ländlicher Räume zielen, ermöglicht.²

¹ Vgl. https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Fortschreibung_LEP/FAQ/_documents/FAQ_lep_fortschreibung.html;jsessionid=067B8C6735A661DB8225739B438122E3.delivery1-replication#Textmarke4 (Stand: 10.02.2020).

² Landesraumentwicklungsplan Mecklenburg-Vorpommern vom 27.05.2016, S.36 ff. (abrufbar unter: <https://www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=1576266>).

Die Experimentierklausel in § 38 LPlG-E NRW zielt darauf, Vereinfachungen von verschiedenen Verfahren im Zusammenhang mit der Aufstellung, Änderung und Abweichung von Raumordnungsplänen zu erproben, um eine Verfahrensbeschleunigung herbeizuführen.

Sie steht im Fokus der nachfolgenden Stellungnahme, da sie in dieser Form für das Landesplanungsrecht soweit ersichtlich neuartig ist, dogmatische und systematische Fragen aufwirft und hinsichtlich ihrer Verfassungskonformität nicht als gänzlich unproblematisch zur beurteilen ist.

1. Systematik der Experimentierklausel (§ 38 LPlG-E NRW)

§ 38 Abs. 1 LPlG-E beinhaltet drei Absätze: Abs. 1 regelt den Zweck und Inhalt der Vorschrift, Abs. 2 enthält eine Rechtsverordnungsermächtigung und Abs. 3 verpflichtet zu einer Evaluierung der Auswirkungen der Absätze 1 und 2.

2. § 38 Abs. 1 LPlG-E NRW: Zweck und Inhalt der Experimentierklausel

a) Zweck: Verfahrensbeschleunigung

Nach § 38 Abs. 1 LPlG-E NRW ist Zweck der Experimentierklausel, eine Verfahrensbeschleunigung herbeizuführen.

aa) Nur Abweichungen von Verfahren, nicht von Instrumenten

Nach dem Wortlaut der Vorschrift sind Vereinfachungen von einem

- Anzeigeverfahren
- Zielabweichungsverfahren,
- Anpassungsverfahren und
- Abweichungsverfahren nach § 29 Abs. 3 S. 3 bis 5

zulässig. Diese Aufzählung der Abweichungsmöglichkeiten von Verfahren ist nach dem Wortlaut der Norm abschließend. Nach der Gesetzesbegründung soll das Ziel des § 38 Abs. 1 LPlG-E NRW nicht nur in Form von Abweichungen von Verfahrensvorschriften, sondern auch von *Instrumenten* verwirklicht werden (LT-Drs. 17/11624, S. 35). Diese Erweiterung der Abweichungsmöglichkeiten auch von Instrumenten wird vom Wortlaut der Vorschrift nicht aufgegriffen. Da Abweichungen von Instrumenten regelmäßig eine inhaltliche Änderung beinhalten, wird die Begründung auch nicht vom Zweck des Abs. 1, „Verfahrensbeschleunigung“ zu erzielen, gedeckt. Es ist daher empfehlenswert, um Ungereimtheiten zwischen Zweck der Norm nach ihrem Wortlaut und Begründung der Norm zu vermeiden, in der Begründung, LT-Drs. 17/11624, S. 35 zu 23: Satz 1 und 2, das Wort „Instrumente“ zu streichen.

bb) Keine Präzisierung der Art der Verfahrensbeschleunigung

Welche Arten der Verfahrensbeschleunigungen im Sinne einer Vereinfachung in Betracht kommen, wird durch die Vorschrift nicht vorgegeben und ist gerade Gegenstand der Erprobung. Grundsätzlich können Verfahrensbeschleunigungen durch ein Absehen von Bekanntmachungspflichten, eine Verkürzung von Zeiträumen für Bekanntmachungen, Auslegungen und die Abgabe von Stellungnahmen, einen Verzicht auf Beteiligungsrechte oder auf Einvernehmenspflichten umgesetzt werden.

Grenzen der Abweichung von existierenden Verfahrensvorschriften sind erreicht, wenn Vorgaben des Unionsrechts verletzt werden. Zum Zwecke der Beschleunigung darf also nur von Verfahrensanforderungen zwecks Beschleunigung/Vereinfachung abgewichen werden, soweit keine unionsrechtlichen Vorgaben missachtet bzw. verletzt werden. Das Unionsrecht verbietet zwar nicht generell Experimentierklauseln. Allerdings darf eine Erprobungsregelung zwecks Verfahrensbeschleunigung nicht von der Anwendung umgesetzten Unionsrechts, wie etwa der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) suspendieren. Dies ist im Rahmen des Erlasses einer entsprechenden Rechtsverordnung nach Abs. 2 zu prüfen. Es wird empfohlen, die Gesetzesbegründung diesbezüglich zu ergänzen.

b) Gegenstand: Anzeige-, Zielabweichungs-, Anpassungs- und Abweichungsverfahren

Der Gegenstand der Experimentierklausel und damit die Gegenstände der Erprobung sind abschließend in § 38 Abs. 1 LPlG-E NRW aufgeführt: Es können „zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung“ Abweichungen – und zwar nur in Form der Vereinfachungen – vom

- Anzeigeverfahren
- Zielabweichungsverfahren
- Anpassungsverfahren und
- Abweichungsverfahren nach § 29 Abs. 3 S. 3 bis 5 LPlG-E NRW

erprobt werden.

Lediglich der letzte Gegenstand zu erprobender neuer Verfahrensbeschleunigungsmaßnahmen, das „Abweichungsverfahren nach § 29 Abs. 3 S. 3 bis 5 LPlG-E“, wird klar mit entsprechendem Normbezug benannt; bei den restlichen Verfahren fehlt es an einem ausdrücklichen Normbezug. Bei dem Anzeigeverfahren könnte es sich um das Verfahren nach § 19 Abs. 6 S. 2 LPlG NRW handeln, wonach Regionalpläne und Änderungen von Regionalplänen nicht der Genehmigung der Landesplanungsbehörde bedürfen und lediglich der Landesplanungsbehörde anzuzeigen sind. Beim Zielabweichungsverfahren könnte jenes des § 6 Abs. 2 S. 2 ROG i.V.m. § 16 LPlG NRW gemeint sein, das sich auf Zielabweichungen vom Landesentwicklungsplan und den Regionalplänen bezieht; beim Anpassungsverfahren könnte jenes des § 33 Abs. 2 LPlG NRW oder/und das zweistufige Anpassungsverfahren für die Bauleitplanung

an die Ziele der Raumordnung gemäß § 34 LPlG NRW gemeint sein. Ob diese Zuordnung korrekt ist oder nicht, ergibt sich weder aus dem Gesetzeswortlaut, noch aus der Begründung. Lediglich für das neu eingeführte Zielabweichungsverfahren von Braunkohlenplänen, das nunmehr nach § 29 Abs. 3 S. 3 bis 5 LPlG-E NRW eine Abweichung eines Betriebsplans von den Zielen eines Braunkohlenplans gemäß § 16 LPlG NRW vorsieht, benennt § 38 Abs. 1 LPlG-E NRW explizit die entsprechende Norm. Nicht nur aus Gründen der Klarheit, sondern auch aus systematischer Perspektive sollte der konkrete Normbezug durch Benennung der entsprechenden Vorschrift beim Anzeige-, Zielabweichungs- und Anpassungsverfahren in Abs. 1 des § 38 LPlG-E NRW hergestellt werden.

Um einen möglichen Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz, der auch und gerade für Experimentierklauseln gilt (vgl. *Brüning/Vogelgesang*, in: Brüning/Vogelgesang, Die Kommunalaufsicht, 2. Auflage 2009, Rn. 389 m. w. N.), zu vermeiden, ist zu empfehlen, § 38 Abs. 1 LPlG-E NRW klarer zu formulieren und die Verfahren, von denen durch vereinfachende Regeln abgewichen werden darf, präzise zu benennen.

c) Präzisierung von Zweck und Inhalt durch „Vorhaben“?

Ob der Zusatz in Abs. 1 des § 38 Abs. 1 LPlG-E NRW „bei Vorhaben der Energiewende, zur Bewältigung der Auswirkungen des Klima- und des Strukturwandels oder im Zusammenhang mit den Anforderungen der Digitalisierung“ eine Präzisierung der Zwecksetzung oder des Inhalts der Vorschrift herbeiführt, ist fraglich. Sinn dieses Zusatzes bzw. Einschubs ist wohl, den Zweck der zu erprobenden Maßnahme der Verfahrensbeschleunigung weiter zu präzisieren: Beschleunigende abweichende Verfahrensanforderungen dürfen nur zur Verwirklichung von Vorhaben im Bereich der Energiewende, des Klima- und Strukturwandels sowie der Digitalisierung erprobt werden. Es geht nicht um zu erprobende Verfahrensbeschleunigungen, die sich auf das Zulassungsverfahren dieser Vorhaben beziehen, sondern es handelt sich um Abweichungen von Verfahren der Landesentwicklungs-, Regional- und Braunkohlenplanung. Grammatikalisch ist wohl ein Komma nach „Digitalisierung“ einzufügen, falls es sich um eine Präzisierung des Zwecks der Vorschrift, nämlich „Verfahrensbeschleunigung“, und damit als Einschub gedacht ist.

d) Zwischenergebnis für § 38 Abs. 1 LPlG-E NRW: Neuformulierung erforderlich!

Insgesamt ist der Klarheit halber und, um dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot ausreichend Rechnung zu tragen, folgende Formulierung für Abs. 1 des § 38 LPlG-E NRW zu empfehlen:

„Zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung können zur Verwirklichung von Vorhaben der Energiewende, zur Bewältigung von Auswirkungen des Klima- und Strukturwandels oder im Zusammenhang mit den Anforderungen der Digitalisierung Vereinfachungen des Anzeigeverfahrens nach § 19 Absatz 6, des

Zielabweichungsverfahrens nach § 16, des Anpassungsverfahrens nach § 33 Absatz 2 und des Abweichungsverfahrens nach § 29 Absatz 3 Satz 3 bis 5 erprobt werden.“

3. § 38 Abs. 2 LPlig-E NRW: Rechtsverordnungsermächtigung

Eine Abweichung von den in Abs. 1 genannten Verfahren ist nach Abs. 2 des § 38 LPlig-E NRW nicht kraft Gesetzes zulässig, sondern sie ist in einer Rechtsverordnung zu regeln. Die eigentliche Experimentierklausel wird also durch eine Rechtsverordnung erlassen.

a) Zweck der Rechtsverordnungsermächtigung

Der Zweck der Rechtsverordnungsermächtigung ergibt sich nicht unmittelbar aus Abs. 2 des § 38 LPlig-E NRW, sondern aus Abs. 1 LPlig-E NRW (s.o.). Das ist im Hinblick auf das in Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 70 LVerf NRW für Rechtsverordnungsermächtigungen konkretisierte Bestimmtheitsgebot unschädlich.

b) Inhalt der Rechtsverordnungsermächtigung

Der Inhalt der Rechtsverordnung wird in Abs. 2 des § 38 LPlig-E NRW benannt: Es sollen „Räume, die Dauer und (...) Evaluierungszeitraum sowie die Ausgestaltung der zu erprobenden Verfahren und Instrumente“ bestimmt werden. Damit werden die für Experimentierklauseln typischen Inhalte, nämlich die Abweichung von bestehenden Vorschriften und zeitliche Befristungen festgelegt. Der Begriff der Räume ist dem Spezifikum des Raumordnungsrechts geschuldet: Die Abweichungsvorschrift soll ihren räumlichen Anwendungsbereich bestimmen, also etwa für welchen Planbereich sie gilt.

Unbestimmtheit wird allerdings durch den Begriff der „Instrumente“ ausgelöst: Welche Instrumente hiermit gemeint sind, ergibt sich nicht aus dem Wortlaut des Abs. 2 und erst recht nicht aus jenem des Abs. 1 des § 38 LPlig-E NRW, der lediglich von Verfahren spricht. Auch die Gesetzesbegründung, die nur auf Räume und die Dauer der Erprobung ohne weitere Konkretisierung abstellt, enthält keine näheren Aussagen dazu, welche Instrumente gemeint sein können. Der Begriff der Instrumente ist mithin schildernd und kann weder aus der Norm, noch aus der Begründung abgeleitet werden. Er ergibt sich auch nicht aus einem allgemeinen Verständnis von Rechtsinstrumenten. Denn dieses existiert nicht. Der Begriff der „Instrumente“ ist vieldeutig und kann – weit verstanden – Planungsinstrumente, Instrumente direkter Verhaltenssteuerung oder indirekter Verhaltenssteuerung umfassen. Eng verstanden könnte sich der Begriff der Instrumente i.S.v. Abs. 2 des § 38 LPlig-E NRW auf die raumordnerischen Instrumente zur Planverwirklichung und Plansicherung i.S.d. Teils 8 (§§ 33 bis 37 LPlig NRW) beziehen. Falls auch von diesen Instrumenten mittels einer durch Rechtsverordnung zu erlassenden Experimentierklausel abgewichen werden soll bzw. darf, so müsste das in Abs. 1 des § 38 LPlig-E NRW normiert werden. Denn

der Zweck der Rechtsverordnungsermächtigung lässt sich dem expliziten Wortlaut nach ausschließlich aus Abs. 1 ableiten. Danach kann nur von Verfahrensvorschriften der enumerativ aufgezählten Verfahren abgewichen werden, nicht aber von „Instrumenten“.

Um eine derartige systematische Ungereimtheit der Verordnungsermächtigung und damit einhergehende Zweifel an einer ausreichenden Bestimmtheit des Zwecks und Inhalts der Verordnungsermächtigung i.S.v. Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 70 LVerf NRW zu vermeiden, sollten die Begriffe „und Instrumente“ in Abs. 2 des § 38 LPlG-E NRW gestrichen werden.

c) Adressaten der Rechtsverordnungsermächtigung

Adressat der Rechtsverordnungsermächtigung ist nach Abs. 2 des § 38 LPlG-E NRW die Landesplanungsbehörde. Es handelt sich hier um eine gesetzliche Subdelegation für den Erlass der Rechtsverordnung, die gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG zulässig ist.

d) Verfahren zum Erlass der Rechtsverordnung

Die Landesplanungsbehörde ist zwar per Subdelegation zuständig für den Erlass der Rechtsverordnung, die im „Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien und im Benehmen des für die Landesplanung zuständigen Ausschusses des Landtags“ zu erlassen ist. Ob das Einvernehmenserfordernis „mit den fachlich zuständigen Ministerien“ – ohne weitere Präzisierung der Ministerien – einen raschen Erlass einer Rechtsverordnung erlaubt, ist fraglich. Dies könnte dem zu erzielenden Beschleunigungseffekt, der durch die Delegation des Erlasses der Erprobungsregel auf den Ordnungsgeber bereits gedämpft ist, weiter bremsen. Empfehlenswert wäre insoweit zumindest eine Verkürzung des Verfahrens zum Erlass der Rechtsverordnung, indem nur das Einvernehmen des für die Raumordnungsverfahren zuständigen Ministeriums gefordert wird und fachlich andere betroffene Ministerien lediglich ins Benehmen gesetzt werden. Ansonsten könnte der Beschleunigungseffekt für Verfahrensregelungen, die vom bestehenden Verfahrensrecht abweichen, aufgrund eines aufwändigen und langandauernden Verordnungserlassverfahrens konterkariert werden.

4. § 38 Abs. 3 LPlG-E NRW: Pflicht zur Evaluierung

Abs. 3 des § 38 LPlG-E NRW verpflichtet die Landesregierung unmittelbar zu einer Überprüfung und Bewertung „der Auswirkungen der Absätze 1 und 2“ und zu einem Bericht gegenüber dem Landtag bis zum 31. Dezember 2024. Die Gesetzesbegründung ordnet Abs. 3 als Regelung zur „Evaluierung der probeweise angewandten Verfahren und Instrumente“ (LT-Drs. 17/11624, S. 35). Aus den oben genannten Gründen der Bestimmtheit und Vermeidung von Inkohärenzen sollten erneut die Begriffe „und Instrumente“ aus der Begründung gestrichen werden.