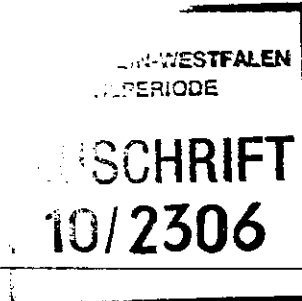


MMZ10/2306

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Präsident des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn Karl-Josef Denzer  
Haus des Landtags  
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf



4000 Düsseldorf 30  
Lilientronstraße 14  
☎ 0211/65 20 45  
Telefax: 0211/651255

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Unser Zeichen  
61 12-01 Oeb/Zi

Datum  
10.11.1988

Betrifft: Gesetze zur Landesplanung

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Entwürfen der Landesregierung für

- ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (10/3578 und 10/3671) und
- ein Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes (10/2734)

sowie zum Entwurf der F.D.P.-Fraktion für

- ein Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes und über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der Landesentwicklung (10/1107)

Stellung zu nehmen.

I. Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes

Vor allem die Neuregelung des Rechtes der Braunkohlenplanung ist zu begrüßen. Abgesehen von den damit verbundenen sachlichen Verbesserungen sind die vorgeschlagenen Änderungen auch geeignet,

daß Gesetz übersichtlicher und damit leichter verständlich und besser handhabbar zu machen.

Im Hinblick auf die wünschenswerte Kontinuität der gesetzlichen Grundlagen wäre es im übrigen nach unserer Auffassung jedoch besser gewesen, wenn die Landesregierung die Änderung des Bundesraumordnungsgesetzes abgewartet hätte, bevor sie wichtige Änderungen im Recht der Landesplanung vorschlägt.

Zu den Einzelregelungen des Gesetzes nehmen wir wie folgt Stellung:

§ 5 Abs. 4 Satz 1:

Die von der Landesregierung jetzt vorgeschlagene Überprüfung der landesplanungsrechtlichen Bestimmungen muß nach unserer Auffassung dazu genutzt werden, die Bestimmung des § 5 Abs. 4 Satz 1 wie folgt zu ändern:

In den Bezirksplanungsrat können nur Mitglieder der Vertretungen der Gemeinden oder Kreise des Regierungsbezirks gewählt oder berufen werden.

Die geltende Bestimmung schließt die Mitgliedschaft von Personen im Bezirksplanungsrat aus, die nur dem Kreistag, nicht aber auch einem Gemeinderat angehören. Im praktischen Ergebnis erzwingt sie regelmäßig eine Ämterhäufung. Für die vorgeschlagene Änderung sprechen mehrere Gründe:

- Seit der 1979 getroffenen Regelung über die Zusammensetzung des Bezirksplanungsrats hat die Bedeutung der vom Kreis selbst wahrgenommenen Aufgaben mit starkem Raumbezug vor allem im Bereich des Umweltschutzes (Natur- und Landschaftsschutz, Abfallwirtschaft und Schutz des Wassers) erheblich zugenommen.
- Das geltende Recht vernachlässigt die Vertretung der Gesamtinteressen des Kreises und der Gemeinden eines Kreises zugunsten der Interessen jeweils nur einzelner Gemeinden.

- Angesichts der gegenwärtig im Zusammenhang mit der Diskussion über die Neuordnung der Kommunalverfassung von verschiedener Seite zu Recht beklagten zeitlichen Belastung der Kommunalpolitiker sollte der Landtag den durch die geltende Regelung bestehenden Druck in Richtung auf die Beibehaltung von Doppelmandaten in Gemeinderäten- und Kreistagen zur Ermöglichung der Mitgliedschaft im Bezirksplanungsrat beseitigen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß regelmäßig solche Kommunalpolitiker von dieser Regelung betroffen sind, die ohnehin in besonderem Maße mit verantwortlichen Aufgaben betraut werden.

§ 6 Abs. 1:

Die vorgeschlagene Ergänzung des Bezirksplanungsrates um ein beratendes Mitglied, das aus den im Regierungsbezirk tätigen anerkannten Naturschutzverbänden gewählt wird, halten wir für nicht erforderlich. Die Beteiligung der Naturschutzverbände ist über bei den höheren Landschaftsbeirat ausreichend sichergestellt. Die vorgesehene Regelung bringt die Gefahr mit sich, daß auf weitere Sicht auch andere Interessengruppen zu den Beratungen des Bezirksplanungsrates hinzugezogen werden, was schwerlich im Sinne einer Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Räte liegen kann.

§ 11:

Die mit der Neufassung eröffnete Möglichkeit, künftig nur einen Landesentwicklungsplan zu beschließen, wird von uns begrüßt. Damit wird die Chance eröffnet, die landesplanerischen Vorgaben auf das wirklich Notwendige zu konzentrieren und die für die verschiedenen Sachbereiche getroffenen landesplanerischen Aussagen besser als bisher aufeinander abzustimmen.

§ 13 a:

Die vorgesehene Einführung des "Raumordnerischen Leitbildes" als neues Instrument der Landesplanung wird entschieden abgelehnt.

Nach dem Entwurf ist unklar, welchen Inhalt solche Leitbilder haben können und wie ihre Rechtswirkung aussehen soll. Bereits nach dem gegenwärtigen Rechtsstand hat die Landesregierung die Möglichkeit, durch Kabinettsbeschluß und ministerielle Weisungen ihre Entscheidungen für sämtliche Landesbehörden verbindlich zu machen. Eine Pflicht zur "Berücksichtigung" von politischen Leitentscheidungen der Landesregierung für die Bezirksplanungsräte und den Braunkohlenausschuß besteht, weil solche Entscheidungen auch nach geltendem Recht in die Abwägung einzubeziehen sind. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung zur "Beachtung" der Leitbilder soll nach dem Entwurf nicht begründet werden.

Rechtlich muß bezweifelt werden, ob die Aufnahme eines landesplanerischen Instruments, das weder "Programm" noch "Plan" sein soll, mit § 5 Abs. 1 des Bundesraumordnungsgesetzes vereinbar ist. Wenn der vorgeschlagene § 13 a die Landesregierung auf ein bestimmtes Verfahren für das Zustandekommen von Regierungsentscheidungen mit räumlichem Bezug festlegen soll, ist er darüber hinaus auch erheblichen landesverfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, weil die der Landesregierung verfassungsrechtlich eingeräumten Handlungsmöglichkeiten nicht durch einfaches Gesetz beschnitten werden können. Soll die Landesregierung auch weiterhin unabhängig von § 13 a tätig werden können, ist diese Bestimmung überflüssig, denn auch nach geltendem Recht ist die Landesregierung nicht gehindert, freiwillig die Bezirksplanungsräte und den Braunkohlenausschuß zu beteiligen, im Einvernehmen der zuständigen Ministerien zu handeln, die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse zu beteiligen oder auch das Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschüsse des Landtages herzustellen.

Vor allem auch die Erfahrungen mit den Leitentscheidungen der Landesregierung zur Steinkohle- und Braunkohlepolitik haben

gezeigt, daß die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen vollaufgenügen.

§ 28 b Abs. 3 Satz 1:

Diese Bestimmung sollte wie folgt gefaßt werden:

Der Braunkohlenausschuß entscheidet nach Abschluß des Erarbeitungsverfahrens über die Aufstellung des Braunkohlenplanes. Der Braunkohlenplan wird vom Braunkohlenausschuß aufgestellt und der Landesplanungsbehörde von der Bezirksplanungsbehörde Köln mit einem Bericht darüber vorgelegt, ob ...

Ergebnis des Erarbeitungsverfahrens muß auch die Entscheidung sein können, daß ein Braunkohlenplan nicht aufgestellt wird. Diese Möglichkeit sollte das Gesetz in der Formulierung erkennen lassen. Die von der Landesregierung vorgeschlagene Fassung wird dem nach unserer Auffassung nicht gerecht.

Artikel II § 1:

In den Übergangsbestimmungen muß sichergestellt sein, daß die neuen Vorschriften über die Braunkohlenplanung bereits für die zur Zeit in der Diskussion befindlichen Tagebaue (etwa Garzweiler II im Feld Frimmersdorf-West) Anwendung finden.

II. Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung

Die in dem Entwurf vorgesehene deutlich stärkere Berücksichtigung des Umweltschutzes ist nach unserer Auffassung sachgerecht und entspricht der gestiegenen Bedeutung, die die Ziele des Umweltschutzes in der Politik des Landes und der Kommunen gewonnen haben.

Der Entwurf stellt auch insoweit eine deutliche Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht dar, als die Formulierungen durchweg klarer und die Systematik besser ausgeprägt ist.

Die positive Einschätzung unter diesen beiden Aspekten vermag jedoch nicht darüber hinwegzutäuschen, daß der Entwurf insgesamt aus der Sicht der kommunalen Selbstverwaltung kritisch zu beurteilen ist.

Der Entwurf vermeidet nicht überall die Gefahr, bei der notwendigen Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes der kommunalen Selbstverwaltung einen genügenden Spielraum zur Schaffung der Voraussetzungen für die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung vor allem auch des ländlichen Raumes vorzuhalten.

Entgegen den Äußerungen des zuständigen Ministers bei der Einbringung des Entwurfs in den Landtag ist die Novelle zum Gesetz über die Landesentwicklung nicht von einer "Straffung", dem "Abwerfen von Ballast" und einer "Entfrachtung" gekennzeichnet, sondern durch eine gegenüber der in dieser Hinsicht bereits sehr weitgehenden geltenden Fassung erhöhten Regelungsdichte. An zahlreichen Stellen geht der Entwurf in seinen Festlegungen deutlich über Aussagen zur räumlichen Entwicklung hinaus, die ausweislich des nicht zur Änderung vorgesehenen § 1 Gegenstand des Gesetzes bleibt. Hier sind etwa § 24 Abs. 7 Satz 2 (Bürgerbeteiligung), § 26 III Satz 2 (Entwicklung regionaler und örtlicher Versorgungskonzepte) oder § 34 Abs. 2 (Vorrang der Abfallvermeidung) zu nennen. Wir bitten den Landtag sicherzustellen, daß das Gesetz zur Landesentwicklung nicht zu einem umfassenden Politikprogramm für die Landes- und Kommunalpolitik in Gesetzesform wird.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes nehmen wir wie folgt Stellung:

§ 2 Satz 5:

Der vorgesehene Abwägungsvorrang wird von uns entschieden abgelehnt. Soweit vorgesehen ist, den Erfordernissen des Umwelt-

schutzes Vorrang einzuräumen, wenn Leben und Gesundheit der Bevölkerung gefährdet sind, wiederholt die Bestimmung nur selbstverständliches. Auch nach geltendem Recht wird man eine Planung, die dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung nicht die erste Priorität einräumt, nicht als rechtmäßig ansehen können. Insoweit ist die vorgeschlagene Vorschrift entbehrlich.

Soweit ein Abwägungsvorrang auch bei Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen vorgesehen ist, ist die Bestimmung nach unserer Auffassung politisch verfehlt. Abgesehen davon, daß die Einräumung eines generellen Vorrangs für einzelne Belange mit dem Wesen einer Abwägung kaum vereinbar und die Beachtung dieses Vorranges kaum nachprüfbar sein dürfte, widerspricht er auch den Zielsetzungen der Landesregierung für die Politik des Landes und der Landesverfassung.

In seiner Regierungserklärung vom 10. Juni 1985 hat Ministerpräsident Rau eine "ökologische und ökonomische Erneuerung" des Landes gefordert. Der damit ausgedrückten Gleichrangigkeit der Ziele Umweltschutz und Wirtschaftsentwicklung, die der zuständige Minister bei der Einbringung des Gesetzes in den Landtag noch einmal betont hat, wird die vorgesehene Vorrangsklausel nicht gerecht. Stattdessen räumt sie den ökologischen Belangen einen einseitigen Vorrang vor ökonomischen Belangen ein, der angesichts der Arbeitsmarktsituation im Lande auf absehbare Zukunft nicht vertretbar erscheint.

Auf die Landesverfassung kann sich eine Rechtfertigung dieses Abwägungsvorranges nach unserer Auffassung nicht berufen. Artikel 29 a der Landesverfassung stellt die natürlichen Lebensgrundlagen unter den Schutz des Landes und der Kommunen. Die Landesverfassung enthält aber auch deutliche Aussagen zur ökonomischen Entwicklung; so fordert Artikel 24 Abs. 1 Satz 3 "Jeder hat ein Recht auf Arbeit" und Artikel 28 verlangt Förderung des

Mittelstandes, Artikel 29 eine breite Streuung von Grundeigentum. Die Einführung des Artikels 29 a in die Landesverfassung sollte die Gleichrangigkeit des Umweltschutzes als Staatsaufgabe und Gemeinwohlbelang sicherstellen; ein Vorrang, wie ihn § 2 Satz 5 des Entwurfs jetzt vorsieht, war damit nicht intendiert.

Nach unserer Auffassung muß auch eine Berufung darauf versagen, daß es bei der Vorrangbestimmung nur um die Einhaltung äußerster Grenzen geht. Die gewählte Formulierung "Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen" ist so allgemein, daß jeder Zugriff auf Wasser, Boden oder Luft und jeder Eingriff in Natur und Landschaft in unserem dichtbesiedelten Land als eine solche Gefährdung verstanden werden kann.

§ 21 Abs. 3 b:

An dem Ziel des "bedarfs- und qualitätsorientierten Flächenangebots für die Erweiterung und Ansiedlung strukturverbessernder gewerblicher Betriebe" läßt sich besonders deutlich zeigen, welche Gefahren die hohe Regelungsdichte mit sich bringt, die der Entwurf vorsieht. Wie die Begründung deutlich macht, soll damit die Abkehr von einer quantitativen zu einer qualitativen Angebotspolitik in der Weise zum Ausdruck gebracht werden, daß es "nicht erfolgreich sein kann, rein zahlenmäßig immer mehr Industrie- und Gewerbeflächen auszuweisen". Auch der zuständige Minister hat in seiner Einbringungsrede davon gesprochen, es sei "für ein bedarfs- und qualitätsorientiertes Flächenangebot für die Erweiterung, Umsiedlung oder Ansiedlung von strukturverbessernden Betrieben zu sorgen".

Unzweifelhaft ist die Ausweisung von immer mehr Gewerbeflächen ohne Rücksicht auf den Bedarf der Wirtschaft unökonomisch und wegen der damit einhergehenden Gefahren für die Verwirklichung der Ziele des Umweltschutzes abzulehnen. Die Aussage, ein Gewer-



beflächenangebot solle "qualitätsorientiert" sein, ist aber entweder banal oder eine Leerformel. Diese Formulierung kann damit jeweils unterschiedlich aufgefüllt und beliebig als Instrument zur Beschränkung kommunaler Entscheidungsmöglichkeiten eingesetzt werden. Es ist nicht ersichtlich, welchen Beitrag die Kriterien "Bedarfsorientierung" und "Qualitätsorientierung" für die konkreten Entscheidungen in den Bezirksplanungsräten und kommunalen Vertretungen leisten können, weil auch nur halbwegs zuverlässige Aussagen, welcher "Bedarf" an Flächen in welcher "Qualität" in einer Region besteht, bisher nicht vorliegen.

§ 28 Abs. 3:

Die vorgesehenen Regelungen über den Straßenverkehr vernachlässigen aus der Sicht des ländlichen Raumes zu sehr die Notwendigkeit eines weiteren, wenn auch sicher nur begrenzten Ausbaus. Die völlige Herausnahme des zwischenörtlichen und innerörtlichen Verkehrs aus dieser Bestimmung und der Verzicht auf eine Aussage zur Entwicklung des Straßenverkehrs in den Gebieten des Landes, die einer möglichst guten Anbindung durch den Straßenverkehr besonders bedürfen, sollte nach unserer Auffassung noch einmal überprüft werden.

§ 32 Abs. 2:

Die Bestimmung sollte wie folgt lauten:

In besiedelten und unbesiedelten Raum sind die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen insbesondere durch eine umfassende Landschaftsplanung nachhaltig zu sichern und zu verbessern.

Die vorgeschlagene Streichung erfolgt im Hinblick darauf, daß es nicht Sinn eines Gesetzes zur Landesentwicklung sein kann, die Instrumente der modernen Naturschutz- und Landschaftspflegepolitik katalogartig aufzuführen. Für die Regelungsebene des Landesentwicklungsprogramms gehen die hier zur Streichung vorgeschlagenen Teile von § 32 Abs. 2 des Entwurfs nicht über die Aussagen in der nach unserem Vorschlag verbleibenden Bestimmung hinaus. Aussagen wie die in dem letzten Spiegelstrich der Fassung des Regierungsentwurfs enthaltene sind lediglich dazu angetan, den Landesplanungsbehörden die Rechtfertigung für umfassende Einmischungen in Aufgabenbereiche zu ermöglichen, für die - in diesem Falle nach dem Landschaftsgesetz - anderweitig ausreichende Zuständigkeiten bestehen.

§ 34 Abs. 2:

Die Bestimmung sollte gestrichen werden. Der Vorrang der Abfallvermeidung vor der Entsorgung und das Gebot umweltverträglicher Entsorgung ist in den einschlägigen bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen enthalten. Ein über die in den anderen Absätzen des § 34 enthaltenen Regelungen hinausgehender Raumbezug ist nicht erkennbar.

§ 34 Abs. 3 und 4:

Die vorgeschlagenen Regelungen sind nachhaltig zu begrüßen, weil sie auf der Ebene des Gesetzes zur Landesentwicklung die notwendigen Aussagen für die Bewältigung der abfallpolitischen Probleme enthalten.

III. Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes und über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der Landesentwicklung

Der Vorschlag, für die unabhängige Begutachtung der Landesentwicklung einen Sachverständigenrat durch Gesetz zu schaffen, rückt ein interessantes Instrument zur Information der Öffent-

lichkeit und zur Verbreiterung der landespolitischen Diskussion ins Blickfeld. Nach Auffassung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen wäre vor der Einrichtung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der Landesentwicklung jedoch zu prüfen, ob die Einrichtung solcher unabhängiger Expertenkommissionen für andere Bereiche der Landespolitik nicht Vorrang haben müßte. Aus kommunaler Sicht ist hierbei vor allem an eine gutachtliche Stellungnahme zur Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs durch das Land zu denken. Hier erscheint eine solche unabhängige beratende Begleitung deshalb besonders angezeigt, weil Landesregierung und Landtag die dabei anfallenden Entscheidungen notwendigerweise immer auch in eigener Sache treffen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



(Dr. Oebbecke)