

48143 Münster, 25.4.2024

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1456

Alle Abgeordneten

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/Stellungn.LPIG2024.2

**Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion der CDU und der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drucksache 18/8781 und LT-Drucksache
18/8882) zur Änderung des Entwurfs des Vierten Gesetzes zur Änderung
des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen
(LT-Drucksache 18/7534)**

Prof. Dr. Susan *Grotefels*

Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster
Vizepräsidentin der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Zunächst verweise ich auf meine Stellungnahme zum Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (22.12.2023, LT-Drucksache 18/7534) vom 6.3.2024. Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher auf die beiden Änderungsanträge der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetzentwurf (9.4.2024, LT-Drucksache 18/8781, und 16.4.2024, LT-Drucksache 18/8882). Erfreulicherweise werden in diesen Änderungsanträgen auch Vorschläge aus den Stellungnahmen zum Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen aufgegriffen.

Zum Änderungsantrag v. 9.4.2024 (LT-Drs. 18/8781)

Zu Nr. 1 d): Streichung des § 38 LPIG Experimentierklausel

Die Streichung der Experimentierklausel ist eine politische Entscheidung und hat keinen Beschleunigungseffekt. Sie dient höchstens der Entschlackung des Gesetzes. Es sollte allerdings erwogen werden, dass der Erhalt der Vorschrift letztlich auch nicht schadet. So sollte zumindest eingehend überlegt werden, ob die Experimentierklausel nicht doch einmal eine hilfreiche Grundlage für beschleunigende Regelungen – gerade mit Blick auf die zunehmende Digitalisierung von Verfahren und den Einsatz von Künstlicher Intelligenz im Abwägungsprozess – sein könnte.

Zu Nr. 3: § 4 Abs. 2 S. 1 LPIG-E Regionalplanungsbehörde

Aus den bereits in der Stellungnahme ausgeführten Gründen der Systematik und Konsistenz der landesplanungsrechtlichen Regelungen erscheint es sinnvoll, weiterhin die Begriffe „Erarbeitung und Aufstellung“ zu verwenden und andere Begrifflichkeiten nur bei durchgängiger Verwendung im Gesetz einzuführen. Der Änderungsantrag ist diesbezüglich also zu begrüßen.

Zu Nr. 5: § 13 LPIG-E Beteiligung bei Planaufstellung

Die Bezugnahme auf § 9 Abs. 2 S. 1 und 2 ROG sowie die Änderung der Reihenfolge von Nr. 1 und Nr. 2 stellt eine Klarstellung gegenüber dem Entwurf des Landesplanungsgesetzes vom 22.12.2023 dar und ist daher ebenfalls zu befürworten. Ergänzend zu meiner Stellungnahme vom 6.3.2024 sei nur darauf hingewiesen, dass die technischen Voraussetzungen für eine Stellungnahme über ein Portal „Beteiligung NRW“ spätestens bei Inkrafttreten des Gesetzes dann auch gegeben sein sollten.

Der Hinweis in meiner Stellungnahme vom 6.3.2024, dass es in der Erläuterung der Änderung des § 13 LPIG-E „bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen“ heißen muss, wurde nun wohl versehentlich nicht oder wird in einer endgültigen Entwurfsfassung aufgegriffen?

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass der Änderungsentwurf in seiner Begründung die falschen Ordnungsnummern benennt. Zu Nr. 5 LPIG-E gibt es im Änderungsentwurf keine inhaltliche Begründung. So greift z.B. die Begründung zu Nr. 5 im Änderungsentwurf die Änderungen unter Nr. 8 auf, was recht verwirrend ist.

Zu Nr. 8: § 16 LPIG-E Zielabweichungsverfahren

Es ist richtig, dass nun § 6 Abs. 2 ROG in Absatz 1 des § 16 LPIG-E genannt wird, so dass klar wird, von welcher Vorschrift des Raumordnungsgesetzes abgewichen werden soll.

Der Vorschlag zur Einführung eines neuen § 16 Abs. 2 LPIG-E, der sich sinnvollerweise an den Formulierungen des § 245e BauGB orientiert, könnte sich durchaus verfahrensbeschleunigend auswirken. Die beschriebene Planungskonstellation könnte allerdings zumindest mit Blick auf die Realisierung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen auf wenige Fälle begrenzt sein, wenn man davon ausgeht, dass die Entscheidung über die Zielabweichung im Sinne der Konzentrationswirkung nach § 13 BImSchG bereits von der Genehmigung gemäß § 6 BImSchG erfasst wird.

Der im Änderungsantrag aufgeführte Absatz 2 des § 16 LPIG-E sollte ebenfalls einen konkreten Bezug zu der Norm herstellen, von der abgewichen werden soll, also auch § 6 Abs. 2 ROG benennen (vgl. meine Stellungnahme v. 6.3.2024 S. 4 f.). Es wird dabei sinnvollerweise an einen späten Zeitpunkt des Planaufstellungsverfahrens angeknüpft, so dass davon auszugehen ist, dass die vom geltenden Raumordnungsplan abweichende Planung mit großer Wahrscheinlichkeit den Festlegungen des zukünftigen Raumordnungsplans entsprechen wird.

Erneut sei betont, dass es bundesrechtlich der in Absatz 4 und 5 (Abs. 2 und 3 des § 16 LPIG-E des Änderungsentwurfs v. 22.12.2023) aufgeführten Regelungen zum Einvernehmen oder

Benehmen nicht bedarf. Es ist selbstverständlich dem Landesplanungsgesetzgeber freigestellt, diese ergänzend zu regeln. Nach dem Änderungsantrag wird den zuständigen Landes- und Regionalplanungsbehörden nun eine Frist von zwei Monaten für ihre Entscheidung eingeräumt. Dies wird sich ebenfalls verfahrensbeschleunigend auswirken. Es könnte allerdings gerade bei Nichtvorliegen der nach den Regelungen erforderlichen Erklärungen zum Einvernehmen innerhalb der Fristen zu einer Blockadesituation kommen. Auch wenn die für die Zielabweichungsentscheidung zuständige Behörde selbst mit der Zielabweichung einverstanden wäre, müsste sie diese gegebenenfalls verweigern, da es an der Voraussetzung des Einvernehmens fehlen würde. An einer dem § 36 Abs. 2 BauGB nachempfundenen Regelung der Fiktion oder gar der Ersetzung des Einvernehmens mangelt es bisher in § 16 LPIG.

Zu Nr. 9a: § 19 LPIG-E Aufstellung Regionalpläne

Die im Änderungsantrag eingeräumten kürzeren Fristen in den dort genannten Regelungen können explizit zur Planungsbeschleunigung beitragen. Ob die kürzeren Fristsetzungen realistisch sind, mag ich nicht zu beurteilen.

Mit dem neu aufgenommenen Absatz 6 wird der Gedanke des Parallelverfahrens aufgegriffen. Eine ausdrückliche Regelung wird begrüßt. Dieses Verfahren, dessen Regelung dem § 8 Abs. 3 S. 1 BauGB nachempfunden wurde, kann grundsätzlich zur Beschleunigung der Raumordnungsplanung beitragen. Es gilt allerdings zu bedenken, dass im Gegensatz zur Bauleitplanung bei der Raumordnungsplanung in Nordrhein-Westfalen zwei unterschiedliche Planungsträger tätig werden und im Parallelverfahren gleichzeitig entscheiden müssten. Mit dem im geplanten Absatz 6 angesprochenen Landesentwicklungsplan, mit dessen Festlegungen der daraus entwickelte Regionalplan in Einklang stehen soll, ist der geänderte Landesentwicklungsplan gemeint, dessen Änderungsverfahren parallel zu dem des Regionalplans durchgeführt werden soll. Es sollte daher geprüft werden, ob nicht sogar eher eine Regelung, die einen vorzeitigen Regionalplan zum Gegenstand hat, getroffen werden sollte. Diese Regelung könnte in Anlehnung an die Vorschrift zum vorzeitigen Bebauungsplan (§ 8 Abs. 4 S. 1 BauGB) gefasst werden.

Zu 11a: § 34 LPIG-E Beratung und Anpassung der Bauleitplanung

Der Änderungsantrag sieht für die Prüfung durch die Regionalplanungsbehörde gemäß § 34 Abs. 2 LPIG eine Fristverkürzung vor. Ob eine Prüfung der anstehenden Bauleitplanung innerhalb der verkürzten Frist möglich ist, mag ich mangels praktischer Erfahrung nicht einzuschätzen.

Entscheidender ist jedoch, dass die mit dem Änderungsantrag verfolgte Regelung des § 34 Abs. 1 LPIG-E zukünftig kein verpflichtendes, sondern ein lediglich freiwilliges Beratungs- und Anpassungsverfahren zur Folge hätte. Da das Raumordnungsgesetz ein solches Verfahren zur Durchsetzung der in § 4 ROG geregelten Bindungswirkung von raumordnerischen Festlegungen nicht vorsieht, wäre die Möglichkeit des Abweichungsrechts (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG) nicht zu prüfen. Grundsätzlich steht es dem Landesgesetzgeber frei, entsprechende Verfahren zu regeln und gegebenenfalls auszugestalten. Auch das Baugesetzbuch schreibt mit Blick auf § 1 Abs. 4 BauGB kein bestimmtes Prüfverfahren vor. Das in Nordrhein-Westfalen geregelte präventive Beratungs- und Anpassungsverfahren erscheint jedoch grundsätzlich als effektiv und dient der Bestandskraft und Robustheit der

Bauleitplanung. Es steht durchaus zu befürchten, dass nach einer entsprechenden Änderung der verpflichtenden Regelung hin zu einem freiwilligen Verfahren die Gemeinden – zunächst weniger weitsichtig – schon aus Zeitgründen im Rahmen der Bauleitplanung auf eine Überprüfung durch die Regionalplanungsbehörde verzichten. Dies könnte durchaus zu vermehrten Verstößen der Bauleitpläne insbesondere gegen § 1 Abs. 4 BauGB führen mit der Folge ihrer Unwirksamkeit oder eines zeitaufwendigen Änderungsbedarfs. Mit Blick auf die nachfolgende Realisierung konkreter Vorhaben im Rahmen der Bauleitplanung wäre im Endeffekt keine Beschleunigung erreicht.

Zum Änderungsantrag v. 16.4.2024 (LT-Drs. 18/8882)

Zu Nr. 12: § 36 LPIG-E Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen

Zunächst sei betont, dass ein planerisch ungesteuerter Windenergieausbau verhindert werden muss. Es soll hingegen angemerkt werden, dass die geplante Untersagungsregelung in einem neuen Absatz 3 des § 36 sehr kompliziert sowie nur schwer nachvollziehbar ist und damit wenig hilfreich sein könnte, um das Steuerungsziel für den verstärkten Windenergieausbau zu erreichen. Dies liegt sicherlich auch an der derzeit allgemein kaum noch zur erfassenden Regelungs- und Planungsstruktur für Windenergieflächen und die Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen. Es stellt sich dann grundsätzlich die Frage, ob sich eine so schwierige Regelung überhaupt lohnt, da bei Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes schon aus Zeitgründen, die sich aus den unterschiedlichen Fristsetzungen in der geplanten Regelung ergeben, gar nicht mehr so viele Planungen und Maßnahmen betroffen sein werden.

Dann ist zu prüfen, ob die für die Anweisung der Genehmigungsbehörde zur Entscheidungsaussetzung erforderliche Voraussetzung der Befürchtung, „dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde“, überhaupt erfüllbar ist. Da für die Planung von Windenergiegebieten nur noch eine sogenannte Positivplanung vorgesehen ist und daher auf der Ebene der Regionalplanung regelmäßig lediglich die Ausweisung von Vorranggebieten in Betracht kommt (§ 2 Abs. 1 WindBG), kann ein privilegiertes Außenbereichsvorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB aufgrund seiner Vereinbarkeit mit der geplanten Nutzung innerhalb des Vorranggebiets kaum unzulässig sein. Da es bei einem reinen Vorranggebiet an einer außergebietlichen Ausschlusswirkung für die im Vorranggebiet vorrangig geplante Nutzung fehlt, ist es allerdings auch kaum möglich, dass die Planung zusätzlicher Windenergieanlagen außerhalb des Vorranggebiets die Durchführung der Vorranggebietsplanung unmöglich macht oder erschwert.