

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster
Wilmergasse 12-13, 48143 Münster

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3461

Alle Abg

48143 Münster, 11.01.2021

TELEFON: 0251 83 29780

FAX: 0251 83-29790

E-MAIL: zir@uni-muenster.de

www.jura.uni-muenster.de/de/go/zir/

UNSER ZEICHEN:

z/fo/Novelle LPIG/b-Stellungn.LPIG 2021

**Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des
Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen, des Landesforstgesetzes
und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (LT-Drs. 17/11624)**

Prof. Dr. Susan *Grotefels*

Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster

Zur Einführung des Gesetzentwurfs:

Der einführende Satz zur Problemdarstellung für den Gesetzentwurf ist etwas ungeschickt formuliert und mindert die Bedeutung des Landesplanungsgesetzes. Dieses korrespondiert nicht nur mit dem Landesentwicklungsplan und kann nicht auf eine Stufe mit diesem gestellt werden. Das Landesplanungsgesetz ist neben dem Raumordnungsgesetz des Bundes die Rechtsgrundlage für den Landesentwicklungsplan. Dieses Verhältnis von Rechtsgrundlage und Plan, der aufgrund einer Ermächtigung im Landesplanungsgesetz als Verordnung erlassen wird, sollte entsprechend dargestellt werden.

Der dritte Absatz unter „A Problem“ weist systematische und semantische Fehler auf und sollte neu formuliert werden. Dabei ist zu bedenken, dass ein Gesetz keine Maßnahmen der Landesregierung schaffen kann.

Unklar bleibt im vierten Absatz, was mit dem Satz „Dabei werden bundesrechtliche Standards nicht überzogen“ gemeint ist. Sollte damit angesprochen werden, dass der Gesetzentwurf keine Abweichungsgesetzgebung gegenüber dem Raumordnungsgesetz enthält, müsste dies deutlicher formuliert werden.

Im gesamten Gesetzentwurf sollte darauf geachtet werden, dass einheitlich von Braunkohlenplanung oder Braunkohlenplan gesprochen wird.

Die Zielsetzung der Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung sowie die Anpassung an das geänderte Raumordnungsgesetz ist zu begrüßen.

Auf die redaktionell bedingten Änderungen, die der Lesbarkeit des Gesetzes dienen, wird nicht im Einzelnen eingegangen. Im Sinne der Vereinheitlichung von Raumordnungsgesetz und Landesplanungsrecht sind die redaktionellen Änderungen aber insbesondere hinsichtlich

der jetzigen durchgängigen Veränderungen des Begriffs „Aufstellungsverfahren“ statt bisher „Erarbeitsungsverfahren“ sehr zu begrüßen.

Zu Art. 1 Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen:

Zu 2 (§ 1):

Die Aufhebung des § 1 Abs. 1 S. 2 ist sachgemäß aufgrund der entfallenden Abweichungen vom Raumordnungsgesetz in den §§ 13 und 32 LPlG-E. Sollte zukünftig eine Abweichung vom Raumordnungsgesetz geregelt werden, ließe sich dies unter Beachtung des Zitiergebots auch innerhalb der abweichenden Regelung in ausreichender Form verdeutlichen. Die Begründung zur Änderung des Gesetzes an dieser Stelle ist sehr verkürzt und dadurch etwas unverständlich.

Zu 3 (§ 3 Nr. 3):

Es sei positiv hervorgehoben, dass das Land Nordrhein-Westfalen nach wie vor ergänzend die Abstimmung mit den angrenzenden Ländern und Staaten vorsieht, obwohl das Raumordnungsgesetz Staatsgrenzen überschreitend nur noch die schwächeren Formen der Beteiligung, Unterrichtung oder Stellungnahme, vorschreibt.

Zu 6 (§ 9):

Eingängiger wäre es, in Anlehnung an andere Überschriften von Teil 2 des Gesetzes § 9 mit „Aufgaben des Regionalrats“ zu überschreiben.

Die Begründung zur Streichung der Wörter „und beschließt die Aufstellung“ verkennt, dass hier – vergleichbar zu § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB – (nur) der verfahrenseinleitende Beschluss und nicht die Sachentscheidung nach § 19 Abs. 4 LPlG gemeint ist. Eine Regelung zum verfahrenseinleitenden Beschluss ist aber u. a. geboten, weil § 19 Abs. 1 LPlG darauf Bezug nimmt und dieser Akt vor allem für das folgende Beteiligungsverfahren (§ 9 ROG) von Bedeutung ist.

Zu 7 (§ 9 a):

Sollte für das Gesetz über den Regionalverband Ruhr keine mit § 9 a (Beschlüsse im vereinfachten Verfahren) vergleichbare Regelung geplant sein, so sollte § 9 a sich nicht nur auf den Regionalrat, sondern auch auf die Verbandsversammlung beziehen, da diese ebenfalls regionaler Planungsträger ist. So könnte in § 6 S. 3 2. HS LPlG auch der neue § 9a LPlG-E aufgeführt werden.

In § 9 a Abs. 1 S. 1 könnte gegebenenfalls auf die 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Regionalrats abgestellt werden.

Bei § 9 a Abs. 1 S. 2 erscheint der in der Begründung angesprochene Unterschied zwischen Gremium und Mitgliedern durchaus sinnvoll, denn es geht in der durch die Vorschrift angesprochenen Fallkonstellation gerade nicht um eine Stimmabgabe im Rahmen einer Präsenzsitzung des Regionalrats, sondern um eine individualisierte schriftliche Stimmabgabe.

Zu 8 a (§ 13 Abs. 1):

Die Vereinfachung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Verzicht auf die Offenlage der Planentwürfe und die Beschränkung auf die elektronische Auslegung in den Kreisen und kreisfreien Städten ist zwar weniger bürgerfreundlich, jedoch vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung durchaus zweckdienlich. Da weiterhin eine öffentliche Auslegung beim jeweiligen Planungsträger stattfindet und nicht auf eine rein digitalisierte Beteiligung umgestellt wird, ist die Vorschrift rechtlich tragbar. Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Auslegung des Entwurfs des Landesentwicklungsplans bei den Regionalplanungsbehörden, die diesbezüglich durchaus kundigere Ansprechpartner als die Kreise und kreisfreien Städte sein könnten, zukünftig entfällt. Schließlich ist zu prüfen, ob gegebenenfalls zumindest in der Begründung noch ein Hinweis auf das Planungssicherstellungsgesetz des Bundes erfolgen sollte, das unter den dort vorgesehenen Umständen eine Auslegung in elektronischer Form zeitweise ausreichen lässt.

Vorschlag für eine verständlichere Formulierung: „Die Unterlagen nach § 9 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Raumordnungsgesetzes sind bei der zuständigen Planungsbehörde für die Dauer von mindestens einem Monat auszulegen und ergänzend auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen. Zusätzlich sind die Unterlagen auf den Internetseiten der Kreise und kreisfreien Städte, auf deren Bereich sich die Planung erstreckt, zu veröffentlichen; diese Auslegung erfolgt ausschließlich elektronisch.....“

Zu 9 (§ 14):

Trotz der geringeren Bürgerfreundlichkeit ist die Regelung rechtlich tragbar.

Die Kürzung führt hinsichtlich des Satzbaus zu einem Fehler. Eine Planung kann sich nicht auf eine Regionalplanungsbehörde, sondern nur auf deren Bereich erstrecken. Es muss also in Satz 3 heißen: „Bei den übrigen Raumordnungsplänen erfolgt dies bei den Regionalplanungsbehörden, auf deren Bereich sich die Planung erstreckt.“

Zu 10 (§ 16 Abs. 3):

Es ist sicherlich sinnvoll, nur noch ein Benehmen der Belegenheitsgemeinde statt des bisher vorgesehenen Einvernehmens zu regeln im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens. Es sei jedoch – wie bereits in früheren Stellungnahmen – darauf hingewiesen, dass gegebenenfalls gar keine Beteiligung notwendig ist oder eine Beschränkung auf ein reines Anhörungsrecht beim Zielabweichungsverfahren aufgrund seines behördeninternen Charakters angebracht wäre und § 6 Abs. 2 ROG nach wie vor kein Beteiligungserfordernis regelt.

Da § 16 Abs. 3 S. 3 LPlG offensichtlich erhalten bleibt, verweise ich an dieser Stelle nur auf meine kritische Stellungnahme mit Blick auf diese Regelung vom 2. Dezember 2015 zur letzten umfassenden Änderung des Landesplanungsgesetzes.

Zu 11 (§ 17 Abs. 1 S. 2):

Hier sollte – wie in den übrigen Vorschriften – nicht mehr der Terminus „erarbeitet“, sondern nunmehr „aufgestellt“ verwandt werden.

Zu 12 (§ 19 Abs. 1):

Siehe Ausführungen zu 6 (§ 9).

Zu 12 c (§ 19 Abs. 3, 4):

Der Verzicht auf die verpflichtende Erörterung bei der Aufstellung der Regionalpläne in § 19 Abs. 3 ist zu begrüßen.

Eingängiger formulieren könnte man: „Die nicht nach § 9 Absatz 2 Satz 4 Raumordnungsgesetz ausgeschlossenen Stellungnahmen der öffentlichen Stellen und der Personen des Privatrechts nach § 4 des Raumordnungsgesetzes werden bei einem entsprechenden Beschluss des regionalen Planungsträgers mit diesen erörtert.“

Die Formulierung des § 19 Abs. 4 ist angesichts der notwendigen Differenzierung zwischen Verfahren und Sachentscheidung äußerst ungünstig. Es sollte besser heißen: „Der Regionalrat beschließt den Regionalplan.“ oder in Anlehnung an § 17 Abs. 2 LPlG „Der Regionalplan wird vom Regionalrat beschlossen.“

In § 19 Abs. 5 S. 2 sollte es deutlicher heißen: „Für die Einleitung des Änderungsverfahrens genügt in diesem Fall der Beschluss...“

Am Ende des § 19 Abs. 5 S. 3 könnte einfacher formuliert werden: „...hat die Regionalplanungsbehörde das Änderungsverfahren einzustellen.“

Zu 13 (§ 23 a Abs. 1):

Im Gegensatz zu § 9 a Abs. 1 wird hier das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz ohne Angabe des Erlassdatums und der Fundstelle im Gesetz- und Verordnungsblatt NRW zitiert. Es sollte im Landesplanungsgesetz einheitlich zitiert werden.

Im Übrigen kann mit Blick auf die 2/3-Mehrheit und die individualisierte Stimmabgabe auf die Ausführungen zu 7 (§ 9a) verwiesen werden.

Zu 14 (§ 24):

Wie bereits zu 6 (§ 9) angemerkt, erscheint es bei § 24 Abs. 1 ungünstig, dass der (verfahreneinleitende) Aufstellungsbeschluss keine gesonderte Erwähnung mehr findet.

§ 24 Abs. 3 sollte deutlicher und konsequenter lauten: „Der Braunkohlenausschuss beschließt nach Abschluss des Aufstellungsverfahrens den Braunkohlenplan. § 19 Absatz 4 Satz 2 gilt entsprechend.“

Zu 18 (§ 29 Abs. 3):

Da für eine Abweichung von Braunkohlenplänen bisher, anders als für die Zielabweichungsverfahren beim Landesentwicklungsplan (§ 16 Abs. 2 LPlG) und bei Regionalplänen (§ 16 Abs. 3 LPlG), keine Zuständigkeitsnorm existierte, waren die Regelungen über Zielabweichungsverfahren (§ 6 Abs. 2 ROG, § 16 LPlG) nicht anwendbar, obwohl grundsätzlich die gemeinsamen Vorschriften (Teil 3 bzw. §§ 12 ff. LPlG) auch für Braunkohlenpläne hätten gelten können, da diese nach § 2 Abs. 1 LPlG vom Begriff der Raumordnungspläne erfasst sind.

Systematisch steht die Regelung zur Abweichung des Betriebsplans vom Braunkohlenplan an der falschen Stelle im Gesetz. Gemäß § 26 Abs. 1 LPlG enthält der Braunkohlenplan „Ziele und Grundsätze der Raumordnung..., soweit es für eine geordnete Braunkohlenplanung erforderlich ist.“ Da § 29 Abs. 3 auf § 16 LPlG verweist, ist davon auszugehen, dass, abweichend vom Wortlaut der Norm, auch entsprechend § 16 LPlG nur an eine Abweichung von Zielen und nicht von Grundsätzen gedacht ist. Letzteres würde mit Blick auf die Abwägbarkeit von Grundsätzen (§ 3 Abs. 1 Nr. 3, § 4 Abs. 1 S. 1 ROG) auch nur wenig Sinn ergeben. Folglich sollte der Inhalt des § 29 Abs. 3 eher in einem § 16 Abs. 4 des Landesplanungsgesetzes aufgenommen werden.

Zu 19 (§ 30)

Der zusätzlich eingefügte Satz mit Beispielen für wesentliche Änderungen der Grundannahmen für den Braunkohlenplan ist eher überflüssig im Gesetzestext. Im Sinne des Deregulierungsgedankens könnte man diese Erläuterung in eine Gesetzesbegründung oder Verwaltungsvorschrift aufnehmen.

Zu 20 (§ 32):

Bei den Regelungen zum Raumordnungsverfahren sollte geprüft werden, ob sich noch ein Erfordernis zusätzlicher landesplanungsrechtlicher Regelungen aufgrund der Änderungen des Raumordnungsgesetzes durch das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I 2020, S. 2694) ergibt.

Zu 21 (§ 34):

Die Aufnahme des Begriffs „Beratung“ in die Überschrift der Vorschrift erscheint nicht sachgerecht, zumal er dann im weiteren Text der Vorschrift selbst keinerlei Erwähnung mehr findet. Letztlich dient die Regelung nach wie vor der Erleichterung der Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB. Gegebenenfalls könnte man eher die „Erörterung der Planungsabsichten“, die in § 34 Abs. 3 LPlG explizit angesprochen wird, ergänzend in die Überschrift aufnehmen.

Es ist fraglich, worin die in der Begründung zu 21 e) (§ 34 Abs. 6) aufgeführte Deregulierung zu sehen ist, wenn doch nach Streichung dieses Absatzes nun ausnahmslos die Aufstellung jedes Bebauungsplans das in § 34 Abs. 1 bis 5 LPlG beschriebene Verfahren durchlaufen muss.

Zu 23 (§ 38 Experimentierklausel, § 39 Verwaltungshelfer):

§ 38:

Die Einführung einer Experimentierklausel in das Landesplanungsgesetz erscheint durchaus sinnvoll, um innovative Verfahren anzustoßen. Sie kann dazu beitragen, dass auf Unsicherheiten und Durchsetzungsprobleme der modernisierenden Gesetzgebung adäquat reagiert wird. Ihr kommt einerseits eine größere Durchsetzungskraft als z. B. einem Planspiel zu, und sie bietet andererseits aufgrund der zeitlichen Begrenzung und der Evaluierung flexiblere Regelungsmöglichkeiten als bei einer unbefristeten Rechtsänderung.

Zur Klarstellung sollten in § 38 Abs. 1 nicht nur die Verfahren an sich, sondern ebenfalls die sie regelnden Rechtsnormen benannt werden. Hinsichtlich der Aufzählung der Verfahren in Absatz 1 sollte die Reihenfolge geändert werden, so dass die abweichenden Verfahren zusammenstehen. Die Begründung sollte zur besseren Verständlichkeit der Experimentierklausel ausführlicher ausfallen. So bleibt z. B. unklar, inwieweit ein Anzeigeverfahren das ohnehin bereits der Verfahrensvereinfachung dient, noch weiter vereinfacht werden kann. Hier könnte beispielhaft die Verkürzung der Frist im Sinne des § 19 Abs. 6 oder die Beschränkung des Prüfungsgegenstandes in der Gesetzesbegründung ausgeführt werden. Bei allen genannten Verfahren, die nach ihrem Regelungszweck eigentlich bereits der Vereinfachung dienen, bestehen gegebenenfalls Möglichkeiten, auf einzelne Beteiligungsregelungen, wie das Benehmen oder Einvernehmen, gänzlich zu verzichten oder die Beteiligungsverfahren weiter zu digitalisieren. Die Spielräume für die Ausfüllung der Experimentierklausel erscheinen auf den ersten Blick jedoch durchaus begrenzt.

Zu begrüßen ist, dass sich die Experimentierklausel zunächst auf die Vereinfachung von Verfahren beschränkt. So ist nicht davon auszugehen, dass durch eine experimentelle Rechtsverordnung vom Raumordnungsgesetz abgewichen wird und gegebenenfalls dafür eine Prüfung der Verfassungskonformität notwendig wird.

§ 38 LPIG-E erscheint trotz einzelner Ungenauigkeiten verfassungskonform. Da es sich bei den durch die Benennung der Verfahren angesprochenen Regelungen um ausfüllendes oder ergänzendes Recht zum Bundesrecht handelt, ist zunächst nicht davon auszugehen, dass im Rahmen der Abwandlung durch eine experimentelle Rechtsverordnung verfassungswidrige Abweichungen des Landesrechts vom Bundesrecht (Art. 72 Abs. 3 GG) geschaffen werden. Dem Vorbehalt des Gesetzes wird entsprochen, da die Experimentierklausel in einem formellen Gesetz geregelt wird. Die Rechtsvorschriften, von denen im Rahmen der Erprobung Abweichungen zugelassen werden können, sind in § 38 Abs. 1 LPIG-E zwar nicht vollständig ausdrücklich benannt. Es lässt sich dem Wortlaut aber eindeutig entnehmen, welche Normen des Landesplanungsrechts angesprochen werden, da die einzelnen Verfahren, für die Erprobungen möglich sein sollen, abschließend benannt werden.

Dies abschließende Aufzählung der Verfahren, bei denen experimentiert werden darf, ist ebenfalls ein wichtiger Gesichtspunkt für das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit der Experimentierklausel. Dass die Vorhaben in Absatz 1, für die die abschließend benannten Verfahren erprobt werden sollen – Energiewende usw. –, nur beispielhaft und gerade nicht abschließend benannt werden, ist dafür weniger von Bedeutung.

Da § 38 LPIG-E NRW den Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erteilenden Ermächtigung klar regelt, genügt die Vorschrift ebenfalls den Anforderungen des Art. 70 S. 2 Landesverfassung NRW. Der genaue Zeitraum für die Erprobung lässt sich der Norm zwar nicht ausdrücklich entnehmen, da dieser erst gemäß Absatz 2 in der experimentellen Rechtsverordnung selbst geregelt werden soll. Aus der Revisionsklausel in § 38 Abs. 3 LPIG-E mit der Obergrenze für die Berichterstattung im Landtag geht allerdings zumindest indirekt hervor, dass die Klausel nur einen begrenzten Zeitraum gelten kann. Dies sollte den Anforderungen des Art. 70 S. 2 Landesverfassung NRW genügen.

Aus dem Wesen einer Experimentierklausel ergibt sich letztlich, dass gerade an das Erfordernis der Bestimmtheit etwas geringere Anforderungen gestellt werden müssen, da der Gesetzgeber in diesem Fall gerade dem experimentierenden Verordnungsgeber einen weiteren Gestaltungsspielraum überlassen will.

Die notwendige zeitliche Begrenzung der experimentellen Rechtsverordnung ist in der Experimentierklausel nur indirekt durch die Frist für die Berichterstattung in § 38 Abs. 3 LPIG-E erkennbar. Da die Geltungsdauer der experimentellen Rechtsverordnung jedoch in dieser gemäß § 38 Abs. 2 LPIG-E geregelt werden soll, ist von einer Rechtmäßigkeit der Experimentierklausel selbst in dieser Hinsicht auszugehen.

Auf die reine Wiederholung des Gesetzestextes in der Gesetzesbegründung (insbesondere der Absätze 2 und 3) sollte verzichtet werden. Stattdessen sollte zumindest die Begründung eher mit Blick auf die hinreichende Bestimmtheit der ausführlicher ausfallen.

Selbstverständlich bedarf es gerade aufgrund der einer Experimentierklausel innewohnenden Regelungsfreiheit für den Verordnungsgeber bei Erlass der experimentellen Rechtsverordnung einer erneuten Rechtmäßigkeitsprüfung der Verordnung selbst.

§ 39:

Für die Einführung des § 39 sollte zunächst eine eigene Änderungsnummer (24) eingeführt werden.

Zunächst einmal ist die Einführung des Einsatzes einer dritten Person bei Aufstellung und Durchführung von Raumordnungsplänen zur Verfahrenserleichterung in Anlehnung an andere Gesetze, wie z. B. § 4 b BauGB, § 29 NABEG oder § 17 h FStrG, sehr zu begrüßen.

Ungünstig gewählt ist allerdings der Standort im Gesetz. Die Vorschrift gehört, wie z. B. § 4 b im Baugesetzbuch, zu den allgemeinen Vorschriften für Raumordnungspläne (Teil 3 des Landesplanungsgesetzes). So könnte sie als neuer § 15 oder notfalls § 14a an der systematisch richtigen Stelle im Gesetz stehen.

Bei der Überschrift ist eine begriffliche Anlehnung z. B. an das Baugesetzbuch zu bevorzugen. So könnte sie heißen „Einschaltung einer dritten Person“. Der Begriff „Verwaltungshelfer“ ist in planungsrechtlichen Regelwerken eher ungewöhnlich. Aus der Formulierung des § 29 NABEG kann man außerdem schließen, dass die Beschäftigung als Verwaltungshelfer nur eine Variante der Einschaltung einer dritten Person ist und die Überschrift damit begrifflich gar einengend wirkt. Außerdem ist es unter Gendergesichtspunkten, die man ja bei der „dritten Person“ offensichtlich berücksichtigen wollte, ungeschickt, dann nur von „Verwaltungshelfer“ zu sprechen.