

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1321**

Alle Abgeordneten

Prof. Dr. Beckmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Kerkerinckstraße 4, 48151 Münster
0251-9743271; 0175/8780085
post@beckmann-muenster.de

Prof. Dr. Martin Beckmann-Kerkerinckstr.·4, 48151 Münster

Landtag NRW
Herrn Dr. Robin Korte
Vorsitzender des Ausschusses für
Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
Postfach 101143
4002 Düsseldorf

Münster, 04. März 2023

Gesetzentwurf der Landesregierung - Viertes Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes – Drucksache 18/7534

Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie

Sehr geehrter Herr Dr. Korte,

besten Dank für die von Ihnen eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesplanungsgesetzes, die ich hiermit gerne wahrnehme.

I. Vorbemerkung

Für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen ist die Landes- und Regionalplanung von nicht zu überschätzender Bedeutung. NRW ist das größte und das am dichtesten besiedelte Flächenland in Deutschland. Die Landes- und Regionalplanung muss unterschiedlichsten Ansprüchen an den knapper werdenden Raum und divergierende Nutzungsinteressen gerecht werden, muss dem ungebremsten Flächenverbrauch entgegentreten und der Energiewende und dem Klimawandel und den Erfordernissen der Klimaanpassung hinreichend Rechnung tragen.

Es besteht deshalb hinreichender Anlass, die Landes- und Regionalplanung zu stärken; einige der von der Landesregierung geplanten Änderungen des LPIG NRW können dazu beitragen.

Die nachfolgende Stellungnahme äußert sich nicht zu allen, zum Teil ohnehin lediglich redaktionellen Gesetzesänderungen des Gesetzesentwurfs.

II. In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung

In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 4a Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) Ziele der Raumordnung, die nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens nach § 9 Abs. 2 ROG in einem die Ergebnisse der Beteiligung berücksichtigenden Planentwurf enthalten sind und als solche den Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis gegeben wurden.

Abweichend davon möchte die Landesregierung § 2 LPIG durch einen Absatz 4 mit folgendem Inhalt ergänzen: „In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung sind abweichend vom Raumordnungsgesetz anzunehmen, sobald das Verfahren zur Aufstellung des Raumordnungsplans mit dem Aufstellungsbeschluss begonnen hat und die Bekanntmachung zur Einleitung des dafür vorgesehenen Beteiligungsverfahrens im Sinne des Raumordnungsgesetzes erfolgt ist.“

Von einer solche Abweichung vom Bundesrecht ist eher abzuraten.

Ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht erscheint zweifelhaft; für die aus § 4 Abs. 1 S. 1 ROG folgende Berücksichtigungspflicht für in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung fehlt es an der Möglichkeit der für die Planerarbeitung verantwortlichen Raumordnungsbehörde, eventuelle Bedenken gegen ein entsprechendes Ziel der Raumordnung der Öffentlichkeit und/oder öffentlicher Stellen vor dem Einsetzen einer solchen Berücksichtigungspflicht hinreichend zur Kenntnis nehmen und berücksichtigen zu können.

1. Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz

Es bestehen meines Erachtens Zweifel, ob eine Änderung des Begriffs der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung in § 3 Abs. 1 Nr. 4a ROG von der Abweichungskompetenz des Landesgesetzgebers gedeckt ist. Das Land ist zwar berechtigt, vom ROG abweichende Regelungen zu treffen (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG). Es ist allerdings nach wie vor umstritten, ob und inwieweit es einen abweichungsfesten Kernbereich des Bundesraumordnungsrechts gibt, von dem die Länder nicht abweichen dürfen,

siehe dazu Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 2024, § 3 Rn. 31 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

Der Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG sieht für die Raumordnung zwar keine Einschränkungen des Abweichungsrechts vor. Teilweise wird deshalb den Landesgesetzgebern auf der Grundlage dieses uneingeschränkten Wortlautes ein unbeschränktes Abweichungsrecht zugestanden,

Degenhardt NVwZ 2006, 1209 (1213); Erbguth in FS Rengeling, 2008, 35 (48); Schmitz/Müller RUR 2007, 456, (459 ff.); Kotulla NVwZ 2007, 489 (495); Hoppe DVBl. 2007, 144; Schulze-Fielitz NVwZ 2007, 249 (258).

Nach anderer Auffassung bezieht sich das Abweichungsrecht der Landesgesetzgeber aber allein auf die „Landesraumordnung“, was zur Folge hätte, dass die Bestimmungen über die Bundesraumordnung abweichungsfest wären,

Kment in Kment, ROG, 2019, Einl. B Rn. 10; Runkel, Raumordnung nach der Föderalismusreform I in Bielenberg/Runkel u. a., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, J 690, S. 7 ff.

Auch der Bundesgesetzgeber ist wohl bei der Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes 2009 von dieser Auffassung ausgegangen,

BR-Drs. 563/08, Begründung B § 17 S. 71.

Schließlich werden mit unterschiedlicher Begründung Beschränkungen der Ländergesetzgeber zur Abweichung in unterschiedlichem Umfang für geboten gehalten,

so z. B. Ritter, RuR 2006, 418 ff.; Spannowsky, UPR 2007, 41 ff.; Battis/Kersten, DVBl. 2007, 152 (157 ff.); Durner, in: Erbguth, Neues Städtebau- und Raumordnungsrecht – rechtliche Bewertung, Bedeutung für die Praxis, 2007, 29 (39 ff).

Wenn Erfordernisse der Raumordnung - dazu zählen nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG die Ziele, Grundsätze und auch die in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung - Rechtswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung oder auf raumbedeutsame Vorhaben im Außenbereich haben (sollen), gehen die entsprechenden baurechtlichen Regelungen

von den Begriffsdefinitionen des § 3 ROG aus, die die Länder im Rahmen ihrer Abweichungskompetenz nicht verändern können. Für das Bundesrecht bestimmt § 3 Abs. 2 ROG Folgendes: „Werden die Begriffe nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 ROG in anderen Bundesgesetzen verwandt, sind sie, soweit sich aus diesen Bundesgesetzen nicht etwas anderes ergibt, im Sinne von § 3 Abs. 1 ROG auszulegen.“ Für die Abweichungskompetenz der Länder dürfte Entsprechendes gelten, dass nämlich die Legaldefinitionen und Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung abschließend und abweichungsfest im Bundesrecht geregelt sind.

Es ist meines Erachtens daher nicht auszuschließen, dass die vom Bundesrecht abweichende Legaldefinition des Begriffs „in Aufstellung befindliches Ziel“ in dem Gesetzesentwurf der Landesregierung mit Bundesrecht unvereinbar ist. Das gilt jedenfalls, soweit ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung als öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB bei der Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens im Außenbereich Berücksichtigung finden soll.

2. Sachgerechtigkeit der in Aussicht genommenen Definition?

Die mit dem ROGÄndG 2023 geänderte Definition von „in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung“ war bereits im Gesetzgebungsverfahren des Bundes umstritten. Die Neudefinition des Bundes sollte eine Klarstellung sein, die sich an der Rechtsprechung des BVerwG orientiert,

BVerwG, Urt. v. 27.01.2005 – 4 C 5.04, BVerwGE 122, 364; siehe auch BVerwG, Beschl. v. 23.2023 7 B 7/23, juris Rn. 6.

In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung können grundsätzlich bei der Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit eines privilegierten Vorhabens im Außenbereich eine Rolle spielen,

BVerwGE 122, 364 (366); BVerwG ZfBR 2003, 469 (471); Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 92.

In Aufstellung befindliche Raumordnungsziele sind nach der Rechtsprechung des BVerwG als unbenannte öffentliche Belange i.S.d. § 35 III 1 BauGB berücksichtigungsfähig, wenn sie eine „Verlautbarungsreife“ aufweisen; diese sollte bislang regelmäßig erreicht sein, wenn das in Aussicht genommene Ziel der Raumordnung im Rahmen des Beteiligungsverfahrens mit anderen Behörden und der Öffentlichkeit erörtert werden konnte,

BVerwGE 122, 364 (371 f.).

Dazu wurde zwar in der Vergangenheit vertreten, für das Vorliegen eines in Aufstellung befindlichen Ziels der Raumordnung müssten die Beteiligungen noch nicht durchgeführt worden sein,

Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 3 Rn. 73; Kümper, in: Kment, ROG, 2019, § 3 Rn. 93.

Nach der Neuregelung durch das ROGÄndG 2023 muss eine Beteiligung jedoch bereits durchgeführt worden sein. Davon möchte die Landesregierung wiederum befreien.

Allerdings muss dies auch nicht bedeuten, dass in einem Raumordnungsplanentwurf enthaltene Zielfestlegungen nicht schon als unbenannte öffentliche Belange i.S.d. § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB berücksichtigungsfähig sein können, da die Außenbereichsvorschrift mit dem Begriff des öffentlichen Belangs nicht an den der in Aufstellung befindlichen Raumordnungsziele anknüpft und es in diesem Zusammenhang für den notwendigen Konkretisierungsgrad eines Belangs entscheidend darauf ankommt, ob er als mögliches Zulassungshindernis im bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren geprüft werden kann,

Grotefels in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 2024, § 3 Rn. 18.

Das ändert jedoch nichts daran, dass ein in Aufstellung befindliches Ziel, das abweichend von der Legaldefinition des Bundesrechts durch den Landesgesetzgeber entsprechend dem Gesetzentwurf der Landesregierung formuliert wird, sich nicht, wie in der Gesetzesbegründung angenommen,

siehe LT-Drucksache 18/7534, S. 17,

auf die Berücksichtigungspflicht des § 4 Abs. 1 S. 1 ROG stützen könnte, dass seine Bindungs- und Durchsetzungsfähigkeit dadurch beeinträchtigt und mit Blick auf dem Eigentumsschutz im planungsrechtlichen Außenbereich hinsichtlich seiner Berücksichtigungsfähigkeit in Zweifel geriete.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG würde es dem Gewährleistungsgehalt des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zuwiderlaufen, ein ansonsten zulässiges Vorhaben an Zielvorstellungen des Planungsträgers scheitern zu lassen, bei denen noch nicht absehbar ist, ob sie je als zukünftiges Ziel der Raumordnung Außenwirksamkeit entfalten werden. Die Planung muss, so das BVerwG, ein genügendes Maß an Verlässlichkeit bieten, um auf der Genehmigungsebene als Versagungsgrund zu dienen. Diesem Erfordernis ist nach der Rechtsprechung des BVerwG erst dann genügt, wenn ein Planungsstand erreicht ist, der die Prognose nahelegt, dass die ins Auge gefasste planerische Aussage Eingang in die endgültige Fassung des Raumordnungsplans finden wird. Davon könne keine Rede sein, solange der Abwägungsprozess gänzlich offen sei,

BVerwG, Urt. v. 27.01.2005 – 4 C 5.04, BVerwGE 122, 364 = juris Rn. 29.

Mit ihrem Gesetzesentwurf möchte die Landesregierung auf eine in diesem Sinne „verfestigte Planung“ verzichten und gleichwohl die Berücksichtigungspflicht für ein Erfordernis der Raumordnung auslösen. Damit würde eine Beteiligungsmöglichkeit öffentlicher Stellen und der Öffentlichkeit, deren Stellungnahmen von der zuständigen Raumordnungsbehörde zur Kenntnis genommen werden soll, bevor eine Berücksichtigungspflicht des in Aufstellung befindlichen Ziels der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG begründet werden soll, weitgehend entwertet. Das trägt zu dem für die Raumplanung ungunen Eindruck bei, dass dieser Beteiligung kein erhebliches Gewicht beigemessen werden soll.

II. Klimaschutz und Klimaanpassung

Die redaktionellen Änderungen des § 12 LPLG, die sich auf das Klimaschutzgesetz NRW und das Klimaanpassungsgesetz NRW beziehen, sind selbstverständlich nicht zu beanstanden und geben lediglich Anlass zu der Bemerkung, dass der Verpflichtung der Raumplanungsträger, die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen, der Sache nach unzweifelhaft zuzustimmen ist, dass jedoch eine solche Verpflichtung deutlich einfacher durch den Landesgesetzgeber bestimmt als durch die Planungsträger zur Zufriedenheit auch der Gerichte erfüllt werden kann. Konkretere Regelungen dazu für die Planungspraxis wären wünschenswert.

II. Raumverträglichkeitsprüfung

Der Gesetzesentwurf der Landesregierung belässt es angesichts der Änderungen des ROG zum Raumordnungsverfahren bzw. zur Raumverträglichkeitsprüfung bei einigen redaktionellen Anpassungen dazu. Es sollte geprüft werden, ob der Landesgesetzgeber in diesem Zusammenhang zur weiteren Verfahrensvereinfachungen beitragen kann.

Gem. § 49 S. 1 UVPG erfolgt in der Raumverträglichkeitsprüfung eine Prüfung der Umweltauswirkungen nur nach Maßgabe des ROG. Die Umweltverträglichkeitsprüfung im nachfolgenden behördlichen Verfahren, das der Zulassungsentscheidung dient, umfasst gem. § 49 S. 2 UVPG eine vertiefte Prüfung der in der Raumverträglichkeitsprüfung nur überschlägig geprüften Umweltauswirkungen. § 49 UVPG ist vom Gesetzgeber im Rahmen des ROGÄndG 2023 mit dem Ziel geändert worden, Doppelprüfungen möglichst zu vermeiden.

In der Raumverträglichkeitsprüfung nach § 15 ROG sollen Umweltbelange nur noch insoweit berücksichtigt werden, als diese auf der vorgelagerten Ebene der Raumverträglichkeitsprüfung nach überschlägiger Prüfung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Schutzgüter nach § 2 Abs. 1 UVPG unter Berücksichtigung der in Anl. 3 des UVPG genannten Kriterien erkennbar sind. Im Verfahren der Raumverträglichkeitsprüfung soll es keine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG mehr geben. Der Verzicht auf die UVP dient der Vermeidung von Doppelprüfungen und damit der Verfahrensbeschleunigung,

Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/4823, S. 31.

In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass die UVP keine Zulassungsentscheidung i.S.d. UVP-Richtlinie ist, mit der ein bestimmtes Projekt im Sinne der UVP-Richtlinie genehmigt wird, und auch kein vorbereitender Schritt im Rahmen dieser Entscheidung ist. Vielmehr handele es sich bei der Raumverträglichkeitsprüfung nur um eine gutachterliche Stellungnahme der zuständigen Raumordnungsbehörde. Das Ergebnis der Raumverträglichkeitsprüfung sei lediglich im Rahmen von behördlichen Ermessensentscheidungen oder als Abwägungsmaterial bei Entscheidungen mit planerischem Einschlag zu berücksichtigen und könne daher im Rahmen dieser Entscheidungen auch „überwunden“ werden,

Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/4823, S. 31.

Da die Umweltauswirkungen des Vorhabens in der Raumverträglichkeitsprüfung nur noch überschlägig geprüft werden, könne dieser Prüfung nicht mehr die volle abschließende Wirkung zukommen, die für sie als Bestandteil des bisherigen Raumordnungsverfahrens vorgesehen sei. Deshalb stelle § 49 S. 2 UVPG klar, dass die UVP in einem nachfolgenden Zulassungsverfahren, soweit erforderlich, auch eine vertiefte Prüfung denn der Raumverträglichkeit nur überschlägig geprüften Umweltauswirkungen umfasst,

BT-Drs. 20/4823, S. 31

Ob mit dieser Reform des Bundesrechts, die vom Landesgesetzgeber lediglich nachvollzogen wird, die gewünschte Verfahrenserleichterung und Beschleunigung gelingt, erscheint zweifelhaft, weil sie nichts daran ändert, dass die Umweltfolgen der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahmen sowohl bei der Raumverträglichkeitsprüfung als auch bei der Zulassung des Vorhabens geprüft und ggfls. abgeschichtet werden müssen. Eine effektive Beschleunigung wäre eher mit einem weiterreichenden Verzicht auf die Durchführung einer Raumverträglichkeitsprüfung erreichbar. Möglicherweise könnte die Funktion der Raumverträglichkeitsprüfung auch durch das Rechtsinstitut eines Vorbescheids ersetzt werden, mit dem eine verbindliche Prüfung der Vereinbarkeit eines Vorhabens mit Erfordernissen dort ermöglicht werden könnte, wo es sinnvoll erscheint, die damit verbundenen Rechtsfragen vor dem eigentlichen Zulassungsverfahren verbindlich abzuschichten.

Ob und inwieweit abweichende Regelungen vom Bundesrecht sinnvoll und mit Blick auf den Umfang der Abweichungskompetenz des Landes verfassungsrechtlich zulässig wären, sollte, wenn nicht längst geschehen, geprüft werden.

III. Zielabweichung

Der Gesetzesentwurf der Landesregierung sieht vor, dass abweichend vom ROG die zuständige Raumordnungsbehörde einem Antrag auf Abweichung von Zielen der Raumordnung stattgeben kann, wenn die in § 16 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs übereinstimmend mit § 6 Abs. 2 ROG genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Landesregierung möchte damit die in das Bundesrecht durch das ROGÄndG 2023 eingeführte „Sollpflicht“ zur Genehmigung einer Zielabweichung für NRW wieder abschaffen.

Das ist sehr zu begrüßen.

Die Landesregierung geht ausweislich der Gesetzesbegründung zwar davon aus, dass der Zielabweichung in NRW keine große Bedeutung zukommt; sie verweist dazu auf Ausnahmetatbestände des Landesentwicklungsplans. Abgesehen davon, dass dessen Ausnahmetatbestände Ziele der Raumordnung auf der Ebene der Regionalpläne von vornherein nicht betreffen, gelingt es auch der Landesplanung bei der Formulierung von Ausnahmetatbeständen nicht immer, hinreichend bestimmte Ausnahmetatbestände zu formulieren,

siehe dazu Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 135/20.NE –, juris, zur Unwirksamkeit der Planaussagen "9.2-2" und "9.2-3" des Landesentwicklungsplans NRW idF vom 5. August 2019 und dazu Beckmann, Der Schutz der Wälder durch den Landesentwicklungsplan NRW beim beschleunigten Aus-bau erneuerbarer Energien, Natur und Recht 2023, 520 ff.

Abweichungen von Zielen der Raumordnung sind meines Erachtens durchaus von hoher praktischer Relevanz für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, für deren Genehmigungsfähigkeit und nicht zuletzt auch für die Verfahrensdauer einer Projektrealisierung,

Kümper, Grundprobleme der Abweichung von den Zielen der Raumordnung, UPR 2021, 121, 171 ff.; Kümper, Verwaltungsverfahrensrechtliche und verwaltungsprozessuale Fragen der Abweichung von den Zielen der Raumordnung, VerwArch 2021, 367; VerwArch 2021, 536; Beckmann, Über Sinn und Unsinn der Einführung einer Soll-Pflicht zur Gestattung von Zielabweichungen durch Änderung des § 6 Abs. 2 ROG, BauR 2023, 18.

Sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit Zielen der Raumordnung unvereinbar, setzt die Realisierung eines Vorhabens ein zumeist zeitaufwendiges Verfahren zur Änderung des Raumordnungsplans voraus, wenn nicht die Voraussetzungen für eine Abweichung nach § 6 Abs. 2 ROG vorliegen. Auch für Vorhaben, deren planungsrechtliche Zulässigkeit sich aus einem Bebauungsplan ergibt oder durch die Aufstellung eines Bebauungsplans erst noch ergeben soll, stellt sich die Frage, ob der Bebauungsplan mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmt, ob der Bebauungsplan der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB genügt oder ob Zweifel an seiner Rechtmäßigkeit und damit auch an seiner Wirksamkeit bestehen und ob insoweit auch die Rechtmäßigkeit einer auf den Bebauungsplan gestützten Baugenehmigung oder sonstigen Anlagenzulassung gefährdet ist.

Hinzu kommt, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG die Überprüfung einer bestandskräftigen Abweichungsentscheidung im Rahmen der Normenkontrolle eines Bebauungsplans angesichts der von dieser Entscheidung ausgehenden Bindungswirkung ausscheidet,

BVerwG, Beschluss vom 24.5.2023 – 4 BN 21/22, juris Rn. 4; Beschluss vom 23.8.2023 – 4 BN 24/23, juris Rn. 3; BVerwG, Beschluss vom 25.6.2007 - 4 BN 17.07, ZfBR 2007, 683.

Die Möglichkeit, über einen der Bestandskraft fähigen Verwaltungsakt die Vereinbarkeit einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme mit Erfordernissen der Raumordnung verbindlich zu klären, kann den alternativen Weg zur Plankonformität über eine Planänderung als vergleichsweise unattraktiv erscheinen lassen. Denn bei einer Planänderung muss nicht nur ein zeitaufwendiges Planänderungsverfahren in Kauf genommen werden. Es besteht zudem noch das Risiko, dass der dafür zuständige Planungsträger sich am Ende des Planänderungs-verfahrens auf der Grundlage seiner Abwägung nach §

7 Abs. 2 S. 1 ROG gegen die begehrte Planänderung entscheidet oder dass ein Gericht die nach zeitaufwendigem Planverfahren beschlossene Planänderung im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle aufhebt oder in einem anderen Klageverfahren inzident als unwirksam beanstandet.

Welche Probleme sich daraus ergeben können, dass Bebauungspläne an einer Unvereinbarkeit mit Zielen der Raumordnung scheitern können, obwohl sich die Gemeinde an den für sie geltenden Regionalplan gehalten hat und obwohl diesem Regionalplan eine Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung des Landesentwicklungsplans von der Landesplanungsbehörde ausdrücklich bestätigt worden war, mag die unendliche Prozessgeschichte des Steinkohlenkraftwerks Datteln IV belegen, zu dem am 07.12.2023 das BVerwG entschieden hat, dass das OVG Münster den Bebauungsplan für das Kraftwerk Datteln IV erneut, allerdings mit rechtlich nicht tragfähigen Erwägungen für unwirksam erklärt hat, und in dem das BVerwG deshalb den Rechtsstreit an das OVG Münster zurückverwiesen hat.

Unabhängig davon kann eine Zielabweichung gegenüber der Planänderung auch deshalb vorzugswürdig sein, weil das Ziel der Raumordnung bei der Gestattung einer Zielabweichung für andere Fälle bestehen bleiben kann, während es bei einem Zieländerungsverfahren für alle Zieladressaten aufgehoben oder abgeändert wird.

Zielabweichungsentscheidungen sind deshalb durchaus ein probates Mittel der Verfahrensbeschleunigung und der Gewinnung von Rechtssicherheit; der Landesgesetzgeber sollte jedoch dafür sorgen, dass die Planungskompetenz der Landes- und Regionalplanung in diesem Zusammenhang nicht geschwächt wird.

1. Wegfall der Sollpflicht in NRW

Die Einführung einer Soll-Pflicht zur Genehmigung beantragter Zielabweichungen durch das ROGÄndG 2023 lässt Funktionsbeeinträchtigungen der Raumordnung, insbesondere eine Schwächung der Planungskompetenz der Träger der Raumplanung, befürchten.

Beckmann, Über Sinn und Unsinn der Einführung einer Soll-Pflicht zur Gestattung von Zielabweichungen durch Änderung des § 6 Abs. 2 ROG, BauR 2023, 18; Kümper, (Keine) Konzentration der raumordnungsrechtlichen Zielabweichungsentscheidung durch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung?, ZUR 2023, 168; Kment, Weitere Beschleunigung und Optimierung des Raumordnungsrechts, UPR 2022, 329.

Nimmt man an, dass Zielabweichungen wegen der Konzentrationswirkung von Planfeststellung und immissionsschutzrechtlicher Genehmigung von den fachlich zuständigen

Zulassungsbehörden gestattet werden sollen, besteht angesichts der Soll-Pflicht zur Abweichungsgestattung die Gefahr, dass der zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Charakter der Raumordnung verloren geht oder zumindest beschädigt wird, der sich nicht zuletzt darin manifestiert, dass die in Raumordnungsplänen aufgestellten Ziele der Raumordnung auf einer dementsprechend zusammenfassenden, überörtlichen und überfachlichen planerischen Abwägung beruhen. Im Vordergrund der fachlich zuständigen Zulassungsbehörden steht hingegen das jeweilige fachplanerische Realisierungsinteresse; die immissionsschutzrechtlich zuständige Genehmigungsbehörde verfolgt in erster Linie Belange des Immissionsschutzes; dazu gehören aber Strategien einer zusammenfassenden, überörtlichen und überfachlichen Planung nicht.

Eine Pflicht, Zielabweichungen im Regelfall zu gestatten, wenn die Abweichungsvoraussetzungen vorliegen, verstärkt insoweit partikuläre Fachinteressen gegenüber dem überfachlichen und gesamthaften Planungsansatz der Raumordnung. Die Stärkung solcher Einzelinteressen an einem mit einem Ziel der Raumordnung unvereinbaren Vorhaben, unabhängig von der Art dieser Vorhaben, von deren Umweltrelevanz und unabhängig von der Bedeutung der Belange, die für den Planungsträger der Raumordnung maßgeblich waren, das dem Vorhaben entgegenstehende Ziel der Raumordnung aufzustellen, ist nicht sachgemessen. Die Ausgleichsfunktion der Raumordnung, die gerade darin besteht, unterschiedliche Nutzungsinteressen an den Raum zu koordinieren und in Konfliktlagen durch ein Ziel der Raumordnung zu gewichten und darüber zu entscheiden, wird wesentlich geschwächt, wenn nicht für die Raumordnung zuständige Behörden verpflichtet werden, eine Zielabweichung im Regelfall zu gestatten.

Dementsprechend ist dem Gesetzentwurf insoweit uneingeschränkt zuzustimmen.

2. Zuständigkeit

Die Konzentration des raumordnungsrechtlichen Zielabweichungsverfahrens durch das Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren und auch durch das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist zwar noch nicht höchstrichterlich geklärt, wird aber von der wohl überwiegenden Ansicht in Rechtsprechung und Literatur angenommen,

ausführlich dazu Kümper, Neues zur Abweichung von den Zielen der Raumordnung, ZfBR 2023, 531, mit zahlreichen nachweisen zu Rechtsprechung und Literatur.

Folgt man dieser Auffassung, dann läuft die Regelung in § 16 Abs. 1 LPIG NRW, wonach das Zielabweichungsverfahren in einem gesonderten Verfahren durchgeführt wird, für das nach § 16 Abs. 2 LPIG NRW die Landesplanungsbehörde für die Abweichung von Zielen der Raumordnung des Landesentwicklungsplans und die jeweilige

Regionalplanungsbehörde für die Genehmigung einer Abweichung von Zielen der Raumordnung des Regionalplans zuständig ist, weitgehend leer.

Es wird zudem angenommen, die Konzentrationswirkung von Planfeststellungsbeschlüssen, Plangenehmigungen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen führe nicht nur dazu, dass ein gesondertes Zielabweichungsverfahren entbehrlich sei; sie bewirke vielmehr auch, dass die Planfeststellungsbehörde, die Plangenehmigungsbehörde sowie die für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zuständige Behörde nicht auf eine die Genehmigung ermöglichende Ermessensentscheidung der Raumordnungsbehörde angewiesen seien,

Kümper in Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 2024, § 4 Rn. 72.

Folgt man dieser Ansicht, dann könnte dies bedeuten, dass das in § 16 Abs. 2 und 3 LPLG NRW vorausgesetzte Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien, das Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags für die Abweichung von Zielen der Raumordnung des Landesentwicklungsplans und des regionalen Planungsträgers bei der Abweichung von Zielen der Raumordnung des Regionalplans entbehrlich wäre.

Meines Erachtens sollte deshalb geprüft werden, ob dem Landesplanungsgesetz eine ergänzende und klarstellende Regelung beigefügt werden kann, die bestimmt, ob und inwieweit die Konzentrationswirkung der genannten Zulassungsverfahren ein gesondertes Zielabweichungsverfahren ersetzt und dass ein Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien bzw. dem regionalen Planungsträger (Regionalräte und Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr) unentbehrlich ist. Dabei ist allerdings einerseits die Auslegung des § 6 Abs. 2 S. 1 ROG, wonach die zuständige Raumordnungsbehörde über den Antrag auf Zielabweichung entscheiden soll, mit Blick auf den Umfang der Konzentrationswirkung und andererseits der Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Landes mit Blick auf bundesrechtlich geregelte Konzentrationswirkungen zu berücksichtigen.

Im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung mögen zwar der Verzicht auf ein gesondertes Zielabweichungsverfahren und auf Erfordernisse des Einvernehmens mit den zuständigen Planungsträgern attraktiv erscheinen. Für eine durchsetzungsfähige, den beschriebenen Herausforderungen des Umwelt-, Freiraum- und Klimaschutzes gewachsenen Landes- und Regionalplanung wäre es meines Erachtens jedoch vorzugswürdig, wenn der Landesgesetzgeber bestimmen würde, dass jede Zielabweichung, ob in einem gesonderten Zielabweichungsverfahren oder in mit Konzentrationswirkung versehenen Planfeststellungs-, Plangenehmigungs- oder Genehmigungsverfahren, nur im

Einvernehmen mit dem jeweiligen Träger der Landes- und Regionalplanung erteilt werden darf.

IV. Sonstiges

Die Landes- und Regionalplanung steht aktuell vor großen Herausforderungen. Das mögen Änderungen des Landesentwicklungsplans zum Ausbau erneuerbarer Energien, der Erlass zur Lenkung des Windergieausbaus in der Übergangszeit bis zum Erreichen der Flächenbeitragswerte durch die Regionalplanung, die Leitentscheidung zur Zukunft des Rheinischen Braunkohlerevier beispielhaft illustrieren. Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2022 haben sich die die Landesregierung tragenden Parteien zur Raumordnung und Landesplanung eine Reihe von Zielen gesetzt, die zwar überwiegend mit einer Änderung des Landesentwicklungsplans befördert werden sollen, bei denen jedoch, was z.B. das Prinzip der Flächensparsamkeit, die Energiewende, den Klimaschutz und Klimaanpassung und den angekündigten Degressionspfad für die Rohstoffgewinnung angeht, auch konkretisierende und ergänzende Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes hilfreich sein könnten.

Ich bitte um Nachsicht dafür, dass eine vertiefte Rechtsprüfung zu den gesetzgeberischen Möglichkeiten zur Fortschreibung des Landesplanungsgesetzes im Rahmen dieser Stellungnahme nicht möglich ist.



Mit freundlichem Grüß

Prof. Dr. Beckmann
Rechtsanwalt